



COMISIÓN DE
VIGILANCIA
DE LA ASF

UEC

Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas

**Fiscalización,
Transparencia y
Rendición de
cuentas**

Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas



**COMISIÓN DE
VIGILANCIA
DE LA ASF**

UEC

Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación
LXII Legislatura. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión
Av. Congreso de la Unión 66, Edificio "F" piso 2
Col. El Parque, Delegación Venustiano Carranza
C.P. 15960, México, Distrito Federal

Diseño de portada e interiores:

Diseño3/León García Dávila,
Yvette Bautista Olivares.

Cuidado de la edición:

Diseño3/León García Dávila
Leonardo Bolaños Cárdenas
Nancy Monroy Avila

Primera edición, noviembre 2014

ISBN: 978-607-96342-4-7

Impreso en México
Printed in Mexico

Directorio

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

Presidente

Dip. José Luis Muñoz Soria

Secretarios

Dip. Kamel Athie Flores
Dip. Manuel Añorve Baños
Dip. Socorro de la Luz Quintana León
Dip. Lourdes Eulalia Quiñones Canales
Dip. Mariana Dunyaska García Rojas
Dip. Julio Cesar Lorenzini Rangel
Dip. Elizabeth Oswelia Yáñez Robles
Dip. Alfa Eliana González Magallanes
Dip. Carlos Octavio Castellanos Mijares
Dip. Ricardo Mejía Berdeja
Dip. Lucila Garfias Gutiérrez

Integrantes

Dip. Rubén Acosta Montoya
Dip. Alfredo Anaya Gudiño
Dip. Elsa Patricia Araujo de la Torre
Dip. Víctor Manuel Bautista López
Dip. José Alberto Benavides Castañeda
Dip. Minerva Castillo Rodríguez
Dip. Fernando Charleston Hernández
Dip. Verónica García Reyes
Dip. Gerardo Xavier Hernández Tapia
Dip. José Martín López Cisneros
Dip. José Luis Márquez Martínez
Dip. Pedro Porras Pérez
Dip. Lizbeth Eugenia Rosas Montero
Dip. Martha Leticia Sosa Govea
Dip. Carlos Sánchez Romero

Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia

Titular

Dr. Alejandro Romero Gudiño

Directores

Mtro. Francisco Vega Rodríguez
Mtra. Maricarmen Lastra y Lastra
Mtra. Guadalupe Blanca Leticia
Ocampo García de Alba
Mtro. Jorge Alejandro Ortiz Ramírez

Secretario Técnico

Mtro. Leonardo Arturo Bolaños Cárdenas

Contenido

- ⦿ **Presentación** 11
Diputado José Luis Muñoz Soria

- ⦿ **Colaboraciones Institucionales**
 - La Secretaría de la Función Pública: 15
continuidad y resultados
Licenciado Julián Olivas Ugalde

 - Rendición de cuentas y gobiernos locales: 23
retos y perspectivas
Doctor David Villanueva Lomelí

 - La Comisión Permanente de 49
Contralores Estados-Federación
Licenciado Juan Gorráez Enrile

 - La fiscalización superior y su impacto 55
en las finanzas públicas
Maestro Pedro Ángel Contreras López

- ⦿ **Aportaciones académicas**
 - Prospectiva gubernamental 83
Doctora Guillermina Baena Paz

 - La forma de gobierno como marco 119
constitucional y convencional de la
rendición de cuentas
Doctor Eduardo de Jesús Castellanos Hernández

 - La construcción de indicadores para 159
la evaluación de programas de políticas
públicas: retos y desafíos
Doctor Roberto Ehrman Fioro
Maestro José de Jesús Gómez Pérez

Los avatares del diseño institucional contra la corrupción en México: ¿un retardado y difícil, aunque esperanzador alumbramiento, o un frustrante abandono del sueño de todo un pueblo por su desarrollo y por un futuro limpio? <i>Doctor Sergio E. Huacuja Betancourt</i>	187
Rendición de cuentas y fiscalización como instrumentos para combatir la corrupción gubernamental en México <i>Doctora Cecilia Licona Vite</i>	269
Del patrimonialismo a la transparencia en la Administración Pública de México. Un largo y sinuoso camino... y lo que nos falta por recorrer <i>Doctor Roberto Moreno Espinosa</i>	327
El incierto futuro de la transparencia <i>Doctora Adriana Plasencia Díaz</i>	355
La fiscalización y el control político del Congreso mexicano <i>Doctor Khemvirg Puente Martínez</i> <i>Maestra Anahí Gutiérrez Luna</i>	391
Modelo federal para la transparencia y rendición de cuentas en México <i>Doctor Luis Arturo Rivas Tovar</i>	413
Ética y rendición de cuentas <i>Doctor Alejandro Romero Gudiño</i>	453
Revisión de prácticas metodológicas en investigación sobre Administración Pública: una aproximación exploratoria <i>Doctor Vicente Suárez Zendejas</i>	477



Presentación

Diputado José Luis Muñoz Soria*

La fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, en la última década, ha tomado mayor preponderancia para juristas y académicos, a tal grado que han construido conceptos con enfoques que privilegian la participación de múltiples actores en el Estado, la gestión pública y la democracia, con miras al desarrollo económico y social en nuestro país.

Aquellos elementos de observación, se han convertido en un factor fundamental en la relación gobernantes-gobernados; y han permitido la accesibilidad de todo aquel que así lo desee, a la información y las cuentas que los gobernantes tienen que rendir por sus decisiones y acciones en el manejo de la administración pública, situación que dará paso a un gobierno socialmente responsable y respetuoso de la legalidad.

En nuestra Constitución se han establecido definiciones y principios bajo los cuales se debe ceñir la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas; la obligatoriedad de estos se ha reforzado debido a una sociedad participativa y exigente. En este sentido, aquellos gobernantes que busquen tener un buen gobierno, además de promover la aplicación de la norma y la vigilancia de la integralidad de las leyes, también deben estar plenamente disponibles a la entrega de resultados. Esto último,

* Maestro en Ciencias y presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

es fundamental ya que brinda elementos para señalarle al gobierno los abusos en sus atribuciones y facultades, sus fallas, sus imprecisiones, sus acciones y omisiones en el uso de los recursos; aspectos que se pueden producir a través de denuncias, que pueden dar paso a sanciones, correcciones, prevenciones, y/o adecuaciones ante la impunidad, corrupción y conflictos de interés. En la medida que se proporcionen más elementos a la sociedad, mayor contundencia y certeza se tendrá sobre el actuar del gobierno.

Los servidores públicos, por su parte, deben de entender y aplicar a cabalidad dichos principios y por ello, tener clara su responsabilidad pública, en virtud de que son parte intrínseca que influye de manera negativa o positiva en la gestión, en el desempeño de los entes y en los trabajadores del gobierno. Y no olvidemos que el trabajo de los servidores públicos se vincula profundamente con la disponibilidad permanente ante los requerimientos de una sociedad que solicita, que procura acceder, ver, tener y escudriñar la información de su gobierno.

El trabajo que hoy se presenta, compila y elige cuidadosamente la participación de personajes distinguidos, que confrontan los paradigmas ya establecidos en las materias señaladas, con una visión desde el conocimiento y la experiencia. Reconocidos a nivel nacional e internacional por sus aportaciones al desarrollo teórico-práctico de la administración pública; a la permanente discusión entre sociedad-gobierno y participación ciudadana, tópicos de considerable importancia para el desarrollo de todos aquellos que son parte de un Estado-Nación.

Seguro estoy de que esta obra será valiosa para los que buscan un mejor entendimiento en el actuar del gobierno, pero sobretodo, para aquellos servidores públicos comprometidos con la democracia, la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas.

Colaboraciones Institucionales



La Secretaría de la Función Pública: continuidad y resultados

Licenciado Julián Olivas Ugalde*

A punto de cumplir dos años del inicio de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, la percepción sobre el ritmo, alcance y transformación de la Administración Pública Federal (APF) y en general del Estado mexicano, se logra gracias al consenso alcanzado a partir del *Pacto por México*, la trascendental capacidad de procesar las iniciativas de reformas por parte del Congreso de la Unión, la corresponsabilidad de las principales fuerzas políticas del país y claro está, el aporte ciudadano mediante el escrutinio de las políticas públicas, de un cambio fundamental representado en las reformas estructurales. Esfuerzo sin precedente en las últimas décadas en nuestra nación, en buena medida por la significativa capacidad de convocatoria, diálogo y de una actitud para lograr acuerdos del Titular del Ejecutivo Federal.

En este contexto es que deben interpretarse las distintas acciones para fortalecer los procesos de combate a la corrupción y, sobre todo, de su prevención. Por un lado, seguridad jurídica, identificación de más de 6 mil trámites que se realizan ante la autoridad para buscar su simplificación; por otro, la promoción de modelos éticos y de valores que justifiquen la honorabilidad y la responsabilidad, lo que significa incidir en que los principios de transparencia, rendición de cuentas y cultura de la legalidad formen parte fundamental del libro de texto gratuito y que

* Es egresado de la Escuela Libre de Derecho. Actualmente es subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas en la Secretaría de la Función Pública.

promuevan modificaciones en educación y cultura que, por su propia naturaleza, son de mediano y largo plazo. La propuesta se encuentra ya en la Secretaría de Educación Pública (SEP) para su consideración. Menciono que además, más de 28 entidades federativas ya cuentan con programas especiales en esta dirección.

Esta percepción es abierta y crítica, multidisciplinaria y de largo aliento. La atención a temas tan importantes no debe descuidar el combate directo a la corrupción y la prevención en la gestión pública, como ya se ha señalado. La aplicación de sanciones, las denuncias penales y la designación de testigos sociales en los procesos licitatorios de adquisiciones, obras públicas y asociaciones público-privadas sigue su curso, en los dos primeros siempre bajo el principio inalterable que sólo se sancione o denuncie si se cuenta con elementos suficientes en los expedientes para fundamentarlo. La comunicación que mantiene el gobierno federal con el Congreso apunta hacia el perfeccionamiento del marco jurídico en la materia, así como de las instituciones que lo ejecutan. La Fiscalía General de la República, con naturaleza de órgano autónomo constitucional, sacará de la esfera de un poder a la Procuraduría General de la República (PGR), e integrará una fiscalía especializada en el combate a delitos de los servidores públicos federales en el ejercicio de sus funciones. No se trata de un asunto secundario y su carácter estratégico merece ser dimensionado, en la instrumentación de la legislación secundaria.

Estos rasgos de su organización lograrán que su actuación se dé en un plano de absoluta libertad en el cumplimiento de sus atribuciones. De allí que la expedición de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República sea de suma relevancia; asimismo destaca el nombramiento por el Senado del primer fiscal anticorrupción. Esta reingeniería de concepciones y procesos brindará un apoyo significativo a las instancias dedicadas a la fiscalización y el control, como lo es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Secretaría de la Función Pública (SFP), los órganos internos de control y las contralorías internas de los órganos constitucionalmente autónomos. Derivado de este nuevo marco de actuación, todos estaremos en condición de presentar denuncias ante un órgano absolutamente autónomo.

Ahora bien, las modificaciones realizadas y los cambios por emprender, no han sido limitante alguna de la operación de la SFP. Sus resultados así lo indican. Con compromiso y voluntad de servicio, la dependencia continúa vigilando que la conducta de los servidores públicos federales se apegue a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sancionando a quienes no lo hacen de esta manera, las sanciones no son necesariamente un índice de corrupción, ya que muchas de ellas se aplican a los servidores públicos, no sólo por realizar actos de corrupción, sino también por no ajustar sus actos al marco jurídico vigente. Promueve también, el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, así como de los recursos federalizados en entidades federativas; apoya la política de compras públicas de la Federación; realiza auditorías sobre el gasto de los recursos federales no sólo a nivel federal, además de encabezar procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital o el servicio profesional de carrera. En tan amplio abanico de funciones y deberes, la SFP está comprometida con la transparencia, el gobierno abierto y directo, y la contraloría social.

En sentido literal, informar significa rendir cuentas y como tal es un ejercicio de transparencia que demanda nuestra sociedad y sancionan nuestros ordenamientos jurídicos. En lo personal y lo institucional estoy plenamente convencido de su actuación en materia de buen gobierno; más aún cuando la SFP es la encargada orgánica del Poder Ejecutivo Federal para promover la cultura de la legalidad, prevenir actos de corrupción sobre todo mediante la modernización administrativa de normas y procedimientos, acompañamiento en procesos licitatorios de contrataciones públicas y en su caso sancionar las conductas ilícitas, por sí misma o turnando los expedientes a la autoridad competente.

Sin ninguna duda, la acción de gobierno pretende equilibrar en todo momento el mando con la norma, buscando conciliar la legalidad de la gestión pública con la legitimidad de las razones que la animan. Así, conquistar la confianza ciudadana es fundamental para una administración con vocación de transformar nuestra realidad colectiva, próxima al interés social y dispuesta a ser evaluada por sus resultados. Se trata literalmente de fundar que el quehacer de las instituciones se oriente a brindar certidumbre y seguridad en cada una de las acciones que desarrollen.

La opinión ciudadana, a través de la emisión de quejas y denuncias, es una fuente inestimable de información. En el periodo comprendido del 1 de septiembre del 2013 al 31 de julio del 2014, se dio cuenta de 14,905 sanciones administrativas, involucrando a 12,651 servidores públicos de la APF. De este universo, fueron 2,614 inhabilitaciones, 3,299 suspensiones, 346 destituciones y se aplicaron 8,004 amonestaciones, entre públicas y privadas; también, se impusieron 642 sanciones económicas, con un monto total de 1,591 millones de pesos, buscando resarcir el daño, perjuicio, lucro o beneficio causado al erario federal, estas últimas se turnaron a la Tesorería de la Federación para su cobro.

El monitoreo de los servidores públicos encuentra un instrumento valioso en el análisis de la declaración patrimonial que se presenta en el periodo mencionado; su monto de cumplimiento alcanzó el 97.16% (199,491), con un incremento del 3.21%.

En materia de contrataciones públicas se logró un ahorro del orden de los 3,296 millones de pesos; en virtud de la promoción de compras consolidadas, la homologación de condiciones y términos en las adquisiciones de bienes o la prestación de servicios, entre otras modalidades que fortalecen y agilizan el sistema CompraNet. Además, se reforzó la participación de los testigos sociales en los procesos licitatorios al designarse en el primer semestre de 2014 a 80 de ellos.

De septiembre de 2013 a agosto de 2014, se concluyeron nueve auditorías y siete visitas de inspección a dependencias y entidades con un monto fiscalizado de 7,806.2 millones de pesos, de las cuales se determinaron 56 observaciones con un monto irregular o por aclarar de 589.6 millones de pesos. En materia de control y auditoría a la obra pública ejecutada por las dependencias y entidades federales, de septiembre a diciembre 2013, se practicaron: 23 auditorías a 86 contratos, en donde se determinaron 170 observaciones; y de enero a julio de 2014, se iniciaron 144 actos de fiscalización a 673 contratos por 37,601 millones de pesos en 51 dependencias y entidades de la APF.

De las auditorías programadas se cumplió con 1,191 revisiones equivalentes al 84.2%, que ya en el seguimiento y atención de observaciones por parte de los Órganos Internos de Control (OIC) se recuperaron recur-

sos que resarcieron daños patrimoniales e indujeron ahorros e ingresos adicionales al erario, por un total de 3,074.3 millones de pesos.

En el periodo del 1 de septiembre de 2013 al 31 de julio de 2014, la SFP y los órganos estatales de control de 25 entidades federativas realizaron 157 auditorías, de las cuales 155 corresponden a 24 programas federalizados. Como consecuencia de estas auditorías se generaron reintegros a la Tesorería de la Federación, por 1,106.4 millones de pesos.

A efecto de materializar el *Programa para un Gobierno Cercano y Moderno* 2013-2018, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la SFP coordinaron el proceso de suscripción de bases de colaboración con las dependencias y entidades de la APF, que tienen el propósito de establecer acciones para el cumplimiento de los objetivos del programa y formalizar los compromisos, haciendo más eficiente su operación, con mecanismos de evaluación que permitan mejorar su desempeño y la calidad de los servicios.

El gobierno federal está empeñado en la profesionalización de los servidores públicos. El Servicio Profesional de Carrera en la APF (SPC) es un mecanismo que promueve la igualdad de oportunidades en el acceso al servicio público, ya que su ingreso, permanencia y ascenso dependerá de sus méritos, preparación, comportamiento ético y de un trato equitativo con igualdad de género. Al 30 de junio de 2014, el SPC está integrado por 36,635 puestos de los niveles de enlace hasta director general, distribuidos en 73 instituciones. Durante el primer semestre del año de 2014 se publicaron 3,399 concursos, cerca del 50% de ellos tiene ganador y el resto se encuentra en distintas etapas de procesamiento.

En el marco de la Estrategia Digital Nacional (EDN) coordinada por la presidencia de la República, y entre muchas otras iniciativas de fomento al uso de las tecnologías de información y comunicación, destacan el *Programa Piloto de Integración Vertical*, que concibe la articulación de trámites y servicios del nivel estatal y municipal en la República mexicana, firmándose los convenios de coordinación y colaboración con Colima y Jalisco.

En materia de integridad y ética pública, la SFP ha impulsado la creación de comités de ética en las instituciones para fomentar la cultura de la legalidad. A la fecha 220 instituciones cuentan con su mecanismo funcionando.

En el ámbito internacional, la SFP ha promovido y realizado programas, proyectos y acciones de cooperación técnica y científica con diferentes países, destacando la suscripción de convenios específicos de cooperación con la República de Francia y el Reino de España. Asimismo, se han organizado y atendido visitas oficiales para delegaciones provenientes de Brasil, España, Vietnam, Afganistán, Bután, India, Maldivas, Nepal y Pakistán.

También en materia multilateral la SFP ha tenido a su cargo la representación de México en diversos foros, es el caso de aquellos grupos de trabajo establecidos para el cumplimiento de las Convenciones Internacionales Anticorrupción, los foros de Gobierno Abierto y aquellos otros de especialidad como la XVI Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.

Una de las funciones de la SFP consiste en sistematizar la documentación e información del registro de la situación física, jurídica y administrativa de los inmuebles del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal (PIFP). Al mes de julio el universo integraba 103,679 inmuebles, de los cuales 36,389 correspondieron al sector público y 67,290 fueron identificados como inmuebles destinados al culto religioso, de ellos 15,160 recibieron certificados de derechos de uso, garantizándose su certidumbre jurídica.

A través de todas las acciones descritas, la SFP reafirma su voluntad y compromiso de avanzar en la consolidación de un gobierno honesto, eficiente y transparente, en beneficio de todos los mexicanos.

La SFP ha asumido el reto de modernizarse y mejorar los grados de habilitación de sus recursos humanos, para acompañar los procesos de renovación nacional. Este compromiso exige diseñar nuevos instrumentos de fiscalización, además de establecer mecanismos y criterios que fortalezcan la prevención y la evaluación del desempeño.

Convencidos de la necesidad de objetivar la gestión pública, mejorando sus procesos así como la obtención de resultados, hemos impulsado

muchas y muy diversas acciones, de distinto calado y alcance. Entre ellas, la recuperación en lo que va de la administración de más de 6,114.6 millones de pesos, la puesta en funcionamiento de un número telefónico 01-800 para captar las denuncias de los ciudadanos de todo el país; la facilitación y simplificación de procedimientos, desde los de participación en licitaciones hasta la presentación de las declaraciones patrimoniales o la obtención de constancias de no inhabilitación; e, incluso, se encuentra en proceso de implante el establecimiento dentro del portal de CompraNet, un sitio donde los empresarios, proveedores y contratistas puedan presentar denuncias en línea.

Para dimensionar el esfuerzo institucional, es de destacarse que en el primer semestre de 2014 se han sancionado a 8,791 servidores públicos; mientras que durante el mismo lapso, pero del ejercicio 2011, fueron sancionados 3,889 funcionarios; en 2012 la cifra fue de 4,284 servidores públicos y en 2013 de 4,564 empleados públicos. Durante este mismo periodo se han desarrollado 1,539 auditorías de las 3,187 programadas; cumpliéndose con el calendario y brindándose seguridad y certidumbre a la ciudadanía en materia de ejercicio de recursos fiscales, públicos, que interesan a la sociedad en su conjunto.

También es de señalarse que, durante el mes de septiembre del año en curso, la SFP recibió un comunicado de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde se le informó que la dependencia ganó el Premio en Gestión de Recursos Humanos, ante 74 postulaciones de distintas instituciones públicas de 13 países miembros de la OEA, por la encuesta de clima y cultura laboral aplicada al personal de la APF que en este gobierno ha sido ampliada de 532 mil a 603 mil entrevistados y se pasó de 279 a 284 instituciones.

Finalmente, el Senado de la República aprobó una minuta, ya turnada a examen y discusión en la Cámara de Diputados, que aprueba la creación del órgano anticorrupción, a partir de distintas iniciativas. Mientras se presenta una determinación en firme, la SFP está cumpliendo totalmente con las facultades que le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dando cumplimiento al párrafo tercero del artículo segundo transitorio del decreto modificatorio de la citada Ley

Orgánica, donde se dispone que en tanto se expidan y entren en vigor las disposiciones que den vida al órgano anticorrupción, la dependencia continuará ejerciendo las atribuciones que tiene conferidas por mandato jurídico.

También debe destacarse que en forma conjunta con la ASF, las contralorías estatales y las entidades de fiscalización local, se ha ido construyendo un Sistema Nacional de Coordinación, a fin de establecer criterios de solventación y normas de auditoría homogéneas, así como principios semejantes en la aplicación de sanciones administrativas; además de evitar duplicidades en los actos de fiscalización, para hacer más óptimo el uso de los recursos para fiscalizar a los tres niveles de gobierno.

El control interno y el control externo son necesarios en cualquier gestión pública o privada, es por ello que deben perfeccionarse y en algunos casos ampliar sus facultades, además de establecer jurídicamente un Sistema Nacional que venga a mejorar la lucha contra la corrupción, tanto a nivel federal, local y municipal.

La SFP asume su responsabilidad y persevera en el propósito de conciliar eficacia y eficiencia con transparencia y rendición de cuentas, como responsable del control interno de la Administración Pública Federal.



Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas

Doctor David Villanueva Lomelí*

Introducción

En un entorno caracterizado por la complejidad, el cambio, la incertidumbre y la interacción entre ciudadanos y gobierno, los ámbitos social, económico y político-administrativo pueden ser impactados negativamente, lo que provoca una crisis de credibilidad, de legitimidad, de representación y de gobernabilidad de las instituciones públicas.

Paralelamente, en la mayoría de los países, se asiste a procesos de fortalecimiento y consolidación de la democracia, no sólo como forma de gobierno, sino como mecanismo de vinculación entre la ciudadanía y sus autoridades.

Los gobiernos democráticos desde sus orígenes han sido sometidos al escrutinio público; sin embargo, en los últimos años los conceptos y las prácticas relativas a la rendición de cuentas se perfeccionaron, generando por un lado que el ámbito público cada vez sea más responsable ante la ciudadanía, y por el otro una democracia más funcional y participativa.

* Doctor en Administración Pública con mención honorífica, por la Universidad Anáhuac, en convenio con la Universidad Sorbona de París. En la actualidad es presidente del Consejo de Honor y Justicia de la Federación Nacional de Colegios de Licenciados en Administración (CONLA), auditor superior de la Auditoría Superior del estado de Puebla y coordinador nacional de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS).

Recientemente se ha profundizado en el estudio de la gobernanza como modelo de gobierno, el cual tiene su base en el desarrollo social y es atribuible a las crecientes o cambiantes interdependencias sociales¹; una forma de gobernanza es lo que se denomina gobernanza interactiva o socio-política².

Asimismo, con base en la dinámica social actual y desde una perspectiva teórica bajo un enfoque sistémico, se pueden identificar tres grandes conceptos para entender la gobernanza social moderna: la diversidad, es decir, la naturaleza y el grado en el que difieren las entidades que conforman el sistema; la complejidad, como un indicador de la arquitectura de las relaciones entre sus partes, en esencia las interrelaciones e interdependencias entre diferentes niveles de la estructura; y el dinamismo, que hace referencia a las tensiones en el sistema y entre otros, como referencia a su propio desarrollo y su alrededor.

Como lo establece Jan Kooiman, el punto de partida para esta conceptualización de la gobernanza, es que los fenómenos sociopolíticos y su gobierno en términos de interacciones deben situarse en el contexto de la diversidad, el dinamismo y la complejidad de las sociedades modernas, para poder comprender, analizar y enfrentar los retos y oportunidades que se presentan continuamente.

En este sentido, considerando el avance democrático que se ha venido experimentando y en el marco de la gobernanza interactiva³, dentro de la cual el Gobierno Abierto y Participativo, es uno de los pilares que se tiene que promover, a fin de potenciar el desarrollo y fortalecimiento

1 Kooiman, Jan. "Governing as Governance". *Revista Instituciones y Desarrollo*, No 16. 2004: 171-194. Institut Internacional de Governabilitat Catalunya, Barcelona, España.

2 De acuerdo con Kooiman, el gobierno interactivo o socio-político será considerado como los acuerdos con los que tanto los actores públicos como los privados persiguen solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales, preocuparse por las instituciones sociales en las que estas actividades de gobierno tienen lugar y formular los principios de acuerdo con los que estas actividades se llevan a cabo.

3 Kooiman señala que la gobernanza interactiva o gobernanza sociopolítica tiende a ser un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración aspectos, oportunidades y problemas tanto del sistema de gobierno, como del sistema a gobernar, lo cual se aplica a interacciones público-público y público-privado.

de gobiernos efectivos, es conveniente destacar que estos últimos deben tener dos características importantes.

La primera, contar con un alto perfil público en el que las principales decisiones son tomadas bajo esquemas democráticos, siendo éstas abiertas, conocidas, consensuadas o aceptadas por las mayorías; y la segunda, promover el desarrollo de buenos gobiernos,⁴ es decir, gobiernos que den resultados y que dispongan de una amplia capacidad de respuesta institucional para atender y resolver los problemas públicos.

Por lo anterior, el objetivo del presente artículo es reflexionar sobre la rendición de cuentas, en el marco de la Gobernanza y del Gobierno Abierto y Participativo, considerando que a la par se deben promover elementos de corresponsabilidad ciudadana, fomentar la participación social en las políticas, acciones y decisiones de gobierno, generar mecanismos de mayor colaboración gobierno-sociedad, incrementar los estándares de integridad para los servidores públicos, propiciar el intercambio de buenas prácticas, contar con mayores instrumentos que promuevan el combate a la corrupción, así como las adecuaciones al marco legal que favorezcan la rendición de cuentas, con la finalidad de estar en posibilidad de plantear algunos escenarios para su instrumentación en los gobiernos locales.

Hacia la construcción de un concepto integral

Actualmente, el término “rendición de cuentas” se ha convertido en una pieza central de prácticamente todos los discursos públicos, esto debido a que en países como México, hemos transitado de un régimen cerrado y vertical a uno en proceso de apertura y más democrático; desde luego sin dejar de reconocer los desacuerdos que se han enfrentado.

4 El buen gobierno (*good Governance*) se reconoce por la forma de ejercer el poder público, el cual debe tener rasgos de eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, participación de la sociedad civil y estado de derecho. La integración de estos elementos revela la determinación del gobierno por utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social. (Martínez López, Cornelio. “Significado y Alcances de la Idea de Buen Gobierno”, en *Los Indicadores de Buen Gobierno en México y el Trabajo Legislativo*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP). Reporte CESOP, Núm. 37. 2010: 5. México).

Sin embargo, este avance democrático ha permitido el fortalecimiento de los mecanismos de elección de representantes y la definición de las características y facultades de las instituciones responsables de la toma de decisiones gubernamentales.

La rendición de cuentas es un requisito indispensable en todo gobierno democrático, le otorga legitimidad y contribuye a ponderar el bienestar común sobre los intereses particulares. Los ciudadanos deben ser enterados de los asuntos públicos y las autoridades están obligadas a informarles de manera oportuna y confiable.

Por ello, una vez planteados estos aspectos, el debate y la discusión ahora se centra en la organización y funcionamiento de los gobiernos democráticos, y es en este escenario de reflexión y análisis, que la rendición de cuentas ocupa un lugar protagónico al ser considerada como uno de los ejes rectores del Gobierno Abierto⁵.

En este sentido, y reconociendo la importancia que tiene la rendición de cuentas para los gobernantes y ciudadanos, son pocos los que definen con claridad qué significa y lo más importante, qué implica una rendición de cuentas efectiva.

La falta de una idea clara de lo que significa la rendición de cuentas, nos ha llevado a manejar un concepto que puede resultar contradictorio o poco útil para su instrumentación operativa, como mecanismo de control de las acciones de gobierno.

La literatura especializada en la materia ha identificado dos aspectos determinantes que no han permitido construir una definición operativa y conceptualmente sólida al presentar elementos que han llevado a reflexiones excluyentes o dicotómicas⁶.

-
- 5 Es aquel gobierno que asume el compromiso de garantizar que la administración y operación de todos los servicios públicos que el estado brinda puedan ser supervisadas por la comunidad, es decir, que estén abiertos al escrutinio de la ciudadanía. (Ramírez Alujas, Álvaro. "Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública". *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, No. IX, 2011: 101. España).
 - 6 Bovens, Mark. "Two Concepts of Accountability as a Virtue and as a Mechanism", en Ríos Cázarez, Alejandra. *Rendición de Cuentas: La Importancia de las Definiciones*. Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, No. 2. 2012: 9-13. México.

El primero de ellos plantea que la rendición de cuentas es un punto de llegada y por lo tanto un ideal a alcanzar, en contraposición a la idea que plantea, que se trata de una herramienta a través de la cual se puede lograr algo. Esta situación pone de manifiesto una confusión entre la rendición de cuentas como meta y la rendición de cuentas como un medio para alcanzar un fin.

El segundo aspecto está relacionado con la polisemia del término, situación que hace necesario construir una idea clara y argumentada sobre lo que debe entenderse por rendición de cuentas.

Por ello, la importancia de contar con una definición sólida, integral y argumentada, permite disponer de una base efectiva para identificar actores, mecanismos, situaciones y procesos que son fundamentales para implementar políticas públicas en materia de rendición de cuentas, ya que no hay que olvidar, como lo refiere Alejandra Ríos, "...definir el concepto es definirse en el debate"⁷.

¿Qué es la rendición de cuentas?

La reflexión contemporánea sobre la rendición de cuentas tiene su antecedente inmediato en el vocablo inglés *accountability*, el cual no tiene una traducción clara y precisa al español.

En algunas ocasiones se traduce como control, en otras como fiscalización y en otras tantas como responsabilidad; aunque la traducción más común y utilizada tanto en círculos académicos como políticos es la de rendición de cuentas.

Frente a esta situación, Andreas Schedler⁸ señala que "hay matices que separan los dos conceptos. Mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad".

7 *Ibid*, p. 12.

8 Schedler, Andreas. "¿Qué es la Rendición de Cuentas?". *Cuadernos de Transparencia*, número 3. 2009: 11. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.

Esto significa que el concepto de *accountability* es más integral ya que, además de entender a la rendición de cuentas como una obligación, también la concibe como un derecho, por lo que en este caso las obligaciones de unos -los servidores públicos- son los derechos de otros -los ciudadanos- por lo tanto, vincula a los que rinden cuentas y a los que exigen cuentas.

Por lo anterior, se puede establecer que la rendición de cuentas tiene dos vertientes. La primera implica la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre las decisiones que han tomado y las acciones que han realizado, para posteriormente justificarlas ante el público ciudadano; y la segunda, considera la posibilidad de sancionar a políticos y servidores públicos en caso de no haber cumplido con sus funciones y atribuciones o no haber observado la ley.

Asimismo, siguiendo a Schedler⁹, la rendición de cuentas se sustenta en tres ejes, a través de los cuales se puede:

1. Prevenir y corregir abusos de poder.
2. Obligar al poder a someterse al escrutinio ciudadano.
3. Forzarlo a explicar sus actos y someterlo a sanciones.

Con estas acciones, la rendición de cuentas permite realizar funciones de vigilancia, auditoría, fiscalización y penalización, todas ellas orientadas a limitar y controlar el ejercicio del poder, estableciendo de manera clara que su esencia y razón de ser es el ejercicio del mismo, y su objetivo principal reducir las incertidumbres que se presentan durante su ejercicio, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su funcionamiento, y mantenerlo dentro de las normas y procedimientos previamente establecidos, pero nunca eliminarlo.

Así, la fiscalización superior se considera la etapa de vigilancia y evaluación del gasto público realizada por el poder legislativo, a través de una entidad encargada para ello, que comprende la planeación, el desempeño y los logros del uso de los recursos públicos. Forma parte de los

⁹ *Ibid*, p. 12.

controles de tipo externo dentro de los mecanismos de la rendición de cuentas horizontal, como un verdadero sistema de pesos y contrapesos.

Las características que comparten las diversas entidades de fiscalización superior son, generalmente, las siguientes:

- Asumen el sistema de control y vigilancia de la función pública.
- Son entidades reconocidas socialmente y con fuerte peso moral.
- Están dotados de facultades de investigación, promoción de sanciones y emisión de recomendaciones.
- Mantienen independencia respecto al poder ejecutivo y cuentan con un grado importante de autonomía técnica y de gestión.

En este mismo sentido, tal como lo establecen las Normas Profesionales del Sistema Nacional de Fiscalización, Niveles 1 y 2, los organismos fiscalizadores tienen una alta responsabilidad ante la ciudadanía, como coadyuvantes de la correcta utilización de recursos y fondos públicos, del adecuado manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones de las autoridades responsables¹⁰.

Antecedentes en nuestro país

El 16 de noviembre de 2014 se conmemora el 190 aniversario del origen de la institución encargada de la revisión y fiscalización del uso y destino de los recursos públicos autorizados para el impulso del desarrollo nacional y el bienestar de la población, consagrada en la norma suprema del país y con atribuciones legalmente conferidas por la legislación reglamentaria.

Desde sus orígenes, nuestro país ha contado con diversos instrumentos de rendición de cuentas y control, ya que sin ellos no hubiera sido posible el desarrollo de las grandes culturas en el territorio nacional. "La premisa simple y llana de recoger y repartir el tributo y consumirlo en

10 Auditoría Superior de la Federación, Secretaría de la Función Pública, "Normas Profesionales del Sistema Nacional de Fiscalización, Niveles 1 y 2", México D.F. 2013.

bienestar de toda la sociedad, fue lo que llevó a un estricto control a cargo del Tlatoani, quien personalmente llevaba a cabo la tarea de supervisar el ingreso, su recuento y distribución¹¹.”

El antecedente más antiguo durante la colonia se remonta al Tribunal Mayor de Cuentas creado por las Cortes Españolas en 1453, el cual fiscalizaba las funciones de la hacienda real¹². En 1524 se creó el Tribunal Mayor de Cuentas de la Nueva España, institución encargada de revisar los gastos realizados en la expedición de Hernán Cortés y que funcionó durante tres siglos.

En el México Independiente, fue a partir de 1824, con la expedición de la primera Constitución Federal de nuestro país, cuando se establece en la facultad exclusiva del Congreso General para fijar los gastos generales de la Nación, definir las contribuciones necesarias, determinar su inversión y tomar anualmente las cuentas de gobierno.

El 16 de noviembre de ese año se expidió el Decreto de Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, por el cual se suprimió el Tribunal Mayor de Cuentas y se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano dependiente de la Cámara de Diputados, al que se concedió la función de examinar y glosar las cuentas de la Hacienda y del Crédito Público. Sin embargo, pasaron más de 70 años para que en 1896 se expidiera la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda¹³.

Posteriormente, con la Constitución de 1917 se introdujeron cambios y adiciones sustanciales como la obligación de la Cámara de Diputados de revisar las cuentas públicas, dentro del periodo de sesiones inmediato siguiente al año referido de las mismas, así como la facultad del Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

11 Andrade Martínez, Víctor Manuel. “Evolución del Marco Jurídico de la Fiscalización Superior en México”. *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*. Año 3, número 4, 2013, pp. 59-73. México.

12 Auditoría Superior del Estado de Puebla. Disponible en: <<http://www.auditoriapuebla.gob.mx/>>

13 Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. Disponible en: <<http://www.osfem.gob.mx/>>

En época más reciente, en 1978 se elaboró la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, definiéndola como el Órgano de Control y Fiscalización, dependiente de la Cámara de Diputados, encargada de revisar las cuentas públicas, con el objeto primordial de vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos, lo que constituía una de las demandas más sentidas de la sociedad.

Aún con la cantidad de relevantes disposiciones jurídicas nacionales en la materia, existían serias limitaciones para la operatividad de la Contaduría Mayor de Hacienda, así como de los órganos internos de fiscalización de las diversas dependencias y entidades del gobierno.

Los aspectos más evidentes de esas carencias eran la limitación en sus facultades para la revisión de la Cuenta Pública, la extemporaneidad de la emisión de resultados de su revisión, el no contar con una garantía legal plena en su autonomía de gestión, así como lo confuso de su propia denominación, aunado al poco conocimiento que la población del país tenía de su carácter y atribuciones.

Lo anterior propició que tanto el propio Ejecutivo federal como los diversos partidos y organizaciones políticas, especialmente los que cuentan con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, se preocuparan por incorporar el tema del órgano superior de fiscalización como un punto fundamental de la agenda para la reforma del Estado.

Estos actores políticos coincidieron en el objetivo de crear una auténtica e imparcial instancia superior de revisión y auditoría de los poderes de la unión y de los organismos con autonomía constitucional, propósito que además se complementaría con el esfuerzo que se había emprendido por organizar las instancias de control interno de los poderes concediéndoles un enfoque preventivo que se vinculara al desarrollo y modernización de la administración pública.

Por lo anterior, el 28 de noviembre de 1995 se presentó una iniciativa de reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de nuestra Carta Magna, cuya finalidad consistía en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, surgiendo más adelante, la Auditoría Superior de la Federación.

Entre los objetivos de la iniciativa destacaron: la modernización en su función pública; el ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos; fungir como un auténtico órgano de auditoría independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones y que fuera reconocido por la ciudadanía en general.

El 30 de julio de 1999 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación*, las reformas a los artículos constitucionales 73, 74 y 79, de las que nació la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, marcando el inicio de la transformación institucional en México, tanto de la regulación como del órgano fiscalizador, sus relaciones y procedimientos en materia del control *ex post* de la Cámara de Diputados sobre el gasto público federal. El 20 de diciembre del 2000, esta cámara aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación¹⁴.

Las reformas pretendían abatir la corrupción y disminuir las ineficiencias de los tres poderes de la unión en los distintos órdenes de gobierno al fortalecer la facultad de fiscalización, a través de un órgano con mayor independencia y autonomía dotado de mayor oportunidad en su trabajo. Este órgano tendría un carácter técnico imparcial y con autonomía de gestión sobre su organización, recursos, funcionamiento y resoluciones, pero dependiente de la Cámara de Diputados.

De igual forma, estas reformas pretendían colocar a nuestro país en sintonía con la tendencia mundial de fortalecer los órganos superiores de fiscalización y otorgarles el reconocimiento expreso de su autonomía técnica, así como la ampliación de sus funciones tradicionales, para emprender a plenitud tareas de verificación de principios contables, verificación de la legalidad, auditoría financiera y potestad de evaluación, tanto de desempeño como de resultados.

Estos cambios permearon en las entidades federativas. Por ejemplo, en el estado de Puebla, dos años más tarde, en junio de 2001, se creó la

14 "Fiscalización Superior en México". *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria*. 185 Aniversario (1824- 2009). H. Cámara de Diputados. Auditoría Superior de la Federación. Septiembre, 2009. Editorial Color, S.A. de C.V.

Ley del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla lo cual propició que en julio del mismo año la Contaduría Mayor de Hacienda evolucionara a Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla.

Posteriormente, y marcando un hito en la fiscalización superior en el estado de Puebla, el 29 de noviembre de 2012 el Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Puebla se transformó en Auditoría Superior del Estado de Puebla (Auditoría Superior) de acuerdo a lo que establecía el artículo quinto transitorio de la declaratoria que contiene el decreto del Congreso del Estado por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla publicado el 28 de noviembre en el Periódico Oficial¹⁵.

El Sistema Nacional de Fiscalización

Para fortalecer las acciones de fiscalización y rendición de cuentas en México, en el marco de la XIII Asamblea General Ordinaria de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), se reiteró la necesidad de instrumentar un Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), a través del cual se integrara el control interno y la fiscalización externa como mecanismos indispensables para garantizar una adecuada supervisión, evaluación y control del gasto público, desarrollando esquemas similares en los estados y municipios del país¹⁶.

De esta manera, el Sistema Nacional de Fiscalización surgió de la necesidad de formar un frente común, en todos los órdenes de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis, para examinar a fondo la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos, con el fin de evitar la dispersión en la vigilancia del uso de los recursos públicos y tomar acciones concretas orientadas a buscar un mejoramiento en la situación.

Se define como el conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, que buscan establecer un ambiente de coordina-

15 Edificio de la Auditoría Superior del Estado de Puebla. *Una puerta para la rendición de cuentas*. Editorial El Colegio de Puebla A.C. México.

16 Celebrada en Mazatlán, Sinaloa los días 28 y 29 de Abril de 2010.

ción efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país, para trabajar con una misma visión profesional, con estándares similares, valores éticos y capacidades técnicas, para dar certidumbre a los entes auditados y garantizar a la ciudadanía que la revisión del uso de los recursos públicos se hiciera de manera ordenada, sistemática e integral¹⁷.

Su implementación consolidó la labor efectiva en materia de fiscalización de los recursos públicos de los tres órdenes de gobierno, sin rebasar sus marcos legales de actuación a efecto de desempeñar de manera coordinada una serie de actividades que favorezcan los procesos auditores, mediante el intercambio efectivo de información, una homologación en la manera de planear, ejecutar y reportar los trabajos de auditorías, y un compromiso y obligación de las partes por cumplir con los deberes que se derivan de este Sistema.

Así, el Sistema Nacional deberá promover las adecuaciones legales necesarias que permitan articular de manera eficiente y eficaz la coordinación entre sus miembros, respetando su autonomía y con el cuidado permanente del respeto a las atribuciones, normatividad e independencia de todos los integrantes, sin que ello implique la subordinación al mismo.

En este sentido, la fiscalización superior debe ser concebida como una actividad técnica que, en gran medida, se desenvuelve en la esfera de lo político¹⁸; no debe ser entendida como un recurso para sancionar prácticas incorrectas o dolosas de funcionarios públicos, sino como una herramienta para revisar acciones de gobierno, corregir desviaciones y mejorar el desempeño.

Para garantizar la calidad y el prestigio que requieren los procesos que realiza el Sistema, se integraron seis principios que en su conjunto y en interacción, forman una estructura que debe contemplarse en todas las acciones que se lleven a cabo, a efecto de convertirla en un referente obligado para la administración pública, siendo estas:

17 Sistema Nacional de Fiscalización. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion>

18 Fuentes Castro, Benjamín. "Democracia y Fiscalización: Modelos y Aportaciones". *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, número 5. 2013. México.

- Transparencia
- Oportunidad
- Imparcialidad
- Rigor técnico
- Integralidad
- Confiabilidad

A pesar de que existe un número importante de mecanismos de control y supervisión tanto internos como externos, los esfuerzos para vigilar el desempeño de los entes auditables, así como el uso de los recursos públicos en los tres órdenes de gobierno se encuentran fragmentados, o en su caso, atomizados, lo que ha generado opacidad y discrecionalidad.

En este sentido, al no contar con un sistema que ofrezca información relevante de las auditorías realizadas, resulta complejo contribuir a una efectiva asignación de recursos basada en resultados.

Para una mayor eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, se consideró necesaria la incorporación de todos los órganos que realizan actividades de fiscalización en el país, independientemente del poder o el orden de gobierno al que correspondan, motivo por el cual el Sistema se integra por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, las Entidades de Fiscalización Superior de las entidades federativas y los Órganos Estatales de Control.

La inclusión de estas instancias tiene como consecuencia generar condiciones que permitan un mayor alcance en las revisiones y asegurar que los beneficios de la fiscalización lleguen a todos los órdenes de gobierno, en especial al municipal, que representa para los ciudadanos el contacto más directo con las autoridades gubernamentales.

Asimismo, para contar con un efectivo Sistema Nacional de Fiscalización, particularmente en lo relativo al seguimiento al gasto federalizado,

es importante fortalecer las atribuciones y los mecanismos de coordinación de las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL)¹⁹ y la Auditoría Superior de la Federación, lo cual permitiría garantizar una cobertura integral de la cuenta pública en este tipo de fondos públicos.

Por ello, en la medida en que existan mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno, se fortalezca y funcione de manera eficiente el Sistema Nacional de Fiscalización, se estarán estableciendo las condiciones operativas para que la auditoría gubernamental contribuya al fortalecimiento de la rendición de cuentas en México, tomando en consideración el peso que tiene la fiscalización superior en cuanto a establecer un mayor equilibrio entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial²⁰.

Para implementar y fortalecer el Sistema es indispensable sustentar las acciones de todos sus integrantes en cuatro elementos, con la finalidad de avanzar de manera paralela y sustancial en el cumplimiento de sus objetivos, siendo estos los siguientes:

- Lograr el mismo nivel de compromiso, a efecto de lograr una cobertura realmente nacional y homogénea.
- Establecer metas de corto, mediano y largo plazos que den continuidad a los esfuerzos de manera coherente y verificable.
- Propiciar el intercambio efectivo de información y coordinación eficaz entre las instituciones integrantes.
- Promover las adecuaciones legales necesarias que permitan articular de manera eficiente y eficaz las acciones del Sistema, respetando en todo momento la soberanía de cada actor²¹.

19 "Mapa de Fiscalización del Gasto Federalizado". Auditoría Superior de la Federación. 2013, pp. 5-9. México.

20 Fuentes Castro. *op. cit.*, p. 18.

21 Sistema Nacional de Fiscalización. Información General del SNF (v. 26 de febrero de 2014)

Finalmente, y a efecto de consolidar los objetivos y compromisos pactados al interior del Sistema Nacional de Fiscalización, se constituyeron cuatro grupos de trabajo:

- Grupo de trabajo en visión estratégica: instancia responsable de desarrollar la estrategia global que oriente la consolidación del Sistema.
- Grupo de trabajo en normas profesionales: responsable de la generación de un marco de normas profesionales para el Sistema, a partir del marco normativo de la INTOSAI, aplicable en los contextos de fiscalización externa y auditoría interna, y válido en los tres órdenes de gobierno.
- Grupo de trabajo en control interno: responsable de generar una estrategia para homologar la normativa en materia de control interno, que sea aplicable en los tres órdenes de gobierno.
- Grupo de trabajo sobre responsabilidades a servidores públicos: instancia creada con el encargo de fortalecer el papel de la fiscalización en el marco de la promoción, determinación y fincamiento de responsabilidades a servidores públicos.

Rendición de cuentas y gobiernos locales

En la última década, los gobiernos locales han adquirido un papel protagónico en el escenario político administrativo, esto debido a que se ha generado un movimiento importante encabezado por académicos, estudiosos, gobierno federal, estatal y asociaciones de gobiernos locales de fortalecimiento institucional de los municipios.

En específico, la consolidación del sistema de rendición de cuentas en los gobiernos locales, se observa en el diseño de esquemas institucionales más participativos, no sólo en asuntos financieros, sino a través de conceptos de eficiencia y eficacia del actuar público, que permiten sustentar la toma de decisiones en argumentos de alto nivel técnico.

Como resultado de las reformas al Artículo 115 Constitucional, ahora los municipios gozan de mayor autonomía financiera, tienen la posibilidad de generar acuerdos de coordinación intermunicipal para la ejecución de obras conjuntas con una visión metropolitana y allegarse de recursos a través de fuentes alternas, tanto nacionales como internacionales, entre otras.

Asimismo, el municipio como orden de gobierno es muy importante para el desarrollo de la vida económica y el bienestar de la sociedad, ya que es el responsable de operar un conjunto de disposiciones administrativas para la apertura de negocios, la prestación de servicios públicos, la expedición de licencias y permisos, el crecimiento urbano, la participación ciudadana, la convivencia armónica y la paz social para los munícipes.

Por otra parte, los municipios han sido un referente importante en el proceso democratizador y de modernización administrativa en los últimos años, lo que ha puesto en el centro de la discusión el tema de la rendición de cuentas como una condición necesaria de un gobierno moderno, de resultados y con un alto perfil público.

En este sentido diversos estudios (Cabrero, 2000; Ugalde, 2002; Olvera, 2009; Cejudo y Ríos Cázares, 2010) observatorios ciudadanos (CIMTRA, IMCO), la propia Auditoría Superior de la Federación (ASF) y las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados, han identificado la fragilidad institucional del municipio para responder de manera efectiva a sus obligaciones en materia de transparencia y de rendición de cuentas²².

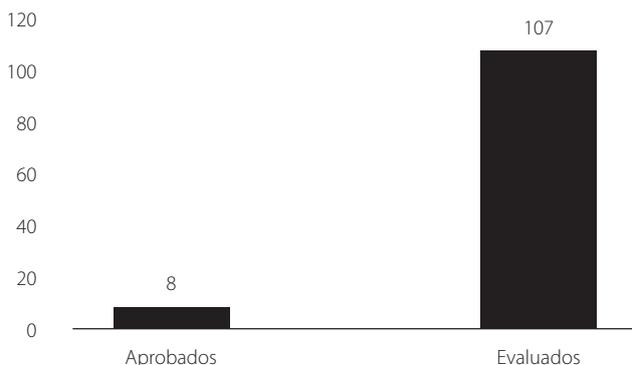
Frente a esta situación, se han definido una serie de interrogantes que sirven de marco orientador para superarla, entre las que destacan: ¿existe un diagnóstico municipal en materia de rendición de cuentas?; ¿el marco jurídico existente es el adecuado para garantizar la rendición de cuentas?; ¿en qué medida la reelección de alcaldes fortalece la rendición de cuentas?; ¿qué cambios se requieren para mejorar la rendición de cuentas en los municipios?; entre otras.

22 Bautista Farías, José. "La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Municipales: diagnóstico y propuestas". *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, número 5, 2013, p. 53. México.

A continuación se presenta un panorama general sobre la situación que guarda la rendición de cuentas en los municipios de México.

- Según datos del *Ranking* de Transparencia 2011 publicado por CIMTRA²³, de 107 municipios evaluados en 12 estados, sólo 8 de ellos (7%) aprobaron las mediciones de transparencia.

Gráfica 1. Municipios evaluados en materia de Transparencia



Fuente: Elaboración propia con datos de CIMTRA 2011.

- Los resultados de las evaluaciones aplicadas, arrojan que los promedios de calificación obtenidos en cada uno de los rubros son muy bajos, ya que ninguno alcanzó niveles aprobatorios (60 puntos). Esto significa que menos del 9% de los municipios aprueban las evaluaciones y más del 50% de ellos obtiene calificaciones inferiores a 10 puntos de 100 que se establecen como parámetro de evaluación²⁴.
- Las áreas más transparentes de los municipios evaluados fueron los rubros de atención ciudadana y de cabildo, esto debido a que la información es de uso cotidiano en los ayuntamientos. Por su

23 *Ibid*, p. 54. Ciudadanos por Municipios Transparentes, evalúa 9 rubros: gastos, obras, bienes y usos, administración, urbanidad, consejos ciudadanos, participación ciudadana, cabildo y atención ciudadana. Disponible en: www.cimtra.org.mx

24 Bautista Farías, José. *op. cit.*, p. 55.

parte, las áreas menos transparentes fueron las relacionadas con los asuntos urbanos, gastos, inventarios y consejos ciudadanos²⁵.

- Con base en datos del Índice de Información Municipal Presupuestal elaborado por el IMCO en 2013, el 78% de los municipios evaluados incumplen condiciones mínimas vinculadas a la rendición de cuentas de su gasto público.²⁶

En materia de rendición de cuentas y siguiendo el estudio realizado por Cejudo y Ríos Cázares (2010)²⁷, a nivel municipal, encontramos los siguientes datos:

- El 78% de los municipios reportaron contar con una contraloría en operación y el 22% no.
- La tesorería es fundamental para elaborar información para la rendición de cuentas; sin embargo, enfrenta una falta de capacidades organizacionales y de personal calificado para desarrollar estas funciones.

En cuanto al marco jurídico, particularmente en lo referente al ejercicio del gasto, la Auditoría Superior de la Federación elaboró un diagnóstico, en el que se identificaron los siguientes aspectos.

Dentro del gasto federalizado se establecen varios fondos dentro del rubro de transferencias a municipios y cada uno de ellos tiene regulaciones específicas, tal es el caso del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) del Ramo 33, el cual tiene que observar al menos 20 ordenamientos legales. Esto significa que el marco normativo en este rubro es genérico, lo que puede provocar una falta de cumplimiento de la norma, opacidad y discrecionalidad en el manejo de recursos federales.

25 *Ibid*, p. 55.

26 Instituto Mexicano de la Competitividad. Índice de Información Presupuestal Municipal 2013, México. Disponible en: <www.imco.org.mx>

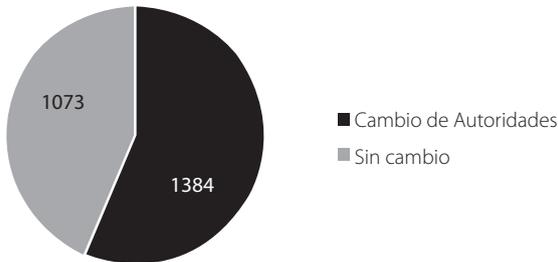
27 Cejudo, M.G. & Ríos Cázares, Alejandra. "La Rendición de Cuentas del Gobierno Municipal", en la Estructura de la Rendición de Cuentas en México, Merino, M., López Ayllón y Cejudo, G., Coords., UNAM-CIDE. 2010 México.

En lo relativo a la reelección de presidentes municipales, existen posiciones divergentes por parte de los estudiosos del tema.

Las posiciones a favor afirman que la reelección de alcaldes generaría un mayor compromiso de las autoridades hacia los ciudadanos, esto debido a que los políticos se verían premiados al ser reelectos y en consecuencia los electores, recibirían mejores bienes y servicios al aprovechar la experticia adquirida en cargos anteriores por parte de los gobernantes.

En este sentido, con la reelección de alcaldes, se espera disminuir la movilidad de autoridades locales cada tres años, ya que tan sólo en este año electoral, el 54%, es decir, mil 384 municipios de 13 entidades federativas sustituirán a sus gobernantes²⁸, lo que sin duda impactará la calidad de vida de sus ciudadanos como resultado de la visión de gobierno que implementarán las nuevas autoridades.

Gráfica 2. Relevo de autoridades municipales en 2013



Fuente: Elaboración propia con datos del IFE 2013.

Por otra parte encontramos coincidencias en un grupo de académicos²⁹, en el sentido de que si bien es necesaria la reelección de alcaldes, esto no es suficiente, ya que lo que se requiere es fortalecer la arquitectura de

28 Disponible en: <<http://www.infoeleccionesmexico.com/resultados-elecciones-mexico.php>>

29 Merino, M. *Para Entender el Régimen Municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. Instituto Electoral del Estado de Jalisco. 2007. México; Bazdreh Parada, Miguel. "El Municipio en Jalisco en el mundo contemporáneo. Aportaciones para una enciclopedia de la época", Solís Gadea H. R. y Planter Pérez, K. A., Coords., Tomo II, Derecho, Economía y Política, Universidad de Guadalajara. 2010: 429-439. México; Olvera, Alberto. "La Rendición de Cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana". *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas*, No. 2. 2009. México.

los gobiernos municipales, rediseñar las estructuras de la representación política -para evitar que en el último año de gestión, las autoridades municipales descuiden su quehacer institucional- y abrir espacios efectivos a la participación ciudadana.

Asimismo, existen posturas diversas que establecen la conveniencia de fortalecer la profesionalización de los servidores públicos y en su caso el establecimiento de sistemas que garanticen la permanencia o continuidad en sus puestos, la capacitación, el desarrollo y la evaluación del desempeño profesional.

Se observa que las posturas son diversas y que las dos primeras no excluyen a esta última, que apuesta por el capital humano como factor de cambio en el ámbito municipal.

Adicionalmente, las labores que realizan las Entidades de Fiscalización Superior de los Estados contribuyen sustantivamente con la fiscalización, tanto de recursos federales, como de recursos estatales y municipales, situación que coadyuva con el fortalecimiento de la rendición de cuentas en los diferentes órdenes de gobierno. Estas acciones de fiscalización a municipios se suman a las que realiza permanentemente la Auditoría Superior de la Federación, con el propósito de contribuir con la generación de valor; cabe destacar que dicha institución ha asumido la responsabilidad de promover tan relevante tema.

En síntesis, para superar estos desafíos y fortalecer la rendición de cuentas en los gobiernos municipales, es necesaria una amplia discusión, el análisis de la arquitectura municipal y la profesionalización de los servidores públicos, así como atender y combatir de manera efectiva dos temas sustantivos que impactan negativamente el funcionamiento del gobierno, la corrupción y la impunidad.

Los avances en la construcción de un sistema de rendición de cuentas en nuestro país son significativos; sin embargo, los retos son aún mayores para consolidar una cultura que nos permita asegurar que las prácticas de gobierno en esta materia se realicen de forma eficaz y eficiente.

La intensa vigilancia en los recursos públicos, en ocasiones ha dejado al descubierto inconsistencias e irregularidades por parte de las estructuras gubernamentales, las cuales no necesariamente aplican los recursos de forma transparente y eficiente, convirtiendo a la fiscalización como una importante función del Estado en contra de la corrupción.

Todavía queda mucho por hacer en el combate a la corrupción e impunidad; sin embargo, la coordinación debe incrementarse entre los tres órdenes de gobierno y las entidades de control interno y externo en materia de rendición de cuentas, bajo la premisa que dicha coordinación no implica subordinación; ello permitirá impulsar conciencias entre los actores públicos, fortalecer la transparencia, así como transitar hacia gobiernos más abiertos y participativos que centren su actuar en la generación de valor a la sociedad.

El esfuerzo por posicionar a las entidades de fiscalización como instituciones confiables y de gran reconocimiento social, es sin duda uno de los grandes desafíos que se ha alcanzado al garantizar un trabajo objetivo, sin intereses políticos y privilegiando el actuar en aras de la legalidad y la rendición de cuentas.

Conclusiones

Después de haber realizado una breve descripción sobre los retos y perspectivas que enfrentan los gobiernos municipales en México en materia de rendición de cuentas, se pueden establecer las consideraciones siguientes:

1. En un escenario de apertura y pluralidad democrática, los gobiernos están obligados a someter al análisis y escrutinio ciudadano su actuación, así como a rendir cuentas de sus decisiones.
2. En un gobierno democrático, más abierto y participativo, las decisiones públicas más importantes deben ser claras, conocidas y aceptadas, en su mayoría, por los miembros de la sociedad.

3. El tema de rendición de cuentas se ha colocado como estratégico y de primer orden en la agenda de gobierno, debido a que está vinculado con valores y conceptos promovidos por diversos grupos sociales. Un manejo transparente y honesto de los recursos públicos remite a una práctica ética de la función pública, por ello, es en función de su presencia o ausencia que se analizan los resultados sobre la gestión de instituciones y servidores públicos.
4. La rendición de cuentas debe ser una práctica permanente por parte de los servidores públicos, ya que con ello se logra fortalecer la relación de confianza entre gobernantes y gobernados, toda vez que por disposición legal todas las dependencias y entidades que manejan recursos públicos están obligadas a rendir cuentas a los ciudadanos.
5. Para fortalecer la rendición de cuentas en los municipios, es necesario redefinir su diseño institucional en diferentes vertientes; por un lado la viabilidad de una mayor autonomía económica y financiera; y por el otro, establecer canales efectivos de participación ciudadana, así como reforzar los mecanismos de control interno y dar cumplimiento a la normatividad en materia de Fiscalización Superior, ya que con ello se promueve la pluralidad, la inclusión y la deliberación de aquellos temas que les son importantes, como la transparencia y la rendición de cuentas.
6. Es necesario respetar las particularidades que existen en los 3 órdenes de gobierno, para que cada uno, dentro de sus respectivas competencias, sin invadir las esferas legales de su actuación y sin que exista subordinación entre ellos, puedan de manera coordinada hacer frente común a los grandes desafíos que tiene la nación.
7. Homologar los criterios, procedimientos, técnicas y modelos que contribuyan a la disminución de la fragmentación en materia de fiscalización superior y rendición de cuentas.
8. Generar sistemas de evaluación del desempeño con una metodología sólida que permita establecer indicadores internos que

faciliten la toma de decisiones y de referencia externa para la implementación de buenas prácticas de gobierno.

9. En suma, sin dejar de reconocer que existen avances importantes en materia de rendición de cuentas, aún queda trabajo por realizar; por ello, se requiere avanzar en los siguientes tópicos:
- Coordinar acciones para lograr su efectiva operación e instrumentación.
 - Contar con perfiles adecuados, fortaleciendo sus competencias, así como la profesionalización de los servidores públicos.
 - Generar y difundir una cultura de rendición de cuentas.
 - Considerar presupuestos que apoyen el proceso de implementación de herramientas orientadas a los usuarios.
 - Invertir en el desarrollo y uso de tecnologías de la información.
 - Fortalecer las capacidades administrativas de los tres órdenes de gobierno.
 - Elevar los niveles de integridad en el servicio público, mediante instrumentos y herramientas que permitan combatir la corrupción y cerrar el paso a la discrecionalidad, creando procesos más objetivos y sistemáticos.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y Gestión Pública*, FCE, 2006, México.

Andrade Martínez, Víctor Manuel. "Evolución del Marco Jurídico de la Fiscalización Superior en México", *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, año 3, número 4, 2013, México.

Bautista Farías, José. "La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Municipales: diagnóstico y propuestas", *Revista Técnica sobre rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, número 5, 2013, México.

Bazdrech Parada, Miguel. "El Municipio en Jalisco en el mundo contemporáneo", *Aportaciones para una enciclopedia de la época*, Solís Gadea H. R. y Planter Pérez, K. A., (coords.), Tomo II, Derecho, Economía y Política, Universidad de Guadalajara, 2010, México.

Bovens, Mark. "Two Concepts of Accountability as a Virtue and as a Mechanism", en Ríos Cázares, Alejandra. "Rendición de Cuentas: La Importancia de las Definiciones". *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, número 2, 2012, México.

Cejudo, M.G. & Ríos Cázares, Alejandra. "La Rendición de Cuentas del Gobierno Municipal", en *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, Merino, M., López Ayllón y Cejudo, G., (coords.), UNAM-CIDE, 2010, México.

Fiscalización Superior en México. "Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria", 185 Aniversario (1824-2009). H. Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, Septiembre, 2009, Editorial Color, S.A. de C.V.

Fuentes Castro, Benjamín. "Democracia y Fiscalización: Modelos y Aportaciones". *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, número 5, 2013, México.

Kooiman, Jan. "Governing as Governance", *Revista Instituciones y Desarrollo*, número 16, 2004, Institut Internacional de Governabilitat Catalunya, Barcelona, España.

"Mapa de Fiscalización del Gasto Federalizado". Auditoría Superior de la Federación, 2013.

Martínez López, Cornelio. "Significado y Alcances de la Idea de Buen Gobierno", en *Los Indicadores de Buen Gobierno en México y el Trabajo Legislativo*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), número 37, agosto, 2010, México.

Merino, M. "Para Entender el Régimen Municipal en los Estados Unidos Mexicanos", Instituto Electoral del Estado de Jalisco, 2007, México.

----- López Sergio y Guillermo Cejudo, (coords.) "La Estructura de la Rendición de Cuentas en México", México, 2010, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, Serie Doctrina Jurídica, No. 551.

Olvera, Alberto. "La Rendición de Cuentas en México: diseño institucional y participación ciudadana", *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas*, número 2, 2009, México.

Ramírez Alujas, Álvaro. "Gobierno Abierto y Modernización de la Gestión Pública" *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, No. IX. 2011, España.

Rivas Tovar, Luis Arturo y Ocampo García, Blanca Leticia De Alba. "Estructuras de organización y competencias de los órganos de fiscalización en países desarrollados y su comparación con el caso de México", *Universidad & Empresa*, volumen 5, número 11, diciembre, 2006, Universidad del Rosario. Colombia, pp. 33-61.

Schedler, Andreas. "¿Qué es la Rendición de Cuentas?", *Cuadernos de Transparencia*, número 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2009, México.

Toledo Villalpando, Erik Andrés. "La rendición de cuentas (accountability) y la retórica de la nueva gestión pública", *Revista Espacios Públicos*, Vol. 12, núm. 24, abril, 2009, Universidad Autónoma del Estado de México, México.

Consultas en línea

"Índice de Información Presupuestal Municipal". Instituto Mexicano de la Competitividad, 2013, México. Disponible en: <www.imco.org.mx>



La Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación

Licenciado Juan Gorráez Enrile*

La Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación nace con la intención de ser un ente de enlace y de coordinación entre la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Estatales de Control de cada una de las entidades federativas.

A través del intercambio de experiencias y trabajo conjunto ha contribuido a la profesionalización y mejora administrativa de sus integrantes y al mejor cumplimiento de sus responsabilidades para con la ciudadanía.

El presente artículo se referirá de manera general a la composición de la Comisión, así como a algunos de los temas que actualmente son abordados por ella.

El diario quehacer de los Órganos de Control implica retos compartidos, tales como el combate a la corrupción, a la opacidad, el fortalecimiento de la ética pública, la mejora administrativa, el impulso de la participación social en la vigilancia de los recursos públicos, el fortalecimiento del control interno, la homologación de criterios de auditoría y fincamiento de responsabilidades, por citar sólo algunos.

* Licenciado en Derecho por la UNAM, ha sido servidor público municipal, estatal y federal desde 1965. En la administración del gobernador de Querétaro, José Calzada Rovirosa, fue secretario del Trabajo; actualmente es secretario de la Contraloría del Poder Ejecutivo del Estado y coordinador nacional de la Comisión Permanente de Contralores Estados - Federación.

Sobre esos temas, y otros más, versa el trabajo que se realiza en el seno de la Comisión.

En primer término tenemos el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

Si entendemos por SNF el conjunto de normas, principios y capacidades técnicas orientadas a que la auditoría sea más ordenada, sistemática e integral, debemos asumir que los organismos fiscalizadores tenemos una gran responsabilidad al emitir nuestra opinión respecto de la forma en que son ejercidos los recursos públicos, por lo que me parece de suma importancia trabajar en un marco teórico para que esta delicada tarea, bajo nuestra responsabilidad, se realice de forma profesional e independiente, de manera que asegure su calidad, contribuyendo así a la buena gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas.

El compromiso que tenemos en la implementación del Sistema Nacional de Fiscalización nos permitirá establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización, con la finalidad de trabajar en lo posible bajo una misma visión profesional, con estándares similares, valores éticos y capacidades técnicas, para garantizar a la ciudadanía que la revisión del uso de los recursos públicos se realiza de una manera ordenada, sistemática e integral.

De igual forma, en la consolidación del SNF resulta prioritario que los entes de fiscalización y de control tengamos un lenguaje común, que coadyuve a un mejor resultado de nuestro trabajo.

Por otra parte, la participación social es imprescindible en la fiscalización pública, por lo cual se ha impulsado a la contraloría social, y la implementación de nuevos modelos que permitan a la sociedad involucrarse en la materia, tales como testigos sociales, observatorios ciudadanos, usuarios simulados, etcétera.

A través de la contraloría social se genera confianza, la confianza propicia la participación; la participación social enriquece el quehacer gubernamental.

Es indispensable que sigamos implementando mecanismos que contribuyan a impulsar la participación de la sociedad en la evaluación de las

obras y acciones de las que son beneficiarios y reconocer, como ha sido el caso, las mejores acciones. Es así que la Comisión ha impulsado el Premio Nacional de Contraloría Social, que reconoce a los mejores trabajos de la sociedad en la materia.

En otro tema, las normas de control interno coadyuvan al imperativo de lograr objetivos, elevar el desempeño institucional y consolidar la rendición de cuentas.

El control en el entorno de trabajo es el fundamento para el eficiente funcionamiento de una organización, e influye directamente en la sensibilización de los servidores públicos.

El control interno tiene que evaluar las actividades del gobierno y así promover la correcta y transparente ejecución del gasto, la eficiencia de sus actos y operaciones, así como el logro de sus resultados, para contribuir con el cumplimiento de los fines y metas institucionales. La deficiencia en la ejecución del gasto público se puede remediar generando capacidades y habilidades del personal responsable, para optimizar la calidad de servicios, haciendo más ágiles y dinámicas sus funciones y ejecutando proyectos de inversión social de mayor urgencia que generen mayor desarrollo.

Por otra parte, la detección de mejores prácticas gubernamentales, y su implementación en otras entidades, también es una acción que se impulsa de forma decidida por la Comisión. El ejercicio público es dinámico, requiere de una constante evaluación y valoración. El ciudadano merece trámites ágiles y eficientes, que desalienten la corrupción y contribuyan al crecimiento económico.

Los rubros anteriormente citados son parte de las líneas de acción que impulsa la Comisión, a través de las diferentes regiones en las que se han conformado grupos de trabajo y que desarrollan en lo particular temas específicos. A continuación me refiero a cada una de ellas, señalando las entidades integrantes y el tema que les corresponde en el Programa Anual de Trabajo:

Tabla 1. Programa anual de trabajo

Región	Integrantes	Temas
Noroeste	Baja California, Chihuahua, Sinaloa, Baja California Sur y Sonora	Evaluación de la Gestión Pública y Sistemas de Control Interno
Noreste	Durango, Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí y Tamaulipas	Revisión de Recursos Federales Transferidos y Creación de Capacidades
Centro Occidente	Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit y Zacatecas	Innovación y Simplificación Administrativa
Centro Pacífico	Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Querétaro, Morelos y Guerrero	Transparencia y Difusión Institucional
Centro Golfo Istmo	Oaxaca, Tlaxcala, Hidalgo, Puebla y Veracruz	Contraloría Social
Sureste	Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.	Jurídico Normativo

El Programa de Trabajo de manera detallada y las Líneas de Acción pueden leerse en la siguiente dirección:

http://www.comisioncontralores.gob.mx/images/docs/programa_de_trabajo_2014jul14.pdf

La Comisión tiene un coordinador nacional y cada una de las regiones tiene un coordinador regional. Tanto uno como otros son electos de forma democrática por sus pares y la duración en su encargo es de un año.

Se cuenta con lineamientos que dan sustento al actuar de la Comisión, cuyo órgano máximo es la Asamblea Plenaria, que es presidida por el titular de la Secretaría de la Función Pública, en este caso el licenciado Julián Alfonso Olivas Ugalde, subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas, y encargado del despacho de esta dependencia federal, quien, junto con el contador público Raúl Sánchez Kobashi, subsecretario de Control y Auditoría de la Gestión Pública y presidente suplente de la Comisión, ha puesto especial interés, con su

presencia, empeño y compromiso, en que los trabajos se desarrollen coordinada y exitosamente y redunden cabalmente en la consecución de los objetivos comunes.

Nota: Para conocer más de la Comisión, visite nuestro portal:
<http://www.comisioncontralores.gob.mx>



La fiscalización superior y su impacto en las finanzas públicas

Maestro Pedro Ángel Contreras López*

Introducción

Hoy en día, la fiscalización y rendición de cuentas, entendiendo la primera como la facultad del poder legislativo de revisar la cuenta pública y la segunda como la obligación de todos los entes que manejan recursos públicos de informar sobre su ejercicio.

En este sentido, el presente texto tiene por objeto presentar de manera sencilla, un panorama general de cuál es el funcionamiento de la fiscalización y rendición de cuentas en México y su relación con las finanzas públicas en nuestro país. Se abordará cual ha sido en su origen del órgano fiscalizador; su marco jurídico y se examinarán algunas de sus principales atribuciones en materia de rendición de cuentas; cómo se desarrolla en la actualidad referenciando algunas actividades y resultados de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), donde se incluyen tablas en las que se refleja el aspecto cuantitativo de su actividad, y cuál es su impacto en las Finanzas Públicas. Finalmente se enunciarán algunas perspectivas hacia donde deberá encaminarse la gestión de fiscalización para una mejor rendición de cuentas.

* Licenciado por la Universidad Autónoma de Nuevo León, en la cual obtuvo el Premio al Mérito Académico al mejor estudiante de su generación; es maestro por la New York University en Nueva York, Estados Unidos de América.

Tiene 20 años de experiencia en el sector público, actualmente es el director general del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas en la H. Cámara de Diputados.

En México, en los últimos años se han llevado a cabo importantes reformas para promover la eficiencia en la aplicación del gasto público, algunas de las reformas más relevantes se han enfocado a la transparencia, rendición de cuentas, profesionalización del servicio público, uniformidad en la contabilidad gubernamental, la responsabilidad hacendaria, la estandarización de la información financiera gubernamental, la participación ciudadana, el fortalecimiento de las capacidades de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, la evaluación del desempeño y la fiscalización. En las democracias modernas, contar con mecanismos eficientes para la fiscalización de los recursos federales, es un requisito esencial de un buen gobierno.

La transparencia, fiscalización y rendición de cuentas son temas que en los últimos años, se han consolidado como centrales en las sociedades contemporáneas. Lo son porque están relacionados con valores y conceptos impulsados por la sociedad. Así, un manejo transparente y honesto de los recursos públicos remite a actitudes éticas y es, en función de su presencia o ausencia, como pueden analizarse los resultados sobre la gestión de instituciones, organismos y funcionarios públicos, y estos, como impactan en las finanzas públicas.

El concepto de *transparencia*, se refiere a garantizar la apertura de las actividades e información gubernamental al escrutinio público y es la condición básica e indispensable para la existencia de los otros dos elementos. La fiscalización, propicia la revisión del ingreso, manejo y aplicación de los recursos públicos por parte de actores externos. La *rendición de cuentas*, requiere a los gobernantes la información, explicación y justificación de sus actos.

Para ello, todas las acciones deben encaminarse hacia el establecimiento de acuerdos que permitan a los gobiernos tanto federal, estatal como municipal reforzar, de manera congruente, las instancias de comunicación con la población bajo mecanismos institucionalizados.

La fiscalización superior, es uno de los instrumentos que tiene el país para contribuir a la mejora de la acción gubernamental y generar la confianza de la sociedad. Por un lado, permite que las instituciones audi-

tadas cuenten con un diagnóstico objetivo de su actuación y, por otra parte, ofrece a la sociedad un panorama técnico y objetivo acerca del manejo de los recursos públicos.

Marco jurídico y principales atribuciones en materia de rendición de cuentas

El estudio de la fiscalización superior en México, involucra un conjunto de preceptos constitucionales y legales orientados a la inspección, vigilancia, supervisión, evaluación y control del ejercicio de los recursos públicos; de igual forma, incluye las normas destinadas a medir (indicadores de gestión) el cumplimiento de los objetivos institucionales fijados por el Estado en sus distintos niveles de gobierno.

La labor de fiscalización en los presupuestos públicos, contribuye a dar consolidación al estado de derecho, a la promoción del uso racional y eficiente de los recursos públicos y al combate a la corrupción, identificando irregularidades en el ejercicio del presupuesto público, en su caso, sancionando a los funcionarios públicos y particulares responsables por el uso inadecuado del presupuesto público.

Con una serie de reformas constitucionales, se transformó la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), en la ASF, la cual fue constituida en el 2000, como órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados representada por el Poder Ejecutivo, facultada como nuevo órgano fiscalizador con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones.

Tiene entre sus funciones fiscalizar la cuenta pública, estas obligaciones incluyen la revisión de los resultados financieros y de desempeño, mediante auditorías que se efectúan a los tres poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como, a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de

las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

Los principales ordenamientos que dan origen y norman la actuación de la fiscalización superior, son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y demás ordenamientos legales, técnicos y éticos aplicables en la materia entre; otros:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
- La Ley General de Bienes Nacionales
- La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
- La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y
- Otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República.

En México, como república representativa, democrática y federal, la rendición de cuentas se supervisa a través de la representación popular. El artículo 74 constitucional, en su fracción IV, faculta a la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública. Este acto tiene por objeto reconocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ésta se ajustó a los criterios señalados en el presupuesto de egresos de la federación, y verificar si se cumplieron los objetivos contenidos en los diferentes programas. Debiendo ser publicados sus resultados con el objeto de darlos a conocer a la población.

Con relación al gasto público, la Cámara de Diputados delega la vigilancia y control a la ASF, a través de la Comisión de Vigilancia, este hecho es el que da origen y sustento a todo el proceso de fiscalización.

De acuerdo con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), la ASF está facultada para realizar las siguientes actividades derivadas de sus labores de supervisión: a) recomendaciones al desempeño; b) solicitudes de aclaración; c) ejercicio de la facultad de promoción fiscal; d) pliego de observaciones; e) fincamiento de responsabilidad resarcitoria; f) promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria; g) denuncia de hechos; h) denuncia de juicio político; i) promoción de intervención de la instancia de control; y j) multa.

Por otra parte, dicha disposición jurídica establece dos apartados de relevancia en materia de rendición de cuentas: el primero es relativo a la Contraloría Social, y el segundo versa sobre la responsabilidad resarcitoria. La Contraloría Social se encuentra definida en los artículos 109 y 110 de LFRCF. El 109 refiere que “La Comisión recibirá peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la ASF”; y el 110 señala que “La Comisión recibirá de parte de la sociedad, opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la ASF, a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la cuenta pública”.

Estos artículos son fundamentales, porque abren un canal de comunicación entre el ciudadano y el órgano de fiscalización, y tiene que ver a su vez con la rendición de cuentas, como ese puente que permite una relación activa y no una actitud pasiva del ciudadano con los órganos de gobierno.

Como resultado del proceso de fiscalización, una vez concluidas las auditorías que fueron programadas, éstas se integran en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (IRCP), que constituye el producto final del trabajo de la ASF. En dicho documento están plasmadas las observaciones y acciones emitidas. Este informe es entregado a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero de cada año, a través de la Comisión de Vigilancia de la ASF.

Es importante subrayar que la ASF, en concordancia con su mandato, cuenta exclusivamente con facultades para promover, ante las autoridades competentes, sanciones en el ámbito penal y administrativo. Por ello, es necesario tomar en cuenta que en su forma actual, el modelo de fiscalización en nuestro país está concebido con una orientación primordialmente resarcitoria.

El efecto más evidente e inmediato del proceso de fiscalización, lo constituyen las recuperaciones, éstas se generan como consecuencia de los reintegros que hacen los entes auditados a la TESOFE, por un monto equivalente a lo observado y que de esta manera el concepto de rendición de cuentas adquiere sentido en la práctica, evidenciando la labor de solventación de las observaciones.

Desarrollo y actividades de la ASF

Resultados de la ASF, 2000-2012

Para sustentar que la ASF es un Órgano para la rendición de cuentas, es necesario examinar los resultados que ha tenido su actuación.

Si bien, durante el periodo 2000-2012 la ASF ha logrado importantes recuperaciones, también derivado de las irregularidades observadas, se han señalado una serie de hechos que han quedado sin el mayor seguimiento, situación que ha sido señalada por la Comisión de Vigilancia de la ASF¹. En donde algunos estados han hecho un inadecuado uso del fondo de aportaciones múltiples, ya que se utilizaron más de 22 millones de pesos que fueron destinados a la compra de automóviles, muebles para oficina y obra pública.

De igual forma, se han detectado irregularidades en los pagos de nómina a personas que no se encontraban en el lugar de trabajo. En otra entidad federativa, se localizaron más de 50 plazas que no fueron autorizadas

1 Información obtenida de la revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, 2012.

para ser creadas, así como la utilización de recursos que originalmente iban dirigidos a programas como “construcción de escuelas”, que finalmente se utilizaron para gasto corriente (en gasolina o gratificaciones).

En lo que respecta a excedentes petroleros, estos se destinaron al gasto corriente correspondientes a los ejercicios 2003-2007². En el informe de resultados de la revisión de la cuenta pública 2008, se estableció que los excedentes petroleros observados, el 71.8% se destinaron al gasto corriente, tanto en dependencias federales como en los estados. El 15.4% fue transferido al fondo de estabilización de los ingresos petroleros y el restante 12.8% al fondo de PEMEX.

Asimismo, la ASF detectó un hallazgo importante, que por cada peso que PEMEX invirtió, del 2002 a 2008 en Chicontepec³, obtuvo una ganancia únicamente de \$ 2.5 pesos de los 93.6, que en un inicio se habían calculado.

Como se observa, a través de estos casos descritos en los Informes de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2012. La rendición de cuentas se logra parcialmente en el sentido de la presentación de información, en las que se han encontrado irregularidades en el manejo de los recursos.

En el caso de las entidades federativas, encontramos que existe una afectación directa a los ciudadanos, ya que se destinaron recursos a gasto corriente que pudieron utilizarse con un mayor impacto y beneficio social (en programas de inversión).

Al respecto se puede inferir que los tres pilares de la rendición de cuentas no han tenido una adecuada conexión, ya que la **información** disponible sobre la actuación de los funcionarios, no presentan prácticas de **justificación** ni de **sanciones** impuestas.

2 Información obtenida de la jornada. Disponible en: [http://www.jornada.unam.mx/2010/02/18\(index.php?section=politica&article=012n1pol\)](http://www.jornada.unam.mx/2010/02/18(index.php?section=politica&article=012n1pol)

3 En esta zona se encuentra un 39% de las reservas petroleras en México.

Universo Auditado

Sobre la visión cuantitativa de los trabajos realizados, correspondientes a los Informes de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2012, referente a la evolución y al desempeño de la Auditoría Superior⁴, se menciona que se ha logrado aumentar la cantidad de recursos auditados por la ASF, durante el periodo 2000-2012, se aprecia un aumento significativo.

Tabla 1

Auditoría Superior de la Federación. Recursos auditados (miles de mdp)

Cuenta pública	Universo por auditar	Recursos auditados	%
2000	n/d	n/d	n/d
2001	n/d	n/d	n/d
2002	n/d	n/d	n/d
2003	1,241.9	31.5	2.5
2004	1,802.6	97.8	5.4
2005	1,979.8	113.9	5.8
2006	2,270.6	153.9	6.8
2007	2,499.0	395.6	15.8
2008	2,569.4	169.7	6.6
2009	3,045.4	209.0	6.9
2010	3,176.3	268.4	8.5
2011	3,438.8	325.9	9.5
2012	3,706.9	212.5	5.7
Total	25,730.7	1,978.2	7.7

Fuente: Elaborado por el CEFP, con datos del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2012. n/d.- no hay datos.

La Fiscalización Nacional está evolucionando vertiginosamente dentro de las finanzas públicas, por lo que hay que tener una clara visión de que

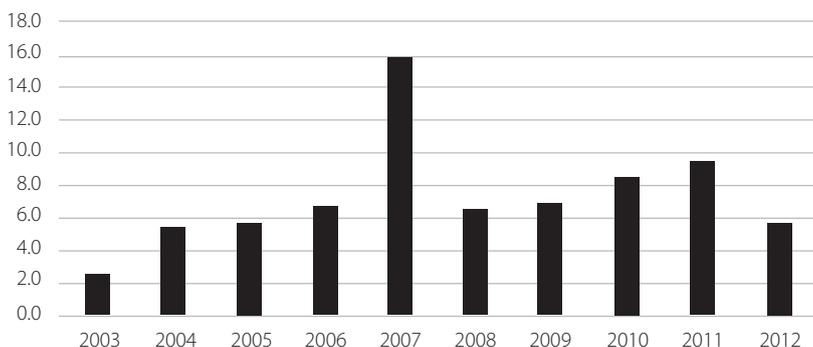
⁴ Información de la cuenta pública correspondiente a los años 2000-2012 (informes estadísticos de la evolución de las acciones emitidas).

ésta pertenece a las Finanzas Públicas, y que por lo tanto es la antesala donde se da inicio a los procesos de control y rendición de cuentas de la actividad financiera del Estado.

De tal forma, las finanzas públicas y su vinculación con la Fiscalización Superior, se da por la interacción de sus funciones, mientras que la primera, tiene entre sus funciones básicamente la administración, distribución y aplicación de los recursos públicos, la segunda se encarga de ver que esos recursos se manejen adecuadamente y conforme a las normas establecidas en la materia.

De la tabla anterior, se obtiene la siguiente gráfica:

Gráfica 1
Recursos auditados 2000-2012 (Porcentaje)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la ASF.

Como se aprecia, de un monto auditado de 2.5 por ciento en 2003, este se incrementó hasta 15.8 por ciento en 2007, teniendo un promedio para el periodo de análisis del 7.7 por ciento. Lo que refleja el apoyo que se ha dado en estos últimos años a la labor de fiscalización en nuestro país.

Dentro del mismo periodo 2000-2012, el número de entes sujetos a fiscalización registró las siguientes cifras:

Tabla 2
Auditoría Superior de la Federación
Universo de entes sujetos a fiscalización

Cuenta Pública	Entes sujetos	Entes auditados	%
2000			
2001	335	130	38.8
2002	343	124	36.2
2003	347	121	34.9
2004	355	125	35.2
2005	351	136	38.7
2006	360	133	36.9
2007	363	136	37.5
2008	369	164	44.4
2009	334	163	48.8
2010	336	146	43.5
2011	338	151	44.7
2012	343	170	49.6
Total	4,174	1,699	40.7

Fuente: Elaborado por el CEFP, con datos del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2012.

Los datos anteriores muestran que la tendencia ha ido subiendo, incrementándose el número de entes auditados, de 130 en el 2000 a 170 en el 2012.

No obstante este crecimiento, no cubre en cantidad ni a la mitad del total de entes sujetos a fiscalización. La información proporcionada en los informes reflejan que los sectores: Hacienda y Crédito Público, Energía, Comunicaciones y Transportes, fueron a los que se les practicaron una mayor cantidad de auditorías.

Y como ya se comentó, el porcentaje de revisiones al resto de entes públicos, se mantuvo oscilando en un promedio de 40.7 por ciento del total, lo que significa que si se desea que la ASF sea un órgano efectivo

en cuanto a la obtención de información sobre la acción gubernamental y de esta manera promover la rendición de cuentas, es necesario un esfuerzo mayor para cumplir con sus objetivos y lograr una cobertura total de entes sujetos para su fiscalización.

Por lo anterior es relevante que se siga apoyando a la ASF, con mayores recursos públicos para el logro de mejores resultados.

Recuperaciones

Se presenta en la siguiente tabla 3, las recuperaciones de recursos de la fiscalización realizadas a la cuenta pública, 2000-2012⁵.

Tabla 3
Auditoría Superior de la Federación
Recuperaciones derivadas de la fiscalización superior
Cuenta Pública 2000-2012 (millones de pesos)

Concepto	Montos
Poder Ejecutivo	29,829.5
Poder Legislativo	131.9
Poder Judicial	306.3
Órganos Autónomos	378.6
Universidades Públicas	70.4
Recursos públicos transferidos a entidades federativas	55,382.5
Total	86,099.2

Fuente: Elaborado por el CEFP, con datos del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2012.

Como se observa, a lo largo de su trayectoria institucional la ASF, ha logrado progresos por la cantidad de recursos auditados, lo cual es significativo, debido a que implica un avance en la rendición de cuentas que si bien no resulta suficiente, sí representa una situación favorable.

5 Información obtenida de la revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, 2012.

En la tabla 3, se muestra que el monto más representativo por recuperación de recursos auditados, correspondió a las entidades federativas por 55 mil 382.5 mdp, con 64.3 por ciento; en segundo término el Poder Ejecutivo por 29 mil 829.5 mdp, que representan un 34.6 por ciento del total.

Impacto de la Fiscalización Superior en las Finanzas Públicas, en el periodo 2001-2012

En este apartado, se analizan los recursos asignados por ejercicio presupuestal, destinados a los trabajos de Fiscalización Superior por parte de la ASF en el periodo 2001-2012, se describe el número de auditorías realizadas y su carácter, así como los resultados obtenidos derivados de las observaciones, las acciones y recomendaciones hechas. Por último, se detalla el monto recuperado por sector de los recursos a través de los procesos realizados por la ASF.

La ASF de la Cámara de Diputados, es la entidad de fiscalización superior de la federación que tiene a su cargo la fiscalización de la cuenta pública; tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones. La función de fiscalización se ejerce conforme a los principios de posteridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, y lo hace con presupuesto perteneciente al “Ramo de los Poderes y Órganos Autónomos”, que depende del poder legislativo, específicamente a la Cámara de Diputados.

De 2000 a 2012, la autorización de recursos públicos, para hacer frente a los trabajos de fiscalización encomendados y el impacto en las finanzas públicas que este quehacer ocupa, ha aumentado de 3.5 a 4.0 por ciento, del total del presupuesto de egresos de la Federación (29.2 billones de pesos), 10 mil 427.7 mdp han sido destinados a la ASF, esto es 3.6 por ciento del total del presupuesto en el periodo (Tabla 4).

Tabla 4

Presupuesto de egresos asignado a la ASF 2000-2012 (millones de pesos)

Año	PEF	Presupuesto AutorizadoASF	%
2000	1,195,313.4	415.9	3.5%
2001	1,361,866.5	493.7	3.6%
2002	1,463,334.3	549.4	3.8%
2003	1,524,845.7	588	3.9%
2004	1,650,505.1	613.8	3.7%
2005	1,818,441.7	680.9	3.7%
2006	2,000,072.4	721.8	3.6%
2007	2,260,412.5	778.6	3.4%
2008	2,569,450.2	929.3	3.6%
2009	3,045,478.6	1,027.70	3.4%
2010	3,176,332	1,226.50	3.9%
2011	3,438,895.5	1,332.00	3.9%
2012	3,706,922.2	1,486.00	4.0%
TOTAL	29,211,870.1	10,427.7	3.6%

Fuente: Elaborado por el CEFP con base en los documentos del PEF, 2000-2012.

La Auditoría Superior de la Federación, se encarga de fiscalizar de forma externa, el destino que los tres poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, los estados y municipios, le dan a los recursos públicos. Derivado de los trabajos de fiscalización realizados por la Auditoría Superior de la Federación, en la revisión de la cuenta pública respecto de los años 2000 al 2012, se promovieron diversas acciones y observaciones a las entidades fiscalizadas respecto de las irregularidades y deficiencias detectadas en la fiscalización superior de cada ejercicio fiscal.

Del periodo comprendido del año 2000 al 2006 se realizaron un total de 2,834 auditorías; 3,266 auditorías menos que en el periodo de los años 2006 a 2012, cuyo monto total fue de 6,100 auditorías. Este crecimiento

refleja la importancia substancial que, en los últimos años, ha venido ganando la función fiscalizadora, lo cual a su vez, ha sido resultado de los incrementos autorizados a su presupuesto.

Del total de auditorías practicadas durante el periodo de 2000-2006, la ASF promovió a las entidades objeto de la fiscalización superior, 22 mil 124 observaciones y 31 mil 342 acciones, de estas últimas, 11 mil 259 (35.9%) fueron de tipo preventivo y 20 mil 083 (64.1%) de tipo correctivo. Del periodo comprendido entre 2006 y 2012, la Auditoría promovió un total de 58 mil 619 observaciones y 68 mil 535 acciones, de las cuales en su totalidad fueron de tipo correctivo (Tabla 5)

Tabla 5
Auditorías practicadas por la ASF
revisión de la cuenta pública 2000-2012

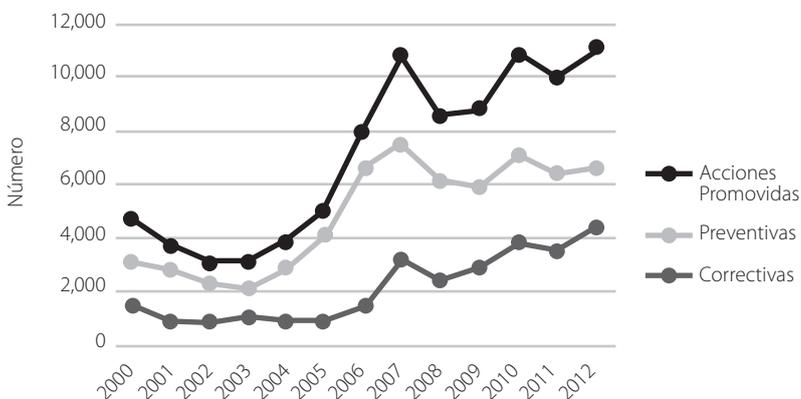
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Desempeño	25	30	24	24	44	51	72	190	228	191	205	287	478
Regularidad	213	286	260	249	312	522	615	716	693	708	769	751	668
Forenses	40	*	*	*	*	*	*	*	*	*	11	11	17
Especiales	27	39	52	56	52	44	57	54	62	40	44	54	10
Situación excepcional	3	*	*	*	3	1	2	*	2	6	2	*	*
Seguimiento	4	*	*	9	13	9	8	2	*	*	*	*	*
Total de auditorías	312	355	336	338	424	627	754	962	985	945	1,031	1,103	1,173

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de los Informes de resultados de la Revisión de la Cuenta pública, ASF.

*Nota: No se realizaron auditorías con ese carácter en el año en mención.

De 2000 a 2012, se pasaron de 4,653 acciones promovidas a 10,911; siendo parte de éstas 3,193 acciones preventivas y 1,470 correctivas en el año 2000 y 6,564 acciones preventivas y 4,347 correctivas en el año 2012. (Gráfica 2).

Gráfica 2
Evolución de las Acciones Promovidas



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de los Informes de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública, ASF.

En la tabla 6, se puede observar la evolución de las observaciones y acciones promovidas en el periodo analizado.

Tabla 6
Evolución de las observaciones y acciones promovidas, ASF
revisión de la cuenta pública 2000-2012

Año	Auditorías practicadas	Observaciones	Acciones promovidas	Preventivas	Correctivas
2000	312	3,334	4,653	3,183	1,470
2001	355	2,730	3,697	2,821	876
2002	336	2,322	3,066	2,260	806
2003	338	2,438	3,189	2,095	1,094
2004	424	3,284	3,825	2,920	905
2005	627	4,336	4,987	4,095	892
2006	754	7,014	7,925	6,494	1,431
2007	913	9,432	10,714	7,502	3,212

Continúa...

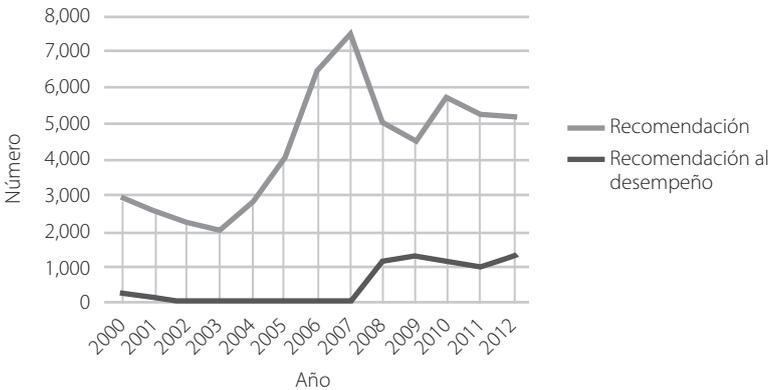
2008	935	7,611	8,587	6,165	2,422
2009	945	7,296	8,738	5,909	2,829
2010	1,031	9,039	10,778	6,935	3,843
2011	1,103	7,965	9,865	6,369	3,496
2012	1,173	9,056	10,911	6,564	4,347

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de los Informes de resultados de la Revisión de la Cuenta pública, ASF.

Las acciones preventivas, están divididas en recomendaciones y en recomendaciones al desempeño (Gráfica 3).

Gráfica 3

Evolución de las acciones preventivas 2000-2012



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de los Informes de resultados de la Revisión de la Cuenta pública, ASF.

De 2000 a 2012, se pasó de 1,470 a 4,347 acciones correctivas. Las acciones de este tipo están clasificadas según se observa en la tabla siguiente:

Tabla 7
Acciones Correctivas

Año	Solicitud de aclaración	Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal	Promoción de la responsabilidad administrativa sancionatoria	Solicitud de intervención del órgano de control	Solicitud de intervención de la instancia recaudadora	Denuncia de hechos	Señalamiento	Pliego de observaciones	Multas
2000	671	22	737	*	*	6	10	24	*
2001	332	*	*	516	*	*	2	13	*
2002	302	*	5	403	16	*	*	80	*
2003	519	*	31	356	19	1	*	168	*
2004	195	*	339	27	19	3	*	322	*
2005	142	15	418	50	*	2	*	265	*
2006	337	23	539	215	*	4	*	313	*
2007	367	76	1,620	*	*	2	*	1,147	*
2008	206	66	1,087	*	*	10	*	1,053	*
2009	382	63	1,374	*	*	34	*	972	4
2010	439	100	1,893	*	*	98	*	1,296	17
2011	409	110	1,633	*	*	134	*	1,202	8
2012	591	86	1,768	*	*	147	*	1,738	17

Fuente: Elaborado por el CEFPP con datos de los Informes de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública, ASF.

Nota: * = No se realizaron auditorías con ese carácter en el año en mención.

Derivado de los informes de fiscalización superior, se determinaron recuperaciones, que se ven reflejadas en el transcurso de las revisiones realizadas en el periodo 2000-2012, a las cuentas públicas. Por medio de estas recuperaciones la ASF, protege el interés público al promover que estos recursos se utilicen para los fines contemplados en la norma. En la tabla 8 se reflejan los recursos determinados (observados para su recuperación); los recursos recuperados dados a conocer en los informes de auditoría; porcentaje de recuperación; los recursos justificados y el saldo por recuperar.

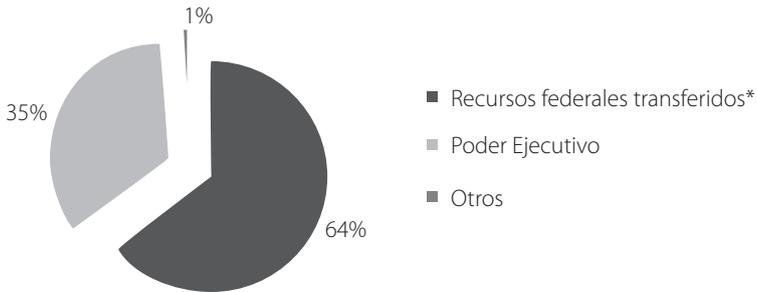
Tabla 8
Recursos recuperados por la ASF
Informes de auditoría de la cuenta pública
2000-2012 (millones de pesos)

Año	Determinados	Recuperados	%	Justificados	Saldo por Recuperar
2000	9,630.40	3,149.80	3.06	1,051.30	5,429.30
2001	12,179.30	3,726.70	3.27	1,690.40	6,762.20
2002	20,643.90	4,450.40	4.64	6,496.30	9,697.20
2003	40,390.70	18,466.10	2.19	6,723.10	15,201.50
2004	43,727.30	20,778.10	2.10	13,738.20	9,211.00
2005	69,812.90	22,975.10	3.04	30,054.90	16,782.90
2006	89,806.30	27,057.30	3.32	29,256.00	33,493.00
2007	116,280.40	26,056.00	4.46	30,056.20	60,168.20
2008	169,771.00	30,153.10	5.63	93,364.70	46,253.20
2009	209,042.90	37,795.40	5.53	139,220.70	32,026.80
2010	268,433.90	50,023.00	5.37	195,667.80	22,743.10
2011	325,944.80	59,689.10	5.46	234,304.50	31,951.20
2012	212,594.50	39,150.80	5.43	126,992.20	46,451.50
Total	1,588,258.30	343,470.90	4.62	908,616.30	336,171.10

Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de los Informes de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública, ASF.

Conforme al ejercicio de su gestión, el total de recuperaciones de las cuentas públicas en el periodo analizado, fue por la cantidad de 86 mil 099.2 mdp, que se derivaron de los poderes y sectores auditados. Así, se observa que del total, el 64 por ciento de los recursos, se obtuvo de los Recursos Federales Transferidos, correspondientes a 55 mil 382.5 mdp (Gráfica 4).

Gráfica 4
Recuperaciones Derivadas de la Fiscalización Superior
2001-2012 (porcentaje)



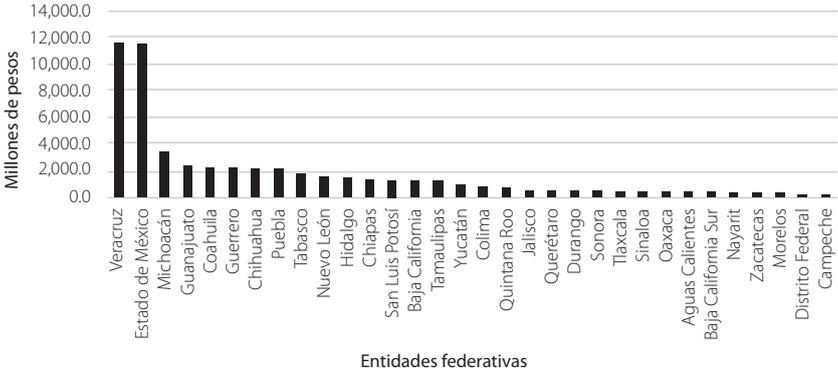
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la ASF.

*Notas: Recursos Federales Transferidos a Entidades Federativas, Municipios y Delegaciones.

Las recuperaciones de los recursos federales transferidos a entidades federativas, municipios y delegaciones, del año 2001 al 2012, ascendieron a un total de 55 mil 385.5 mdp, de los cuales el 41.8 corresponden a sólo dos estados de la República (Gráfica 5).

Gráfica 5

Recuperaciones de los recursos federales transferidos a entidades federativas, municipios y delegaciones 2001-2012 (Millones de pesos)



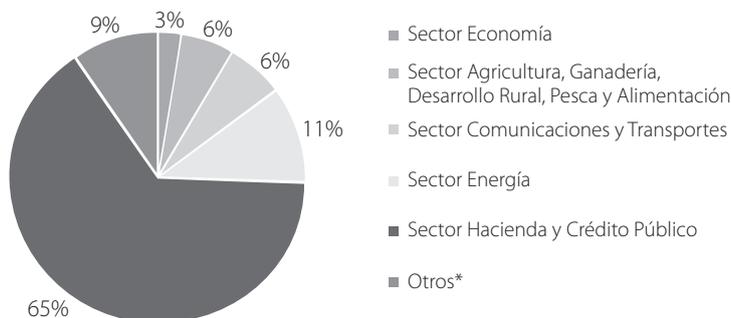
Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la ASF.

Como resultado de las acciones promovidas por la ASF del año 2001 al 2012, el monto recuperado por parte del Poder Ejecutivo fue de 29 mil 829.5 mdp, correspondientes al 35 por ciento del total, de los cuales el 63.46 por ciento fue del Sector Hacienda y Crédito Público por un monto de 18 mil 929.6 mdp; el 10.51 por ciento corresponde al Sector Energía (3 mil 134.8 mdp); 6.15 por ciento al Sector Comunicaciones y Transportes (1 mil 834.9 mdp); 5.69 por ciento al Sector Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (1 mil 698.5 mdp y 2.49 por ciento al Sector Economía con 757 mil mdp.

El 9.16 por ciento restante corresponde a los sectores: Educación Pública (2.19 por ciento), Gobernación (2.01 por ciento), Turismo (1.95 por ciento), Salud (0.48 por ciento), Defensa (0.12 por ciento), Sector Marina (0.03 por ciento, Procuraduría General de la República (0.07 por ciento), Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (0.08 por ciento), Desarrollo Social (0.71 por ciento), a las instancias No Coordinadas Sectorialmente (1.51 por ciento) y a otras entidades del Poder Ejecutivo (0.01 por ciento) (Gráfica 6).

Gráfica 6

Recuperaciones derivadas de la Fiscalización Superior
de la cuenta pública 2001-2012
(porcentaje por sector del Poder Ejecutivo)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la ASF.

*Notas: Otras entidades del Poder Ejecutivo y los Sectores: Marina, Procuraduría General de la República, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Defensa, Salud, Desarrollo Social, No coordinadas Sectorialmente, Turismo, Gobernación, Educación Pública, Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Del total de recuperaciones, derivadas de la Fiscalización Superior de la cuenta pública por parte de la ASF, destaca que el sector Hacienda y Crédito Público representa el 65 por ciento, lo que equivale a 18 mil 929.6 millones de pesos. Al desagregar el sector por entidad, se observa que el 57 por ciento del total recuperado corresponde al Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (Gráfica 7).

Gráfica 7

Recuperaciones de la Fiscalización Superior del Sector Hacienda y Crédito Público (millones de pesos)

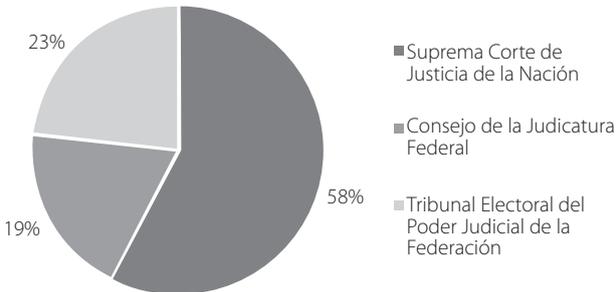


Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la ASF.

Los entes auditados en el Poder Judicial son: La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de éstos se obtuvo un monto de 306.3 mdp recuperados, siendo respectivamente de 176.4 mdp, 58.7 mdp y 71.2 mdp (Gráfica 8).

Gráfica 8

Recuperaciones derivadas de la Fiscalización Superior del Poder Judicial 2001-2012 (porcentaje)

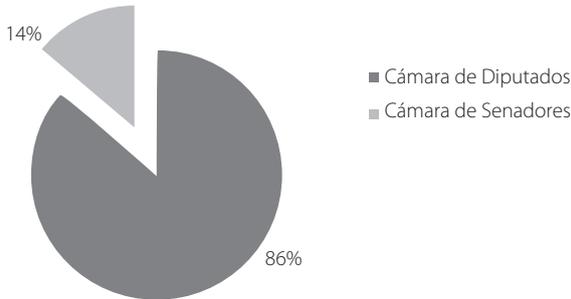


Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la ASF.

Con respecto al Poder Legislativo, se recuperó un total de 131.9 mdp, de los cuales 113.4 mdp, provinieron de la H. Cámara de Diputados y 18.5 mdp de la Cámara de Senadores (Gráfica 9).

Gráfica 9

Recuperaciones de la Fiscalización Superior del Poder Legislativo 2001-2012 (porcentaje)

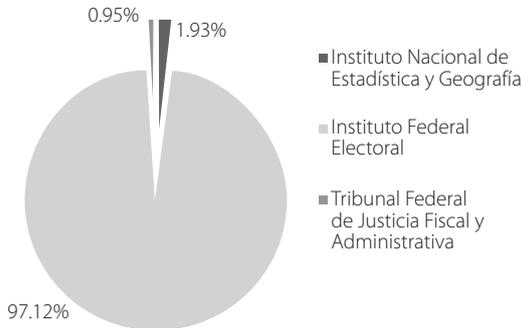


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la ASF.

En cuanto a los organismos autónomos, 378 mdp fue el monto de recuperación, de los cuales el 97.12 por ciento, provino del Instituto Federal Electoral (367.7 mdp) (Gráfica 10).

Gráfica 10

Recuperación de la Fiscalización Superior de los organismos autónomos 2011-2012 (porcentaje)



Fuente: Elaborado por el CEFP con datos de la ASF.

Consideraciones adicionales

Al analizar los montos de las recuperaciones correspondientes, con las asignaciones presupuestarias de los programas y proyectos que operan actualmente, se destaca que lo recuperado de los entes auditados, pudiera cubrir los gastos de algunos de ellos. De este modo, con la cifra recuperada por el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, la cual ascendió a 10 mil 865.5 mdp, equivale casi al presupuesto destinado este año, a los Programas Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad y Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Se observa que, del total, el 64 por ciento de los recursos, se obtuvo de los Recursos Federales Transferidos, correspondientes a 55 mil 382.5 mdp, (Gráfica 1) lo que equivale al monto requerido para que el programa PROAGRO Productivo, pudiera operar durante aproximadamente 10 años.

De igual forma, la recuperación que se obtuvo por parte del sector educación, es similar al monto de gasto total que se necesita para que el Programa de Apoyo a la Infraestructura Cultural de los Estados, opere en el año 2015.

Perspectivas, hacia dónde debe dirigirse el proceso de fiscalización superior

La democracia se encuentra ligada a la rendición de cuentas, implica la existencia de ciudadanos conscientes de que la actuación del gobierno debe ser controlada, regulada y cuestionada para que no pierda el rumbo que marca el interés público.

El progreso de la función reguladora del Legislativo, dependerá de las nuevas tareas que significarán un reto para el desarrollo propio de la entidad; la autonomía técnica y de gestión otorgada a ella, las cuales le permitirán manejarse con una gran capacidad estratégica y flexible que le permita estar pendiente del cumplimiento de las orientaciones comprometidas para el ejercicio del gasto público.

La reorientación de la función de la fiscalización superior, deberá ser dotada de características y atribuciones que garanticen su eficiencia, tales como:

- Evitar la extemporaneidad de la emisión de resultados de su revisión; ya que el tiempo entre los hechos y los resultados hay un gran desfase (se hacen revisiones con un año de atraso)
- Acortar el tiempo de entrega del Informe de resultados de la ASF a la H. Cámara de Diputados, a efecto de vincular estos resultados al nuevo proyecto de presupuesto
- Que haya una mayor coordinación de la ASF y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública
- Lograr un mayor impacto de la labor de los órganos de auditoría gubernamental en el combate a la corrupción
- Que se fortalezca a la labor de fiscalización, con un mayor apoyo presupuestal
- Que se establezca en Ley, el cumplimiento de los Resultados de las Auditorías de Desempeño, ya que es una de las funciones más importantes que realiza la ASF
- Se practiquen auditorías de seguimiento puntualmente hasta su solventación, en los casos, en que las recomendaciones tengan el carácter de sancionatorias
- Se revise la estructura de la ASF, que le permita cumplir con sus trabajos de fiscalización
- Llegar al fortalecimiento del marco legal y operativo vinculado a la fiscalización
- Consolidar el Control Interno, cuyo propósito principal es el logro de los objetivos institucionales, como un sistema articulado, armónico, enfocado principalmente a una orientación preventiva,

para mejorar el manejo responsable y transparente de los recursos públicos.

Asimismo, deberá contribuirse a esquemas metodológicos y sistemáticos, para que la información de los otros poderes de la Unión y de las entidades federativas y municipales a través de las respectivas instancias, sea proporcionada con objetividad, transparencia, regularidad, oportunidad e inclusive, se fomenten esquemas que agrupen información similar, al amparo de funciones programáticas y de contabilidad gubernamentales homogéneas.

En una labor conjunta con el Poder Ejecutivo, deberá fomentarse la evaluación de los compromisos, entre los diferentes órdenes y niveles de gobierno estipulados a través del presupuesto público, lo que permitiría satisfacer intereses múltiples en los diferentes espacios regionales.

Es importante mencionar que la ASF, en concordancia con sus facultades para promover acciones de carácter correctivo ante las autoridades competentes, dirigidos con una orientación primordialmente resarcitoria, en la que promueve tanto sanciones económicas en el ámbito penal como administrativo, también deberá continuar reforzando su actuar en acciones de naturaleza preventiva, efectuando recomendaciones para los entes fiscalizados, con el objeto de mejorar sus sistemas administrativos, corregir deficiencias en sus controles internos, simplificar y reorientar algunos de sus procedimientos y prácticas operativas, mejorar la calidad de sus registros contables y presupuestales, prevenir daños al patrimonio público, inhibir conductas ilícitas, fortalecer los procesos de adquisiciones y obras públicas, y reforzar el cumplimiento de las disposiciones normativas correspondientes.

Conviene por último señalar, que la nueva orientación de la Fiscalización Superior de la Federación, deberá contribuir sin excepción a la integración de los entes federales, y de ella dependerán en el futuro, que la gestión pública sea un compromiso evidente y constante con los intereses nacionales y coadyuve al fortalecimiento de las finanzas públicas.

Aportaciones académicas



Prospektiva gubernamental

Doctora Guillermina Baena Paz*

Introducción

Definitivamente este es un nuevo mundo. Totalmente diferente al que conocimos apenas en el siglo pasado. Y parece que no nos hemos dado cuenta. Nos toca vivirlo y nos toca enfrentarlo, debemos prepararnos para ello. Nuevos retos y más sorpresas inesperadas nos esperan, el problema es que sin conocimientos actualizados, nuevos, necesarios, urgentes, no podremos enfrentarlos y por ello, muchas veces estaremos en los límites de la supervivencia.

Mientras la administración pública aplicó sólo métodos y técnicas para resolver las necesidades de sus gobernados mediante la llamada acción de gobierno, pareció no existir mayor problema que aplicar fórmulas que pudieran resultar útiles durante mucho tiempo. Pero nunca como ahora el pasado, ya ha pasado.

Sin embargo, en la medida en que los problemas de la humanidad se hicieron más complejos y que las incertidumbres se presentan cada vez

* Licenciada en Ciencias de la Información, maestra en Administración Pública y doctora en Estudios Latinoamericanos. Investigadora nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. Es miembro de diversas asociaciones profesionales como: *World Future Society*, *Executive Board* y *World Futures Studies Federation* (WFSF), así mismo es vicepresidenta para la región iberoamericana de esta última. Dirige las series *Working Papers*, *Papers de prospectiva* y *Cuadernos de Pensamiento Prospectivo Iberoamericano*. También es directora de la Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).

más densas, en la medida en que no se ha resuelto una visión de largo plazo para la humanidad, es necesario aplicar nuevas herramientas para las nuevas problemáticas.

Es cuando empezamos a preocuparnos por el futuro y a pensar en términos de largo plazo, es cuando los gobiernos más allá de tener en el discurso o en la legislación la palabra futuro tienen que tomarla en serio y planear con diferentes visiones y nuevas metodologías.

La estructura piramidal y enfocada a un solo tema que daba nombre a una Secretaría de Estado o una dependencia, ya no es más funcional, los métodos tradicionales de la administración pública como el de *raíz* (que nunca llegaba al fondo del problema porque las raíces no estaban en un sólo lado, se bifurcaban y diseminaban a través de otros problemas) y el *incremental* (andarse por las ramas, dedicarse a resolver lo que les toca y sólo en horas de oficina), ya no resisten los embates de las nuevas situaciones.

¿Por qué debe interesarnos el futuro?

El futuro nos importa porque la sociedad se ha envuelto en procesos de complejidad, crisis y cambio que nos han desestructurado de la vida personal, grupal y global que vivíamos.

La sociedad actual se caracteriza por su complejidad y la penetración en la incertidumbre. Ya nada tiene una certeza, todo cambia y puede hacerlo en un instante, después ya nada es igual.

Nos interesa el futuro porque tenemos que hacer algo por lo que no ha sucedido todavía, tanto para salvar a una humanidad que ha construido el sentido de su vida durante miles de años y también para salvar a las generaciones futuras no sólo las inmediatas que aún no han nacido, sino las que deberán estar aquí en 100, 500 años, o más.

Los riesgos se multiplican y casi nadie se interesa en estudiarlos. Cuando menos dice Sandberg (2014) hay cinco graves riesgos para la humanidad en estos momentos:

1. La probabilidad de una guerra nuclear cuyo invierno enfriaría y secaría al planeta.
2. Una pandemia provocada por los avances biotecnológicos en manos de terroristas.
3. La generación de una superinteligencia, mientras que hay procesos para activarla, se ignora lo que pueden hacer las superinteligencias que no garantizan que puedan hacer algo bueno o moral. Cada vez más se trabaja en el software que mejora la inteligencia y se prevé una verdadera “explosión de inteligencia”. Tampoco sabemos qué tan peligrosas serán las distintas formas de inteligencia que puedan crearse.
4. Los avances de la nanotecnología que implica el control sobre la materia con precisión atómica o molecular, como es el caso presente de la impresión en tercera dimensión de armas.
5. Los desconocidos no conocidos que de alguna manera presuponemos su acción, por ejemplo extraterrestres, meteoritos, la misma edad de la Tierra en proceso de cambio.

¿Seguiremos hablando del Apocalipsis sin hacer nada para prevenirlo?

Independientemente de lo que hagamos o dejemos de hacer, nos encontraremos con el futuro.

Wallerstein dice que el mundo está entrando a un sistema histórico nuevo cuyos contornos no podemos conocer por anticipado, pero cuya estructura podemos ayudar a modelar.

Parfraseando a Gastón Berger, vivir en la sociedad actual es manejar en una carretera desconocida a gran velocidad y sin luces que nos permitan ver más lejos. La rapidez en la que vivimos nos hace necesitar luces potentes que alumbren cada vez más lejos. ¿Hasta dónde llegaría la locura de manejar velozmente sin ver nada?

El problema es que manejamos hacia adelante viendo por el espejo retrovisor. Esto es, cuántas decisiones hemos tomado con paradigmas, actitudes y sistemas de pensamiento del siglo XIX y del siglo XX.

Consideremos que el parabrisas es más grande que el retrovisor porque lo que nos espera adelante es muy amplio y muy extenso y no estamos estudiando el futuro. Porque todo lo que ahora es incertidumbre y eventos inesperados, complejidad, crisis y cambios acelerados nos impactarán y tendrán consecuencias a partir de mañana en adelante... ¿o en un rato?

La sociedad actual en medio de su complejidad y la incertidumbre cotidiana. Ya nada tiene una certeza, todo cambia y puede hacerlo en un instante, después ya nada es igual.

Independientemente de lo que hagamos nos encontraremos con el futuro. Wallerstein dice que el mundo está entrando a un sistema histórico nuevo cuyos contornos no podemos conocer por anticipado, pero cuya estructura podemos ayudar a modelar.

Cada vez es más difícil entender la realidad turbulenta que nos envuelve en la incertidumbre y los eventos inesperados. Ahora la sociedad está signada por cinco características:

- Compleja
- Sistémica
- Multicausal
- Dinámica: cambio acelerado
- Caórdica (del caos al orden y viceversa)

Todas estas características se encuentran entrelazadas.

Los problemas son cada vez más complejos y las explicaciones ya no pueden ser lineales, ni debidas a una sola causa. La multicausalidad provoca que aparezcan muchas realidades, no una sola, realidades que



conviven simultáneamente y son “leídas” y seleccionadas por cada persona en función de la comodidad o incomodidad que les provocan.

De igual manera, el mundo global se ha vuelto tan dinámico que los problemas se entrelazan unos con otros, la imbricación de todos los eventos es sistémica, va hacia lo profundo en niveles de visibilidad, no visibilidad e invisibilidad y es holística porque es transversal, integradora.

La linealidad que vivíamos era tan simple que podíamos identificar un fenómeno fácilmente, parecía estático, se repetía de manera continua y las leyes de Newton reinaban en todos los aspectos de la vida cotidiana. Todo parecía acomodarse matemáticamente: si tienes una carrera, tendrás un buen trabajo, si te casas serás feliz –recordar a Walt Disney– si besas muchos sapos tendrás a tu príncipe, dos bolillos más dos bolillos siempre son cuatro, aunque había quienes se complicaban la vida preguntando quién era el dueño de los bolillos y cómo iban a ser repartidos, pero como esos eran científicos sociales poco importaba su opinión. La hegemonía newtoniana llegaba a su declinación, la visión lineal y matemática que se había extendido ya no funcionaba en la realidad actual y compleja, ¿en qué momento y cómo fue el cambio, qué sucedió que nos agarró desprovistos de todo? La ciencia no pudo prever, con las metodologías existentes, por más sofisticadas que eran, las soluciones o respuestas ante las nuevas problemáticas.

La ciencia dominante se volvió acto de fe, lo que se descubría era la luz, la verdad, por esta vía, los errores se multiplicaron y salieron a la luz, la misma definición de una ciencia como conjunto colectivo, como permanente búsqueda de la verdad se contradecía a sí misma. De ahí que se dieran movimientos críticos a lo largo del siglo XX, donde hubo tres revoluciones científicas apenas perceptibles para toda la humanidad:

1. Einstein con su teoría de la relatividad
2. Los físicos cuánticos con su teoría del quanta
3. La teoría del caos con los científicos duros en la década de los noventa con su antecedente en la teoría matemática de las catástrofes.

Por otra parte, cambios estructurales empezaron a desfigurar la economía, así lo veía Wallerstein (2005): “el mundo que hemos conocido ha sido del de una economía mundo capitalista que hoy ya no es capaz de manejar las presiones estructurales a las que está sometido” Las presiones son tres: 1) La primera consecuencia de la desruralización del mundo que se consumaría, según el autor para el 2030, lo que hace crecer el costo de trabajo como porcentaje del valor creado. 2) La segunda consecuencia a largo plazo de la externalización de los costos que condujo al agotamiento ecológico. 3) Deriva de la democratización del mundo con demandas crecientes sobre el gasto público en educación, salud y garantías de ingreso para toda la vida. (p. 72). Al mismo tiempo Wallerstein afirma: “el mundo está entrando hacia a un sistema histórico nuevo, cuyos contornos no conocemos ahora – no podemos conocerlos por anticipado pero cuya estructura podemos ayudar a modelar” (p. 71)

He ahí el señalamiento de la posibilidad de construir el futuro.

Todos los sucesos que se empezaron a dar desde la década de los setenta no podían entenderse, porque aún no había ni instrumentos de observación, ni metodologías que pudieran hacer que los comprendiéramos. Nuestra formación positivista nos había puesto anteojeras para seguir un solo camino y encerraba en el lado izquierdo a nuestro cerebro.

Bastó salirse de la “caja mental” que nos impusieron y como caja de Pandora, salieron muchas situaciones, nuevas ideas, nuevos pensamientos, los científicos del caos descubrieron que si sólo se consideraba la armonía, como lo había hecho la ciencia, el considerar el caos podría darnos otras respuestas, hacer ver lo que no veíamos. Por ejemplo, el modelo económico, no dejarlo en las manos humanas sino en la mano invisible del mercado, utopía que no se realizó.

Edward Norton Lorenz descubrió que en los sistemas dinámicos no lineales, las cosas nunca pasan de la misma manera, un pequeño cambio en una variable puede afectar a otra y a otra. Este proceso interactivo es lo que se ha llamado el *Efecto mariposa*, que describe la imagen de una mariposa batiendo sus alas en Asia y causando un huracán en el Atlántico: metáfora de cómo cambios pequeños pueden causar cambios o eventos con resultados complejos e inesperados.

El caos la complejidad y el cambio empezaron desde la mitad del siglo XX se aceleraron en los años setenta de manera vertiginosa y nos sorprendieron al inicio del siglo XXI con una situación completamente diferente a la que esperábamos.

Para millones de personas el futuro llegará demasiado pronto, decía Toffler, encontrarán demasiadas dificultades para adaptarse a ello...es más, va a pasar enfrente de nosotros...y estaremos desprovistos para enfrentarlo.

“Complejidad creciente y ... comprensión retardada” reflexionaría Ezequiel Ander Egg (1998)

De repente nos encontramos viviendo en tiempos muy confusos porque muchas de las cosas sobre las que habíamos estructurado nuestras vidas están desapareciendo. Tenemos que darle un sentido a nuestra vida dentro del no sentido que nos rodea, así que es fundamental hacerse cargo del futuro, no sólo responder a él.

La doble construcción del futuro

El futuro se construye dos veces:

- 1) Primero en la mente. Al futuro hay que situarlo en el ámbito de la imaginación y la creatividad.

Esto nos lleva a cambiar de actitud, a romper paradigmas, a preguntar de manera diferente, a reflexionar fuera de la caja. Pero sobre todo, a tomar previsiones sobre las múltiples posibles situaciones que pudieran acontecer. Eso es pensamiento anticipatorio.

- 2) Luego se concreta en la realidad. Si lo podemos pensar, lo podemos crear.

El mundo puede verse en varias dimensiones.

Lo que hacemos ahora es inmediatista, reactivo, pero tiene profundas repercusiones de largo plazo.

Muchos de los problemas actuales no se resuelven por el nivel de incertidumbre que los envuelve, se gestionan. La prospectiva es la gestión de la incertidumbre.

Vivimos el imperio de la eficacia, el instante, el corto plazo, la satisfacción, la urgencia, la velocidad, la inmediatez, la ligereza y la flexibilidad.

La mayor parte de las decisiones políticas que adoptamos, tienen impacto sobre generaciones futuras: demografía, cambio climático, salud, agua, pensiones, desempleo. Todo esto corresponde a la justicia intergeneracional. Esta interdependencia generacional requiere un nuevo contrato social.

Es necesario articular generacionalmente a la sociedad actuando en las sombras del futuro con criterios de legitimidad y responsabilidad. Requerimos una ética del futuro hacia los prójimos con un principio de responsabilidad orientado al futuro lejano.

El actor público no acciona, reacciona. Los actores políticos están continuamente apagando fuegos y no formulan objetivos de largo plazo. Deciden sistemáticamente en favor del corto plazo y en contra del largo, renunciando a la idea de que les corresponde arbitrar entre ambos.

Se sobrevalora la respuesta inmediata como antídoto para la incertidumbre.

Las falsas urgencias se multiplican y se extiende la presión de actuar inmediatamente. Y cuando algo es urgente, ya es demasiado tarde.

Robert Jungk, alemán, escritor, futurista y luchador social, pasó toda su vida protestando por lo que consideraba errores sociales y criticó al nazismo y luego a la bomba atómica.

Hasta que le tocó entrevistar en Japón (1960) a un hombre que moría de leucemia como resultado de la bomba atómica lanzada en Hiroshima, el hombre le dijo tristemente, "Ahora protestas contra la bomba, pero es demasiado tarde. Tú siempre comienzas demasiado tarde."

Si seguimos en el presente pensando en el pasado, llegaremos demasiado tarde al futuro.

¿Queremos llegar demasiado tarde al futuro?

Con el rompimiento de los paradigmas nuevos cambios se presentan en la vida de la humanidad. Los niveles de comprensión de los problemas son insuficientes con los instrumentos científicos que teníamos anteriormente. Se requieren nuevas formas de ver y de pensar.

Pensar en el futuro nos ayuda a comprender y resolver problemáticas complejas.

Nos ayuda a dar soluciones, no salidas.

La meta del futuro, dice Cornish (2004) no es predecir el futuro, sino mejorarlo. Especialmente queremos saber sobre las oportunidades y riesgos para los cuales deberemos estar listos.

Para Edward De Bono se puede analizar el pasado, pero se necesita diseñar el futuro. Esa es la diferencia entre sufrir el futuro y disfrutarlo.

Chau Negro (Roberto Fontarrosa, dibujante, escritor y humorista rosarino) decía que “la vida sólo se puede entender mirando hacia atrás, pero sólo se puede vivir mirando hacia adelante.”

Cuando pensamos que el futuro se puede construir y pueden en él conciliarse nuestros sueños y nuestras utopías, es cuando le damos una nueva significación a la vida y nos sentimos motivados y alertas, porque nosotros estamos construyendo lo que vendrá.

Lindaman decía: “Si pudimos poner un hombre en la Luna ¿por qué no tenemos la visión para construir una comunidad ideal?”

“Si lo podemos pensar, lo podemos” crear (pioneros de la aviación).

¿Cuáles son las actitudes que cada uno asumimos frente al futuro?

- *El avestruz pasivo*, quien acepta el cambio
- *El bombero reactivo* que espera que suene la alarma para apagar el fuego

- *El agente de seguros preactivo*, quien prepara cambios futuros a manera de prevención
- *El conspirador proactivo* quien actúa para provocar cambios deseables
- *El actor anticipativo*, quien combina de manera sorprendente todos los anteriores pero adopta una actitud anticipatoria, en otras palabras mezcla las actitudes reactiva, preactiva y proactiva (Godet, *Creating futures*, p. 7).

Luego entonces el actor anticipativo reflexiona con acción, por lo cual, las tres preguntas claves en los estudios de futuros son:

- **Diagnos** **¿Qué está pasando?** Lo obtenemos por medio de métodos o técnicas que describen tendencias dominantes, tendencias motoras del cambio y tendencias emergentes y de identificar los impactos cruzados en las tendencias, el cómo interactúan entre sí.
- **Prognosis** **¿Qué podría pasar?** Lo obtenemos a partir de la construcción de escenarios que nos permite visualizar con imágenes de futuro un abanico de situaciones que podemos enfrentar.
- **Pronóstico** **¿Qué vamos a hacer si pasa?** Está en el nivel de la acción, se trata de la toma de decisiones para la elaboración de la estrategia y de las acciones en consecuencia.

¿Cómo incursionar en este nuevo mundo?

Se requieren nuevas herramientas de observación.

Para penetrar en la incertidumbre, nuestras linternas son las tendencias, dominantes, históricas y emergentes. Tendencia es una modalidad de la evolución de un fenómeno considerado de naturaleza suficiente para jugar un papel determinante en la configuración futura del fenómeno y que difícilmente cambiaría. Partimos de las tendencias que están presentes en el momento actual y cuya evolución podemos observar, así

como el cruce que impone la complejidad entre algunas y el crecimiento de otras.

Las tendencias, por ejemplo en cuanto a tecnología, nos permiten ver la aceleración de procesos científicos y tecnológicos en cualquier ejemplo, es el caso del celular que pasó de ser un teléfono móvil a toda una oficina que nos conecta con todo y con todos, podemos trabajar, escuchar música, ver videos tomar fotografías, lo que nunca habíamos imaginado al tener el mundo en la palma de la mano.

La otra parte referida a los eventos inesperados nos lleva a la lectura de las débiles señales (WE) para detectar los eventos emergentes (WI). Los WEWI, también llamados los signos del futuro, van a incluir una tercera dimensión, la interpretación del observador en el sentido que le da a las débiles señales y a los eventos emergentes respecto de los futuros por venir. Actuar así es monitorear el ambiente.

Ahora se ha perfilado un sistema de inteligencia colectiva que muy pronto será de sabiduría colectiva, monitorea el ambiente de manera multidisciplinaria y obtiene información profunda, para estar atentos ante lo que puede surgir de manera imprevista.

Si las tendencias son las fuerzas motoras que proveen la dirección fundamental del futuro. Si los impactos cruzados nos dan la información sobre las tendencias interactuando entre sí. Los *wild cards* son eventos de baja probabilidad, pero que nos pueden dar sorpresas de alto impacto provocando que la humanidad experimente colisiones, convergencias de fuerzas globales que surgen, se recombinan, chocan entre sí, causando oleadas sucesivas de eventos con impactos de primero, segundo y tercer orden, cuando esto pasa, todo se sale de balance.

Hay cuando menos tres tipos de sorpresas que podemos esperar:

1. Eventos conocidos que ocurrirán sin certeza de tiempo, temblores, tsunamis, erupciones volcánicas.
2. Eventos futuros desconocidos para el público en general, una guerra nuclear, una amenaza biológica.

3. Eventos intrínsecamente desconocidos para los cuales no hay expertos, ni conceptos, ni medios de observación. El número de éstos es infinito.

Manejar los *wild cards* requiere de métodos no convencionales: y del pensamiento no lineal (fuera de la caja), pensamiento sistémico, entrenamiento creativo, intuición, pensamiento asociativo o sincrético y construcción de sueños.

¿Por qué prospectiva?

La prospectiva, es una ciencia social que sirve para entender los problemas complejos en estructuras sistémicas, nos permite ver “más allá de donde ven los ojos” para reconsiderar el pasado y descubrir nuevas posibilidades futuras.

Es una actividad que permite la construcción de diversos futuros para tomar decisiones más acertadas ante los hechos o situaciones. Es la gestión de la incertidumbre, es la herramienta metodológica que nos permite sistematizar conocimientos múltiples, es un ensayo inacabado porque el futuro no ha sucedido, pero se concilian en él nuestros sueños y nuestras esperanzas.

¿Qué es la prospectiva?

Hay varias definiciones sobre prospectiva, todas tienen algo de verdad, pero dependen del uso y de la situación que deseamos para abrigar la una o la otra. Las coincidencias hasta ahora encontradas se sintetizan en:

1. Construcción de futuros
2. El arte de todos los posibles e imposibles
3. La gestión de la incertidumbre
4. La ciencia de la esperanza
5. Libertad, poder y voluntad.

¿Qué no es la prospectiva?

- Sólo planeación estratégica
- Sólo métodos cuantitativos: proyecciones, pronósticos, series de tiempo
- Sólo escenarios o *delphis*
- Adivinación
- Profecía
- Escenarios tendenciales.

Las características de la prospectiva se desglosan en:

1. Ver hacia lo lejos, al futuro
2. Ver desde lejos, desde el pasado
3. Observar en profundidad:
 - Hacia el individuo, en su mente, en su futuro personal
 - En estructuras sistémicas de información significativa
4. De manera holística, integradora, porque los problemas son transversales
5. Es sistemática, organiza todo tipo de información
6. Multidisciplinaria, aunque se ubica como ciencia social integra todas las disciplinas.

Diagrama 1



En Prospectiva hay tres conceptos fundamentales:

- *Libertad* para decidir el futuro que queremos
- *Poder*, para actuar sobre la construcción del mismo
- *Voluntad*, para construirlo.

Por lo tanto, no es espera, es esperanza...

Hay que hacer que las cosas pasen...

Las claves significativas de la prospectiva son:

¿Por qué no...?

¿Qué pasaría si...?

El no ya lo tenemos

Busquemos nuestro grial

Veamos el lado brillante de la vida

No estamos muertos todavía.

Parece increíble que en estas circunstancias de la humanidad, con lo que hemos vivido a partir de este siglo XXI, donde la incertidumbre y los eventos inesperados se suceden cada vez más rápido, todavía hay quienes no actúan con previsión y desarrollando un pensamiento anticipatorio.

Más aún, hay un conjunto de obstáculos como resistencia a la prospectiva, parafraseando a Hodara (1984) se complementan:

1. El carácter fragmentado, lento y contradictorio de la información, no se le hace llegar a todos y a veces sólo un grupo privilegiado la maneja
2. Las modalidades de decisión que siguen persistiendo como autoritarias disfrazadas de democracia o en un afán por integrar a la gobernanza
3. Las presiones y restricciones coyunturales que plantean decisiones en el inmediatismo abandonando la idea del largo plazo
4. Insuficiencias en la educación científica, no se imparte en niveles universitarios una formación prospectiva y se privilegia la histórica
5. Tendencia a la ideologización a costa del análisis. Las ideologías son necesarias, diría Hodara, como sistemas de interpretación y legitimación de las realidades circundantes, sin ellas se crea un vacío existencial, se borran significados y valores (p. 30).

Las siete cuestiones de Jordi Serra al hacer prospectiva

- Las cuestiones que debemos tomar en cuenta cuando hacemos prospectiva, en la experiencia de Jordi Serra (2013), afamado consultor internacional, quien nos dice:

- La primera cuestión es la obligación de examinar el presente en función del futuro, esto es justo lo contrario de lo que se acostumbra hacer, continuamente condicionamos el futuro a la situación presente lo cual es un craso error, nuestro trabajo no es adaptar el futuro a la realidad presente sino todo lo contrario, ver de qué manera podemos construir mejores futuros, más deseables, más positivos, más seguros, más pacíficos y para conseguirlos qué tenemos que hacer, por lo tanto el presente no debiera ser el punto a partir del cual se programe o justifique la investigación del futuro.
- Segunda cuestión. En prospectiva tenemos que tener muy en claro que nuestra obligación es explorar futuros múltiples e inciertos en su mayor diversidad y riqueza posible, porque a menudo lo que acaba sucediendo son hechos que previamente se han considerado improbables. ¿O es que alguien hubiera dado crédito a la posibilidad de utilizar un avión comercial como un proyectil contra un edificio antes del 9-11? Y sin embargo, tristemente ahora sabemos que es una posibilidad muy real. Por lo tanto la obligación de un prospectivista es pensar lo impensable, considerar lo imposible, lo incierto y lo improbable. Hay que tener muy presente que el futuro menos probable es aquel en el que nada cambia, o estamos dispuestos a considerar cosas improbables o nos vamos a equivocar mucho en nuestro trabajo.
- La tercera cuestión es buscar el pluralismo y la complementariedad de enfoque, esto casi es un corolario de la anterior cuestión, si lo que tenemos que hacer es abrir la perspectiva sobre el futuro tenemos que hacerlo desde distintos enfoques. Si se piensa, nos damos cuenta que para el estudio del presente ya precisamos de una gran batería de disciplinas, técnicas y métodos; la pregunta sería ¿cómo podemos pretender estudiar el futuro con menos? por ello se tiene que estar dispuesto a trabajar en distintos enfoques y si no se puede de manera individual, hay que trabajar en equipo.
- Cuarta cuestión. Adoptar una visión global y sistémica. Por lo tanto, o encontramos una manera de ir organizando y estructurando la información o tendremos muchos problemas.

- Quinta cuestión. Incorporar factores cualitativos y las estrategias de los actores. Este es un punto absolutamente fundamental. Suponer que se puede investigar y anticipar el futuro sin tener en cuenta el papel, la estrategia, la participación, los temores y deseos de las personas y de las organizaciones es un error gravísimo, no se puede dejar de lado la agenda humana. Por lo tanto, si no estamos dispuestos a intentar averiguar de qué manera va a jugar el elemento humano en aquello que investigamos, no vamos a hacer prospectiva, o al menos una prospectiva que valga la pena.
- Sexta cuestión. Recordar que la neutralidad es imposible, ¿qué quiere decir esto? La primera generación de prospectivistas, los de la Corporación RAND, pensaban que era posible investigar el futuro sin afectarlo, sin contaminarlo. Hoy en día esto no lo defiende nadie; es más, es imposible, todos miramos el futuro cargando nuestra mochila de preferencias, valores, filias y fobias. El verdadero problema es cuando no queremos decir por qué nos interesa saber más del futuro. Yo creo que todos los que estamos dentro de la prospectiva lo hacemos queriendo hacer algo para cambiarlo, buscamos ante peligros potenciales evitarlos, o hacer todo lo posible para que eso no suceda y si detectamos una oportunidad hacemos lo posible para que suceda.
- Séptima cuestión. Cuestionar los estereotipos. Pocas cosas tan nocivas, tan perjudiciales, tan tóxicas como los estereotipos en el ámbito cognitivo, o los prejuicios en el ámbito valorativo. Continuamente estamos emitiendo juicios sobre el futuro con base en clichés, lugares comunes, opiniones preconcebidas que, a menudo, son absolutamente falsas o erróneas. La ausencia de conocimiento no le priva a nadie de emitir su opinión, y esas opiniones fluyen al futuro y en ocasiones son absolutamente erróneas, nocivas y falsas.

Hacia la construcción de la prospectiva gubernamental

La aldea global de Mc Luhan ha llevado a que se acumulen las cuestiones públicas y las presiones, dice Ackoff, lo que requiere que los gobiernos respondan más rápidamente que nunca antes en el pasado.

Cada vez es más difícil pasar de una situación insatisfactoria a otra satisfactoria en particular con los programas de desarrollo.

En palabras de Prebish, inspirador de la CEPAL, el desarrollo no es mera reconstrucción económica sino un síndrome de revoluciones simultáneas en todas las áreas que están concatenadas y desatan inestabilidades sinérgicas: en agricultura, en industria, en comercio internacional, en valores, en los sistemas de administración. Con toda probabilidad, declaró Hodara con gran visión desde la década de los ochenta, este encadenamiento de sorpresas e incertidumbres habrá de ampliarse en los próximos años, entre otros factores, por las innovaciones que arrastra *La tercera Ola* (nombre de un libro de Tofler que se refiere a la tecnología).

¿Para qué sirve una prospectiva gubernamental?

La prospectiva gubernamental es una nueva forma de administrar y gestionar las nuevas problemáticas, es una manera de encontrar soluciones, no sólo salidas a los problemas. Así que la prospectiva gubernamental puede actuar:

1. En problemáticas, con visión holística e integradora
2. Tener una visión de largo plazo, más allá del periodo sexenal o administrativo
3. Para no experimentar con el ensayo y error, que es más costoso que la planeación estratégica con varias opciones de solución.
4. Para evitar los esquemas que ya no son funcionales ante la complejidad como la planeación que se plantea solo con la misión, visión y el FODA tradicional
5. Para apoyarnos con escenarios en múltiples respuestas ante una sola situación
6. Para tener una responsabilidad intergeneracional
7. Para optimizar recursos de todo tipo antes de que emergencias y desastres se sucedan. Los desastres son más costosos, cuando algo ya es urgente, es demasiado tarde

8. Para involucrar a nuevos actores a la solución de los problemas, ir en camino hacia la gobernanza y por ende, recíprocamente a la gobernabilidad
9. Para construir un futuro compartido y con ello lograr insumos para generar políticas públicas robustas, no reactivas (aquellas que tapan el pozo después del niño ahogado)
10. Para generar entre todos, el *Proyecto de Nación* que deseamos.

Como nueva especialización, la prospectiva gubernamental aparece integrando estas características y se define como:

Prospectiva gubernamental es la actividad holística, transversal, sistémica que en términos de complejidad nos permite resolver problemas inherentes a la acción del Estado y de la Administración Pública de manera anticipatoria a través de aplicar métodos, técnicas y conocimientos científicos al ejercicio de la profesión con visión de futuro conducentes al mejoramiento de la población y a elevar su calidad de vida en un proyecto claro del rumbo que el gobierno debe conducir. Principalmente para lograr estabilidad, gobernabilidad, en el cambio.

¿Por qué nos tenemos que preparar en prospectiva gubernamental?

La formación en prospectiva gubernamental es necesaria para todo aquel que ejerce una acción de gobierno en instituciones públicas.

La necesidad de prepararse deviene:

- Para ser competentes, éticamente responsables y tener una visión integradora ante lo que es y lo que vendrá
- Para planear estratégicamente para que tengamos estrategias de procesos irreversibles en beneficio de la gente de su situación y hacia una mejor calidad de vida
- Para construir futuros compartidos con las comunidades

- Para plantear soluciones, no salidas improvisadas que son más dañinas cuando los problemas no se resuelven, se ocultan, se simulan y peligrosamente pueden caer en la impunidad y la corrupción.

La institucionalización de los procesos prospectivos debe llevar necesariamente a la integración de gobierno, sociedad y academia y se vuelve punta de lanza en la concreción de la acción prospectiva, integra la formación de administradores públicos, de teorías, conceptos y metodologías y la aplicación de las mismas al desarrollo de futuros compartidos con la gente.

No importa la duración del periodo en funciones, lo que importa es que con inteligencia y creatividad se gobierne para el largo plazo y que existan procesos irreversibles que logren sacar adelante a las comunidades.

No podemos seguir con la *Ley de la piñata* de Ernst Feder, quien señalaba que cada administración que llega rompe la piñata de la anterior y empieza a construir la suya, borrando con ello incluso la memoria histórica de una comunidad.

¿Qué actividades integran a la prospectiva gubernamental?

Los problemas de la prospectiva gubernamental son transversales y están planteando necesidades inminentes y urgentes que se deben resolver como las de seguridad humana, derechos humanos, gobernanza, emergencias y desastres, la victimización de los criminales y la reinserción social, cuidado y conservación de recursos naturales como el agua, la deforestación, la contaminación, el cambio climático, problemas de salud (diabetes, enfermedades cardiovasculares, hipertensión) epidemias y pandemias (SIDA, gripe aviar, influenza AH1N1), ciencia y tecnología, proyecto educativo integral, etcétera.

La prospectiva gubernamental posee características particulares para su desempeño como son:

1. Se caracteriza por ser una democracia anticipatoria
2. Debe tener una información completa, suficiente y oportuna que se constituya en los nervios de todo gobierno

3. Tener a la previsión como manera de ser
4. Apoyarse en grupos de *think tanks*
5. Diseñar la planeación prospectiva estratégica
6. Facilitar la gobernanza anticipatoria.

a) Democracia anticipatoria como nueva forma de gobierno

Toffler en *El Shock del futuro* sugiere un nuevo modelo de gobierno llamado *Democracia anticipatoria*, una idea que fue retomada por un grupo entre el cual estaba Clement Bezold y crearon el Comité de Democracia anticipatoria, el cual permeó después a la Cámara de representantes y al Senado de los EU.

Varios gobiernos crearon instituciones dentro de las estructuras gubernamentales orientadas al estudio de futuros durante las décadas de los setenta, ochenta y noventa. Destaca un informe en alemán que se hizo para Noruega por el *Scientific Council for Government Policy* cuyo trabajo se tituló *Wise before event* donde revisaron 20 años de trabajo y el resultado fue un trabajo que debería ser una meta de todo gobierno, corporación o individuo.

Así que construir la democracia anticipatoria debería llevarnos a:

- Lograr un consenso con los diversos grupos de la sociedad hacia la configuración de políticas públicas robustas no correctoras, ni reactivas
- La conducción de gobierno con una interacción de los poderes y el seguimiento cuantitativo y cualitativo de los Programas de gobierno. Determinar con claridad políticas sociales y no asistencialistas. Fiscalización de contribuciones y no terrorismo de impuestos
- Conformación de un grupo multidisciplinario de *think tanks*, asesor en la toma de decisiones

- Diseñar un sistema de sabiduría colectiva con estrategias de información completa sobre temas de necesidades básicas y sociales.

b) Información completa suficiente y oportuna como los nervios del gobierno

La ausencia o debilidad de la capacidad previsorora hace que los dirigentes sean sorprendidos por el giro de los acontecimientos. A veces no tienen información o la reciben con retraso o parcialmente, lo que dificulta la toma de decisiones y provoca “efectos sorpresa” con reacciones lentas o trágicas.

La información debe fluir como si fueran los nervios del gobierno (concepto acuñado por Karl Deutsh).

La escasez de información repercute negativamente en formular y aplicar políticas correctoras y porque la imprevisión fomenta modalidades lineales de reflexión que no sirven para entender y menos resolver problemáticas en sistemas complejos (cfr Hodara).

Una tarea fundamental más, será la de promover culturas apoyados en los medios de comunicación; de respeto al medio ambiente, de cuidado a nuestros recursos naturales, de valores, de respeto a los ancianos, de responsabilidad intergeneracional y, promover de forma particular el urgente reto de la atención y el cuidado de los mínimos comunes y los bienes públicos globales.

c) Previsión como manera de ser

La previsión debe ser una manera de ser y no sólo una manera de hacer.

Los efectos sorpresa y los eventos inesperados se suceden por ausencia o debilidad de la capacidad previsorora, de ahí que sorprendan a los tomadores de decisiones.

La previsión es una característica *sine qua non* de la anticipación, la integra y la complementa. La previsión concebida por Eleonora Barbieri es una actitud, una postura, un modo de ser, una mentalidad, un modo de

concebir la vida, el mundo y los comportamientos sociales e individuales. Una forma de aprendizaje y de anticipación del futuro.

Ya James Botkin junto con Mahdi Eldmandjra y Mircea Malitza (1979) en su reporte al “Club de Roma” afirmaban que mirar al futuro tenía como consecuencia en los estudios de futuros una manera de pensar, una manera de construir nuestras mentes, una forma de conceptualizar la vida, nuestras acciones cotidianas y cada decisión. Una forma de pensar sobre el mundo, la sociedad y la relación de la sociedad con la naturaleza. Esta forma de pensar, dicen los autores, permite la posibilidad de educarnos a nosotros mismos y a otros hacia el futuro, hacia el hecho de que el futuro es parte de nuestra vida entera, un tipo de anticipación del futuro mismo.

La previsión está directamente ligada a la acción, por ello es normativa, indica propósitos y los medios para lograrlo.

d) Necesidad de los *think tanks*

Los *think tanks* o institutos de investigación política se iniciaron por propuesta de un Comité de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1966. En ese Comité estaban varios intelectuales renombrados como Raymond Aaron, Briggs, Dahrendorf, Lazarsfeld, Oppenheimer, Massart and Hofstee quienes señalaron la existencia de una brecha entre los sistemas políticos y el pensamiento de largo plazo y que los gobiernos deberían hacer algo al respecto. Una manera de hacerlo era crear una interfase entre la política y el mundo académico que llevó a la creación de los tanques pensantes.

“Un *think tank* es una red de de expertos comprometidos con el análisis de políticas eficaces y sistémicas, tanto para los problemas actuales como para los desafíos de largo plazo” (Victor Vahidi 2013).

En español se definen como tanques pensantes, grupos de personas generalmente asesoras de gobiernos y empresas trasnacionales. Gente muy competente en sus áreas. Un lugar reconocido por sus *think tanks* es el MIT (Instituto Tecnológico de Massachusetts)

Un experto típico o analista no necesariamente aplica la Metodología de Investigación de futuros al abordar el futuro. Pero los futuristas profesionales a menudo usan métodos conocidos, mientras abordan los futuros alternativos y la perspectiva de cambio.

Según Vahid, se calcula que en la actualidad hay aproximadamente 4 500 *think tanks* de los cuales sólo 30 están orientados hacia el futuro.

Todo gobierno debería tener su *unidad multidisciplinaria de tanques pensantes*, sea ésta interna o externa en una consultoría.

Un gobierno que toma decisiones y vive en situaciones de eventos inesperados y de incertidumbre, debe tener un grupo que pueda pensar y prevenir o al menos saber cómo afrontar dichos eventos que se presenten, cada vez más y más frecuentes

e) Trabaja con la planeación prospectiva estratégica

La planeación prospectiva estratégica va más allá que la simple planeación clásica o que la misma planeación estratégica.

Mientras que en esta última sólo se considera un futuro contenido en la Visión y con ella se determinan la Misión a partir de un FODA creado en tiempo presente, la planeación prospectiva estratégica contempla los diferentes futuros posibles que podamos enfrentar. O lo que puede quedar más claro en una frase de Godet:

“Lo importante no es avisar que vamos a chocar contra un iceberg, sino está en evitar la colisión”.

Eso debe hacer la planeación prospectiva estratégica, basada en un análisis prospectivo que se forma con:

1. Leer las **débiles señales**
2. Identificar los **eventos portadores de futuro**
3. Generar **escenarios**
4. Plantear la **estrategia**

5. Elaborar los **objetivos, las líneas estratégicas y las líneas de acción**
6. Generar un sistema vigía como **sistema de inteligencia colectiva o de sabiduría colectiva.**

En síntesis dos grandes apartados:

1. **Pensar escenarios** incorpora la detección de un diagnóstico que tiene como resultado las prioridades por atender, la consideración de diversos escenarios y la selección de un escenario apuesta.

2. **Planear escenarios** donde se determinan las formas que han de concretar nuestro escenario apuesta como son la estrategia, los objetivos y líneas estratégicas, las acciones concretas o programáticas y las acciones inmediatas en el aquí y en el ahora para empezar a caminar.

El proceso puede utilizar de manera más específica el siguiente procedimiento:

I. Diagnósis. Pensar escenarios

Identificar los problemas

Plantearse los objetivos

Seleccionar las alternativas que permitan el paso de una situación insatisfactoria a una deseable

Cambiar actitudes

Conocer a los públicos meta

Entender la razón y el propósito de construir un futuro deseable.

II. Organización

Seleccionar al equipo que hará los cambios

Crear un ambiente estratégico de trabajo

Estudiar el pasado y los principios originales de la institución

Monitorear el ambiente. Sistema vigía

Involucrar a colegas y personas que estén fuera de la institución.

III. Planeación y acciones

Identificar tendencias motoras de cambio e incertidumbres

Seleccionar herramientas prospectivas

Construir ideas con creatividad y rigor. Organizarlas y jerarquizarlas

Identificar implicaciones, valorar las decisiones, pensar con visión de futuro

Aplicar el pensamiento estratégico.

IV. Continuidad

Elaborar un agenda programática

Crear un sistema de inteligencia colectiva

Comunicar resultados

Institucionalizar la visión de futuro.

f) Es facilitadora de gobernanza anticipatoria

La gobernanza anticipatoria, como Gobierno hacia el futuro ha de incorporar nuevos actores en el debate estratégico y nuevas formas de acción colectiva en la toma de decisiones.

Si queremos construir una gobernanza anticipatoria, la información es prerequisite de la prospectiva. El punto es evitar la neblina informativa en que se mantiene a la colectividad por parte de actores que manipulan la información para controlar el poder.

Son fundamentales las decisiones de largo plazo y una adecuada administración de las crisis y la incertidumbre.

El lapso de una administración puede ser corto, pero las repercusiones de sus decisiones pueden tener impactos muy graves y abarcar incluso la responsabilidad intergeneracional para los que no han nacido.

Con una gobernanza como acción colectiva, el gobierno procura evitar una planeación pobre, errática y contradictoria.

Apoyadas por la sociedad, la academia, el mercado mismo, se fortalecen las instituciones científicas que forman capital humano en vez de verlas como incómodas al tomador de decisiones.

Las ideologías no han de ser extremas sino necesarias para darle significados y valores a un gobierno.

La capacidad de llegar a consensos entre los distintos grupos de poder en las redes, no sólo alienta la gobernanza sino que es condición para la gobernabilidad.

La participación social en la toma de decisiones tiene que darse a partir de ejercicios colectivos de planeación prospectiva estratégica. Prioridades por atender, la visión de futuro, la estrategia y las acciones inmediatas.

Las políticas públicas, los planes, programas, proyectos surgidos de las comunidades han de ser compartidos en los tres niveles de gobierno.

Principales técnicas y métodos de apoyo a la prospectiva gubernamental

La prospectiva trabaja por igual con métodos cuantitativos y cualitativos, aunque los primeros son útiles no son suficientes para construir visiones de futuro.

Los métodos cuantitativos son los procedimientos formales mediante los cuales se obtiene y analiza la información mediante procesos estadísticos y modelos matemáticos. Ejemplos: pronósticos, proyecciones, series de tiempo, elección racional o teoría de juegos.

Sin embargo, los métodos cuantitativos son sólo la visión de datos duros: la fotografía.

A su vez, los métodos cualitativos son la visión de datos blandos: la película.

Los métodos cualitativos son los procedimientos que se basan en información subjetiva con base en la experiencia y la intuición de los expertos e involucrados directa o indirectamente en el tema de estudio.

Hay diversos métodos novedosos propios de la prospectiva. Los más importantes son el *delphi* y los escenarios como historias y como futuros alternativos.

Delphi o Delfos

Es una consulta a expertos. Se creó para obtener la visión de los expertos en la búsqueda del consenso mediante un procedimiento sistemático y controlado.

Hay tres tipos de *Delphi*: *Delphi Tradicional*, consulta a expertos, anónimo, varias rondas, 3 a 6 meses, el *Delphi cara a cara o delphi grupal*: expertos reunidos frente a frente, trabajan una pregunta abierta, lo cualitativo se somete a lo cuantitativo y luego de nuevo a lo cualitativo, generalmente con un software generado por la consultoría contratada; este tipo de *delphi* derrumba el argumento de la contaminación de opiniones, demostrando que un experto con una opinión ya fundada es muy difícil que la cambie. El tercero es el *Delphi Real Time* creado por Theodore Gordon por encargo de la DARPA es un método novedoso y rápido, se aplica vía internet, al tiempo que se contesta se van conociendo los resultados. Otra de sus virtudes es que apoye a quien responde con información adicional sobre los temas para que el experto la considere y pueda dar una mejor opinión del asunto.

Escenarios

Herman Kahn mientras trabajaba en la RAND inventó el concepto de escenario.

Según Peter Bishop: el escenario es el arquetipo de los estudios del futuro ya que encarna los principios centrales de la prospectiva.

Es vital que pensemos de manera profunda y creativa sobre el futuro, de lo contrario corremos el riesgo de ser sorprendidos y no estar preparados ante ello.

Dado que el futuro es incierto, debemos prepararnos para múltiples posibles futuros y no sólo para el que esperamos que suceda.

Los escenarios son historias de estos futuros, desde el esperado hasta el inesperado en formas que son analíticamente coherentes e imaginativamente simpáticas, insinuantes: "Echa un vistazo a este futuro. Podría ser tu futuro. ¿Estás preparado para ello?"

Los escenarios, en palabras de Peter Schwartz (1996) "son los vehículos más poderosos que se conocen para cambiar nuestros modelos mentales sobre el mundo y quitar las anteojeras que limitan nuestra creatividad e iniciativa" (p.XV).

Según Godet, "un escenario no es la realidad futura sino solo un medio de interpretación de esa realidad" (p.18). "Un escenario no es un fin en sí mismo, sólo tiene sentido a través de sus resultados y de sus consecuencias para la acción" (p.19).

Los escenarios ayudan a identificar en las fuerzas dominantes, posibles vías de evolución y el abanico de contingencias que puede ser confrontado. Son particularmente usados cuando el grado de incertidumbre sobre el futuro es alto (Nikki Slocum).

Características

- **Objetivo.** El objetivo es identificar el mayor número posible de incertidumbres que afectan las decisiones estratégicas para las organizaciones, nos permite ver cómo las decisiones que hoy se toman pueden jugar un papel evaluado y probado contra la incertidumbre del futuro.

- **Visiones múltiples.** Los escenarios siempre implican más de una visión de futuro. Es su objetivo explícito. Una sola visión es predicción. Desarrollan diferentes lógicas, un escenario puede basarse en las fuerzas del mercado, otro podría enfatizar fuerzas sociales y políticas.
- **Cambios cualitativos.** Los escenarios son más apropiados mientras las situaciones sean más complejas e inciertas donde se mueven fuerzas cualitativas, que no cuantitativas.
- **Objetivos.** El objetivo describe lo que podría pasar, no aquello que queremos que pase. Si los escenarios son vistos como imposibles o no factibles, serán rechazados.
- **Con final abierto.** Los escenarios son historias. No explican detalles precisos. Permiten que el lector añada detalles que mantienen vivos a los escenarios y permiten extrapolar a otros ejemplos más allá de la descripción.
- **Relevantes.** Deben resultar en las incertidumbres y fuerzas de cambio relevantes a las decisiones estratégicas de una organización o país.

Cada escenario debe llevar un nombre que sea conciso, vívido y memorable. El nombre identifica la lógica del escenario respecto a los demás. Entre los extremos negro y blanco hay multiplicidad de grises, de ahí que buscar un nombre literario pueda representar mejor la imagen de futuro que se analiza.

Tipos de escenarios

De coyuntura

El escenario de coyuntura se refiere al momento en que el suceso se realice, los escenarios se refieren al cómo puede modificarse. Sus límites son de tiempo y de espacio.

Responde sólo a la pregunta posterior al diagnóstico, el ¿qué podría pasar?

De prospectiva

Más allá del que podría pasar después de un hecho, los escenarios prospectivos se preguntan ¿qué vamos a hacer si pasa?

Se trasladan a la acción

De ahí que se complete el proceso: diagnóstico, planeación, estrategia y acciones.

Escenarios críticos o transformadores

Esta nueva clasificación de escenarios se vuelve indispensable en la prospectiva gubernamental.

Los escenarios se centran en la construcción de escenarios plausibles para enfrentar situaciones problemáticas. Cuando la complejidad de los problemas es excesiva estamos frente a escenarios críticos, cuyo fin sería que transformaran la situación indeseable a una deseable. Tales situaciones pueden involucrar cambios complejos y conflictivos, económicos, sociales y ambientales, así como los relativos a la salud, la energía, la alimentación o la paz.

Está implícita la acción y el análisis prospectivo que desplaza la situación actual hacia la situación futura.

Limitaciones de los escenarios

- El problema *zeitgeist* (espíritu de la época). La dinámica del grupo deliberativo se enfoca en temas dominantes como los sociales y culturales
- El problema de la opacidad del contexto. Cuando los participantes se enfocan más a cierto sector que conocen y omiten evaluar las implicaciones sociales, económicas y políticas de los cambios asociados al sector
- El problema de la falacia del énfasis. La gente tiende a enfatizar detalles irrelevantes, puede sobre estimar eventos de baja probabilidad y subestima la probabilidad de eventos probables.

Somos producto del pasado y proyecto del futuro, al ser un proyecto podemos incidir en su construcción y desde ahí lograr que nuestras esperanzas, sueños, deseos sean realizables, porque sólo pensarlas si podemos crearlas. Tenemos que creer en el futuro para darle forma. El futuro está en nosotros y podemos construirlo antes que suceda.

Y es que si no podemos construir el futuro ni siquiera podremos rescatar nuestro pasado.

Referencias bibliográficas

Ackoff, Russell L. *Rediseñando el futuro*, México, Limusa Editores, 1992.

Ander Egg Ezequiel. *Educación y prospectiva*, Argentina, editorial Magisterio del Río de la Plata, 1988.

Arapé, Jesús. *Manual de Metodologías, Tomo II. La técnica Bayesiana*, Manuales de Prospectiva Tecnológica para Latinoamérica y el Caribe, Venezuela, ONUDI, 2000.

Baena Paz, Guillermina. "Prospectiva política", México, UNAM, 2004.

Baena Paz, Guillermina. "Nuevas visiones sobre el concepto del futuro...y otra formas de análisis político para construirlo", México, UNAM, (*Working Papers* no. 8), 2008.

Baena Paz, Guillermina. "Construcción de escenarios y toma de decisiones", México, UNAM, *Working Papers* no. 12, 2009.

Baena Paz, Guillermina. "Cómo realizar un análisis prospectivo de la situación del país", México UNAM, *Papers de prospectiva* no. 1, 2010.

Baena Paz, Guillermina. "Constructores del devenir: aportaciones para la historia de la prospectiva", México, UNAM, *Papers de prospectiva* no. 2, 2010.

Baena Paz, Guillermina. "Hacia la construcción de una prospectiva para el desarrollo regional", México, UNAM, *Papers de prospectiva* no. 3, 2011.

Baena Paz, Guillermina. "Desarrollo del pensamiento anticipatorio" México, UNAM, *Cuadernos de Pensamiento Prospectivo Iberoamericano* 3, 2011.

Baena Paz, Guillermina. "Prospectiva gubernamental", Conferencia en la presentación del libro de Sergio Montero, *Una visión prospectiva de la administración pública para la sociedad mundial al 2050*, Toluca, Estado de México, junio, 2014.

Barrera Morales, Marcos Fidel. *Planificación prospectiva y holística*, Colombia, Cooperativa Editorial del Magisterio, 2002.

Bas, Enric. *Prospectiva. Herramientas para la gestión estratégica del cambio*, Barcelona, editorial Ariel, 1971.

Bell, Wendell. *Fundamentos de estudios del futuro*, vol. 1, USA, Transaction Publishers, 2003.

Bell, Wendell. "Prólogo" a la obra de Enric Bas, *Prospectiva. Herramientas para la gestión estratégica del cambio*, México, editorial Planeta, 2003.

Botkin, James. Elmandjra Mahdi y Malitza, Mircea, *No limits to learning: bridging the human gap*, Report to Club de Roma, Oxford, Pergamon Press, 1979.

Decouflé, André Clement. *La Prospektiva*, España, Oikos Tau, 1974.

Encel, Solomon; Marstrand, Pauline y Page, William. *El arte de la anticipación*, Buenos Aires, editorial Troquel, 1978.

Godet, Michel. *Creating Futures. Scenario Planning as a Strategic Management tool*, Francia, Económica, 2001.

Hiltunen Elina. *Weak signals in organizational futures learning*, Finlandia, Helsinki School of economics, 2010.

Hodara, Joseph. *Los estudios del futuro: problemas y métodos*, México, Banca y Finanzas A.C., 1984

Innerarity, Daniel. *El futuro y su enemigos*, España, Paidós, 2009.

Jouvenel de, Bertrand. *El arte de la conjetura*, Madrid, editorial Rialp. 1996.

Jouvenel de, Hughes. *Invitation á la prospective. (Invitación a la prospectiva)*. Perú, CONCYTEG y Futuribles, 2004.

Marsh, Nick, McCallum, Mike and Purcell, Dominique. *Strategic Foresight. The power of standing in the future*, Australia, Crown Content, 2002.

Motlagh, Vahid, WFSF-LIST, 22/05/08.

Sandberg, Anders. "The five biggest threats to human existence" en *The Conversation*, 29 May 2014.

Serra Del Pino, Jordi. "La importancia de las cuestiones previas en el trabajo prospectivo", Mexico, 19 de noviembre, 2012. *Cuadernos de Pensamiento Prospectivo Iberoamericano* 2.

Schwartz, Peter. *Inevitable Surprises. Thinking ahead in a time of turbulence*. USA, Gotham Books, 2003.

Wells, H. G. "El descubrimiento del futuro", Conferencia en el Royal Institution.

Wells, H. G. "Wanted Professors of foresight", programa de radio de la BBC Radio, 19 de noviembre de 1932.

Vahidi Motlagh, Victor. "Think tanks y futuros", Seminario global de formación prospectiva, México, Videoconferencia abril 26, 2013.

Consultas en línea

<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/futuro/13-2664-2012-03-04.html>

<http://www.wfs.org/node/269>

<http://es.wikipedia.org/wiki/Distop%C3%ADa>

http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/DVD_WRR_publicaties_1972-2004/Wise_before_the_event.pdf

ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva

<http://theconversation.com/the-five-biggest-threats-to-human-existence-27053> recuperado el 23 de julio de 2014.

<http://investigacion.politicas.unam.mx/semprospectiva/>

[www.JRC.European Commission for Learn](http://www.JRC.EuropeanCommission.com)





La forma de gobierno como marco constitucional y convencional de la rendición de cuentas

Doctor Eduardo de Jesús Castellanos Hernández*

Introducción**

Los habitantes del país pagamos impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y contribuciones de mejoras u otros, denominados de manera general como contribuciones fiscales. Estas contribuciones cuantificadas en la ley (anual) de ingresos de la Federación sirven para financiar –en su mayor parte, pues se puede contratar deuda o echar a andar la maquinita de hacer billetes– el gasto público previsto en el presupuesto (anual) de egresos de la Federación, que se ejerce por las dependencias y entidades de los poderes públicos y organismos constitucionales autónomos en los diferentes órdenes de gobierno, cada una de las cuales presta los servicios públicos de su ámbito de competencia y responsabilidad. Esto sucede así porque la mayor parte de las contribuciones son de origen federal y no local, de tal suerte que la masa presupuestal federal se distribuye entre el gobierno federal, los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales,

* Licenciado en Derecho por la UNAM, es también maestro en Administración de Empresas por la UAEM y doctor en Estudios Políticos por la Universidad de París. Cuenta con una especialidad en Justicia Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es profesor en el INAP e investigador IIJ en la UNAM. En el Sistema Nacional de Investigadores es investigador nivel I. Es miembro del registro CONACYT de evaluadores acreditados, área 5 sociales y económicas.

** Esta contribución mantiene una continuidad con diferentes colaboraciones que he producido en el curso de este año en congresos y seminarios, algunas de las cuales previsiblemente aparecerán publicadas de manera simultánea a la presente.

cuyos recursos propios son mucho menores de los que reciben de la fiscalidad federal. Los gobiernos locales (estatales y del Distrito Federal, municipales y delegacionales) tienen esos recursos propios derivados de las contribuciones locales, pero cuando ejercen recursos federales que les son transferidos y asignados quedan sujetos también a la rendición de cuentas federal por cuanto a éstos se refiere, con excepción de las participaciones federales.

El correcto ejercicio de dichos recursos públicos –ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación– consignado finalmente en la Cuenta Pública (anual), se supervisa a través de órganos de control internos en cada una de dichas dependencias, entidades, poderes y organismos, así como de un órgano externo –entidad de fiscalización superior de la Federación– denominado Auditoría Superior de la Federación (ASF), el cual depende de la Cámara de Diputados como órgano especializado –de la Comisión de Vigilancia de la ASF¹– y con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. La vigilancia de la propia ASF corresponde a otro órgano especializado de la propia Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados, la Unidad de Evaluación y Control. La revisión de la cuenta pública que realiza la ASF es aprobada en última instancia por el pleno de la Cámara de Diputados. Existen entidades superiores de fiscalización en los estados de la República y en el Distrito Federal, las cuales dependen de sus respectivos poderes u órganos legislativos locales, así como órganos internos locales de control. Esta es una forma resumida de mostrar el origen, objetivo y actores que intervienen en la rendición de cuentas públicas.

Este esquema es relativamente reciente, en el año 1999², la antigua Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, prevista en el texto original de la Constitución General de la República, fue transformada en la actual entidad superior de fiscalización denominada Auditoría Superior de la Federación, como ya se ha dicho, con un nuevo marco

1 Conforme al artículo 76 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación tiene como función ser el enlace entre la Cámara y la entidad de fiscalización superior.

2 Diario Oficial de la Federación de 30 de julio de 1999.

legal, atribuciones y recursos. Como veremos más adelante, desde las primeras constituciones nacionales han existido mecanismos de rendición de cuentas, los cuales han conocido las modificaciones del entorno normativo. Es el caso de la rendición de cuentas como un derecho humano, a partir de la reforma en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 10 de junio de 2011; rendición de cuentas sometida en última instancia a control jurisdiccional internacional a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en virtud de los instrumentos internacionales suscritos por México. Surge así un control convencional además del control constitucional de la rendición de cuentas, al que poco a poco se irán acostumbrando las autoridades nacionales y los titulares, también nacionales, de acciones procesales convencionales, en la medida en que cada uno se vaya imponiendo de los alcances de los artículos 1º y 133 constitucionales. Quiero señalar con esto que existe un fundamento constitucional y obligaciones constitucionales del gobierno nacional, así como obligaciones convencionales de los gobiernos nacionales y derechos convencionales de los habitantes del país, en materia de rendición de cuentas entendida como un derecho humano.

El bloque de constitucionalidad que se deriva del nuevo artículo 1º constitucional; el modelo de control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el expediente Varios 912/2010; la obligatoriedad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establecida por vía jurisprudencial a partir de la Contradicción de Tesis 293/2011, y los estándares sobre principios generales, Igualdad y No Discriminación, composición pluricultural de la Nación; derechos económicos sociales culturales y ambientales; libertades públicas, tutela judicial, y derechos patrimoniales y familiares, son otros tantos límites más a la forma de gobierno derivados del derecho convencional, a los cuales desde luego no nos referiremos en esta contribución pero cuyo señalamiento expreso es indispensable³.

3 Cfr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot et al. (Coordinadores). *Derechos Humanos en la Constitución: Comentarios de Jurisprudencia Constitucional e Interamericana*, SCJN, UNAM, Konrad Adenauer Stiftung, México, noviembre de 2013.

El marco constitucional y convencional de la rendición de cuentas surge, en principio, de la misma forma de gobierno adoptada en la Ley Fundamental de un país; pero también y sobre todo de la interrelación de las fuerzas políticas que protagonizan la lucha por el poder político, así como de los factores reales de poder que inciden en el ejercicio del poder público por parte de aquéllas, formalmente materializadas como partidos políticos, grupos parlamentarios y órganos institucionales de la tradicional división tripartita de los poderes del Estado nacional, así como lo antiguos⁴ y nuevos⁵ –recién llegados a partir del *Pacto por México*⁶ al que en seguida me referiré– organismos constitucionales autónomos; algunos de ellos con autonomía variable, doctrinalmente en vías de ser definidos, pero sobre todo, en espera de ser materializados en todos los alcances de su autonomía hasta donde el sistema político lo permita –tema, la autonomía constitucional, de longitud variable, motivo de una reflexión especial futura–.

Sobre todas estas fuerzas económicas, políticas y sociales que actúan al interior de un país, o paralelamente a ellas, actúan igualmente los factores externos materializados, a su vez, por los demás estados nacionales que son potencias hegemónicas que actúan por su parte sobre los organismos internacionales que agrupan y rigen a éstos y a los estados nacionales dependientes o periféricos. Luego entonces el factor externo tiene que ser igualmente tomado en cuenta cuando se analizan decisio-

-
- 4 Universidades públicas (federales) autónomas por ley, Banco de México, Instituto Federal Electoral y su Contraloría General, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática, Tribunal Superior Agrario, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Consejo de la Judicatura Federal y Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
 - 5 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, Instituto Federal de Telecomunicaciones y su Contraloría Interna, Comisión Federal de Competencia Económica y su Contraloría Interna, Instituto Nacional Electoral y su Contraloría General, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Fiscalía General de la República, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y Fiscalía Especial contra la Corrupción.
 - 6 Suscrito el 2 de diciembre de 2012 en la Ciudad de México, en el Castillo de Chapultepec, por el presidente de la República y los dirigentes nacionales de los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática.

nes nacionales, si bien su grado de influencia tiene que ser evaluado a la luz de los casos específicos.

Es de suponerse que la inestabilidad que puede llegar a provocar en los mercados mundiales la deficiente gestión de las finanzas nacionales como consecuencia de una rendición de cuentas meramente formal o testimonial –el “efecto tequila” o el “efecto tango”, por ejemplo–, ha hecho necesaria y materializado la presión internacional hacia los estados nacionales para eficientar sus mecanismos de rendición de cuentas como un elemento adicional para estabilizar sus finanzas, de los cuales el más importante sin duda es la autonomía de los bancos centrales emisores de moneda⁷. Pero la transición de los gobiernos nacionales autoritarios a diferentes estadios de democracia política electoral –más aún que la presión internacional– contribuyen a hacer realidad la fiscalización testimonial de los parlamentos nacionales. En México, la autonomía constitucional de los órganos que empezamos a reseñar surge una vez que el partido hegemónico pierde en la Cámara de Diputados, primero, la mayoría calificada necesaria para reformar por sí mismo la Constitución y, más tarde, la mayoría absoluta. Luego entonces el estudio del sistema político, uno de cuyos elementos es la forma de gobierno, resulta indispensable para la comprensión y funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas.

En las democracias representativas actuales, emergentes o consolidadas, la rendición de cuentas tiene su primer punto de referencia en la Constitución. Pero las constituciones nacionales, y particularmente las latinoamericanas, han conocido de un largo periodo de transición de la declaración formal de sus disposiciones a la exigencia jurisdiccional de las mismas, vamos, a su cumplimiento efectivo. Si bien es cierto que la tradición de los tribunales de rendición de cuentas viene desde la Constitución de Cádiz y de cada uno de los ordenamientos constitucionales posteriores, lo cierto es que prácticamente la totalidad de las veces, hasta fechas bastante recientes, la vigencia de dichos controles no ha sido efectiva, pues no puede explicarse de otra forma la inestabilidad financiera y el retraso social acumulado, es decir, la pobreza y la desigualdad.

7 La autonomía constitucional del Banco de México data apenas de 1993 (DOF de 20 de agosto de 1993).

No obstante lo anterior, no resulta ocioso explorar los fundamentos de esta figura de control, aparentemente contable pero indudablemente político, en los diversos ordenamientos fundamentales del país.

Pero la vinculación entre las formas de control del gasto público conforme a lo previsto en los presupuestos respectivos, no está desligada en momento alguno del sistema político en su conjunto, reitero. Se encuentra aquí la diferencia entre la juridicidad o simple existencia de leyes que regulen las conductas individuales y colectivas, y el Estado de derecho surgido de la representación democrática auténtica y efectiva, a lo que también nos referiremos una vez atendida la reseña histórica.

Rendición de cuentas en los ordenamientos fundamentales de México

En el libro *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*⁸ se reúnen antecedentes constitucionales nacionales, documentos fundadores de la República y textos de las leyes fundamentales vigentes en las distintas etapas de nuestra historia. De su análisis aparece que en la Constitución de Cádiz de 1812 se estableció que “Para el examen de todas las cuentas de caudales públicos habrá una contaduría mayor de cuentas, que se organizará por una ley especial” (artículo 350). La Constitución de Apatzingán de 1814, por su parte, estableció en su artículo 114, como atribución del Supremo Congreso, “Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la hacienda pública”. La Constitución Federal de 1824, a su vez, señaló como facultad exclusiva del Congreso general la de:

Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno.

(artículo 50, párrafo 8º), sin hacer aún precisión alguna para esta toma de cuentas.

8 Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (coordinador), Secretaría de Gobernación, 4a edición, octubre de 2009. Disponible en: www.ordenjuridico.gob.mx

Dicha precisión aparece ya en la tercera de las siete Leyes Constitucionales de 1836 que regula la materia que ahora nos ocupa como atribución del Congreso general la de:

Examinar y aprobar cada año la cuenta general de inversión de caudales respectiva al año penúltimo, que deberá haber presentado el Ministro de Hacienda en el año último, y sufrido la glosa y examen que detallará una ley secundaria.

(artículo 44, párrafo 4º). En tanto que tocaba a la Cámara de Diputados de manera exclusiva “Vigilar por medio de una comisión inspectora, compuesta de cinco individuos de su seno, el exacto desempeño de la Contaduría mayor y de las oficinas generales de Hacienda” (artículo 52, párrafo 1º), con una ley secundaria que detallaba el modo y términos en que la comisión inspectora desempeñaría su encargo. Asimismo, correspondía a la Cámara de Diputados de manera exclusiva “Nombrar los jefes y demás empleados de la Contaduría mayor” (artículo 52, párrafo 2º). Estas disposiciones fueron recogidas en sus mismos términos por las Bases Orgánicas de 1843 (artículos 66, fracción III, y 69, fracciones I y II).

Según la Constitución de 1857, que depositó el supremo poder legislativo en una asamblea denominada Congreso de la Unión, correspondió a éste “nombrar y remover libremente a los empleados de su secretaría y a los de la contaduría mayor” que se organizaría según lo dispusiese la ley. Las reformas constitucionales de 1874 promovidas por el presidente Sebastián Lerdo de Tejada permitieron la restauración del Senado, dando al Congreso general la facultad de “Examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Ejecutivo” (artículo 72, fracción VI).

Cabe hacer notar que el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865) estableció en su artículo 7º que “Un Tribunal especial de cuentas revisará y glosará todas las de las oficinas de la Nación y cualesquiera otras de interés público que le pase el Emperador”. El presidente y los miembros del Tribunal de Cuentas serían nombrados por el emperador, cuya jurisdicción se extendía a todo el Imperio para vigilar sobre la exacta observancia del presupuesto, sin posibilidad de apelación de sus fallos ante otro tribunal, pero a los culpables debería consignarlos ante juez competente.

El texto original de la Constitución vigente de 1917 estableció la facultad del Congreso “Para expedir la ley orgánica de la Contaduría Mayor” (artículo 73, fracción XXIV), al tiempo que señaló como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “Vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor” (artículo 74, fracción II).

Mediante las reformas del 30 de julio de 1999, se adicionó una nueva Sección V al Capítulo II, Del Poder Legislativo, del Título Tercero denominada “De la Fiscalización Superior de la Federación”, integrada por el artículo 79 constitucional, sus cuatro fracciones y párrafos iniciales y finales. La significación de esta reforma en su aspecto político y de gobierno se encuentra en el centro del análisis realizado en esta contribución.

El sistema político

Acudo a Dieter Nohlen para recordar que el sistema político se forma con el sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema de gobierno. El sistema electoral se sustenta en dos principios –mayoría y representación proporcional– así como, habitualmente, con combinaciones de los mismos. El sistema de partidos puede ser clasificado por su número o por sus posicionamientos e interrelación política, de tal forma que puede haber sistemas de partido único, hegemónico, dominante o pluralista, o bien sistemas bipartidistas, de pluralismo moderado, de pluralismo polarizado o atomización, como lo señalan Nohlen y Giovanni Sartori.

El sistema de gobierno, por su parte, puede ser parlamentario, presidencial o semipresidencial, según el gobierno ejecutivo surja y sea controlado por el legislativo, resulte de una elección directa independiente del legislativo o bien oscile entre uno y otro dependiendo de la mayoría al interior del legislativo. Giovanni Sartori⁹ nos recuerda que en el parlamentarismo el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte pues la existencia de los gobiernos depende del voto del parlamento; en el presidencialismo el voto popular permite al presidente encabezar un gobierno que

9 *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados.* FCE, primera reimpresión en español, México, pp. 116, 97 y 136, 1996.

él designa y remueve de manera independiente del parlamento, cuya interferencia es evitada gracias al principio de división de poderes; en el semipresidencialismo el presidente comparte el poder con un primer ministro que necesariamente debe tener el apoyo del parlamento.

Nosotros en México ya hemos conocido el modelo semipresidencial para efecto del gobierno local de la Ciudad de México. Esto consistió en que el jefe del Distrito Federal, como se le llamó de 1993 a 1996 en la Constitución al hoy jefe de gobierno, era de elección indirecta y no de libre designación presidencial como lo fueron hasta entonces los anteriores jefes del departamento administrativo del Distrito Federal. En lo sucesivo, el presidente nombraría jefe del Distrito Federal a un integrante del grupo parlamentario mayoritario en la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal, o a un diputado federal o a un senador del Distrito Federal del mismo grupo parlamentario; pero vino la siguiente reforma constitucional y esta parlamentarización del modelo presidencial, así fuese por el momento en un órgano ejecutivo local, quedó detenida.

En la reforma constitucional de 1996 se volvió al modelo presidencial de elección directa del hoy jefe de gobierno del DF, como consecuencia del acuerdo tripartidista y en virtud, tal vez, de que para ese momento cualquiera de los tres partidos mayoritarios podría ganar la elección directa con un candidato carismático, aunque es posible que no tuviesen tan claro lograr cualquiera de ellos la mayoría en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Esos tres partidos políticos consideraron menos riesgoso apostar a la suerte de un candidato para el órgano local que de muchos para el órgano legislativo.

El presidencialismo latinoamericano

Duverger¹⁰ se refiere al presidencialismo latinoamericano como “una aplicación deformada del régimen presidencial clásico”, en tanto que H. Gourdon¹¹ afirma que:

10 Citado por Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, p. 50.

11 *Ibid*, p. 51.

el principio de separación de poderes , reivindicado por el conjunto de las constituciones de América Latina, tienen como corolario más frecuente la concentración –si no personificación– de todos los poderes en la institución presidencial.

Jorge Carpizo¹², al inicio de los años ochenta del siglo anterior, se refirió al presidencialismo mexicano caracterizado por las siguientes facultades que llamó *metaconstitucionales*: “el presidente nombra a su sucesor; dirige el partido gobernante y nombra y remueve a los gobernadores de los estados; además de sus facultades constitucionales que de suyo eran exorbitantes si se comparan con los cambios ocurridos en los años posteriores”.

Por su parte, Dieter Nohlen, en fechas más recientes señala en *Sistemas electorales en su contexto*¹³ que:

En el ámbito del presidencialismo, en América Latina, hay tantas variantes como casos; en forma tipológica pueden distinguirse por lo menos cinco: el autoritario, el reforzado, el puro, el atenuado y el parlamentarizado.

En una publicación posterior¹⁴, Nohlen modifica su tipología de sistemas presidenciales en América Latina y la precisa: *hiperpresidencialismo o dominante*, con concentración del poder en el ejecutivo aunque la Constitución no lo prevea, con altos ingredientes personalistas y plebiscitarios, y una decisión sustentada en la jerarquía; *reforzado o racionalizado*, donde el ejecutivo tiene nuevas competencias constitucionales, con una racionalización del poder político hacia políticas de desarrollo y una decisión mayoritaria; *puro o equilibrado*, según el modelo estadounidense, con un funcionamiento muy dependiente del sistema de partidos y un estilo de decisión mayoritaria; atenuado, con poderes constitucionalmente equilibrados entre ejecutivo y legislativo pero con un proceso político más determinado por otros factores como el sistema de par-

12 *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 4a edición, p. 190, 1984.

13 UNAM, SCJN, BUAP, México, p. 98, 2008.

14 *Ciencia Política Comparada. El enfoque histórico-empírico*, BUAP, Universidad del Rosario, Bogotá, Puebla, México, p.136, 2013.

tidos y con un estilo de decisión mayoritaria; *parlamentarizado*, aunque no tanto por elementos constitucionales de origen parlamentario (primer ministro, voto de censura, disolución del parlamento) sino por la práctica política (gobiernos de coalición), con un estilo de decisión negociado y de compromiso.

En otro aspecto del presidencialismo autoritario latinoamericano y su evolución, Diego Valadés, en su libro *El Gobierno de Gabinete*¹⁵, afirma que:

Desde antes de la caída del Muro de Berlín, las políticas de distensión tuvieron efecto en cuanto a reducir las acciones de desestabilización política en América Latina. La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas disminuyó su apoyo a los movimientos subversivos en el área y para el gobierno de Estados Unidos dejó de ser funcional auspiciar golpes militares.

Sin que pueda identificarse al factor externo como la única variable determinante, lo anterior trajo como consecuencia o coincidió con una nueva etapa para el presidencialismo latinoamericano caracterizado ahora por cambios democráticos principalmente, según dicho autor, en tres direcciones: reforma institucional, derechos humanos y sistemas electorales. El neopresidencialismo surgido de dicho rediseño institucional tiene como rasgo más característico, aunque desde luego no el más común, el gobierno de gabinete al que habremos de referirnos más adelante guiados por el autor en cita. Se ha tratado, pues, de reducir o matizar el carácter autoritario del presidencialismo latinoamericano. Al efecto, afirma Diego Valadés, que: "El neopresidencialismo latinoamericano se apoya, progresivamente, en un gobierno de gabinete, más que en el ejercicio personal del poder"¹⁶.

15 UNAM. México, p. 29, 2003.

16 *Op. cit.*, p. 101.

Partidocracia y tripartidismo (o bipartidismo oscilatorio) en México

Mientras tanto, es oportuno identificar el concepto de tripartidismo como rasgo distintivo del presidencialismo atenuado, que temporalmente conocemos hoy en México, dándole fecha y lugar de nacimiento: en 1988 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) pierde la mayoría calificada de dos tercios para reformar por sí solo la Constitución, pero es hasta 1994 que la integración del Instituto Federal Electoral (IFE) refleja la composición plural de la Cámara de Diputados; en 1996 se confirma en la Constitución la autonomía del IFE, pero es en 1997 cuando el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y –ante la laguna existente para efecto de la integración del órgano de gobierno denominado Gran Comisión– mediante un acuerdo parlamentario se deja sin efecto la entonces vigente Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de tal forma que el gobierno de la Cámara recae en la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, integrada por los coordinadores de los diferentes grupos parlamentarios, cada uno con voto ponderado en función del número de integrantes de su respectivo grupo, como sucede ahora en la Junta de Coordinación Política. En consecuencia, la fecha del acta de nacimiento de nuestro actual tripartidismo es el 4 de septiembre de 1997. Hoy, ninguna reforma importante, necesariamente constitucional o algunas secundarias, así como la integración de los órganos colegiados de designación o ratificación congresual, puede realizarse en principio sin el consenso de los tres partidos políticos nacionales con mayor intención de voto actualmente. El reciente registro otorgado a tres nuevos partidos políticos nacionales, al menos por el momento y hasta conocer los resultados que obtengan en la primera elección federal en la cual participen (2015), no modifica la hipótesis propuesta en este apartado. El tripartidismo señalado eventualmente se puede convertir en bipartidismo oscilatorio según la necesidad de coalición parlamentaria en cada caso específico.

Para los jóvenes de las generaciones actuales esto puede parecer una obviedad y un hecho consumado o cotidiano, pero es importante subrayar de una parte, que hasta la fecha indicada esto no siempre sucedió así,

y por otra parte que la dinámica política puede llevar a estadios de mayor competencia y control políticos así como a regresiones autoritarias.

La reforma constitucional en materia político electoral de 2014

En la parte final del libro *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*¹⁷, realizo un análisis de la reforma constitucional en materia político electoral publicada el 10 de febrero de 2014, destacando de la misma los siguientes aspectos abordados en un total de 93 subtemas identificados: 1) Planeación del desarrollo; 2) Suspensión de derechos y garantías; 3) Estrategia nacional de seguridad pública; 4) Derechos del ciudadano; 5) Partidos políticos, candidaturas, precampañas y campañas electorales; 6) Instituto Nacional Electoral; 7) Nuevas facultades del Congreso de la Unión y de sus cámaras; 8) Nuevas atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; 9) Nuevas causales de nulidad; 10) Fiscalía General de la República; 11) Responsabilidades de servidores públicos; 12) Gobiernos locales y municipales; 13) Transitorios. Por razón natural no me detengo en los temas y subtemas para entrar directamente al asunto cuyo análisis me propuse en esta contribución.

Respecto del gobierno de coalición, incluido en el acápite *Presidente de la República*, señalo en dicho libro lo siguiente en el punto 41 del total de los 93 ya señalados:

Facultad del Presidente de la República para optar en cualquier momento por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

Como puede advertirse la regulación constitucional tiene dos fuentes: facultades del titular del Ejecutivo y facultades del Senado de la Repúbli-

17 Trillas, UNAM, 2ª edición, México, 2014.

ca, de tal manera que podría afirmarse que se trata de un fortalecimiento simétrico tanto del Ejecutivo como del Legislativo federales. Adelanto entonces mi siguiente hipótesis: se trata de una medida que fortalece fundamentalmente el presidencialismo mexicano y que debilita al Legislativo en aras de la gobernabilidad entendida como eficacia y eficiencia de la políticas públicas adoptadas desde el Ejecutivo. Al efecto, se podría decir que serían políticas públicas sancionadas por la Cámara de Diputados, en virtud de su necesaria aprobación, a partir de 2018, del Plan Nacional de Desarrollo; pero se podría decir también que dichas políticas públicas requieren de un respaldo presupuestal cuya aprobación siempre ha dependido de la Cámara de Diputados. Sostengo, igualmente, que el único fortalecimiento posible del Poder Legislativo Federal podría darse mediante la parlamentarización en la modalidad que adelante se expone.

Desde luego que la descripción del texto constitucional reformado requiere de una conceptualización doctrinal que aporte elementos para validar o desvirtuar las hipótesis adelantadas y las que vendrán. Acudo entonces a varios autores clásicos para el análisis político electoral.

Coalición de partidos políticos

La cita de Maurice Duverger es obligada puesto que en su libro *Los Partidos Políticos* se refiere a las alianzas electorales, parlamentarias y gubernamentales, de la siguiente forma:

La clasificación de las alianzas es delicada: nos encontramos aquí en un terreno vago y movedizo. Habría que distinguir en primer lugar, las coaliciones ocasionales y efímeras de las alianzas propiamente dichas, más durables... En el plano vertical, pueden oponerse en primer lugar las alianzas electorales, las alianzas parlamentarias y las alianzas gubernamentales. Las primeras se sitúan en el nivel de los candidatos; las segundas, en el nivel de los diputados; las terceras, en el nivel de los ministros. Unas y otras pueden coexistir o manifestarse aisladamente. Las alianzas electorales mismas son muy variadas, según la forma de escrutinio y según el grado de unión: presentación de candidatos comunes o de listas comunes en la primera vuelta

o en la vuelta única, desistimientos mutuos en la segunda vuelta, acuerdos para la repartición de los restos o emparentamientos en algunos sistemas proporcionales, etc. Pueden ser tácitas o expresas, locales o nacionales... Las alianzas electorales locales parecen, por otra parte, más frecuentes que las alianzas nacionales... A menudo, alianzas nacionales y alianzas locales se contrarían...¹⁸

El libro de Duverger fue escrito a mediados del siglo pasado y recogió experiencias de países europeos con regímenes o sistemas parlamentarios, pero sus reflexiones en la mayoría de los casos coinciden con las situaciones nacionales presentes, como enseguida habremos de constatar.

Las coaliciones mexicanas anteriores

Las coaliciones electorales en México, o alianzas electorales como las llama el autor citado, en las elecciones federales, particularmente en las elecciones presidenciales, han sido una constante si tomamos como referencia las elecciones a partir de la reforma constitucional de 1977. Ciertamente, los candidatos presidenciales del entonces partido hegemónico, el PRI, concurrían a las elecciones también como candidatos de otros partidos políticos minoritarios, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM).

Dichas coaliciones tenían un doble efecto: ayudar a los partidos minoritarios a mantener el registro como partidos políticos y mostrar ante la opinión pública internacional y el electorado nacional una pluralidad política partidista apenas en gestación, frente al hasta entonces único partido político realmente opositor al partido hegemónico, el Partido Acción Nacional (PAN), que sin embargo, sólo tenía algunos triunfos aislados aunque otros no le eran reconocidos por quien organizaba las elecciones y contaba los votos, el propio gobierno.

La división al interior del PRI para las elecciones presidenciales de 1988, hizo que a éstas concurren un antiguo senador y gobernador priísta como candidato presidencial, hijo de un expresidente de la República

18 Fondo de Cultura Económica, 1a edición en español, 1957, 3a reimpresión, p. 555, 1969.

con prestigio innegable, apoyado por un grupo de partidos minoritarios. En este caso la alianza electoral tuvo un doble efecto: ayudó a dichos partidos políticos a mantener su registro como tales, y a posicionar una corriente política de izquierda ante el electorado nacional como una opción viable, gracias a un candidato carismático que aunque perdedor en la contienda poco más tarde pudo formar un nuevo partido político nacional que ocupó el registro oficial de otro partido minoritario pero de la misma corriente política, partido que desde entonces –en virtud de su fuerza electoral– pasó a formar parte del tripartidismo (o bipartidismo oscilatorio) que gobierna al país.

El Código Federal Electoral entonces vigente establecía que dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, podían postular al mismo candidato, para lo cual era indispensable el consentimiento de éste. Los votos se computaban a favor de cada uno de los partidos políticos que los hubiesen obtenido y se sumaban en favor del candidato. Esa había sido la regulación que permitía al candidato del partido hegemónico contar con el apoyo de los partidos minoritarios que, por lo ya expuesto, no eran invitados a formar gobierno pues sus votos no eran necesarios ni para el triunfo electoral ni para asegurar mayorías legislativas, ni siquiera las de reforma constitucional que hasta la fecha exigen dos tercios de los miembros presentes de ambas cámaras federales y la mitad más una de las legislaturas de los estados de la República.

Esa regulación permitió una de las candidaturas presidenciales, la del Frente Democrático Nacional, que junto con la del Partido Acción Nacional (PAN), fueron cruciales para alcanzar la transición y alternancia democráticas, alternancia ahora doble con el regreso al Ejecutivo federal del antiguo partido hegemónico. Cabe señalar que no fue sino hasta 2000 cuando el PAN sostuvo un candidato en alianza con otro partido para la elección presidencial, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), aunque no así para las elecciones legislativas federales; alianza que por cierto no fructificó en el gobierno de la primera alternancia y que condujo, actualmente, al PVEM a integrar una coalición parlamentaria *de facto* con su antiguo opositor al que contribuyó a vencer en dicha campaña, el PRI.

De esa manera surgió el tripartidismo (o bipartidismo oscilatorio) actual que auspició las reformas constitucionales de 1990-91, 1993, 1994, 1996, 2007, 2012 y 2014. Es decir, la creación del IFE y del Tribunal Federal Electoral (Trife) (1990-91); el modelo semipresidencial para el gobierno local de la Ciudad de México (1993); los consejeros ciudadanos en el órgano superior de dirección del IFE (1994); la autonomía del IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996), respectivamente, para llegar a la primera alternancia partidista en el Ejecutivo federal. Posteriormente, las reformas de 2007 (nuevo modelo de comunicación social) y 2012 (candidaturas independientes) fueron negociadas y aprobadas con el PAN en el Poder Ejecutivo Federal, en tanto que la de 2014 (Instituto Nacional Electoral, reelección inmediata en algunos cargos y gobierno de coalición, como rasgos más distintivos en lo político electoral) que ahora comentamos, fue resultado de un acuerdo político tripartidista pero ya con el gobierno priísta en el Ejecutivo federal, consecuencia de la doble alternancia partidista en la presidencia de la República en el año 2012.

La coalición política tripartidista denominada *Pacto por México*, negoció y aprobó entre otros temas la reforma constitucional político electoral resumida en un acápite anterior pero también otras más a las que desde luego no habremos de referirnos, pero cuya aprobación requería de las mayorías calificadas legislativas reseñadas, no así la aprobación de la legislación secundaria que sólo requería de la mayoría relativa de los miembros presentes de ambas cámaras federales (mayoría que en cada caso resulta de la coalición parlamentaria del PRI con alguno de los otros dos partidos con mayor fuerza electoral y representación parlamentaria). En consecuencia, la coalición política tripartidista se mantuvo hasta que fueron aprobadas las reformas constitucionales, es decir, mientras la coalición parlamentaria *de facto* fue necesaria; la aprobación parlamentaria posterior, en cada caso, insisto, se logra mediante la oscilación ya expuesta.

Las coaliciones partidistas en América Latina

Según Daniel Zovatto, en el libro *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*¹⁹, el análisis comparado de dicha regulación incluye los siguientes temas que inciden en su existencia y funcionamiento:

19 UNAM, International IDEA, México, 2006.

- Su ubicación dentro de la legislación
- Poderes u órganos del Estado que intervienen en su actividad
- Formación
- Estructura interna
- Democracia interna
- Normas sobre enfoque de género y otros grupos
- Financiamiento
- Acceso a los medios de comunicación
- Coaliciones, alianzas y fusiones
- Candidaturas independientes
- Transfuguismo político
- Órganos de control
- Extinción y caducidad
- Afiliación a organizaciones partidistas internacionales.

Si bien es cierto que cada uno de estos temas en mayor o menor medida ya habían sido regulados por la legislación constitucional y secundaria mexicana, es importante destacar que todos ellos son abordados también, con un ánimo de perfeccionamiento normativo, por la reforma constitucional de 2014 y por la Ley General de Partidos Políticos²⁰ consecuencia de la misma.

Ahora bien, Zovatto constata, de una parte, que no existe una clara distinción conceptual entre alianzas y coaliciones electorales y que ambos términos se utilizan indistintamente en muchos países de la región, razón por la cual los define indistintamente como “acuerdos ocasionales entre partidos políticos, con el objetivo de unir sus fuerzas para parti-

.....
²⁰ DOF de 23 de mayo de 2014.

cipar en los procesos electorales, y tener acceso a los puestos de elección popular”. Por cierto, ya hemos anotado que hasta antes de 1988, en México, éste no era el propósito de las alianzas o coaliciones electorales.

El autor en cita señala que, en general, las coaliciones electorales son poco estables pues habitualmente se enfocan al triunfo en un proceso electoral. Precisa, también, que de todos los países de América Latina sólo Uruguay no regula las alianzas o coaliciones, no obstante que en dicho país se dan en la práctica. El libro de Zovatto no incluye el estudio de las coaliciones gubernamentales, las cuales entrañan una evolución posible de la coalición electoral, pero sobre todo, el complemento lógico para responder a la confianza de los electores cuando votan por una plataforma común con propuestas, objetivos y metas que deben ser materializados por el parlamento o poder legislativo y el gobierno o poder ejecutivo.

Coaliciones electorales locales en México

La investigación de campo realizada a este respecto es consignada por Diego Reynoso en su libro *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos 1988-2011*²¹. Asume al efecto que “cuando los políticos no hacen alianzas electorales les toca a los electores cargar con el peso de hacerlas de facto, con el fin de invertir mejor sus votos y hacer rendir más su utilidad”; toda vez que la coalición o alianza electoral puede ser resultado de una coordinación estratégica de las élites partidistas, pero si esto no ocurre, constata el autor en su investigación empírica, son los electores los que la realizan mediante un “voto estratégico”, esto es, no votar por su primera preferencia inmediata (el propio partido) sino hacerlo por una segunda preferencia (otro partido) con probabilidades reales de ganar.

Constata igualmente que a pesar de la “distancia ideológica” entre el PAN y el PRD, en muchas ocasiones han formado coaliciones electorales pragmáticas para derrotar al PRI. La investigación empírica del autor implica el análisis de nuestros 32 sistemas políticos subnacionales (31 estados y el Distrito Federal).

21 Teseo, FLACSO Argentina, Buenos Aires, 2011.

Para vincularla con el propósito de este artículo, una de las conclusiones a las que llega el autor en cita y que nos importa destacar es la siguiente:

...hemos puesto el acento en el origen oficialista u opositor de las alianzas electorales y el éxito que han tenido, ya sea para conquistar el gobierno o bien para conservarlo, lo que ha dado lugar a que las alianzas hayan ido en aumento. Las alianzas se han convertido, de este modo, en una estrategia dominante para oficialistas y opositores, produciendo así que el resultado de equilibrio sea la realización de elecciones con alianzas enfrentadas. Predominan como alianzas opositoras exitosas las integradas por el PAN o por el PRD, pero destacan también las que encabezó el PRI como partido de oposición desde el año 2003. En el último sexenio se destaca la emergencia de alianzas oficialistas que se conforman con el objetivo de mantener el control político del Estado ya conquistado, en el caso del PAN o del PRD, y del Estado recuperado, en el caso del PRI. Como sugiere la evidencia, cada vez más las alianzas se convertirán en la vía para competir electoralmente, tanto para los partidos de oposición como para los partidos que buscan mantener el gobierno de sus Estados.

Por todas estas razones es de hacerse notar la ausencia en el ámbito local de, por lo menos, los convenios de coalición que fueron aprobados en la reforma constitucional de 2014 para el ámbito federal de gobierno. Puesto que si el futuro previsible de las alianzas electorales locales es continuar efectuándose, en bien de la gobernabilidad y gobernanza democráticas es importante prevenir el eficaz y eficiente ejercicio de gobierno por parte de los aliados o coaligados electorales, cuya unión hasta ahora habitualmente sólo es fugaz.

La regulación federal y local de las coaliciones mexicanas

La legislación federal vigente, en materia de coaliciones, hasta antes de la expedición de la Ley General de Partidos Políticos, tenía como rasgos distintivos los siguientes²²:

22 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (DOF del 14 de enero de 2008), Título Cuarto, "De los frentes, coaliciones y fusiones", capítulo segundo, "De las coaliciones".

Los partidos políticos que pretendan coaligarse deberán:

- Acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano de dirección nacional que establezcan los estatutos de cada uno y que dichos órganos expresamente aprobaron la plataforma electoral y, en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados
- Comprobar que los órganos partidistas respectivos de cada uno aprobaron, en su caso, la postulación y el registro de determinado candidato para la elección presidencial
- Acreditar que los órganos partidistas respectivos de cada uno aprobaron, en su caso, postular y registrar, como coalición, a los candidatos a diputados y senadores por el principio de mayoría relativa
- Cada partido deberá registrar por sí mismo las listas de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional
- Cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla.

El convenio de coalición contendrá en todos los casos:

- Los partidos políticos nacionales que la forman
- El procedimiento que seguirá cada partido para la selección de los candidatos que serán postulados por la coalición
- Acompañar plataforma electoral y, en su caso, programa de gobierno del candidato presidencial, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes
- Señalar el partido al que pertenece cada uno de los candidatos y el grupo parlamentario o partido político en el que quedarían comprendidos en caso de resultar electos

- Para la interposición de medios de impugnación, quién ostentaría la representación
- Topes de gastos de campaña como si se tratara de un solo partido; monto de cada uno para la campaña respectiva y forma de reportarlo
- Radio y tv: 30% como uno solo; 70% Código y convenio; coalición sólo presidencial o parcial para diputados y senadores, acceso y ejercicio por separado; identificación de la calidad de candidato coaligado y partido responsable del mensaje; reglamento emitido por el Consejo General
- Solicitud 30 días antes del inicio de precampañas; resolución dentro de los 10 días siguientes.

Nuestra legislación local, tanto por razones constitucionales como por imitación lógica y extralógica, sigue los lineamientos de la legislación federal, cuando no resulta una transcripción de la misma. Sin embargo, no siempre fue el caso de la regulación de las coaliciones electorales locales habida cuenta la presencia de partidos políticos locales en algunos estados de la República.

En el momento actual, la reciente expedición de las leyes generales de Instituciones y Procedimientos Electorales²³ así como de Partidos Políticos y de Delitos Electorales²⁴, abre el espacio para la regulación local de la materia específica que nos ocupa. Al efecto, no es de esperar modificaciones mayores en la legislación local secundaria que lo establecido en las leyes generales mencionadas.

La Ley General de Partidos Políticos, a su vez, reproduce en su mayor parte lo antes expuesto. Las diferencias o modificaciones introducidas son las siguientes:

- Las derivadas de las nuevas denominaciones: Instituto Nacional Electoral y Organismo Público Local

23 DOF de 23 de mayo de 2014.

24 *Idem.*

- Las derivadas del carácter general de la ley, esto es que sus mandatos son para ambos órdenes de gobierno, federal y local
- Las derivadas del precepto constitucional que regula las coaliciones flexibles, pues la total y la parcial ya estaban reguladas previamente
- Los partidos políticos no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición. La posibilidad de hacerlo prevista en el COFIPE fue invalidada por sentencia emitida por la SCJN
- Los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local.

El gobierno de gabinete

En el Gobierno de Gabinete²⁵, Diego Valadés formula una propuesta de diseño institucional con las siguientes características:

- Presencia del gabinete, con funciones constitucionalmente definidas, en el ámbito de un sistema presidencial, para contribuir a la desconcentración del poder
- Un jefe de gabinete cuya designación, ratificación, jerarquía, atribuciones y obligaciones queden igualmente establecidas en la Constitución
- Adoptar instrumentos de control congresual que, sin afectar la estabilidad del sistema presidencial, reduzcan la concentración del poder por el presidente y fortalezcan al sistema representativo
- La Constitución debe contener las obligaciones generales que corresponden a los secretarios y las funciones específicas que incumben al gabinete
- Al gabinete le debe corresponder analizar y aprobar el proyecto de ingresos y de presupuesto, así como las iniciativas de ley que el

25 p. 88 y sigs.

gobierno vaya a presentar; elaborar los reglamentos que expida el gobierno; refrendar las leyes y discutir la decisión presidencial de interponer el veto; aprobar los nombramientos relevantes y conocer las gestiones para la suscripción de tratados internacionales

- El jefe de gabinete, de acuerdo con la tendencia constitucional dominante, debe ser designado y removido por el presidente, pero ratificado por una de las cámaras del Congreso, para facilitar la cooperación política entre el Congreso y el gobierno
- Correspondería al jefe de gabinete dos grandes ramos: coordinar al gabinete y conducir las relaciones con el Congreso. Al efecto, debe ser él quien proponga al presidente la designación y remoción de los demás integrantes del gabinete
- Asimismo, el jefe de gabinete participaría libremente en los debates del Congreso, asistiría periódicamente a cada una de las cámaras, de manera alternativa, y respondería preguntas e interpelaciones y sería el interlocutor permanente del Congreso
- Respecto a la confianza y censura, por cuanto a la primera, propone su admisión parcial a través de la ratificación del jefe de gabinete. En el caso de la censura, piensa en un procedimiento dificultado de censura, que no afecte la estabilidad del gobierno ni genere tensiones adicionales a las que de manera natural se producen en todo sistema constitucional democrático.

Estas propuestas surgen del análisis comparado de las experiencias que al respecto han conocido diferentes países de América Latina. Once años después de la publicación de dicho libro, como se advierte, lo que más se le acerca es la figura de los convenios de coalición para compartir gobierno que el Ejecutivo federal podrá suscribir a partir de 2018.

Prospectiva de la reforma de 2014 en materia de coaliciones

La composición partidista de ambas cámaras federales durante las legislaturas recientes, a partir de que el PRI perdió en 1997 la mayoría en la Cámara de Diputados y, a partir de la Legislatura siguiente, también en la Cámara de Senadores, sin que hasta el momento haya podido recuperarlas no obstante la doble alternancia que le permitió volver a ocupar el Ejecutivo Federal, nos revela una tendencia hacia la vuelta a la mayoría parlamentaria del partido en cuestión. En anexos pueden apreciarse los cuadros estadísticos de la composición partidista que comentamos, con un análisis que abarca, para la Cámara de Diputados, desde 1946 a la fecha y, para la de Senadores, de 2000 a la fecha. En el caso del Senado, los primeros cuatro senadores de oposición arribaron hasta 1988.

Por las razones expuestas anteriormente en el caso de las coaliciones electorales locales, es previsible que la reforma constitucional en materia de convenios de coalición adoptada en el orden federal se reproduzca en el ámbito local. En este caso podría haber dos criterios para la estrategia parlamentaria o técnica legislativa: el que requiera una reforma constitucional general para lograr dicha inclusión y el que estime suficiente que la modificación de las constituciones particulares de los Estados sea suficiente. Por cuanto a la modificación del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el mismo sentido, sin duda sería indispensable la reforma del artículo 122 de la Constitución General.

El futuro deseable de los convenios de coalición parlamentaria y gubernamental, con base en lo expuesto, es decir, de fortalecimiento del legislativo y contención del ejecutivo, conduciría necesariamente al gobierno de gabinete. La viabilidad fáctica está en función de los resultados electorales tanto para la integración de la próxima legislatura de la Cámara de Diputados como para la siguiente. La decisión del próximo presidente de la República de suscribir convenios de coalición estará en función del resultado electoral que obtenga el partido o coalición electoral que lo hubiese postulado en las elecciones legislativas correspondientes. Mientras tanto, esa contención del poder por el poder se materializa,

supuestamente, mediante los convenios de coalición –fórmula en su caso de reforzamiento presidencial–, y la proliferación de órganos constitucionales autónomos; vía precaria, costosa e incierta de acceso a la parlamentarización del presidencialismo.

Prospectiva del fundamento constitucional y convencional de la rendición de cuentas en México

La primera constatación es la necesidad del aprendizaje y concientización de las nuevas obligaciones y derechos constitucionales y convencionales por parte de autoridades públicas y ciudadanos, respectivamente. Asimismo, la evolución del presidencialismo mexicano analizado por Jorge Carpizo hasta convertirse en el tripartidismo o bipartidismo oscilatorio que encuentra su punto culminante en el *Pacto por México*. La multiplicación de los organismos constitucionales autónomos, incluidos aquellos constituidos –con diferentes modalidades– al interior de otro órgano autónomo, entraña una nueva distribución de competencias pero sobre todo una redistribución del poder institucional y político, formal, teóricamente, en detrimento del poder presidencial omnímodo.

El análisis de los convenios de coalición surgidos de la reforma político electoral de este año, contrastado con una propuesta académica de gobierno de gabinete y control del poder, muestra por su parte los límites de la forma de control del gobierno presidencial, puesto que la supuesta acotación lograda mediante órganos constitucionales autónomos depende de la mayoría legislativa lograda por el partido gobernante en el Ejecutivo, sin que los contrapesos institucionales hasta el momento contruidos puedan mantenerse en un escenario de mayorías calificadas –absoluta, de dos tercios y de tres cuartas partes ocasionalmente²⁶– logradas vía coalición electoral, parlamentaria y gubernamental.

26 Como fue el caso de la designación de los integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por única vez en el caso de la primera integración de dicho órgano colegiado (artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado el 22 de agosto de 1996).

Conclusiones

- Las formas de gobierno tradicionales o modelos de colaboración entre los poderes públicos han dado lugar a los modelos constitucionales de parlamentarismo, presidencialismo y semipresidencialismo, de los cuales no existen dos iguales pues cada formato nacional responde a contextos distintos.
- Los convenios de coalición señalados apuntan hacia un presidencialismo reforzado, en tanto que el gobierno de gabinete estudiado entraña un presidencialismo parlamentarizado
- Cada uno de los modelos constitucionales de gobierno y tipos de presidencialismo latinoamericano, al igual que el federalismo y el centralismo, tienen las variantes que les imponen, de una parte, las condiciones políticas, económicas, sociales, geográficas, tecnológicas y demás cuyo impacto sea significativo, así como el acuerdo de los protagonistas de la decisión política fundamental en el momento determinado o coyuntura específica
- La rendición de cuentas es una variable dependiente del sistema político en los términos aquí analizados, cuya evolución, eficacia y eficiencia están condicionadas por los resultados electorales, mostrando de esta forma la fragilidad de la transición mexicana a la democracia
- La coalición electoral, parlamentaria o de gobierno entre los partidos políticos no puede ser ajena ni al sistema electoral, ni al sistema de partidos, ni a la forma de gobierno, ni a la cultura política de actores protagónicos y ciudadanos-contribuyentes-electores; se trata de una interrelación objetiva y subjetiva
- Perseveramos en la práctica de reformas constitucionales o legislativas sustentadas exclusivamente en el acuerdo político, sin una evaluación objetiva, sistemática y obligatoria de los resultados de la reforma inmediata anterior o del ordenamiento vigente

- El origen de las reformas constitucionales y legislativas en curso en el momento actual se encuentra en el *Pacto por México*, cuyos diseños iniciales han conocido las modificaciones naturales propias del debate legislativo y la acción de los grupos de presión, de interés o de poder fáctico
- En nuestra historia política reciente y no tan reciente, las coaliciones electorales y parlamentarias han ocurrido de manera simultánea aunque no siempre con efectos vinculantes
- El *Pacto por México* es o fue una versión muy inicial del gobierno de coalición, que muestra los alcances del semiparlamentarismo a la mexicana materializado en los convenios de coalición gubernamental, en realidad, un intento de reforzar el presidencialismo; el semipresidencialismo más bien fue abandonado, en la letra de la Constitución, antes de que hubiese podido nacer materialmente en 1996
- El escenario constitucional hacia 2018 de gobiernos de coalición impone la necesidad de ampliar la cobertura legislativa de las diferentes hipótesis de coaliciones y convenios de coalición
- La Ley General de Partidos Políticos, en la parte relativa a coaliciones, podría entrañar una legislación provisional o transitoria en la materia, para su actualización en fechas más próximas a la entrada en vigor de los gobiernos de coalición en 2018
- En la etapa actual, las coaliciones partidista electorales, para formar gobierno y mayorías parlamentarias, requieren de una regulación innovadora e integral que incluya por lo menos las leyes generales de Partidos Políticos e Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las leyes orgánicas del Congreso General y de la Administración Pública Federal; que preserve y tutele los derechos a la representación política, la eficacia del voto popular para formar gobierno y mayorías parlamentarias de frente al electorado, así como la gobernabilidad y gobernanza democráticas.

Tabla 1
Composición de la Cámara de Diputados por partido político y formas de elección¹

	PAN	PRI	PPS	PARM	PDM	PMS	PFCRN ²	PRT	PMT	PSUM	PRD	PT	PCM	Total
1946-1949	4	141												145
1949-1952	4	142	1											147
1952-1955	5	151	2											158
1955-1958	5	153	2											160
1958-1961	6	153	1	1										161
1961-1964	5	172	1											178
1964-1967	20	175	10	5										210
1967-1970	20	177	10	5										212
1970-1973	20	178	10	5										213
1973-1976	25	189	10	7										231
1976-1979	20	195	12	10										237
1979-1982	43 4/39*	296 296/0*	11 11/0*	12 0/12	10 0/10*		10 0/10*							400 300/100*
1982-1985	51 1/50*	299 299/0*	10 0/10*		12 0/12*	17	11 0/11*			17 0/17*			18 0/18*	400 300/100*
1985-1988	38 6/32*	292 292/0*	11 0/11*	11 2/9*	12 0/12*		12 0/12*	6 0/6*	6 0/6*	12 0/12*				400 300/100*

Continúa...

* Diputados de mayoría relativa/diputados de representación proporcional. La filiación partidista corresponde al inicio de la Legislatura correspondiente.

1 Diversas fuentes

2 Anteriormente PST, actualmente Partido Cardenista (PC)

1988-1991	101 38/63*	260 233/27*	32 0/32*	30 5/25*	19 0/19*	34 0/34*			500 ³ 300/200*
1991-1994	89 10/79*	320 290/30*	12 0/12*	15 0/15*		23 0/23*	41 0/41*		500 300/200*
1994-1997	119 20/99*	300 273/27*					71 0/71*	10 0/10*	500 300/200*

3 Hubo 24 diputados de mayoría relativa postulados por las siguientes coaliciones partidistas: PPS-PMS-PFCRN (1); PPS-PFCRN (8); PFCRN-PARM (2); PPS-PFCRN-PARM (8) Y PPS-PMS-PFCRN-PARM (3)

Fuente: Castellanos Hernández Eduardo, *Las reformas e 1996*, Centro de Investigación Científica Jorge Tamayo, México, p. 569, 1998.

Tabla 2

LVI Legislatura de la Cámara de Diputados (1994-1997) Composición de grupos parlamentarios, integración inicial

Partido	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Número de Diputados
Partido Acción Nacional	20	99	119
Partido Revolucionario Institucional	273	27	300
Partido de la Revolución Democrática	7	64	71
Partido del Trabajo	0	10	10
TOTAL	300	200	100% 500

Fuente: *Los sistemas electorales y de partidos en la composición del Poder Legislativo Mexicano*
www.diputados.gob.mx/sedial/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf

Consultado el 27 de septiembre de 2014

Tabla 3
LVII Legislatura de la Cámara de Diputados (1997-2000) Composición de grupos parlamentarios, integración inicial

Partido	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Número de Diputados
Partido Acción Nacional	65	57	122
Partido Revolucionario Institucional	164	75	239
Partido de la Revolución Democrática	70	55	125
Partido Verde Ecologista de México	0	8	8
Partido del Trabajo	1	5	6
Independientes	0	2	2
TOTAL	300	200	500

Fuente: *Los sistemas electorales y de partidos en la composición del Poder Legislativo Mexicano*
www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf
 Consultado el 27 de septiembre de 2014

Tabla 4
LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados (2000-2003) Composición de grupos parlamentarios, integración inicial

Partido	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Número de Diputados
Partido Acción Nacional	136	70	206
Partido Revolucionario Institucional	132	79	211
Partido de la Revolución Democrática	24	26	50

Continúa...

Partido Verde Ecologista de México	6	11	17
Partido del Trabajo	1	6	7
Convergencia	1	3	4
Partido de la Sociedad Nacionalista	0	3	3
Partido Alianza Social	0	2	2
TOTAL	300	200	500

Fuente: Alonso, Jorge. "Las elecciones federales del 2000, consolidación del panismo", *Revista Espiral*. Disponible en: <http://148.202.18.157/sitios/publicacion-site/ppperiod/espiral/espiralpdf/Espiral19/107-138.pdf>. Consultado el 27 de septiembre de 2014.

Tabla 5

LIX Legislatura de la Cámara de Diputados (2003-2006) Composición de grupos parlamentarios, integración inicial

Partido	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Número de Diputados
Partido Acción Nacional	80	71	151
Partido Revolucionario Institucional	160	62	222
Partido de la Revolución Democrática	55	40	95
Partido del Trabajo	0	6	6
Partido Verde Ecologista de México	3	14	17
Convergencia	0	5	5
TOTAL	298	198	496

Fuente: Cámara de Diputados. Disponible en http://sitl.diputados.gob.mx/LIX_Legislatura/COMPOSICION_X_GP_INICIAL.pdf. Consultado el 27 de septiembre de 2014.

Tabla 6
LX Legislatura de la Cámara de Diputados (2006-2009) Composición de grupos parlamentarios, integración

Partido	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Número de Diputados
Partido Acción Nacional	136	70	206
Partido Revolucionario Institucional	65	41	106
Partido de la Revolución Democrática	89	36	125
Convergencia	6	12	18
Partido del Trabajo	2	9	11
Partido Verde Ecologista de México	0	17	17
Partido Nueva Alianza	0	9	9
Partido Socialdemócrata	0	5	5
Independientes	2	1	3
TOTAL	300	200	500

Fuente: Cámara de Diputados http://sitl.diputados.gob.mx/cuadro_tipo_elec.php (consultado el 27 de septiembre de 2014).

Tabla 7
LXI Legislatura de la Cámara de Diputados (2009-2012) Composición de grupos parlamentarios, integración.

Partido	Mayoría Relativa	Representación Proporcional	Número de Diputados
Partido Acción Nacional	68	74	142
Partido Revolucionario Institucional	188	54	242

Continúa...

Partido de la Revolución Democrática	34	29	63
Partido del Trabajo	4	10	14
Partido Verde Ecologista de México	4	18	22
Partido Nueva Alianza	1	7	8
Movimiento Ciudadano	0	6	6
Independiente	1	2	3
TOTAL	300	200	500
		100%	

Fuente: Cámara de Diputados. Disponible en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/cuadro_tipo_elec.php. Consultado el 27 de septiembre de 2014).

Tabla 8

LXII Legislatura de la Cámara de Diputados (2012-2015) Composición de grupos parlamentarios, integración inicial

Partido	Diputados Mayoría relativa	Diputados Rep. Proporcional	Total
Partido Acción Nacional	52	62	114
Partido Revolucionario Institucional	164	49	213
Partido de la Revolución Democrática	59	42	101
Partido del Trabajo	4	10	14
Partido Verde Ecologista de México	13	15	28
Movimiento Ciudadano	8	12	20

Continúa...

Nueva Alianza	0	10	10
TOTAL	300	200	500

Fuente: Cámara de Diputados. Disponible en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/cuadro_tipo_elec.php. Consultado el 27 de septiembre de 2014.

Tabla 9

LIV Legislatura de la Cámara de Senadores 1988-1991

Partido Político	Por entidad federativa	Por tres años	Por seis años
PRI	60	30	30
PRD	4	2	2
TOTAL	64	32	32

Fuente: <http://www.varelayasociados.com.mx/wp-content/uploads/2013/05/Senador-1964-2018.pdf>. Consultado el 27 de septiembre de 2014.

Tabla 10

LV Legislatura de la Cámara de Senadores 1988-1991

Partido Político	Por entidad federativa	Por tres años	Por seis años
PAN	1	0	1
PRI	61	30	2

Continúa...

PRD	2	2	0
TOTAL	64	32	32

Fuente: <http://www.varelayasociados.com.mx/wp-content/uploads/2013/05/Senador-1964-2018.pdf>. Consultado el 27 de septiembre de 2014.

Nota: Solamente había senadores electos por el principio de mayoría relativa

Tabla 11

LV Legislatura de la Cámara de Senadores 1988-1991

Partido Político	Mayoría Relativa	Primera minoría	Por tres años	Total
PAN	0	24	1	25
PRI	64	0	31	95
PRD	0	8	0	8
TOTAL	64	32	32	128

Fuente: <http://www.varelayasociados.com.mx/wp-content/uploads/2013/05/Senador-1964-2018.pdf>. (consultado el 27 de septiembre de 2014).

Nota: Mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de Septiembre de 1993 se incrementa a cuatro el número de senadores por cada entidad Federativa, de los cuales tres fueron electos por el principio de mayoría relativa y uno por el principio de primera minoría.

Tabla 12
LVII Legislatura de la Cámara de Senadores 1997-2000

Partido Político	Mayoría Relativa	Primera Minoría	Representación Proporcional	Total
PAN	0	24	9	33
PRI	64	0	13	77
PRD	0	7	8	15
PT	0	0	1	1
PVEM	0	0	1	1
MS	0	1	0	1
TOTAL	64	32	32	128

Fuente: <http://www.varelayasociados.com.mx/wp-content/uploads/2013/05/Senador-1964-2018.pdf>. Consultado el 27 de septiembre de 2014.

Nota: Mediante la reforma constitucional publicada en el DOF del 22 de Agosto de 1996 de los 128 senadores 64 serán electos por el principio de mayoría relativa, 32 por el de primera minoría y 32 más de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción nacional.

Tabla 13
LVII Legislatura de la Cámara de Senadores 1997-2000

Partido Político	Mayoría Relativa	Primera Minoría	Representación Proporcional	Total
PAN	0	24	9	33
PRI	64	0	13	77

Continúa...

PRD	0	7	8	15
PT	0	0	1	1
PVEM	0	0	1	1
MS	0	1	0	1
TOTAL	64	32	32	128

Fuente: <http://www.varelayasociados.com.mx/wp-content/uploads/2013/05/Senador-1964-2018.pdf>. Consultado el 27 de septiembre de 2014.

Nota: Mediante la reforma constitucional publicada en el DOF del 22 de Agosto de 1996 de los 128 senadores 64 serán electos por el principio de mayoría relativa, 32 por el de primera minoría y 32 más de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción nacional.

Tabla 14

LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Senadores (2000-2006) Integración

Partido	Número de Senadores por entidad federativa		Representación Proporcional		Número total de Senadores por Partido
	Mayoría relativa	Primera minoría	Senadores por lista nacional		
Partido Acción Nacional	27	10	9		46
Partido de la Revolución Democrática	4	7	4		15
Partido Revolucionario Institucional	32	15	13		60
Partido del trabajo	0	0	1		1

Continúa...

Partido Verde Ecologista de México	1	0	4	5
Independiente	0	0	1	1
TOTAL	64	32	32	128

Fuente: Alonso, Jorge. Las elecciones federales del 2000, consolidación del panismo. , *Revista Espiral* .

<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/periodo/espiral/espiral/pdf/Espiral19/107-138.pdf>- Consultado el 27 de septiembre de 2014.

Tabla 15
LX y LXI Legislaturas de la Cámara de Senadores (2006-2012) Integración

Partido	Mayoría Relativa	Primera Minoría	Representación Proporcional (lista nacional)	Total
Partido Acción Nacional	32	9	11	52
Partido de la Revolución Democrática	16	4	6	26
Partido Revolucionario Institucional	8	19	6	33
Partido del Trabajo	2	0	2	4
Partido Nueva Alianza	0	0	1	1
Partido Verde Ecologista de México	2	0	4	6
Movimiento Ciudadano	4	0	2	6
TOTAL	64	32	32	128

Fuente: http://www.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/senadores/p/cam_senadores.html. Consultado el 27 de septiembre de 2014.

Tabla 16
 LXII y LXIII Legislaturas de la Cámara de Senadores (2012-2018) Integración de grupos parlamentarios

Partido	Mayoría Relativa	Primera minoría	Representación Proporcional	Número total de Senadores por Partido
Partido Acción Nacional	16	13	9	38
Partido de la Revolución Democrática	11	5	6	22
Partido Revolucionario Institucional	30	11	11	52
Partido del Trabajo	1	1	2	4
Partido Nueva Alianza	0	0	1	1
Partido Verde Ecologista de México	5	2	2	9
Movimiento Ciudadano	0	1	1	2
TOTAL	64	32	32	128

Fuente: <http://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v20n1/v20n1a4.pdf>. Consultado el 27 de septiembre de 2014.



La construcción de indicadores para la evaluación de programas de políticas públicas: retos y desafíos

Doctor Roberto Ehrman Fiore*

Maestro José de Jesús Gómez Pérez**

Introducción

La evaluación representa un elemento determinante en el proceso o ciclo que caracteriza la política pública y sus programas.

En el ámbito de las políticas sociales la evaluación se define como: “el uso de los métodos de investigación social para investigar sistemáticamente la efectividad de los programas de intervención social. Se alimenta de las técnicas y conceptos de las disciplinas de las ciencias sociales, con la intención de ser útil para mejorar los programas e informar la acción social dirigida a resolver problemas sociales” (Rossi, Lipsey y Freeman, 2004).

En los últimos años, bajo la influencia de la New Public Management (Subirats 1992; David Osborne y Ted Gaebler 1994; Barzelay 1992 y 2001;

* Licenciado en Filosofía por la Universidad de Padua, Italia, con especialización en Filosofía Política y doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Venecia, Italia. Actualmente es coordinador de los diplomados en Planeación y Operación de Estrategias Gubernamentales, y de Evaluación de Políticas Públicas: Métodos y Técnicas, en la Universidad Anáhuac del Norte.

** Es ingeniero en Cibernética y Sistemas Computacionales por la Universidad La Salle, en la Universidad de Texas en Austin hizo el *Master of Business Administration*. Del 2008 a la fecha ha estado en el doctorado en Gestión Estratégica y Políticas del Desarrollo en Universidad Anáhuac, además ha tomado varios diplomados. Actualmente es responsable de proyectos de Planeación Estratégica, *Balance Scorecard*, *Table-ro de Mando* y Construcción de Indicadores, Elaboración de Proyectos de Inversión, Proyectos de TI en Dynamis Consultores.

Abate 2000), se ha dado una relevancia determinante a la etapa de la evaluación, considerando que tiene que integrarse en el proceso de formación de políticas públicas desde el momento del diseño, ampliándose, en la medida de lo posible la participación social de los beneficiarios (Kliksberg 2000, Cunill, 1997).

Para la evaluación de las políticas públicas, los teóricos identifican cuatro enfoques (Meny y Thoenig, 1992; Luis F. Aguilar Villanueva, 1992; Brewer, G. and DeLeon, P.,1983):

- Descriptivo, enfocado a estudiar los cambios generados por la implementación de los programas
- Clínico, dirigido a estudiar los resultados de la implementación con base en los objetivos declarados y establecidos en los programas. Los criterios de evaluación son endógenos
- Normativo, que busca evaluar a los programas con base a un referente valorativo externo o exógeno a los programas, haciendo referencia a los criterios propios del evaluador (eficiencia, eficacia, igualdad, equidad, pertinencia o adecuación)
- Experimental, que evalúa la relación causal entre una política o programa y los efectos esperados del mismo.

Las distintas metodologías de evaluación

Con relación a las perspectivas y finalidades de los distintos tipos de evaluación respecto a las políticas sociales, se pueden agrupar en dos grandes corrientes:

- La primera, influenciada por principios de orden administrativo, típicos de la New Public Management, está enfocada en criterios positivistas y preocupada por la objetividad del trabajo. Sus autores adoptan definiciones de tipo instrumental, interesados fundamentalmente a una evaluación de resultados y desde un enfoque, en lo general, clínico y experimental y no participativo.

- La segunda, fundamentada en la perspectiva constructivista (Campbell y Stanley, 1973; Lindblom, 1991; Meny y Thoenig, 1992; Feinstein, 2006; Cejudo, 2008) y en la pluralista (Monnier, 1995; Lascoumes y Setbon, 1996), prioriza la aplicaciones de evaluaciones de naturaleza formativa con enfoque normativo y participativo, integrando en el proceso de evaluación el análisis del contexto y de los diferentes criterios adoptados para modificar, a través de la política o del programa, un cambio social (Cardozo, 2006).

Se parte de la premisa que todos los programas sociales sirven para provocar un cambio, una transformación de un contexto social dado.

Por ello, las teorías sirven como marco de referencia para prever los resultados de la intervención y los cambios deseados. En este sentido, los programas constituyen estrategias a través de las cuales se someten a prueba si determinadas teorías son eficaces para la resolución de problemas sociales prácticos (de Miguel Díaz, 2000).

En este segundo enfoque, los autores manifiestan su preocupación en constatar una tendencia generalizada, por parte de los autores pertenecientes a la corriente positivista, en aplicar las mismas recetas metodológicas en distintos contextos, obteniendo conclusiones del mero tratamiento de datos, sin tomar en cuenta una teoría explicativa que permita su interpretación (Thoenig, 2000, citado en Cardozo, 2006).

En este caso identificar la teoría del cambio social implícita en toda política pública, es esencial para el evaluador, para comprender la relación de causalidad que se pretende aplicar. (Mény y Thoenig, 1992).

Con relación al método utilizado para las evaluaciones, esto deriva de la adopción de criterios de orden epistemológico y de un marco teórico, del cual derivan una serie de principios y normas que el evaluador toma como referencia para el proceso de evaluación y para la selección de las técnicas (instrumentos de recolección, análisis, tratamiento, síntesis e interpretación de datos), para alcanzar sus objetivos (Shadish, Cook y Leviton, 1991; Alkin, 2004).

Respecto al debate clásico sobre las virtudes y defectos de los métodos cualitativos o cuantitativos para la evaluación de programas sociales, la literatura es abundante al respecto.

Entre los cuantitativos, encontramos el método experimental, en que se requiere construir un estado contrafactual como referencia obligada por medir los resultados de la intervención (Banco Mundial 2004).

En este tipo de metodología resulta indispensable controlar en lo posible la influencia de factores externos, así como permitir su aplicación generalizada a programas similares (Mény y Thoenig, 1992).

En este caso, los análisis antes/después de la intervención, a través de los cortes longitudinales (aplicada al mismo grupo) y transversales (aplicada entre grupos) se realizan con la construcción de indicadores para medir las variables impactadas, utilizando la lógica de la investigación aplicada o el Marco Lógico.

La construcción de indicadores se vuelve una actividad estratégicamente fundamental para garantizar el éxito de este tipo de evaluaciones.

Debido a la complejidad que caracteriza la evaluación de los programas sociales, en lugar de medir todos los aspectos de un programa con la misma unidad de medida, se realiza un análisis segmentado de las distintas actividades y aspectos del logro que se quiere conseguir.

Para ello, se adopta un diseño analítico de indicadores parciales, separado por etapas y procesos, en donde se requiere señalar una jerarquía de objetivos, así como una ponderación de su valor (Abate 2000).

Entre los requisitos que tienen que satisfacer los indicadores están la independencia, verificabilidad, validez y accesibilidad, y obviamente ser cuantificables (Guinart i Solá, 2003).

Los criterios utilizados para este tipo de metodología son los de eficacia (logro de objetivos) eficiencia (optimización de recursos) efectividad (impacto) y, con menos frecuencia los de equidad (Cardozo, 2006).

Entre las críticas dirigidas a una metodología exclusivamente cuantitativa, para la evaluación de los programas sociales, están el exceso

de reduccionismo, una falsa neutralidad en utilizar indicadores “objetivos” ocultando criterios de otro orden, su limitación en entender -y no aprender de- los factores que perjudican el éxito de un programa -teorías implícitas, efectos no previstos, vicios ocultos- (Nioche, 1982).

Con relación al uso de la metodología cualitativa, para la evaluación de programas sociales, cabe decir que, en la mayoría de los casos se complementa con la cuantitativa, con el objeto de equilibrar los resultados (Lascoumes y Setbon, 1996; Valles, 1999; Tarrés, 2001).

Un tipo de metodología cualitativa es el denominado *Benchmarking*, de origen empresarial, y utilizado para comparar “buenas prácticas” de un ramo de actividad específico. Se considera útil para evaluar el éxito de un programa respecto a otro que sirve como modelo (Monnier, 1995).

Otra tipología de metodología cualitativa es la construcción de escenarios prospectivos, que conjuga el análisis cuantitativo con lo cualitativo de evaluación de eventos que pueden incidir en el proceso (Cardozo 2006).

Finalmente, entre las técnicas típicas de los métodos cualitativos encontramos lo de la elaboración de estudios descriptivos, la observación tradicional y participante, los grupos de discusión, los paneles de opinión, los debates dirigidos, grupos focales, las entrevistas etcétera.

Respecto a los criterios utilizados por la metodología cualitativa, éstos enfatizan los aspectos de la calidad, congruencia, oportunidad y pertinencia.

Enfocándose, de esta manera a valorar los aspectos sustantivos, de principios y valores que caracterizan el móvil de un programa.

Cabe decir, que en la evaluación de programas sociales, la aplicación de la metodología cualitativa ha sido aplicada -en particular- por parte de quienes adoptan un enfoque pluralista y constructivista (Cardozo, 2006).

El enfoque positivista, que utiliza una metodología de carácter clínico y experimental, centra su atención sobre el evaluador, quien tiene que entregar resultados rigurosos y creíbles.

Mientras que los enfoques pluralista y constructivista amplían el ámbito de análisis a la pluralidad de actores y de criterios que intervienen en el

proceso, con el objetivo de garantizar la legitimación del proceso en su doble acepción: científica y política (Guerrero, 1995), además posee una perspectiva auto reflexiva en sentido epistemológico y metodológico, que permite evaluar el desempeño y los resultados de los programas sociales desde una perspectiva integral y de largo plazo.

Concluyendo, el debate entre los “cuantitativos” y los “cualitativos”, realmente es un falso debate, debido a que en la práctica, se utilizan y deben utilizarse al mismo tiempo los dos tipos de metodologías, con las relativas técnicas (Alkin, 2004).

La Metodología del Marco Lógico

El uso de la Metodología del Marco Lógico (MML) tiene su origen en el desarrollo de técnicas de administración por objetivos en la década de los 60.

A principios de los años 70, la U.S. Agency for International Development – USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) comenzó formalmente a utilizar la MML en la planificación de sus proyectos.

A partir de la década de los 90 se aplicó para la evaluación de los programas de los organismos internacionales, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). De allí se volvió una metodología de evaluación de uso común en Chile y en Colombia.

Por otra parte, instituciones como la Comisión Europea (Commission of the European Communities) o el Banco Africano de Desarrollo requieren que el enfoque del Marco Lógico sea adoptado en cada etapa del ciclo de planificación de los proyectos que financian, desde la identificación hasta la evaluación *ex post* (Akroyd, 1995).

El propósito principal de la adopción de la MML por las agencias de cooperación internacional ha sido y sigue siendo racionalizar la implementación de los proyectos y garantizar una evaluación de su impacto que pueda demostrar la relación de causalidad positiva entre el proyecto y los efectos que se quieren producir.

En México, la MML se ha vuelto una metodología obligatoria para todos los programas sociales, a partir de la creación, en 2006, de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y de la creación, en marzo de 2007, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), del Sistema de Evaluación del Desempeño, que contribuyó a complementar la MML con una serie de lineamientos para homogeneizar su diseño e implementación.

El método fue elaborado buscando evitar tres problemas frecuentes en proyectos de variado tipo y monto:

- La existencia de múltiples objetivos en un proyecto y la inclusión de actividades no conducentes al logro de éstos.
- Fracasos en la ejecución por no estar claramente definidas las responsabilidades y no contar con métodos para el adecuado seguimiento y control.
- Inexistencia de una base objetiva y consensuada para comparar lo planificado con los resultados efectivos.

La Matriz de Indicadores de Resultados

La metodología se sustenta sobre la implementación de una Matriz de Indicadores de Resultados (MIR), cuyo objetivo es de integrar una lógica vertical de fines, propósitos, componentes y actividades, con una horizontal. Esta última sirve para verificar si las condiciones establecidas en la lógica vertical poseen los sustentos suficientes para el logro del fin establecido (Anexo A).

La MML se utiliza desde la fase del diseño del programa, lo mismo para la evaluación, que para la elaboración de los programas sociales.

La MML pertenece al enfoque positivista, cuantitativo, y usa técnicas estadísticas. No obstante, a diferencia del enfoque señalado, requiere, en principio, de la participación del público objetivo, o de los beneficiarios.

Pese al uso difuso de la MML, existen, en la literatura científica consideraciones críticas sobre su confiabilidad como instrumento de evaluación de las políticas sociales (Des Gasper, 2000; Hubbard, 2001; Hailey y Sorgenfrei,

2004; Bakewell y Garbutt, 2005; Hummelbrunner, 2010; Gulías y Barreiro Rivas, 2011). Cabe decir que los autores mencionados pertenecen tanto a la corriente positivista como a la constructivista mencionadas anteriormente.

Entre las críticas más significativas podemos mencionar las siguientes:

a) Falta de la inclusión y descripción de teorías en el diseño de la Matriz de Indicadores de Resultados

Desde la fase del diseño de la MIR, no se estima necesario insertar en la hipótesis de intervención, una estrategia general que oriente implementación de la política, o criterios de orden teórico, suponiendo axiomáticamente la necesidad de intervención, sin requerir una justificación más allá de marcos empíricos que garantizan que los esfuerzos y gastos realizados contribuirán a solucionar una problemática determinada, o referencias genéricas de orden jurídico-institucional (Plan Nacional de Desarrollo, Planes sectoriales).

La falta de la necesidad de una teoría que tenga la función heurística de explicar y justificar la intervención sobre una determinada problemática social vuelve el esquema abierto a una pluralidad de criterios e interpretaciones que dificultan su elaboración.

Lo anterior, en el peor de los casos, deja abierta la posibilidad de diseñar intervenciones gubernamentales para beneficio personal o de grupo, sin que la metodología pueda prevenir un posible desvío de recursos públicos.

Por último, el uso del enfoque del MML en un contexto intercultural, a menudo ha conducido a la dominación de un concepto e ideología externos, en que se ha basado la intervención.

Las tradiciones locales de gestión o las habilidades de la población receptora, no son consideradas y la participación de los nativos se ve seriamente obstaculizada debido a la alienación cultural (Jaráiz Gulías y Barreiro Rivas, 2011).

b) Exceso de simplificación

En uso de formatos estandarizados que se aplican a los diferentes tipos de programas de políticas públicas.

Los formatos, si bien obligan a definir de manera ordenada cada fase de la programación, con el objeto de ordenar todas las actividades para cumplir con el fin esperado, dejan amplios márgenes de interpretación en la conceptualización de los distintos elementos que integran el proceso, dificultando su evaluación.

Al respecto, la problemática se enfoca principalmente en la falta de claridad en los criterios para la selección de indicadores adecuados, ya sea para el control de la implementación de los proyectos, o para la evaluación de sus resultados (Des Gasper, 2000).

c) Rigidez del modelo

El modelo no tiene la flexibilidad suficiente para adecuarse a cambios de circunstancias. Una vez elaborada la MIR, difícilmente se puede cambiar un apartado sin tener que modificar el conjunto de los elementos. Por lo cual, hay el riesgo de incluir indicadores artificiales, que no corresponden a la realidad o que suponen lo que no es.

Por otra parte el modelo supone que el comportamiento de los actores no se modificará en la fase de ejecución del programa, cuando la realidad dice lo contrario.

Al respecto, es importante señalar el rol que revisten los involucrados desde la fase del diseño del programa.

Según la MML las decisiones y elecciones de los involucrados respecto a la definición y priorización de los problemas y de sus soluciones, se toman como neutrales o asépticas, suponiendo que no tienen posiciones valorativas. Lo anterior dificulta entender las causas que motivan a los involucrados a participar en el programa así como su cambio de posición en la fase de implementación.

En la realidad cada actor involucrado define los objetivos y finalidades según sus propias perspectivas e intereses.

d) Variables externas que dificultan la implementación

Para que el proceso de evaluación, y la MIR, tengan éxito se supone que la operación del programa no cambie sustantivamente a lo largo de los años, así como sus reglas de operación. La realidad demuestra todo lo contrario.

Es muy común, en efecto, que debido a variables de orden político, normativas o presupuestarias (nada más para mencionar las internas) se tengan que modificar y ajustar las metas de los programas de políticas públicas, y a mayor razón cuando el nivel de intervención se comparte con distintos ámbitos de autoridad.

Políticas públicas y evaluación

Hoy en día ha aumentado la exigencia social para una intervención eficaz y eficiente del Estado para la promoción del desarrollo.

A partir de 1999, a través de indicaciones normativas contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se requirió a las dependencias del gobierno federal emitir las reglas de operación para los programas de políticas públicas.

Por otra parte, se estableció la obligatoriedad de crear un sistema de monitoreo y evaluación que permita identificar el destino de los recursos y los beneficios económicos y sociales generados en la población atendida.

A partir de 2007, entra oficialmente en vigor el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), del cual se desprenden los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal.

La finalidad del nuevo ordenamiento normativo es fomentar una evaluación orientada a resultados para los programas de las dependencias públicas federales sujetos a reglas de operación.

El elemento metodológico sustantivo de los Lineamientos lo constituye el Marco Lógico, instrumento básico para la obtención de información relevante sobre el proceso de operación de los programas, los resultados a obtener y la percepción de los beneficiarios.

No obstante, y a pesar de los esfuerzos dirigidos a la optimización de la operación de los programas de gobierno y a la evaluación de los resultados e impactos, son todavía escasos los estudios sobre la capacidad

que el Marco Lógico posee para mostrar efectivamente los resultados esperados por los programas.

Por otra parte, el erario federal hizo inversiones significativas para la implementación del Sistema de Evaluación de Desempeño (SED), a través de la SHCP, el CONEVAL y los evaluadores independientes. En los últimos diez años, ha habido un incremento progresivo de recursos para programas de desarrollo social. En México el gasto público en porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) incrementó del 9.6 % de 2007 al 11.3% de 2010, lo anterior, con una tasa de variación anual de 3.7% en 2007 a 6% en 2010 (Panorama social de América Latina: 2011. CEPAL).

Finalmente, y debido a que las evaluaciones de los programas de políticas sociales en México se realizan con base en el MML, y que de los resultados depende la continuidad de los recursos presupuestarios asignados, y, por ende, la existencia misma del programa, se vuelve esencial validar el instrumento para garantizar el uso óptimo de los recursos y que no haya distorsiones derivadas o producidas por el mismo instrumento de evaluación.

La construcción de indicadores

Debido a las dificultades que caracterizan la elaboración y construcción de la MIR, y, así, el éxito en la implementación de la MML, resulta relevante esclarecer y contextualizar la función y el uso de los indicadores como medio de evaluación de los programas y sus objetivos.

Los indicadores, en efecto, constituyen el medio de que se dispone para la visualización y seguimiento del desempeño, y grado de cumplimiento de los objetivos estratégicos de un programa dado de política pública.

Un indicador es un parámetro de medición que representa un avance o una desviación y que sirve para determinar el logro de un resultado u objetivos comprometidos.

Un indicador tiene dos propósitos principales:

- Dimensionar el avance de un proyecto, proceso o actividad ejecutada, para de esta forma determinar de manera objetiva y verificable cuando se ha llegado al resultado comprometido.
- Detectar oportunamente las desviaciones que ponen en riesgo el logro del objetivo, a fin de tomar acciones oportunas para la corrección del rumbo.

Tabla 1

Nivel	Tipo	Clasificación	Descripción
Estratégicos	Fin	Impacto	Permite verificar los impactos sociales y económicos alcanzados , para los cuales contribuye el programa, pero que no son sólo su responsabilidad.
	Propósito	Resultados	Permite verificar la cobertura y/o el cambio producido en la población o área de enfoque que puede atribuirse a la ejecución del programa.
Gestión	Componentes	Bienes y servicios	Permite verificar la generación y/o entrega de los bienes y/o servicios del programa.
	Actividades	Procesos	Permite verificar la gestión de los procesos : recursos humanos, el financiamiento, la adquisición de insumos, la operación, entre otros.

Descripción de la MIR

Los factores críticos de éxito o inductores se componen de variables que comprueban que se está cumpliendo un objetivo.

Las variables identificadas nos señalan qué cosas deben ser medidas para saber el estado de los factores críticos de éxito.

Identificar factores críticos de éxito se puede conseguir en cuatro etapas. Las tres primeras sirven para identificar las actividades críticas. La

cuarta etapa, es funcional para identificar la eficiencia de las actividades críticas e identificar sus principales causas.

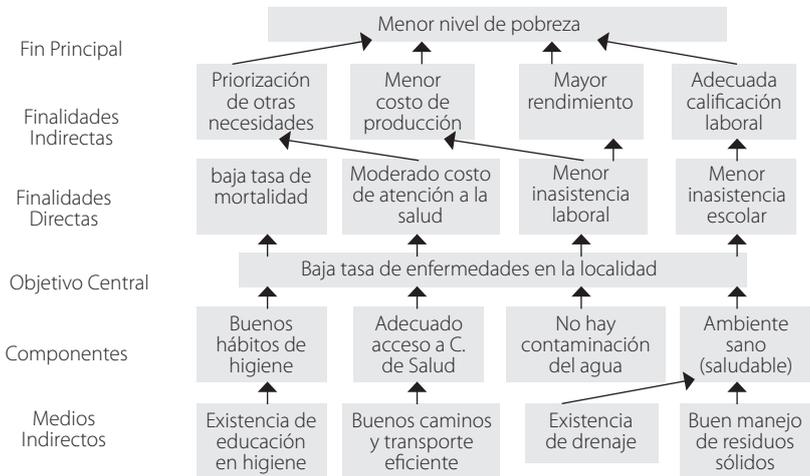
- La primera etapa, consiste en recopilar las actividades que participan en la producción del resultado o meta del programa, y que concierne a los factores críticos de éxito. Es decir, determinar el proceso correspondiente.

En este caso hay que desglosar los elementos del proceso sobre los cuales se tiene un control completo, de los compartidos por otras unidades o agencias gubernamentales. Lo anterior, para que el indicador tenga el alcance y la eficacia correspondiente.

- La segunda etapa consiste en determinar, entre las actividades del proceso, cuáles son las actividades “efectivas”, es decir las que de su aplicación derivan los servicios o bienes fundamentales para el logro del resultado.

En este caso, y conforme a la elaboración del *Árbol de Objetivos* de la MML, se trata de un conjunto de actividades estratégicas o *componentes* que tienen un impacto transversal o de *cascada*, respecto las otras, y que constituyen los elementos de éxito del programa.

Diagrama 1. Elaborar el árbol de objetivos



- La tercera etapa consiste en ir más lejos en la selección de actividades, teniendo solamente en cuenta, entre las actividades efectivas para factores críticos de éxito, las *significativas*. Es decir, las que tienen mayor influencia y prioridad sobre las otras.
- El análisis de la eficiencia es la cuarta etapa, implica la búsqueda de las causas; es decir, los factores que influyen sobre la eficiencia de esta actividad. A estos factores causales se les denomina inductores de eficiencia, y constituyen la base de los planes de acción para el progreso continuo en el despliegue de la estrategia, o sea, la base de los indicadores de control.

Diseño de los indicadores

Existen una gran variedad de indicadores posibles que se pueden diseñar, y probablemente todos ellos interesantes para la implementación y evaluación del programa. No obstante, los recursos de toda institución son limitados y por ello sólo se deben desarrollar aquellos indicadores que son *rentables* para la institución, es decir, aquellos para los cuales la importancia de la información que simbolizan justifique el esfuerzo necesario para su obtención.

Así mismo pueden considerarse los siguientes criterios:

- Pocos y orientados a resultado;
- Cuantificables y objetivos, los indicadores objetivos son menos susceptibles a sesgos por consideraciones políticas de la institución;
- Vinculados al grado de cumplimiento de los objetivos asignados y de las acciones derivadas;
- Vinculados a la evolución de los factores críticos de éxito de la institución o área evaluada (satisfacción de clientes y partes interesadas, resultados económicos, productividad, clima laboral);
- Vinculados a la evolución de las áreas, procesos o parámetros conflictivos o con problemas reales o potenciales.

Para el diseño de los indicadores se sugieren las siguientes etapas (Guinart i Solá, Josep María, 2003)

- I. *Identificar objetivos globales de la institución, área o unidad administrativa.* Definir el objetivo sustancial de la institución, área o unidad administrativa es punto de partida para poder orientar los indicadores a los resultados comprometidos por la misma.
- II. *Identificación del factor crítico de éxito (Inductores).* Los factores críticos de éxito o inductores son las variables que comprueben que se está cumpliendo el objetivo.

Las variables identificadas nos señalan qué cosas deben ser medidas para saber el estado de los factores críticos de éxito.

- III. *Identificar el indicador.* Las variables de control deben estar orientadas para mantener, maximizar o minimizar los factores críticos de éxito, con esto se tendrá el punto de partida para la formulación de indicadores. Dependiendo de dónde surja la necesidad de control, se sugiere orientar las variables hacia la verificación de la entrega de resultados y los efectos que éstos generan.

Las variables de control que se definan deberán contar con una estructura básica que exponga claramente lo que se espera lograr. Para ello puede considerarse útil definir los siguientes componentes:

Verbo indicando el cambio + área de cambio + población objetivo + nivel de cambio + marco temporal

Las variables son el área de cambio del objetivo, su comportamiento evidencia la efectividad de las acciones de la unidad.

- IV. *Redactar el indicador.* Apoyándonos con la estructura de las variables redactaremos el indicador final.

Aplicación de los indicadores

El uso y aplicación de indicadores se relaciona con los procesos de planeación, esto implica que un indicador esté asociado al menos a un objetivo.

Los indicadores proporcionan información sobre los parámetros ligados a objetivos, estrategias, actividades y procesos implantados (Beck, Shaw, I. et al., 2006). Las características que definen a los indicadores son las siguientes:

- simbolizan una actividad importante o crítica;
- tienen una relación lo más directa posible sobre el concepto valorado con objeto de ser fieles y representativos del criterio a medir;
- los resultados de los indicadores son cuantificables, y sus valores se expresan normalmente a través de un dato numérico o de un valor de clasificación;
- el beneficio que se obtiene del uso de los indicadores supera la inversión de capturar y tratar los datos necesarios para su desarrollo;
- son comparables en el tiempo, y por tanto pueden representar la evolución del concepto valorado. De hecho, la utilidad de los indicadores se puede valorar por su capacidad para marcar tendencias;
- ser fieles, es decir proporcionan confianza a los usuarios sobre la validez de las sucesivas medidas;
- ser fáciles de establecer, mantener y utilizar;
- ser compatibles con los otros indicadores del sistema implantados y por tanto permitir la comparación y el análisis.

El grado de desarrollo del sistema de indicadores es un reflejo del nivel de madurez de las instituciones, ya que la calidad de los indicadores es muy importante para la gestión y para la toma de decisiones. De hecho,

la calidad de las decisiones está directamente relacionada con la calidad de la información utilizada.

Seguimiento y control de resultados

El control es una función que se realiza mediante parámetros que han sido establecidos de manera anterior al acaecimiento del fenómeno controlado, es decir, el mecanismo de control es fruto de una planificación y, por lo tanto, apunta al futuro. El sistema de control se proyecta sobre la base de previsiones del futuro y debe ser suficientemente flexible para permitir adaptaciones y ajustes que se originen en discrepancias entre el resultado previsto y el ocurrido.

Esto significa que el control es una función dinámica, no sólo porque admite ajustes, sino también por estar presente en cada actividad humana, renovándose ciclo tras ciclo.

Hay casos en que unas mismas situaciones se repiten durante un periodo relativamente prolongado de tiempo (planes permanentes), de tal manera que los posibles acaecimientos se conocen con un razonable grado de certeza. En el caso, por ejemplo, de las operaciones repetitivas, donde los parámetros de control, una vez establecidos, permanecen estables por un periodo de tiempo determinado, sólo se modifican cuando se intentan efectuar cambios en los procesos, en el modelo de calidad, en los niveles de existencias, etcétera. En ese caso, es posible programar el funcionamiento del sistema de control, es decir, establecer normas para que responda automáticamente a las situaciones que ocurren con frecuencia, informándonos solamente de los sucesos excepcionales. Así, la acción administrativa se hace presente únicamente en los casos de excepción.

Hay casos, sin embargo, en que una secuencia de actividades debe realizarse solamente una vez, por lo que no se dispone de experiencia acumulada que permita identificar con precisión todas las situaciones futuras posibles (Lascoumes P., Setbon M., 1996). Se encuentran en ese caso los proyectos de naturaleza compleja e interdisciplinaria, como, por

ejemplo, el programa de implementación de las reformas constitucionales y legales para el Consejo de la Judicatura Federal¹. La planificación se efectúa con un mayor nivel de incertidumbre y naturalmente, ésta se refleja también en los parámetros de control. En ese caso, el control instituido debe ser altamente dinámico, de modo que acompañe a la etapa de ejecución, de manera permanente y en todas sus fases, proporcionando información constante de la situación real en las diversas variables, para permitir al agente evaluar y decidir en cuanto a la gravedad de los errores y tomar las decisiones necesarias.

Comprobación y registro de datos

Como paso evidente de cara al control y seguimiento de los resultados, es necesario registrar los datos relacionados con cada operación, cada proyecto, cada actuación y cada procedimiento. De esa forma, los valores permitirán realizar una comparativa para cada caso concreto con cierta facilidad.

Es claro que la utilidad de esta función, hace referencia a la idea de comprobar, que efectivamente los resultados en positivo que se previeron y que no ha habido ninguna irregularidad que desvirtúe los detalles o contrarreste las expectativas marcadas en un primer momento.

Valoración estadística

Por supuesto, los datos referidos se transformarán en objeto de análisis estadístico con el fin de plasmar de forma gráfica la información y poder acreditar en cada caso si las estrategias adoptadas han sido las correctas o no. De hecho, los gráficos suelen aportar información visual que, en la mayoría de los casos, resultan reveladores a la hora de calibrar la conveniencia y adecuación de los sistemas de indicadores.

En definitiva, las estadísticas resultan muy útiles al cabo del tiempo o a la hora de plantear un nuevo reto, pues vienen a reflejar de forma instantánea la esencia; del resultado de la ejecución de las estrategias.

1 Disponible en: http://www.cjf.gob.mx/reformas/documentos/Protocolo_Unidad.pdf. Consultado el 14 agosto 2013.

Tablero de Control

La metodología general para construir un Tablero de Control parte de la definición de lo que en la MML se clasifica como *Fin del programa*; resaltando que para ello es recomendable realizar un diagnóstico interno y de su entorno, es decir de las variables externas que influyen en los resultados previstos del programa, así como en sus componentes principales.

Con estas definiciones claras se definen los objetivos estratégicos o propósitos del programa, a los cuales se quiere llegar con espacios temporales definidos y metas.

A cada uno de los objetivos estratégicos se les plantean los indicadores necesarios, y es allí en donde al integrarlos mediante un Tablero de Control, se construye y ajusta el mapa estratégico definitivo.

Como herramienta, un Tablero de Control debe poner en evidencia aquellos parámetros de la institución que no se ajustan a los límites establecidos y advertir sobre aquellos otros que se mueven en niveles de tolerancia de riesgo. Debe también ser útil para asignar responsabilidades y facilitar la comunicación entre los distintos niveles directivos permitiendo mejorar los resultados. Por ello, las informaciones presentadas en un Tablero de Control deben estar validadas por los usuarios de los indicadores y de los cuadros de mando.

Por todo ello, se deben considerar los siguientes aspectos:

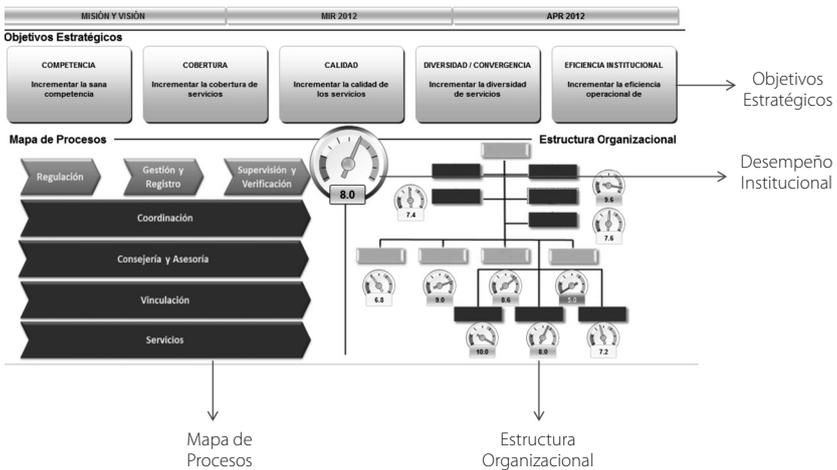
- Presentar sólo aquella información que resulte imprescindible, de una forma sencilla, resumida y eficaz, para la toma de decisiones. Se recomienda representar un número reducido de indicadores. Un Tablero de Control con un número de indicadores elevado (por ejemplo 15), puede dificultar la visión de conjunto, y por tanto la toma de decisiones.
- Destacar lo relevante para una institución, poniendo en evidencia aquellos parámetros que no evolucionan como estaba previsto, ya que se trata de una herramienta de gestión.

- Simplificar su representación mediante la utilización de gráficos, tablas, curvas, cuadros de datos, etcétera. El juego de colores puede utilizarse para evidenciar cambios de estado, tendencias y situación respecto a un umbral.
- Uniformidad en su elaboración para facilitar las tareas de contrastar resultados entre los distintos departamentos y áreas.

Para permitir analizar una situación y tomar las acciones correctivas o preventivas necesarias, la dirección debe conocer la información en tiempo real. La evolución en el tiempo y las desviaciones con respecto a los objetivos serán los aspectos que más particularmente interesen a la dirección y a los responsables de las áreas afectadas. Por ello, los tableros de control tienen por objetivo reagrupar y sintetizar los indicadores para presentarlos de manera que puedan ser utilizados por la dirección de la institución y por los responsables.

Los indicadores y los tableros de control son pues herramientas indispensables para dirigir una institución, un equipo o un proceso y alcanzar los objetivos previstos.

Diagrama 2. Tablero de Control Estratégico 2012



García Reyes, Cinthya Ivonne

Apoyarse en sistemas de información para el seguimiento y mantenimiento del Tablero de Control puede traer ventajas a la institución como aprovechar la información digital disponible, contar con ambientes virtuales que faciliten el trabajo en equipo, hacer de la administración, seguimiento y divulgación del Tablero de Control un trabajo amigable, contar con la información en corto tiempo y asegurar la fiabilidad de la información. Al seleccionar el sistema de información, es importante que la institución sea consciente de la relación costo-beneficio de su compra y, principalmente necesita entender que la clave del éxito del proyecto no consiste en adquirir el software de última generación que les solucionará todos sus problemas, sino en diseñar o adquirir una herramienta que les facilite este proceso administrativo para todos los miembros de la institución. Cuando estemos seguros de que hay sistemas y procedimientos fiables para recoger información relevante, nos permitimos cuestionar nuestra hipótesis sobre el futuro, y sólo cuando mantengamos un diálogo continuo sobre la evolución de los indicadores, las razones para elegir nuestra estrategia y sobre cómo podemos aprender, estaremos en condiciones de recoger los beneficios de usar un Tablero de Control Estratégico.

Conclusiones

La Matriz del Marco Lógico, desde su implementación, hace más de veinte años, ha demostrado su utilidad y también sus limitaciones.

Lo anterior, resulta particularmente evidente en el trabajo de construcción, desde la fase del diseño del programa, de la Matriz de Indicadores de Resultados.

Por ello se requiere una mayor comprensión de la dinámica y de las técnicas para su construcción y de los distintos ámbitos para su aplicación.

No es lo mismo, en efecto definir indicadores para procesos o programas recurrentes, que para programas innovadores y únicos en su género.

Es importante el conocimiento del contexto de la elaboración e implementación de una política pública determinada.

Para ello, se requiere ampliar el ámbito de conocimientos teóricos en materia, y así, obtener un abanico de hipótesis explicativas de intervención sobre un problema dado.

Cada una tendrá que ser formalizada y diseñada según sus componentes estructurales y de allí se deriva la lógica para la construcción de los indicadores correspondientes.

La rigidez de los modelos no permite que las modificaciones de contexto o prácticas de los involucrados se adapten en la ejecución de los programas, alterando artificiosamente los informes de evaluación.

Finalmente, no existe una manera única para realizar la evaluación estratégica de programas y proyectos de políticas públicas, los sistemas deben diseñarse para que se adapten a las características únicas de cada institución. Aún existen deficiencias en cuanto a las maneras y medios para detectar y evitar prejuicios en contra de la evaluación. Ya que éstos, a menudo son profundos y pueden tener un importante impacto adverso.

Existen también brechas en nuestros conocimientos en cuanto a las maneras y medios de mejorar la recopilación de información y el análisis de datos para la misma evaluación.

Los sistemas de control deben ajustarse a cada situación, los problemas de control básicos de la dirección y sus alternativas, son los mismos en todas las áreas funcionales y en todos los niveles de la institución, desde los niveles inferiores de supervisión, hasta los niveles de alta dirección. Sin embargo, las soluciones adecuadas dependen de la situación.

Las variedades de sistemas de evaluación utilizados aumentarán cada vez más. Los sistemas serán flexibles y menos procesales, se expandirá el uso de herramientas analíticas avanzadas basadas en la computación, se dará más énfasis a la formulación e implementación de estrategias de evaluación. Lo anterior, permite esperar que en un futuro, la participación de la gente en el proceso de evaluación aumentará y será más efectiva y cada vez menos organizaciones caerán en los peligros latentes que resultan de una evaluación inefectiva e ineficaz.

Anexo A

Tabla 1
Matriz de Indicadores de Resultados

Resumen narrativo de objetivos	Indicadores verificables	Medios de verificación	Supuestos
<p>FIN</p> <p>Es una definición de cómo el proyecto contribuirá a la solución del problema del sector</p>	<p>Miden los resultados de mejora que el proyecto logrará luego de que haya estado en funcionamiento. Especifica calidad, cantidad y tiempo</p>	<p>Son las fuentes de información que un evaluador puede utilizar para verificar que los objetivos se lograron</p>	<p>Indican los eventos, condiciones o decisiones importantes necesarias para la sostenibilidad de los objetivos del fin</p>
<p>PROPÓSITO</p> <p>Es la definición de la contribución que el proyecto realizará para el logro del fin. Declara lo que se logrará al final de la ejecución</p>	<p>Miden los resultados que se alcanzarán al final de la ejecución del proyecto si éste es exitoso. Especifica cantidad, calidad y tiempo de los resultados</p>	<p>Fuentes que el ejecutor y el evaluador pueden consultar para verificar si los objetivos se están logrando. Pueden indicar que hay problemas y sugieren cambios en los componentes del proyecto</p>	<p>Indican los acontecimientos condiciones o decisiones que están fuera de control del gerente del proyecto (riesgos) que tienen que ocurrir para que el proyecto logre el fin</p>

Continúa...

<p>COMPONENTES</p> <p>Obras, servicios, asistencia técnica y capacitación que se requiere que complete el ejecutor del proyecto. Se expresa en trabajo terminado (sistemas instalados, gente capacitada, etc.)</p>	<p>Son descripciones breves pero claras de cada uno de los componentes que tiene que terminarse durante la ejecución. Especifica cantidad, calidad y oportunidad de las obras</p>	<p>Indica donde puede el evaluador encontrar las fuentes de información para verificar que las cosas que han sido contratadas han sido entregadas</p>	<p>Indican los acontecimientos condiciones o decisiones que están fuera de control del gerente del proyecto (riesgos) que tienen que ocurrir para que los componentes del proyecto alcancen el propósito para el cual se llevaron a cabo</p>
<p>ACTIVIDADES</p> <p>Tareas que el ejecutor tiene que cumplir para completar cada uno de los componentes del proyecto. Se hace una lista para cada componente</p>	<p>Contiene el presupuesto para cada componente a ser entregado en el proyecto</p>	<p>Indica donde el evaluador puede obtener información para verificar si el presupuesto se gastó como estaba planeado. Es el registro contable</p>	<p>Indican los acontecimientos condiciones o decisiones que están fuera de control del gerente del proyecto (riesgos) que tienen que ocurrir para completar los componentes del proyecto</p>

Referencias bibliográficas

Abate, Bernard. "La Nouvelle Gestion Publique", Collection Systemès, París, 2000.

Aguilar Villanueva, *El Estudio de las Políticas Públicas*. México, D. F., Porrúa, 1992.

Aguirre Vara, Ramón; Bernabé Loranca, Beatriz; Bañuelos Sánchez, Jorge y Zamora Alcocer, Enrique. "El Enfoque de Marco Lógico como punto de partida de investigación de operaciones en proyectos del mundo real". Ingenio Santa Fe Associates Internacional, México. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

Alkin, M. C. (Ed.) *Evaluation roots*, Thousand Oaks, Sage, 2004.

Aucoin, P. *The New Public Management*. IRPP, Montreal, Canada, 1995.

Bakewell, O. and A. Garbutt. "The use and abuse of the logical framework approach", INTRAC, 2005.

Baradach, Eugene. "Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas", CIDE, México, 1998.

Barzelay, Michael. *The New Public Management. Improving, Research and Policy*, 2001.

Dialogue, New York, University of California Press, Russell Sage Foundation.

Barzelay, Michael; Babak, J. Armajani. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, University California Press, 1992. Beck, Shaw, I. et al. (eds.) *Handbook of Evaluation*, Sage, Londres, 2006.

Bozeman, Barry. "Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism", Georgetown University Press, 2007.

Brewer, G and de Leon, "P. Foundations of Policy", *Homewood: Dorsey Press*, 1983. Cahill, M. *The New Social Policy*. Blackwell, 1994. Campbell, D. T. y Stanley, J. C. *Diseños experimentales y cuasiexperimentales en la investigación social*, Buenos Aires, Amorrortu, .

Cardozo Brum, Myriam. *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México, M. A. Porrúa, 2006.

Cejudo, Guillermo. "Discurso y Políticas Públicas: enfoque constructivista". Documentos de Trabajo N.205. México, CIDE, 2008.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando. *Gestión Social: Como medir el impacto en las políticas sociales*, Siglo XXI, 2005.

Cook, T. D. y Reichardt, C. S. *Métodos cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*, Madrid, Morata, .

Des, Gasper. *Evaluating the Logical Framework Approach, Towards Learning-Oriented Development Evaluation*, Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands, Public Administration and Development, Dev. 20, 17-28, 2000.

Feinstein, Osvaldo. "Evaluation of Development Interventions and Humanitarian Action", con Tony Beck, en SHAW, I. et al. (eds.), *Handbook of Evaluation*, Sage, Londres, 2006.

Guinart i Solá, Josep María. "Indicadores de gestión para las entidades públicas", VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá. 28 / 31 octubre 2003.

Guerrero, Juan Pablo. "La evaluación de las políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en *Gestión y Política Pública*, Vol. IV, Nº1, Primer Semestre, México, 1995.

Hailey, J. & Sorgenfrei, M. "Measuring Success: Issues in Performance Management", Occasional Paper Series 44 Oxford, INTRAC, 2004. Hubbard, M. "Shooting the messenger: Log frame abuse and the need for a better planning environment", *Public Administration and Development*, 21 (1), 2001. Hummelbrunner, R. "Beyond logframe: Critique, Variations and Alternatives". In *Beyond Logframe: Using systems concepts in evaluation*, by Novuko Fujita, 1-33. Japón, Foundation for Advanced Studies on International Development, 2010. Lasswell, H. D. *The Policy Orientation*, en D. Lerner y H. D. Lasswell (eds.). *The Policy Sciences*, Stanford University Press, .

Lascoumes P. et Setbon M. "L'évaluation pluraliste des politiques publiques: enjeux, pratiques, produits", Groupe d'analyse des politiques publiques. CNRS. Paris, 1996.

Lindblom, Charles. "El proceso de elaboración de las políticas públicas", MAP, Madrid, 1991.

Majone, Giandomenico. *Argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE, 1989.

Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude. *La evaluación de las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992. Miles, M. B. y Huberman, A. M. *Qualitative data analysis. and expanded sourcebook*, Newbury Park, Sage, 1994.

Minogue M.; Polidano C. and Hulme D. (eds.) "Beyond the New Public Management", E. Elgar, Cheltenham, UK, 1998.

Monnier, Eric. *Evaluación de la Acción de los Poderes Públicos*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Colección: Estudios de Hacienda Pública, 2. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1995.

Nioche, Jean Pierre. "Sciences Administrative, Management et Public Analyse des Politiques Publiques", en *Revue Française d'Administration Publique*, N. 24 Octubre-Diciembre. Francia, 1982.

Ospina, Sonia. "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano", en *Revista Reforma y Democracia* del CLAD N° 9, Febrero, Caracas, 2001.

Pérez Sánchez, M. "La calidad en la nueva gestión pública", en A. Trinidad. *Evaluación y Calidad en las Organizaciones Públicas*, Madrid, INAP, .

Pollitt, C.; Girre, X; Lonsdale, J; Mul, R; Summa, H. and Waerness, M. *Performance or Compliance?*, Oxford University Press, Oxford, UK, 1999.

Pressman, J. L. y Wildavsky, A.B. "Implementation: How Great Expectations in Washington are Dished in Oakland, or why it's amazing that federal programs work at all", Berkley, University of California Press, 1973.

Peter, Henry; Rossi, Mark; W. Lipsey and Howard E. Freeman. *Evaluation: A Systematic Approach*, London: Sage Publication, 2004.

Shadish, W.R.; Cook, T.D. and Leviton, L.C. *Foundation of Program Evaluation: Theories of Practice*, Newbury Park, California, Sage Publications, 1991.

Stufflebeam, D. L. y Shinkfield. *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica*, Madrid, Paidós-MEC, 1987.

-----“The 21st-Century CIPP Model: Origins, Development, and Use”. In M. C. Alkin (Ed.), *Evaluation roots*, Thousand Oaks, Sage, 2004.

Subirats, Joan. “Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación”, en *Gestión y Política Pública*, Vol IV, Nº1, Primer Semestre, México, 1995.

-----“2 Modelos de Política Social”, en L. Moreno y M. Pérez Yrue-la (comps.). *Política Social y Estado de Bienestar*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1992.

Thoenig, Jean-Claude. “La Evaluación en actos. Lecciones del pasado y Preguntas para el Futuro”, en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. XI, No 2, México, CIDE, 2002.

Valles, M. *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, Madrid, Síntesis, 1999.

Agencia Vasca para la Cooperación y el Desarrollo (2011) “Estudio Crítico del Marco Lógico”.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2000) “Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos”, Oficina de Evaluación (EVO), Washington, D.C.

Consultas en línea

Jaráiz Gulías, Erika y Barreiro Rivas, Xosé Luis. “Consistencias e inconsistencias del marco lógico”, Paper del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela, 2010. Disponible en: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/10/papers/254.pdf>



Los avatares del diseño institucional contra la corrupción en México: ¿un retardado y difícil, aunque esperanzador alumbramiento, o un frustrante abandono del sueño de todo un pueblo por su desarrollo y por un futuro limpio?*

Doctor Sergio E. Huacuja Betancourt**

“Cuando advierta que para producir necesita obtener autorización de quienes no producen nada; cuando compruebe que el dinero fluye hacia quienes trafican no bienes, sino favores; cuando perciba que muchos se hacen ricos por el soborno y por influencias, más que por el trabajo, y que las leyes no lo protegen contra ellos sino, por el contrario, son ellos los que están protegidos contra usted; cuando repare que la corrupción es recompensada y la honradez se convierte en un autosacrificio, entonces podrá afirmar, sin temor a equivocarse, que su sociedad está condenada.”

Ayn Rand (1950)

Introducción

El 22 de septiembre de 2014, el Ejecutivo federal envió a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión una iniciativa de “decreto por el que se expide la ley de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos legales”, dando aplicación a lo dispuesto en el artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la

* El autor desea agradecer profundamente al doctor Germán Sergio Merino Conde su incondicional apoyo en la recopilación de información para la elaboración del presente documento.

** Maestro en Derecho por la UNAM (mención honorífica), especialista en Derecho Constitucional y Administrativo. Abogado egresado de la Escuela Libre de Derecho, de la que es profesor, así como también de la Universidad Panamericana e Instituto Nacional de Administración Pública, del que es coordinador de Ética. Es socio director de los despachos Huacuja Betancourt y Haw Mayer y Consultores Empresariales, ponente y consultor del Grupo Latinoamericano de Administración Pública y del Banco Mundial.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de febrero de 2014.

La propuesta mencionada sobre el órgano que, en materia penal tiene el encargo de investigar y perseguir, entre otros, los delitos relativos a los Capítulos X y XI del Código Penal Federal vinculados a las conductas de corrupción, invita asimismo a plantear su relación estrecha con otro tema que le es muy cercano: el debate aún pendiente para instituir en México un órgano constitucional autónomo, encargado precisamente de prevenir y combatir la corrupción, el cual se encuentra contemplado en el dictamen aprobado el 13 de diciembre de 2013 por el Senado de la República y enviado posteriormente a su colegisladora, documento pendiente aún de la aprobación de ésta.

Este proceso complejo, para un tema prioritario, cuya existencia ha representado una aspiración secular en nuestro país, que es dotar a las instituciones de un diseño y del marco regulatorio que hagan eficaces la prevención y el combate de la corrupción, de dolorosa vivencia para cualquier pueblo, lo que merece sin duda la reflexión y el esfuerzo de los mexicanos, es lo que constituye el motivo de las modestas líneas que se presentan a continuación.

Para orientar la reflexión, procederemos a considerar los antecedentes que en nuestra opinión se relacionan entre sí y con este tema, para posteriormente analizar la problemática planteada por el diseño institucional presente, así como el que se avizora, en materia de combate a la corrupción.

Marco de referencia

a) Propuesta del presidente Enrique Peña Nieto de 2012

El 14 de noviembre de 2012, el entonces presidente electo, Licenciado Enrique Peña Nieto, hizo pública la iniciativa de ley que se presentaría en el Congreso de la Unión para crear un órgano denominado “Comisión Nacional Anticorrupción”, en un acto, en el que los coordinadores

parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el Senado y la Cámara de Diputados, respaldaron dicho proyecto, prometiendo impulsarlo en el Congreso de la Unión. El proponente afirmó que eso permitiría “combatir con mayor eficacia las prácticas de corrupción que aún afectan a la Administración Pública Federal”¹. La presentación de la propuesta constituyó el compromiso número 85 del documento “Compromiso por México” suscrito por los partidos políticos PRI, Verde Ecologista de México (PVEM), Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD).

Al día siguiente, legisladores del PRI y PVEM presentaron en efecto el proyecto ya como iniciativa en el Senado de la República².

El proyecto original del presidente Enrique Peña Nieto tenía las siguientes características:

Cuadro 1

Reformas constitucionales propuestas
<p>Artículo 21.- La Comisión Nacional Anticorrupción tendría competencia para: Investigar delitos (corrupción), conjuntamente con el ministerio público. Ejercer el mando sobre las policías en esas investigaciones. Ejercitar la acción penal, considerando inclusive criterios de oportunidad.</p>
<p>Artículo 73.- Nueva atribución de legislar para el Congreso de la Unión, dentro de la Fracción XXX: Para expedir una ley general de responsabilidades administrativas y delitos de corrupción y contra el patrimonio público, por parte de servidores públicos. Eliminaba la atribución de los tribunales administrativos para imponer sanciones a los servidores públicos.</p>
<p>Artículo 76.- Nueva facultad exclusiva para el Senado (fracción XII): Para designar a los comisionados de la Comisión Nacional Anticorrupción.</p>

Continúa...

- Según fue dado a conocer a los medios de comunicación en esa misma fecha. Disponible en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2012/417685/6/pena-nieto-presenta-plan-para-crear-comision-anticorrupcion.htm>; el texto de la propuesta fue dado a conocer por los mismos medios. Disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/graficos/pdf12/iniciativa_comision_nacional_anticorrupcion.pdf
- LXII Legislatura, versión estenográfica, sesión del jueves, 15 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=4&sm=2&fecha=2012-11-15>

Artículo 89.- Se incluyó una facultad más del presidente (fracción XVII): Para designar a los comisionados de la Comisión Nacional Anticorrupción (en coordinación con el Senado).

Artículo 102.- Se reiteró la atribución de perseguir delitos de corrupción para el nuevo órgano (apartado A) y se creó un “apartado C” en este artículo, estableciendo las características de la Comisión Nacional Anticorrupción:

Órgano del Estado encargado de aplicar la legislación sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de perseguir los delitos relacionados con actos de corrupción cometidos por cualquier funcionario (tres niveles de gobierno) o de particulares.

Sería órgano autónomo, independiente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sujeto a principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad, profesionalismo, discreción en sus actuaciones, con prioridad hacia la reparación del daño.

Integrada por cinco comisionados (equiparados a ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), nombrados a propuesta del presidente de la República, con aprobación de dos tercios de miembros presentes del Senado (plazo de 30 días, si no hubiere designación, el presidente nombraría directamente). Nombramientos escalonados.

Duración de 7 años de los designados, que harían el nombramiento de su presidente (3 años sin reelección), obligado a rendir su informe anual ante el Senado.

Competencia administrativa y penal (persecución y ejercicio de la acción penal) sobre cualquier servidor público (previo desafuero en su caso, incluyendo a los mismos comisionados) o de antes ejerciendo recursos federales, con facultad de atracción de casos en entidades federativas y municipios y particulares (comisión de delitos).

Obligación de toda autoridad a prestar auxilio a la Comisión en el desempeño de sus funciones.

Medios de conocimiento mediante denuncia o de oficio, con facultad de atracción (responsabilidades administrativas).

Prescripción de delitos de corrupción en 10 años.

Facultad de desarrollo de programas y acciones para preservar el principio de integridad y de ética en el ejercicio de la función pública, desarrollar el buen gobierno y prevenir los actos de corrupción.

Atribución de interponer controversias constitucionales relacionadas con sus funciones.

Artículo 105.- Se incluyó la atribución de la Comisión de plantear acciones de inconstitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en asuntos de responsabilidad administrativa y combate a la corrupción (fracción II, inciso h).

Artículo 110.- Los comisionados del órgano se incluyeron como sujetos al procedimiento de juicio político.

Continúa...

Artículo 111. Se incluyeron los mismos comisionados dentro de los funcionarios respecto de los cuales se requiere declaratoria de la Cámara de Diputados para proceder penalmente en su contra.

Artículo 134. Se incluyó la mención de que la Comisión estaría encargada de velar por el cumplimiento de este artículo.

Artículo segundo transitorio.- Se instruyó al Congreso de la Unión para expedir las reformas a la legislación secundaria en un plazo de 90 días contados a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional.

b) Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal implicando la desaparición anunciada de la Secretaría de la Función Pública

De manera concomitante y paralela con la propuesta sobre la Comisión Nacional Anticorrupción, legisladores integrantes de los grupos parlamentarios del PRI y del PVEM presentaron la iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que fue aprobada y publicada en el DOF de 2 de enero de 2013.

La iniciativa propuso y obtuvo, entre otras reformas, la desaparición de la Secretaría de la Función Pública, sujetando esta disposición a la siguiente condición suspensiva, incluida en el artículo Segundo transitorio de la reforma:

Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente **por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública**, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión **revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y**

principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar.

Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, **la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes** al momento de expedición de este Decreto” (negritas y subrayado de nuestra parte).

En la iniciativa³, se adujeron los siguientes motivos para proponer la desaparición de la dependencia (negritas y subrayado de nuestra parte):

Tabla 1

Numeral de la iniciativa	Motivos expuestos
II. Propósitos	<p>Más allá de ser un conjunto de cambios a estructuras y órganos de la Administración Pública Federal, la presente iniciativa tendrá impacto directo en beneficio de todas las mexicanas y los mexicanos, mediante la búsqueda de cinco objetivos prioritarios:</p> <p>...</p> <p>e) Diseñar un nuevo sistema de control gubernamental que, a la vez de vigilar la correcta gestión y manejo de recursos, estimule prioritariamente el carácter preventivo, así como la calidad y agilidad del desempeño público eficaz, transparente y con honradez.</p> <p>...esta iniciativa propone los cambios siguientes...</p> <p>e) Creación de un nuevo régimen de control gubernamental, a través de la consolidación de unidades de auditoría preventiva en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con distribución de facultades de la actual Secretaría de la Función Pública en distintas estructuras y órganos, principalmente en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p>

Continúa...

3 “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley orgánica de la administración pública federal que presentan diputadas y diputados integrantes de los grupos parlamentarios del partido revolucionario institucional y del partido verde ecologista de México de la Cámara de Diputados”. Disponible en: <http://grupoipsmexico.com/images/news/Iniciativa%20reorganizacion%20Secretarias-SSP-SFP.PDF>

III. Propuestas de reforma
D. Nuevo régimen de control gubernamental

...

El Gobierno Federal tiene un sistema de rendición de cuentas fortalecido en los principios del debido equilibrio de poderes, mediante las revisiones que del correcto ejercicio de los recursos públicos efectúa la Auditoría Superior de la Federación, por parte de la Cámara de Diputados.

Finalmente, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos garantiza la transparencia del Gobierno Federal.

En materia de observancia y sanción de actos de corrupción, es indispensable que dicha tarea se deposite también en una instancia dotada de plena autonomía.

La vigilancia al Gobierno Federal y la rendición de cuentas deben **completarse con un sistema permanente de control de sus procesos** y operaciones tal que garantice el ejercicio honrado de recursos, en combinación con el estímulo permanente al desempeño y a la calidad de la gestión. **El mejor incentivo para generar dicha dinámica es asumir que son los propios titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal los responsables de mantener en sus órganos una gestión eficiente y de calidad,** y por tanto, **de un sistema efectivo de control** de dichos procesos. Es por esta razón que **la presente reforma propone** en primer lugar **hacer responsables** del logro de estos objetivos **y funciones de control gubernamental a los propios titulares de las dependencias y entidades** de la Administración, y por tanto, **hacerles igualmente responsables del nombramiento de sus auditores preventivos,** conforme a los perfiles que para tal efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para el cumplimiento de dicha responsabilidad de control gubernamental en **cada dependencia y entidad,** esta iniciativa propone que cada una de ellas **cuenta con una unidad de auditoría preventiva.** Las unidades de auditoría preventiva **tendrían como base de su estructura a los actuales órganos internos y de control.** Sus **objetivos** básicos serían los de **vigilar el cumplimiento de las leyes y normas** en materia de administración y disposición de los recursos presupuestales, financieros, humanos y materiales, así como las políticas de contratación de servicios generales y de licitaciones públicas o adjudicaciones, en su caso; de impulsar en forma permanente políticas y prácticas que fortalezcan la eficiencia y calidad de la gestión a través del **seguimiento de hallazgos** que conlleven a la efectiva **administración de riesgos,** así como a la realización de

Continúa...

acciones preventivas, correctivas y de mejora de los procesos operativos y de decisión; de consolidar políticas para el control, evaluación, gestión y mejora continua del desempeño institucional y de los servidores públicos; y de **iniciar, recibir y resolver denuncias tanto de asuntos disciplinarios como de responsabilidades administrativas respecto de los servidores públicos; en su caso, aplicar las medidas o sanciones que correspondan, en términos de las leyes aplicables; e iniciar, recibir y remitir a la instancia competente, para su resolución, los casos en los que las unidades de auditoría preventiva sostengan la presunta existencia de actos de corrupción de servidores públicos, de acuerdo con las leyes de la materia.**

Se propone también que las unidades de auditoría preventiva ejerzan diversas atribuciones para el logro de los objetivos descritos y que se rijan en su actuación por las leyes de adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, fiscalización superior, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, responsabilidades, y otras afines a la materia; y con el **reglamento que sobre la organización y funcionamiento de las unidades de auditoría preventiva y otras disposiciones emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.**

Por la importancia que tiene en nuestras instituciones la consolidación de un efectivo sistema de rendición de cuentas, se propone que las unidades de auditoría preventiva formen parte del sistema nacional de fiscalización. Como miembros de tal sistema, se propone que las unidades de auditoría preventiva **se apeguen a las normas técnicas y códigos** de ética, de conformidad con las mejores prácticas y que considere **el referido sistema nacional de fiscalización.**

...

Si bien en materia de operación específica del régimen de control gubernamental las atribuciones corresponderían a las unidades de auditoría preventiva de cada dependencia y entidad, **el marco normativo del desarrollo administrativo y control gubernamental correspondería a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,** con criterios de eficiencia y simplificación administrativa.

Continúa...

...

...la Secretaría de Hacienda y Crédito Público...sería esta Secretaría la que **llevaría el registro de servidores públicos y de sus declaraciones patrimoniales**. Se propone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público **norme** también el régimen de **auditorías** internas y externas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal

...

En virtud del **fortalecimiento de los órganos internos de control mediante su transformación en unidades de auditoría preventiva**; de la **reasignación de funciones de control gubernamental**, además de otras de carácter normativo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que incluye la simplificación administrativa, **así como de la existencia de otras autoridades constitucionales en materia de rendición de cuentas**, acceso a la información y **combate a la corrupción**, **las tareas de la hoy Secretaría de la Función Pública quedarían debidamente distribuidas, por lo que se propone que esta dependencia deje de operar.**

Toda vez que la iniciativa justificó las reformas propuestas en materia de control gubernamental en los referentes emanados del Sistema Nacional de Fiscalización, es de interés para nuestro tema considerar los parámetros que a su vez constituyen el marco de orientación para dicho Sistema (negritas y subrayado de nuestra parte):

Tabla 2

Documento	Referentes del Sistema Nacional de Fiscalización
	<p>Antecedentes, párrafo tercero: "...se promovió la creación del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), entendido como un conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, que buscan establecer un ambiente de colaboración efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país, con el fin de trabajar, en lo posible y con pleno respeto a su respectivo ámbito de atribuciones, bajo una misma visión profesional, con las mismas normas profesionales, valores éticos y capacidades técnicas, y así garantizar a la ciudadanía que la revisión al uso de los recursos públicos se hará de una manera más ordenada, sistemática e integral...</p>

Continúa...

Bases Generales de Coordinación para Promover el Desarrollo del Sistema Nacional de Fiscalización (suscritas entre la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación y los miembros de la CPCE-F y de la ASOFIS el 23 de octubre de 2012)

Bases:

TERCERA.- LAS PARTES están de acuerdo en **homologar**, cuando resulte procedente y en el ámbito de sus respectivas competencias, los **procesos, procedimientos, técnicas, criterios, estrategias, programas y normas profesionales en materia de auditoría y fiscalización**, considerando los siguientes ejes temáticos:

Adopción de normas profesionales comunes a nivel nacional LAS PARTES, tomando en consideración el **reconocimiento de que las normas de la INTOSAI constituyen un punta de referencia para el establecimiento de un Marco de Normas Profesionales del Sistema Nacional de Fiscalización**, aprueban la adopción, en lo general y en lo conducente, de dichas normas en los niveles 1 y 2, a saber:

ISSAI 1 - Declaración de Lima.

ISSAI 10 - Declaración de México sobre Independencia.

ISSAI 11 - Pautas Básicas y Buenas Prácticas de la INTOSAI relacionadas con la Independencia de las EFS.

ISSAI 20 - Principios de Transparencia y Rendición de Cuentas.

ISSAI 21 - Principios de Transparencia y Responsabilidad - Principios y Buenas Prácticas.

ISSAI 30 - Código de Ética.

ISSAI 40 - Control de Calidad para las EFS.

...

"Principio No 2. La **independencia** de la Autoridad Superior de la EFS, y de los "miembros" (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.

La legislación aplicable especifica las condiciones para las **designaciones**, reelecciones, contratación, destitución y retiro de la autoridad superior de la EFS y de los "miembros" en las instituciones colegiadas, quienes son:

• **designados**, reelectos o destituidos **mediante un proceso que asegure su independencia del Poder Ejecutivo.** (ver ISSAI-11 Pautas Básicas y Buenas Prácticas Relacionadas con la Independencia de las EFS);

...

Principio No 3. **Un mandato suficientemente amplio** y facultades plenamente discrecionales **en el cumplimiento de las funciones** de la EFS.

...

Si bien las EFS deben respetar aquellas leyes aprobadas por el Poder Legislativo que les sean aplicables, **mantienen su independencia frente a toda directiva o interferencia de los Poderes** Legislativo o **Ejecutivo** en lo que concierne a:

Continúa...

INTOSAI
(Organización
Internacional
de Entidades
Fiscalizadoras
Superiores)
ISSAI 10
"Declaración de
México sobre
Independencia",
XIX Congreso⁴

- la **selección de los asuntos** que serán auditados;
- la **planificación, programación, ejecución, presentación de informes y seguimiento de sus auditorías**;
- la **organización y administración** de sus oficinas; y
- el **cumplimiento de aquellas decisiones que, de acuerdo a lo dispuesto en su mandato, conlleven la aplicación de sanciones.**

Las EFS **no deben participar**, ni dar la impresión de participar, en ningún aspecto, **de la gestión de las organizaciones que auditan.**

...

Principio No 7. La existencia de **mecanismos eficaces de seguimiento** de las recomendaciones de la EFS.

...

Las EFS **tienen su propio sistema interno de seguimiento** para asegurar que las entidades auditadas sigan adecuadamente sus observaciones y recomendaciones, así como las del Poder Legislativo, una de sus comisiones, o las del directorio, según corresponda.

Principio No 8. **Autonomía financiera y gerencial/ administrativa**, al igual que **disponibilidad de recursos** humanos, materiales y económicos apropiados.

Las EFS **deben disponer de los recursos** humanos, materiales y económicos necesarios y razonables; **el Poder Ejecutivo no debe controlar ni supeditar el acceso a esos recursos.** Las EFS **administrar su propio presupuesto** y lo asignan de modo apropiado.

...

Como puede apreciarse, existe una contradicción entre lo argumentado en la iniciativa de 2012 como motivos para la desaparición de la Secretaría de la Función Pública y lo recomendado por el INTOSAI y el propio Sistema Nacional de Fiscalización en:

- La designación de los titulares del órgano fiscalizador –Unidades de Auditoría Preventiva– (UAP) corre a cargo de los titulares de los entes (dependencias y entidades) a fiscalizar, lo que quebranta el

4 Las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) son emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) Disponible en: www.issai.org

principio de independencia del fiscalizador respecto del fiscalizado, lo que es contrario al principio 2 del ISSAI 10.

- Los aspectos de planeación y administrativos que orienten a las UAP son decididos por los entes a fiscalizar, lo que es contrario al principio 8 del ISSAI 10.
- El seguimiento interno para el control encargado a las UAP, se realiza asimismo al interior del ente fiscalizado, lo que es contrario al principio 7 del ISSAI 10.
- Si bien es cierto que el Sistema de Control Gubernamental anterior a la reforma comentada, se inscribía al interior del Ejecutivo federal, se contaba con autonomía técnica porque las contralorías internas en dependencias y entidades formaban parte de un sistema vigilado por una dependencia específica, distinta a la que planeaba, programaba y administraba el ejercicio del gasto y de los recursos públicos, es decir que el control gubernamental de la Secretaría de la Función Pública era necesariamente distinto, pero indispensable y complementario en tanto que fiscalización en sede administrativa, de las funciones a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), lo que es acorde a la autonomía técnica recomendada por los principios 3 y 7 del ISSAI 10.
- La definición y autorización del programa anual de trabajo de los fiscalizadores no debería ser competencia de los fiscalizados, por no ser acorde al “mandato amplio” y a las facultades para ejercerlo, que recomienda el principio 3 del ISSAI 10.
- El seguimiento de hallazgos que pudiesen implicar conductas generadoras de presuntas responsabilidades administrativas de los servidores públicos del ente fiscalizado, así como las investigaciones, procedimientos disciplinarios e imposición de sanciones en su caso, deberían formar parte de una esfera autónoma de seguimiento interno y de las mismas funciones de control de los fiscalizadores, asegurando su independencia y autonomía al momento de ejercer su poder disciplinario. Al depender tales aspectos del ente fiscalizado, se desconoce lo recomendado en los

principios 3 y 7 del ISSAI 10 (no participar en la gestión de la organización auditada, selección de asuntos a auditar, tener su propio sistema de seguimiento, cumplimiento de decisiones acordes a su mandato para aplicación de sanciones, asegurar que los fiscalizados sigan las observaciones y recomendaciones).

- El control ejercido para hacer posible la rendición de cuentas del fiscalizado, no puede quedar al arbitrio de órganos que le son dependientes y que bajo esa misma dependencia ejercen sus funciones de auditoría, evaluación y disciplinarias, cuyas manifestaciones en tanto que elementos del control gubernamental son enunciadas en el principio 3 del ISSAI 10, lo que contradice las razones argumentadas como motivos de la reforma y del diseño institucional de las UAP, en el sentido de dejar la rendición de cuentas y su control bajo la potestad de las propias dependencias y entidades.

Además de los principios del INTOSAI (ISSAI) que se integran a las normas y directrices del Sistema Nacional de Fiscalización, que tiene a su cargo, entre otras atribuciones, las que implican el ejercicio de la potestad disciplinaria de los poderes públicos respecto de sus funcionarios o servidores públicos, consideramos de interés mencionar las recomendaciones afines, aunque aplicadas a un aspecto específico de la potestad disciplinaria del Estado, emanadas de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, suscrita y ratificada por México, así como de la Guía Técnica elaborada por la misma Organización de las Naciones Unidas (ONU) para su implementación⁵ (negritas y subrayado de nuestra parte):

5 Tanto el texto de la Convención, aprobada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 58/4 de 31 de octubre de 2003, que entró en vigor a nivel internacional el 14 de diciembre de 2005, como las recomendaciones para implementar sus disposiciones, se encuentran en: Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI), "Guía Técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", Nueva York, 2010. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/TechnicalGuide/10-53541_Ebook_s.pdf

Tabla 3

Artículo de la Convención	Recomendaciones de implementación
<p>Artículo 6: Órgano u órganos de prevención de la corrupción</p> <p>...</p> <p>"2. Cada Estado parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida.</p> <p>Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones".</p>	<p>"Al considerar el marco institucional, tal vez los Estados parte deseen considerar la posibilidad de utilizar un órgano u órganos ya existentes otorgándoles, de ser preciso, más responsabilidad, o de crear uno nuevo. Habrá dificultades que resolver en cada caso, pero convendría sopesar el valor añadido que aportaría crear un órgano nuevo, comparándolo con la labor de los que ya existen. También habría que considerar el impacto que tendría un órgano nuevo en el mandato y los resultados de los ya existentes. En otras palabras, antes de optar por establecer nuevos órganos deben considerarse cuidadosamente las funciones de los existentes⁶:"</p> <p>"El marco legislativo debe garantizar la independencia operacional del órgano o de los órganos de modo que puedan establecer su propio programa de trabajo y la manera de desempeñar las funciones que les hayan encargados</p> <p>...</p> <p>"El órgano o los órganos deben estar autorizados para determinar si sus recomendaciones se han puesto práctica y de qué manera⁷:"</p> <p>"Como parte de su independencia y también para garantizar su visibilidad, es preciso que el órgano o los órganos tengan derecho a determinar la manera de realizar su trabajo... "...recibir información que pueda emplearse para incoar nuevos cargos penales o disciplinarios...⁸:"</p>
<p>Artículo 9: Contratación pública y gestión de la hacienda pública</p> <p>...</p>	<p>...</p> <p>"Los auditores deben comunicar periódicamente y a la administración una evaluación adecuada del desempeño de sus sistemas de control interno.</p>

Continúa...

6 *Ibidem*, p. 8.7 *Ibidem*, p. 10.8 *Ibidem*, p. 12.

<p>"2. Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, adoptará medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública. Esas medidas abarcarán, entre otras cosas:</p> <p>...</p> <p>d) Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno; y</p> <p>e) Cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos en el presente párrafo.</p>	<p>Deben hacerlo respetando las normas internacionales en lo relativo a: a) las disposiciones institucionales apropiadas, en particular en cuanto a la independencia profesional, b) la idoneidad del alcance del mandato, y c) la utilización de métodos de auditoría profesionales, incluidas técnicas de evaluación de los riesgos⁹."</p>
<p>Artículo 36: Autoridades especializadas</p> <p>Cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, se cerciorará de que dispone de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley.</p>	<p>...</p> <p>"Los Estados parte pueden tener en cuenta que, de acuerdo con la experiencia internacional, <u>una de las mayores motivaciones para crear unidades anticorrupción independientes han sido la percepción que se tiene de la independencia de los actuales órganos encargados de hacer cumplir las leyes o los problemas que ello conlleva, y la preocupación pública en relación con su labor.</u> Además, el establecimiento de unidades anticorrupción autónomas puede representar un 'nuevo comienzo' en la lucha contra la corrupción o servir de puente hasta el momento en que el público haya recuperado la confianza en las instituciones encargadas habitualmente de hacer cumplir la ley.</p>

Continúa...

9 *Ibidem*, p. 45.

Ese órgano u órganos o esas personas gozarán de la independencia necesaria,

conforme a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado parte, para que puedan **desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas.** Deberá proporcionarse a esas personas o al personal de ese órgano u órganos formación adecuada y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones.

Por último, la creación de unidades anticorrupción independientes puede ser garantía de una mayor claridad en la evaluación de los avances y la valoración de los éxitos y los fracasos¹⁰.

...

“Con objeto de velar por la eficiencia de las autoridades especializadas, independientemente de su forma institucional, los Estados parte podrán tener en cuenta varios aspectos fundamentales, incluido el marco jurídico y de **procedimiento para asegurar la independencia,** la presentación de informes, y **los recursos**¹¹”.

Como puede apreciarse, es recomendación constante, tanto a nivel técnico como en las disposiciones de tratados, en el ámbito de organismos internacionales, asegurar que las funciones que se adscriben tanto al control gubernamental en sentido amplio, como al ejercicio de la potestad disciplinaria respecto del personal que integra a los órganos de los poderes públicos, se ejerza en condiciones que aseguren un mínimo de autonomía técnica y administrativa, respecto de los entes u órganos que son objeto de su fiscalización, ya se trate de actividades específicas de auditoría, preventiva y correctiva, como de investigaciones, procedimientos disciplinarios e imposición de sanciones derivadas de irregularidades detectadas por denuncia o de oficio, respecto de los mismos servidores públicos.

Lo expuesto parece contribuir a fortalecer la idoneidad de los principios ya comentados del INTOSAI (ISSAI), aplicables al Sistema Nacional de Fiscalización, en relación a las necesarias distinciones y autonomía entre fiscalizador y fiscalizado.

10 *Ibidem*, p. 123.

11 *Ibidem*, p. 124.

Aunque este último siga siendo responsable de rendir cuentas de sus actividades, la revisión que se llegue a hacer sobre dicho desempeño, por sana práctica orientada a la eficacia del resultado esperado, debe encargarse a un órgano dotado de autonomía técnica y de gestión.

Si la designación y definición de lineamientos de operación del titular del ente fiscalizador, se hace depender del titular del ente fiscalizado, se reduce considerablemente dicha eficacia, por un inadecuado diseño institucional. Si adicionalmente el ente fiscalizador, además de tener funciones preventivas, ejerce funciones correctivas y de naturaleza disciplinaria, como en el caso de las Unidades de Auditoría Preventiva, se reduce todavía más dicha eficacia potencial, que debería estar orientada por criterios técnicos de autonomía respecto de la investigación y determinación de sanciones por responsabilidades, en este caso administrativas, de los servidores públicos del ente fiscalizado.

c) **Funcionamiento de las Unidades de Auditoría Preventiva, en substitución de las Contralorías Internas en Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal**

A partir de la reforma del 2 de enero de 2013 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya mencionada, su artículo 44 definió el ámbito funcional y de organización de las UAP, del siguiente modo:

Artículo 44.- Los **titulares de las dependencias y entidades** de la Administración Pública Federal serán **responsables de mantener el control interno** y de gestión de la dependencia o entidad que encabezen, con el apoyo de **unidades de auditoría preventiva**. Los propios **titulares** tendrán la obligación de **nombrar a los auditores preventivos de su respectiva dependencia y entidad**, con base en los perfiles que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para apoyar la política de control interno y la toma de decisiones **relativas al cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales, al óptimo desempeño de servidores públicos y órganos, a la modernización continua y desarrollo eficiente de la gestión administrativa y al correcto manejo de los recursos públicos.**

Las unidades de auditoría preventiva se regirán por las leyes y disposiciones sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, fiscalización superior, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, **responsabilidades, combate a la corrupción** y otras afines a la materia, **y por las disposiciones generales que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público** respecto de dichos asuntos, **sobre la organización, funcionamiento y supervisión de los sistemas de control interno**, además de las de auditoría preventiva, mejora de gestión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y presentación de informes por parte de dichas unidades. Las **unidades de auditoría preventiva formarán parte del sistema nacional de fiscalización, e incorporarán en su ejercicio las normas** técnicas y códigos de ética, de conformidad con las mejores prácticas, **que considere el referido sistema**.

Las unidades de auditoría preventiva de cada dependencia y entidad formularán en el mes de noviembre su plan anual de trabajo y de auditorías.

En los meses de mayo y noviembre entregarán informes tanto al titular de la dependencia o entidad de que se trate, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre hallazgos en la gestión y recomendaciones en relación con las acciones correctivas, preventivas y oportunidades de mejora respecto de la calidad y eficiencia de los distintos procesos internos y ejecución de los programas, así como sobre la eficiencia y eficacia en la administración de los recursos humanos, materiales y financieros y de los servicios generales, además de los correspondientes a la situación de desempeño y el ejercicio del gasto; y en su caso, **sobre la relación de los procedimientos abiertos por causas disciplinarias, de presunta responsabilidad administrativa y de sanciones aplicadas por la propia unidad de auditoría preventiva**, así como de las denuncias presentadas ante la autoridad competente por actos de corrupción. Con base en dichos informes, tanto las dependencias y entidades, así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, formularán las recomendaciones pertinentes para mejora de la gestión.

Los titulares de las dependencias y entidades encabezarán comités de control y desempeño institucional para el seguimiento y evaluación general de la gestión, conforme a las disposiciones que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público” (negritas y subrayado de nuestra parte).

La aplicación de lo dispuesto por el artículo 44, se encuentra asimismo sujeta a la condición suspensiva establecida por el artículo Segundo transitorio del mismo ordenamiento, cuyo texto fue previamente mencionado, por lo que las UAP deberán iniciar su operación posteriormente a la creación y entrada en funciones del “órgano constitucional autónomo” en materia de anticorrupción, una vez aprobada la reforma constitucional correspondiente.

Sin embargo, consideramos de interés resaltar la disposición del segundo párrafo del mismo artículo Segundo transitorio, en el sentido de que:

al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, **el Congreso** de la Unión **revisará que el control interno** y el sistema integral de control y evaluación gubernamental **sean congruentes** con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano **y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización**, para lo cual **realizará las reformas legales a que haya lugar**” (negritas de nuestra parte).

Lo que implicaría reexaminar o resolver de alguna manera las contradicciones comentadas respecto de los principios de autonomía técnica y de gestión, incluyendo la designación de sus titulares, de los órganos de fiscalización en general, contenidos en el ISSAI 10, que a su vez es parte de las normas validadas por el Sistema Nacional de Fiscalización.

Es asimismo de considerar que las atribuciones preventivas y disciplinarias serían competencia de las UAP, adscritas orgánica y funcionalmente a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los inconvenientes ya comentados que este diseño institucional conlleva.

d) Las propuestas presentadas por legisladores de diversos partidos políticos representados en el Senado de la República

En el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, signada por los integrantes

de dichas comisiones en el Senado de la República el 13 de diciembre de 2013, el cual fue enviado y se encuentra pendiente del trámite respectivo en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión¹², se sintetizaron y analizaron las propuestas presentadas por legisladores en lo individual, así como por grupos parlamentarios de uno o varios partidos políticos, respecto de las reformas constitucionales requeridas para la creación de un órgano encargado del combate a la corrupción.

Dentro del conjunto de iniciativas presentadas, son de destacarse, por representar corrientes significativas de integrantes de los grupos parlamentarios y por su amplitud, las siguientes:

1. Integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, "Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona los Artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 Y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para combatir la corrupción", de 15 de noviembre de 2012.
2. Integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, "*Iniciativa con aval de Grupo, que contiene proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 21, 73, 76, 105, 109 Y 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para combatir la corrupción*", de 20 de noviembre de 2012.
3. Senador José María Martínez y Martínez integrante del Grupo Parlamentario del Partido de Acción Nacional de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, "Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma los Artículos 16, 21, 76 Y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se expide la Ley Orgánica del Instituto Nacional Anticorrupción y de Control, para combatir la corrupción", de 30 de enero de 2013.

12 Documento del Dictamen. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Dictamen_Anticorrupcion.pdf

4. Senadores Ernesto Javier Cordero Arroyo, María del Pilar Ortega Martínez, Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano y Salvador Vega Casillas, con aval del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, “Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción”, de 4 de abril de 2013.

Las propuestas fueron analizadas y el resultado de síntesis se incluyó en el Dictamen¹³ de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, que ya se mencionó. Se presentan a continuación los aspectos destacados de cada una:

Tabla 4

Iniciativa	Propuestas
A. PRI-PVEM ¹⁴	<p>1. Facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de combate a la corrupción. Igualdad de tipología y tratamiento de responsabilidades administrativas y penales por conductas de corrupción en el país, alineándose con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Se deja a estados y D.F. la aplicación de las leyes.</p> <p>2. Crear la Comisión Nacional Anticorrupción como la instancia encargada de prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción de servidores públicos de la Federación, así como por cualquier particular, ya sea persona física o moral en materia administrativa, con facultad de atracción para conocer casos de Estados y Municipios.</p>

Continúa...

- 13 Rubros “C. Objeto y descripción de las iniciativas” y “D. Análisis a los modelos anticorrupción propuestos”, del Dictamen.
- 14 La iniciativa difiere del proyecto originalmente propuesto por el presidente electo Peña Nieto, del cual ya se señalaron las principales características. La diferencia fundamental es que ya no se propone que la Comisión Nacional Anticorrupción tenga la atribución del ejercicio de la acción penal, en estos tipos delictivos, concurrentemente con el ministerio público. En la propuesta PRI-PVEM sólo dará vista al ministerio público, en caso de hechos constitutivos de delitos en materia de corrupción.

3. La Comisión Nacional sería autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios (independencia y recursos), con:

- Cinco comisionados con encargo de siete años, improrrogables, designados por nombramiento del presidente de la República, con facultad del Senado de objetar la designación por dos terceras partes de sus miembros presentes, dentro de los primeros treinta días después de la fecha del nombramiento. La renovación de los comisionados se haría de forma escalonada, el nombramiento de los primeros comisionados se realizaría en periodos diferentes.
- Un comisionado Presidente, con encargo de cuatro años, improrrogables, debiendo rendir un informe anual ante el Consejo Nacional por la Ética Pública.
- Se prevé un régimen de incompatibilidades para que los comisionados no ocupen otro empleo o comisión, salvo aquellos de carácter académico o científico sin remuneración.
- Los comisionados sólo podrán ser removidos por las causas graves establecidas en la ley.

4. La Comisión estaría regida en su actuación por principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

5. Debería reformarse la fracción XXIX-H del artículo 73 para eliminar la facultad de los tribunales de lo contencioso administrativo para conocer de responsabilidades administrativas de los servidores públicos (competencia exclusiva de la Comisión y de los órganos equivalentes en estados y municipios).

6. Se dota de atribución a la Comisión para formular recomendaciones particulares o generales para mejorar los procedimientos administrativos y prevenir prácticas de corrupción, así como para impulsar, de forma prioritaria, acciones y programas de carácter preventivo; en especial de aquellos destinados a promover la ética y la honestidad en el servicio público así como el estado de derecho.

Continúa...

7. La ley establecerá la actuación de la Comisión en casos de corrupción podrá ser de oficio, por notificación de otros órganos del país en demandas de “asuntos de gran valor administrativo”, y por Reportes Ciudadanos¹⁵ en casos de victimización de ciudadanos por actos de corrupción en trámites menores. El plazo para la prescripción de actos de corrupción sería de cinco años.

8. La Comisión no estará impedida por el secreto bancario, fiduciario y fiscal para hacer investigaciones, debiendo protegerse la integridad de las personas que denuncian, promoviendo la colaboración y los eventos simulados (detección de ilícitos), con penalización de demandas frívolas.

9. Las sanciones impuestas por la Comisión sólo podrían ser recurridas en amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito especializados que establezca el Poder Judicial de la Federación. La ley establecería que la Comisión debería seguir un procedimiento en forma de juicio con todas las garantías del debido proceso, incluyendo el procedimiento de aplicación de las sanciones, pudiendo consistir en amonestaciones públicas, amonestaciones privadas, multas personales (sin cargo al erario público), suspensión, destitución, incluyendo dar vista al Congreso de la Unión para Juicio Político y realizar recomendaciones de inhabilitación al Congreso Estatal en su caso.

10. La información detentada por la Comisión estaría reservada durante el curso de las investigaciones y hasta su conclusión, pudiendo empero comunicar a la opinión pública los avances de la investigación en casos de interés nacional y respecto a los cuales ya exista información pública.

11. La Comisión tendría facultad de interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, en asuntos relativos a su ámbito de competencia.

Continúa...

15 Se deja a la ley establecer el mecanismo para el registro de los Reportes Ciudadanos, su verificación y su publicación en un mapa electrónico de acceso libre y permanente. La Comisión remitirá los casos a las autoridades competentes y si su magnitud o relevancia lo ameritan podrá pedir mayor información sobre el caso o atraerlos para investigar y, en su caso, sancionar directamente.

12. La Comisión debería dar vista al ministerio público en casos de actos presumiblemente constitutivos de delito, pudiendo actuar como instancia coadyuvante.

13. Se contempló que las normas penales federales deberían establecer claramente los delitos por actos de corrupción, incluyendo en las sanciones la posibilidad del decomiso y la privación de la propiedad de los bienes que se hayan adquirido directa o indirectamente como resultado de la comisión de dichos delitos.

14. La Comisión debería coordinar sus acciones con la entidad superior de fiscalización del artículo 79 constitucional, para la rendición de cuentas, para fortalecer el esquema de prevención y combate a la corrupción y para evitar la fragmentación del sistema de fiscalización.

15. Se crearía un Consejo Nacional por la Ética Pública, como órgano interinstitucional de promoción de acciones para fortalecer el comportamiento ético de la sociedad y coordinar las instancias de gobierno encargadas de prevenir y combatir la corrupción en el país, presidido por el Ejecutivo Federal, integrado por ciudadanos destacados por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Se dejó a la ley la determinación de atribuciones, funcionamiento e integración.

16. En la integración de este Consejo Nacional participarían asimismo los presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Comisión Nacional Anticorrupción (Secretario Técnico), los secretarios de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública, el Procurador General de la República, los 31 Gobernadores, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Auditor Superior de la Federación y el presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

17. Los Estados y el Distrito Federal estarían obligados a establecer sus propias comisiones para el combate a la corrupción, colegiadas, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios (sistema espejo), y sus atribuciones estarían señaladas en la ley federal anticorrupción y en sus normas estatales respectivas.

Continúa...

B. Grupo PRD

1. Crear una Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción, autónoma, de alta especialización, para la prevención, combate, investigación y persecución de los actos de corrupción en la Federación, las entidades federativas y los municipios, con:
 - Facultad de hacer indagatorias y ejercer la acción penal en delitos de corrupción, pudiendo atraer investigaciones del ámbito de las entidades federativas.
 - Estaría integrada por 7 Fiscales nombrados por el Senado a propuesta ciudadana, por siete años, sin posibilidad de reelección, debiendo contar con amplio reconocimiento y trayectoria en el combate de la corrupción y mejores prácticas de transparencia gubernamental.
2. La Agencia debería coordinar sus acciones con:
 - Órdenes de gobierno.
 - Ministerio Público (coadyuvancia interinstitucional).
 - Órganos de fiscalización de recursos públicos (ASF y fiscalizadores estatales deberían denunciar ante la Agencia casos de corrupción que encuentre y la Agencia debería dar vista a la ASF de irregularidades detectadas en el ejercicio de recursos públicos).
 - Instituciones de transparencia y acceso a la información, federal y estatales.
3. Se establecen los elementos conceptuales para determinar los delitos en materia de corrupción, en congruencia con los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México en la materia.
4. La Agencia sería competente para iniciar el procedimiento administrativo sancionador en contra de servidores públicos por presunta responsabilidad administrativa, del cual conocería un nuevo órgano jurisdiccional que también se propone crear, denominado Tribunal General de Responsabilidades Financieras en el Servicio Público, para así fortalecer el Sistema Nacional de Fiscalización.
5. Se expediría una ley marco, para la armonía entre federación y estados en la definición de delitos de corrupción, alineada con la tendencia de homogenización de criterios contables, de transparencia y fortalecimiento del sistema nacional de fiscalización.

Continúa...

	<p>6. Se crearía un Consejo consultivo ciudadano de la Agencia, integrado por representantes de la ciudadanía, mediante un sistema de cuotas de género (40%) y de participación de jóvenes profesionistas (20%), con atribución de revisión de la actuación de la Agencia, pudiendo emitir recomendaciones a toda dependencia o entidad, en los tres niveles de gobierno.</p> <p>7. La Agencia tendría facultad para superar el secreto fiscal, bancario y fiduciario en sus investigaciones de actos de corrupción.</p> <p>8. Las cantidades recuperadas por decomiso en el resarcimiento de daños causados por actos de corrupción, deberían canalizarse en un tercio al desarrollo de proyectos de ciencia y tecnología que sean impulsados por jóvenes, otro tercio a la educación media superior y superior, y el tercio restante al combate a la corrupción.</p>
<p>C. Senador José María Martínez Martínez, PAN</p>	<p>1. Crear un Instituto Nacional Anticorrupción y Control, organismo autónomo, y su ley para regularlo, integrado por ciudadanos, con el objeto de replantear la relación entre sociedad y gobierno; fortalecer el estado de derecho, el principio de legalidad y el combate a la corrupción.</p> <p>2. El Instituto tendría funciones de prevención de la corrupción, desde la mejora administrativa como herramienta de control. Con su creación, se buscaría suprimir la intervención política y la parcialidad en la procuración de justicia.</p>
<p>D. Grupo PAN</p>	<p>1. Propone una definición enunciativa de la corrupción y un diseño institucional con creación de dos órganos: una Fiscalía General de Combate a la Corrupción (materia penal) y una Comisión Nacional de Combate a la Corrupción (materia administrativa).</p> <p>2. La corrupción estaría definida como función a cargo de la Federación, los Estados, el Distrito Federal (incluyendo delegaciones) y municipios, que comprende las acciones tendientes a prevenir, detectar, investigar y sancionar actos y omisiones de servidores públicos o de particulares implicando:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autorización, manejo, uso o supervisión indebida de fondos o recursos públicos. • Omisiones en el cumplimiento de obligaciones de los servidores públicos que ocasionen deficiencias o consecuencias graves en el servicio público.

Continúa...

- Favorecer o inducir favores, privilegios o ventajas de manera indebida a un tercero, o a su propia persona, por parte de los servidores públicos, en las decisiones bajo su competencia o supervisión. Además de la solicitud y/o recepción bajo conocimiento de los mismos por parte de cualquier persona física o moral, para sí, para un tercero o mediante interpósita persona.
- Obtener beneficios de cualquier tipo, fuera de sus prestaciones oficiales, para un servidor público, ya sea directamente o por interpósita persona, por su participación en el ejercicio de sus funciones. Así como el ofrecer u otorgar los mismos a servidores públicos de manera directa, o por interpósita persona, por parte de cualquier persona física o moral.
- Promover o celebrar actos administrativos en donde exista conflicto de intereses.

Materia penal:

3. La Fiscalía sería órgano autónomo con:

- Facultades de investigación y persecución de delitos (ejercicio de la acción penal) en materia de corrupción para el orden federal, capacidad de atracción de asuntos locales, funcionando en los mismos términos que el Ministerio Público.

4. Se expediría una Ley General de Combate a la Corrupción que establecería los tipos y sanciones penales por actos de corrupción

Materia administrativa:

5. La Comisión Nacional de Combate a la Corrupción, órgano autónomo colegiado, con:

- Atribución de fiscalizar recursos públicos, respetando facultades de la Auditoría Superior de la Federación (dar vista y coadyuvancia en casos de su competencia).
- Competencia para investigar y sancionar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos y de los particulares. Integrada por siete comisionados designados por el Senado con duración de siete años en su encargo.

Continúa...

Coordinación de acciones:

6. Se crearía un Sistema Nacional de Combate a la Corrupción de los tres niveles de gobierno, como mecanismo de coordinación, integrado por instancias, instrumentos, políticas, acciones y servicios tendientes a prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, en los términos de la ley específica, incluyendo asistencia para identificar, rastrear, asegurar y, en su caso, decomisar bienes obtenidos o derivados de la comisión de actos de corrupción. El Sistema tendría atribuciones para:

- Establecer y promover políticas integrales de prevención, control y disuasión de la corrupción y de sus causas generadoras.
- Formular propuestas para elaborar y evaluar el Programa Nacional de Combate a la Corrupción.
- Fortalecer mecanismos de coordinación entre órdenes de gobierno para desarrollar programas y acciones de prevención, detección y combate a la corrupción.
- Homologar y mejorar procedimientos de responsabilidades de los servidores públicos, en los tres órdenes de gobierno.
- Establecer mecanismos de participación ciudadana para atención de denuncias por corrupción y actuación indebida de servidores públicos.
- Establecer programas y acciones de fomento de valores culturales y cívicos, respeto a la legalidad y ética en el servicio público.
- Establecer políticas de intercambio y uso de información sobre prevención, detección y combate a la corrupción, generada por instituciones de los tres órdenes de gobierno.
- Establecer un sistema de indicadores y de medidas correctivas de actos de corrupción en el servicio público.
- Evaluar el cumplimiento de objetivos y metas del Programa Nacional de Combate a la Corrupción.
- Emitir recomendaciones de mejora de procedimientos administrativos y de prevención de prácticas de corrupción.
- Establecer mecanismos para fomentar la participación de la sociedad en procesos de evaluación de las políticas de prevención y detección de la corrupción.
- Promover el uso de fondos federales para la prevención, detección y combate a la corrupción, a aportar a entidades federativas y municipios, destinados exclusivamente a esos fines.

Continúa...

7. Establecer en la Ley General de Combate a la Corrupción, además de tipos y sanciones penales, las políticas y medidas preventivas, los tipos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, sus causas de procedencia y procedimientos, distribución de competencias, las formas de coordinación entre Federación, Distrito Federal, Estados y municipios en la aplicación de la ley; e instituir un Registro de Servidores Públicos y su Patrimonio.

8. Reformar el artículo 113 constitucional eliminando la mención de leyes de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, para incluir la función de gobierno consistente en el combate a la corrupción, mediante acciones para prevenir, detectar, investigar y sancionar todo acto u omisión que afecte la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y respeto a los derechos humanos que debe de observarse en el desempeño de un empleo, cargo o comisión públicos.

9. La instancia de coordinación del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción sería un Consejo Nacional de Combate a la Corrupción (CNCC), integrado por representantes de los tres poderes, así como por los comisionados presidentes de la Comisión Nacional y de las Comisiones similares en estados y Distrito Federal. En el seno del Consejo existiría un órgano consultivo integrado por cinco consejeros ciudadanos pertenecientes al sector académico y de la sociedad civil, elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado o por su Comisión Permanente.

10. Las entidades federativas y el Distrito Federal deberían instituir órganos autónomos espejo con funciones equiparables en sus ámbitos de las de la Fiscalía General de Combate a la Corrupción y de la Comisión Nacional de Combate a la Corrupción.

En el Dictamen,¹⁶ se señalaron los puntos de convergencia o de consenso entre dichas iniciativas:

16 Dictamen, *op. cit.*, pp. 24-26.

Tabla 5

Coincidencia	Observaciones
1. Facultad del Congreso para legislar en materia de anticorrupción	PRI-PVEM y PAN: se añade una nueva facultad para expedir la ley federal en la materia (la corrupción es un delito federal de aplicación general). PRD y PAN1: se le da la facultad al Congreso de expedir una ley general.
2. Facultad de atracción de investigaciones de Entidades Federativas y Municipios	Las Iniciativas contemplan que dicha facultad se ejerza en términos de la ley secundaria.
3. Facultad para interponer controversias constitucionales sobre actos y disposiciones generales	PRI-PVEM: las contemplan entre la Comisión, las entidades federativas y los Municipios. El PRD no la contempla para el caso de los Municipios, sólo para las entidades federativas.
4. Facultad del órgano anticorrupción para interponer acciones de inconstitucionalidad	PRI-PVEM y PAN: incluyen a los tratados internacionales. El PRD no incluye a los tratados
5. Características generales del órgano anticorrupción	PRI-PVEM: (Comisión Nacional Anticorrupción), organismo público autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. Se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. PRD: (Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción), autonomía para investigar, técnica, presupuestal y operativa. Personalidad jurídica y patrimonio propio. PAN: Fiscalía General de Combate a la Corrupción, autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios y regirá su actuación bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Comisión Nacional de Combate a la Corrupción: órgano autónomo, investigador, fiscalizador de recursos públicos federales que realicen los servidores públicos federales y locales, así como los particulares y sancionador (vía administrativa).

Continúa...

6. Integrantes del órgano anticorrupción	<p>PRI-PVEM: 4 comisionados y un comisionado presidente por un periodo de 7 años no renovables. Todos escalonados</p> <p>PRD: 7 fiscales escalonados por un periodo de 7 años no renovables.</p> <p>PAN: Fiscalía: un fiscal por un periodo de 7 años.</p> <p>Comisión: 7 comisionados por un periodo de 7 años.</p>
7. Coordinación con la ASF	<p>PRI-PVEM: señala que la coordinación se dará en los términos dispuestos por la Ley.</p> <p>PRD: desarrolla los términos de la coordinación y la coadyuvancia entre ambas instancias y además mandata la coordinación con los órganos de fiscalización estatales y con los órganos de transparencia e información.</p> <p>PAN: se crea el sistema nacional de combate a la corrupción para garantizar la adecuada coordinación.</p>
8. Integración del Consejo del órgano	<p>PRI-PVEM: (Consejo Nacional por la Ética Pública), es de naturaleza interinstitucional, integrado por funcionarios y ciudadanos. Lo preside el presidente de la República. La ley señalará su composición, atribuciones específicas e integración.</p> <p>PRD: (Consejo Consultivo), 10 ciudadanos electos por el Senado con nombramientos de 5 años renovables por una sola vez. Se cuidará la paridad de género y la integración de jóvenes (se fijan cuotas).</p> <p>PAN: (Órgano Consultivo), 5 consejeros ciudadanos, pertenecientes al sector académico y de la sociedad civil quienes serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, con votación calificada.</p>
9. Objeto del Consejo del órgano	<p>PRI-PVEM: promover acciones para fortalecer la ética de la sociedad y coordinar a las instancias de gobierno encargadas de prevenir y combatir la corrupción.</p> <p>PRD: observar y dar seguimiento a la Agencia; elaborar propuestas de políticas, programas y proyectos y emitir recomendaciones a dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno contra la corrupción.</p> <p>PAN: coadyuvar con el sistema nacional de combate a la corrupción.</p>

Continúa...

10. Órganos anticorrupción en las entidades federativas	<p>PRI-PVEM: las entidades federativas crearán comisiones con las características de la Comisión Nacional.</p> <p>PRD: las entidades federativas crearán Agencias estatales con las características de la Nacional, pero además, la Agencia Nacional tendrá oficinas en los estados.</p> <p>PAN: Las entidades federativas establecerán organismos autónomos de la misma naturaleza que la Fiscalía y la Comisión.</p>
11. Responsabilidad patrimonial del Estado	PRI-PVEM y PAN: reubican el texto. PRD: lo mantienen en la ubicación actual.

e) La propuesta contenida en el dictamen del Senado enviada a la Cámara de Diputados

En el documento del Dictamen, mencionado precedentemente, se contiene un extenso análisis de los antecedentes legislativos y de los referentes internacionales y efectos nocivos que el fenómeno de la corrupción acarrea para el país¹⁷. En particular, resulta de interés para nosotros resaltar las opiniones vertidas por especialistas, organizaciones e instituciones gubernamentales recabadas por el Senado en tres reuniones de trabajo¹⁸, de las que se presenta la síntesis de conclusiones (texto en negritas de nuestra parte):

Tabla 6

Nº	Conclusiones
1	Se considera que la corrupción es un fenómeno complejo y multicausal, por lo que su combate requiere una atención integral, donde debe priorizarse la prevención, antes que las acciones punitivas, pues éste se enfoca en las causas y no en los efectos de la corrupción.

Continúa...

17 Dictamen, *op. cit.*, antecedentes pp. 1-23; conceptos doctrinarios de corrupción pp. 43-56; derecho comparado incluyendo el análisis de avance en la implementación de las tres convenciones multilaterales sobre la materia, la de Naciones Unidas contra la Corrupción, la Interamericana Contra la Corrupción (OEA) y la Convención contra el Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE), pp. 57-91.

18 De 5, 12 y 19 de febrero de 2013. Dictamen, *op. cit.*, pp. 93-101.

2	En cuanto a la prevención de la corrupción, se insiste en que es necesario realizar modificaciones integrales al marco legal, en particular en cuanto a las leyes relativas a obras públicas, adquisiciones, contratos, servicio profesional de carrera, archivos y mejora regulatoria, antes que pensar en crear un órgano autónomo encargado del combate a la corrupción.
3	Si bien existen opiniones en favor de que el órgano anticorrupción sea de conformación colegiada, pues se estima que ello evitará su politización y seguridad en sus resoluciones, también se expresaron pronunciamientos en contra, en particular porque se considera que si la determinación de las responsabilidades en la materia es producto de una mayoría de votos, ello redundará en una debilidad en las resoluciones que se emitan al respecto, pues los votos particulares sin duda serán la base de posibles impugnaciones en sede judicial.
4	Se estima indispensable que exista un catálogo detallado y preciso de aquellas conductas irregulares que generan la corrupción , atendiendo los parámetros establecidos en los diversos instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano.
5	Se considera necesario establecer de forma precisa el ámbito competencial del órgano anticorrupción, a fin de evitar duplicar las funciones o la emisión de resoluciones contradictorias, con respecto de aquellas que dicten otros órganos que desempeñan funciones similares, como las que realiza el Consejo de la Judicatura Federal.
6	Existen señalamientos en el sentido de que el órgano anticorrupción debe coordinar sus acciones con otros órganos encargados de la fiscalización y la transparencia, para lograr una mayor eficacia en el combate a la corrupción.
7	Se considera que ya existen órganos e instituciones encargados del combate a la corrupción, por lo que resulta innecesario crear un órgano autónomo especializado para ello. En este sentido, se hicieron pronunciamientos en torno a que resultaría más conveniente reforzar estas instituciones, o establecer un marco normativo para coordinar sus acciones .
8	Se advirtieron posturas que expresaron su disconformidad con el hecho de conferirle al órgano anticorrupción el ejercicio de la acción penal. Al respecto se estimó que sería preferible robustecer a las instituciones de procuración de justicia como la Procuraduría General de la República (PGR).
9	Se considera que en la Constitución solo deben establecerse los principios para el combate a la corrupción, los que en todo caso se deberán desarrollar en la legislación secundaria.

Continúa...

10	En cuanto a la forma de designación de los integrantes del órgano anticorrupción, se consideró indispensable que en su elección intervengan al menos el Poder Ejecutivo Federal y el Senado. Se puntualizó en que deben quedar claros los requisitos para acceder a dicho órgano.
----	---

El Dictamen contiene asimismo un resumen diagnóstico sobre la problemática y los incentivos perversos que genera el marco institucional actual para el combate de la corrupción, que constituye el punto de partida para la propuesta de consenso que propone el mismo Dictamen del Senado, el cual es el siguiente¹⁹ (texto en negritas de nuestra parte):

Tabla 7

Causas que favorecen la corrupción	Descripción
a) Descoordinación y fragmentación de esfuerzos institucionales	Aunque se han creado instituciones y fortalecido el marco relacionado con la rendición de cuentas (IFAI, PGR, SFP, ASF, CONEVAL), no existe vinculación interinstitucional para retroalimentar este proceso . Cada institución ejerce su competencia sin considerar los resultados del conjunto.
b) Falta de denuncia	Extenso arraigo en el país de la cultura de la no denuncia de delitos.
c) Insuficiente infraestructura institucional para prevenir, investigar y perseguir la corrupción	La mayoría de asuntos por responsabilidades administrativas y penales se pierden en tribunales, debido a la insuficiencia de recursos humanos (con perfil profesional), así como tecnológicos, materiales y normativos de la Secretaría de la Función Pública y de la PGR.
d) Débil marco jurídico de responsabilidades, principalmente, en lo tocante a la delimitación de la falta y en cómo se acreditan la conductas	Falta precisión y claridad en la descripción de faltas causantes de responsabilidad administrativa, así como en sus criterios de acreditación e imposición de sanciones , como sí acontece en el ámbito del derecho penal.

Continúa...

19 Dictamen, *op. cit.*, pp. 103-105.

	Tampoco existe correspondencia entre los tipos penales relativos a corrupción y los retenidos en las hipótesis de conductas de las responsabilidades administrativas , a pesar que deberían ser los mismos (tipos o conductas de corrupción).
e) Tribunales rebasados por exceso de asuntos	Los asuntos de responsabilidades administrativas son relegados por los tribunales administrativos por dar prioridad a la materia fiscal, que los satura . En el Poder Judicial Federal, los amparos saturan la actividad de los tribunales penales y administrativos que se ocupan de este tipo de responsabilidades.
f) Debilidad en el sistema de documentación y archivo de las acciones de gobierno	Existe carencia normativa y de sistematización en materia de archivos de decisiones públicas, para permitir a los órganos de fiscalización la reconstrucción (para control de legalidad) del proceso de toma de decisiones en materia de contratos, licitaciones, compras y adquisiciones, obras públicas, etcétera.
g) Exceso de trámites o exceso de discrecionalidad de los servidores públicos en las autorizaciones	El exceso del número de trámites administrativos da pie a actos de corrupción. La Cofemer no cumple cabalmente su mandato, por la imprecisión de éste, por lo que es necesario revisar su marco de actuación, su naturaleza jurídica y su organización, así como de todo el aparato administrativo y regulatorio de la tramitación.
h) Debilidad en los sistemas de contratación, de permanencia y de estímulos de los servidores públicos	La legislación del servicio profesional de carrera no permite atraer los mejores perfiles, ni la profesionalización, ni actuación ética, ni el mejor desempeño de los servidores públicos. Su revisión es necesaria.

A partir del consenso emanado de las consideraciones diagnósticas expuestas, tanto de los especialistas consultados como de las mismas Comisiones del Senado que elaboraron el Dictamen, este documento planteó su propuesta de reformas constitucionales, que se orientó a expresar dichos consensos, armonizándolos con la estructura constitucional del país, que se sintetizan a continuación²⁰, lo cual orientó a su vez

20 *Ibidem*, p. 106 ss.

la propuesta de diseño institucional de los órganos competentes para prevenir y combatir la corrupción (texto en negritas de nuestra parte):

Tabla 8

Elementos principales	Descripción de elementos y diseño institucional
<p>1. Como la corrupción es un fenómeno multifactorial, las normas se proponen el fortalecimiento y desarrollo de dos enfoques: preventivo y punitivo (sancionador)</p>	<p>a) Ejes de fortalecimiento del enfoque preventivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Buen funcionamiento del gobierno • Control ex ante para desalentar corrupción • Transparencia de acciones gubernamentales • Incentivos a servidores públicos para no corromperse • Monitoreo y fiscalización permanente del gobierno, por parte de la sociedad <p>b) Ejes de fortalecimiento del enfoque punitivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Coordinación entre instancias de control, fiscalización y supervisión • Eficaces instrumentos persecutorios para instancias de combate a la corrupción (buenos dientes) • Precisión, claridad y severidad del marco jurídico de actos de corrupción • Tratamiento de igualdad sancionadora respecto del sector privado (corrupción es biunívoca)
<p>2. Mandato complementario de reforma a varias leyes, para fortalecer el enfoque preventivo</p>	<p>Los artículos transitorios de la reforma constitucional, instruirían al Congreso de la Unión un plazo determinado para la modificación de las siguientes leyes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley federal de procedimiento administrativo y marco de la Cofemer • Leyes de adquisiciones y de obras públicas • Leyes de archivos y de asociaciones público privadas • Ley del servicio profesional de carrera • Ley orgánica de la administración pública federal
<p>2. Medidas para fortalecer el enfoque punitivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formación de un sistema institucional permanente de lucha contra la corrupción, como mecanismo de coordinación y colaboración (ASF y órganos fiscalizadores locales, IFAL, contralorías de órganos federales y estatales, Órgano anticorrupción federal y análogos locales).

Continúa...

	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de un órgano federal anticorrupción ("<i>órgano responsable de combatir la corrupción</i>") y similares locales, con poderes disciplinarios sancionadores en materia administrativa, dejando a las procuradurías la materia penal, pero siendo coadyuvantes de éstas. El titular del Órgano sería nombrado por el senado, con facultad de objeción del ejecutivo federal. • Instrumentos persecutorios eficaces del Órgano anticorrupción: no ligados por secretos bancarios, fiduciarios o fiscales; investigadores especialistas para reunir pruebas e integrar expedientes; actuación por oficio, denuncia, atracción o por petición de otra instancia de fiscalización; titularidad sería unipersonal; catálogo triple de sanciones de destitución, inhabilitación y multa de tres tantos. • Creación de un Consejo consultivo de evaluación de acciones y propuesta de medidas para fortalecer sistema nacional anticorrupción.
<p>3. Promulgación de una Ley general en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos y combate a la corrupción</p>	<p>El Dictamen plantea promulgar una sola ley general de responsabilidades administrativas en el país, homologando faltas (administrativas lato sensu y de corrupción en sentido estricto), sanciones y procedimientos, con las siguientes características:</p> <p>a) Responsabilidades administrativas divididas en tres grupos (menor a mayor gravedad):</p> <p>i. Infracciones administrativas al régimen disciplinario: llegar tarde al trabajo, faltar al respeto a los compañeros, etc.</p> <p>ii. Faltas administrativas graves al régimen disciplinario: acoso sexual, ocultamiento de información, ineficiencia, asistir al trabajo en estado de embriaguez, etc.</p> <p>iii. Hechos de corrupción (prescripción de 5 años). Entre estos últimos, se propone incluir los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizar los recursos financieros, humanos y materiales que tenga asignados para fines distintos a los que están afectos.

Continúa...

- Ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, una vez concluido el período para el cual se le designó, cuando haya sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida.
- Intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- Solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere el párrafo anterior, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto.
- Obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para sus parientes y personas relacionadas que determine la ley.
- Intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para sus parientes y personas relacionadas que determine la ley.

Continúa...

- Celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte.
- Aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí, para sus parientes y personas relacionadas que determine la ley.
- Adquirir para sí, para sus parientes y personas relacionadas que determine la ley, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión.

b) El **procedimiento sancionador homologado** sería en relación a las faltas administrativas y hechos de corrupción. El Dictamen esquematizó el procedimiento respecto de infracciones y faltas administrativas en el siguiente diagrama²¹:

Gravedad de las faltas administrativas	Instancia que las persigue:	Sanción:
1. <i>Infracciones "administrativas"</i> : llegar tarde al trabajo, faltar al respeto a los compañeros, etc.	Órgano de auditoría preventiva y/o contraloría estatal	Amonestación Suspensión
2. <i>Faltas administrativas "graves"</i> : Acoso sexual, ocultamiento de información, ineficiencia, etc.	Órgano de auditoría preventiva y/o contraloría estatal	Inhabilitación Destitución Multa
3. <i>Actos de corrupción*</i> : Cohecho, favoritismo o en licitaciones, conflicto de interés, etc.	Órganos Anticorrupción*	Inhabilitación Destitución Multa
	PGR	Decomiso Cárcel

*El Órgano Nacional emitirá lineamientos y las disposiciones que sean necesarias para el mejor proveer de la ley (tratándose de actos de corrupción) que serían obligatorios para los órganos estatales. Esto permitirá uniformidad de criterios.

Continúa...

21 *Ibidem*, p. 116, que no aclara el criterio a seguir o la fuente normativa de la sanción de "amonestación" que se aplicaría en las infracciones administrativas, que no está incluida en la limitativa enumeración del tercer párrafo de la fracción III del artículo 109 que se propone reformar, que

c) La redacción de las conductas generadoras en las tres clases, debería cumplir con las exigencias seguidas por la legislación penal: precisión y exactitud de modo, tiempo y lugar, así como en los criterios de acreditación.

d) Las sanciones son de cuatro tipos, sin diferenciarlas en razón de ser aplicadas a infracciones, faltas o hechos de corrupción: suspensión, destitución, inhabilitación o sanción económica (hasta tres tantos, considerando daños y perjuicios y en corrupción también los beneficios obtenidos).

d) Las Unidades de Auditoría Preventiva UAP y órganos análogos serían competentes para conocer y resolver en materia de infracciones y faltas administrativas, en tanto que el Órgano anticorrupción conocería de la tercera clase de hechos de corrupción, sin perjuicio de su facultad de atracción o conocimiento por otros medios (denuncia, solicitud de órgano fiscalizador o darle vista de hechos de probable corrupción).

e) Se instituirían mecanismos de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción.

f) Catálogo de sanciones a particulares y empresas, de acuerdo a mejores prácticas internacionales.

g) Regulación de denuncia y secrecía de denunciantes.

h) Procedimiento de facultad de atracción y de conocimiento en caso de hallazgos de auditoría de órganos de fiscalización

i) Obligación de estos órganos y de las UAP de dar auxilio al Órgano anticorrupción para el desarrollo de sus investigaciones.

Continúa...

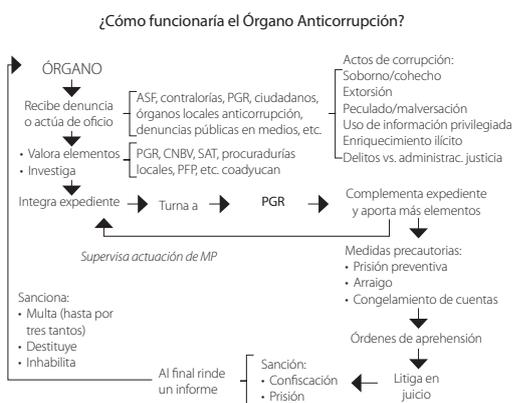
dispone "Las **sanciones administrativas consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas** que deberán tomar en consideración los daños y perjuicios patrimoniales causados. En los casos de corrupción la sanción económica considerará además los beneficios obtenidos. En ningún caso las sanciones excederán de tres tantos los beneficios obtenidos o los daños y perjuicios causados" (negritas de nuestra parte).

4. Procedimiento que seguiría el Órgano anticorrupción

- a) Conocería de oficio o por denuncia, por atracción o por solicitud de otras instancias.
- b) Podría requerir información a otras instancias, obligadas a coadyuvar (a dar información) por ley, para realizar sus investigaciones.
- c) Si conoce de hechos implicando probable comisión de delitos, los hace del conocimiento de la PGR (o Fiscalía General de la República), obligada a informar al Órgano los elementos resultantes para integrar el expediente de responsabilidad administrativa. La misma PGR o FGR debería entregar al Órgano un informe final de lo actuado, para el seguimiento correspondiente.

El Dictamen esquematizó el procedimiento en el siguiente diagrama de flujo²²:

5. Otras atribuciones del Órgano anticorrupción



- El Órgano anticorrupción no tendría facultades de ejercicio de la acción penal, sin embargo sus resoluciones en materia administrativa no admitirían más recurso que el amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito (se eliminaría la competencia de la jurisdicción administrativa para anular las resoluciones sancionadoras).

Continúa...

22 *Ibidem*, p. 115.

Sin embargo, los tribunales contencioso-administrativos tendrían competencia para revisar las sanciones impuestas por órganos de contraloría y auditoría de los tres Poderes y de los órganos autónomos federales, por infracciones y faltas administrativas.

- Podría emitir recomendaciones particulares o de carácter general, de carácter vinculatorio, a la administración pública de los tres órdenes de gobierno, a los poderes y órganos autónomos, orientadas a mejorar los procedimientos administrativos y prevenir las prácticas de corrupción.
- Su mandato sería mixto, preventivo y disciplinario: prevención, investigación y sanción de las responsabilidades administrativas que deriven de hechos de corrupción calificados por la ley, cometidos por cualquier servidor público y por cualquier persona física o moral involucrada en tales actos o que resulte beneficiada por los mismos. También podría conocer de otras conductas generadoras de responsabilidades administrativas (federales y en lo local), si ejerce su facultad de atracción o por denuncia. Para este efecto, los órganos afines en las entidades federativas deberían informarle de los procedimientos de responsabilidades a su cargo.
- Tendría atribuciones económico coactivas para el cobro de sanciones económicas que llegare a imponer en el ejercicio de sus funciones.
- Se auxiliaría de órganos espejo anticorrupción en los estados y el Distrito Federal, obligados a su creación por las mismas reformas constitucionales, así como por los demás órganos de control y auditoría federales y locales.
- Sería competente para conocer de hechos de corrupción en los órdenes judiciales federal y locales. Los Consejos de la judicatura conocerían de las demás responsabilidades administrativas y la ley establecería los mecanismos de coordinación para evitar duplicidades.

Continúa...

6. Régimen de responsabilidades de los servidores públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Seguirían la misma clasificación actual de políticas, administrativas, penales y patrimoniales (causadas por actividad administrativa irregular), autónomas entre sí²³.
7. Responsabilidades penales por hechos de corrupción ²⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Competencia exclusiva de la Fiscalía General de la República y de fiscalías especializadas en investigar y perseguir los delitos de corrupción equivalentes de las entidades federativas²⁵, con requisitos de designación y autonomía de los titulares similares a los de la Fiscalía General, debiendo guiarse en su actuación por los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.

f) Reforma al artículo 102 A constitucional, instituyendo la Fiscalía General de la República²⁶

Esta reforma no tuvo como finalidad exclusiva modificar el artículo 102 constitucional, puesto que su objeto fue mucho más amplio, al abarcar una modificación integral a diversos artículos de nuestra Carta Magna, razón por la que la publicación respectiva el 10 de febrero de 2014 en el DOF se intituló “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral”. De manera complementaria a esta materia, el órgano reformador constitucional consideró necesario modificar el régimen aplicable al titular del ministerio público de la federación que, a partir de la entrada en vigor del decreto, se denomina “Fiscalía General de la República”, cuya naturaleza es de ser un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios.

23 Aunque no se mencionó, permanecería como hasta ahora la responsabilidad civil.

24 Los cuales son catalogados como tipos penales en los Títulos Décimo y Décimo Primero del Código penal federal vigente.

25 Como consecuencia natural de la aprobación y entrada en vigor de la reforma constitucional en materia político electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación de

26 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

La reforma constitucional reiteró la función del ministerio público, en el sentido de establecer que le corresponde “la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine”²⁷, y por lo tanto le corresponde el conocimiento, para efectos de investigación y ejercicio de la acción penal, de los tipos delictivos clasificados como constitutivos de hechos de corrupción.

Por su parte, el párrafo quinto del mismo artículo 102 constitucional, letra A, dispone que la Fiscalía General de la República contará con al menos dos fiscalías especializadas, la de delitos electorales y la de combate a la corrupción. Aunque el nombramiento de sus titulares depende del Fiscal General, se incorporó una nueva atribución del Senado para objetar (por dos tercios de votos presentes) tanto el nombramiento como la remoción en ambas fiscalías especializadas, dentro de un plazo que debe determinar la ley secundaria, y si no se ejerciera esta facultad se entiende que opera la afirmativa ficta y se confirmarían nombramiento o remoción. Es importante resaltar el mecanismo mixto entre el titular de la Fiscalía General de la República y el Senado, que tiende a dotar de mayor autonomía a estas importantes áreas especializadas, frente al mismo titular, sin quebrantar empero el principio de unidad de mando y de decisión del órgano titular del ministerio público. La misma tendencia de establecer mecanismos mixtos de designación y remoción, se puede apreciar respecto del Fiscal General de la República, como veremos a continuación.

En el caso de ambas fiscalías especializadas, el artículo décimo octavo del decreto de reforma constitucional dispuso lo siguiente:

A partir de la entrada en vigor del presente Decreto el Senado nombrará por dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de la Fiscalía Especializada en Atención de Delitos Electorales de la

27 Artículo 102, A, párrafo cuarto.

Procuraduría General de la República. El Ejecutivo Federal podrá objetar dicho nombramiento, en cuyo caso se procederá a un nuevo nombramiento en los términos de este párrafo.

En el plazo de treinta días a partir de la entrada en vigor de este Decreto, el Procurador General de la República expedirá el acuerdo de creación de la fiscalía especializada en materia de delitos relacionados con hechos de corrupción, cuyo titular será nombrado por el Senado en los términos del párrafo anterior.

Los titulares de las fiscalías nombrados en términos del presente transitorio durarán en su encargo hasta el treinta de noviembre de dos mil dieciocho, sin perjuicio de que puedan ser removidos libremente por el Procurador General de la República o, en su caso, del Fiscal General de la República. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el titular de la fiscalía de que se trate, será restituido en el ejercicio de sus funciones.

Las bases de organización de la Fiscalía General de la República que estableció el artículo 102, A, son las siguientes (negritas de nuestra parte):

Tabla 9

Aspecto	Descripción
Designación del Fiscal General de la República	<ul style="list-style-type: none"> • El proceso se inicia con la elaboración de una lista de diez integrantes por el Senado, enviada en plazo de 20 días al Presidente de la República. • Si el Senado no envía la lista en ese plazo, el Presidente de la República le enviaría una terna libremente integrada y designaría a un Fiscal provisional, que podría formar parte de la terna. • El Ejecutivo federal debe reenviar al Senado en diez días una terna compuesta de entre los integrantes de la lista. • El Senado haría la designación de entre los integrantes de la terna, en plazo de diez días. Si no se pronuncia en ese plazo, el Presidente de la República haría la designación, ya sea entre los integrantes de la terna o de entre la lista que le hubiere enviado el Senado.

Continúa...

	<ul style="list-style-type: none"> • El artículo décimo sexto transitorio del decreto de 10 de febrero de 2014, dispuso que, al momento de la declaratoria de entrada en vigor de la reforma, el Procurador General de la República en ejercicio sería designado de modo automático como fiscal general, durante su periodo normal de gestión.
Remoción del Fiscal	<p>Por parte del presidente de la República, por “causas graves” establecidas en la ley (además de ser posible sujeto de juicio político de conformidad a los artículos 110 y 111 constitucionales).</p> <p>El Senado tiene facultad de objetar la remoción (voto de mayoría de presentes) en plazo de diez días hábiles. Si objeta, el fiscal sería restituido. Si no se pronuncia, se confirmaría la remoción.</p>
Duración del encargo	Nueve años a partir de la designación
Acciones de inconstitucionalidad (art. 105, fr. II, c), i), constitucional)	El fiscal general sólo podrá plantear las relativas a las materias penal y procesal penal, correspondiendo las demás al consejero jurídico del gobierno (se resta esta atribución al titular del ministerio público)
Juicio de amparo	Es parte en asuntos de materias penal y procesal penal, dejando las demás materias al consejero jurídico del gobierno

Para la entrada en vigor de dichas disposiciones, el artículo décimo sexto transitorio del decreto mencionado estableció que a su vez estaría condicionada a la entrada en vigor de la legislación secundaria, en este caso la relativa a la misma Fiscalía General de la República, previa declaratoria de autonomía de este órgano, por parte del mismo Congreso de la Unión. A su vez el artículo décimo séptimo dispuso que desde la entrada en vigor de la Fiscalía General, en un plazo de 20 días hábiles, ésta deberá hacer entrega al Consejero Jurídico del Gobierno de los asuntos en que hubiese sido parte la PGR, así como de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas, en materias distintas a las de índole penal y procesal penal. Por ministerio de la misma entrada en vigor de las reformas constitucional y legal relativas a la Fiscalía General, operará una interrupción de plazos, que deberán respetar asimismo los órganos jurisdiccionales, de 60 días hábiles.

g) Acuerdo que crea la Fiscalía para Combatir la Corrupción de 12 de marzo de 2014

Con unos meses de posterioridad a la firma de la versión final del documento del dictamen ya reseñado del órgano anticorrupción, que se efectuó el 13 de diciembre de 2013, y un mes después de haber sido publicada en el DOF la reforma constitucional en materia política-electoral que acabamos de comentar, implicando asimismo la reforma del artículo 102 A constitucional, la PGR, de conformidad con lo ordenado por el párrafo segundo del artículo décimo octavo transitorio de ésta, emitió el “Acuerdo A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones”, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 12 de marzo de 2014.

Las características principales de los considerandos y parte dispositiva del Acuerdo se describen a continuación:

Tabla 10

Parte del Acuerdo	Descripción
Considerandos	<ul style="list-style-type: none"> • La Constitución establece el sistema de responsabilidades de los servidores públicos: políticas, administrativas, penales, civiles. • El Estado mexicano ha ratificado las tres convenciones internacionales en materia de corrupción: ONU, OEA y OCDE²⁸. La primera establece su obligación para establecer un órgano especializado contra la corrupción. • La legislación penal federal establece los tipos penales considerados de corrupción. • En la reforma constitucional (aún no en vigor) publicada el 10 de febrero de 2014 se incluyó la del artículo 102 A, disponiendo que el órgano de procuración de justicia contaría con una fiscalía especializada de combate a la corrupción, instruyendo al procurador general de

Continúa...

28 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Convención Interamericana contra la Corrupción, Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

- la República para expedir su acuerdo de creación, en un plazo de 30 días, fortaleciendo los mecanismos de detección, sanción y erradicación de la corrupción.
- Desde 2009 la Ley Orgánica de la PGR encargó a la Visitaduría General la investigación y sanción de las conductas irregulares o ilícitas de los servidores públicos de la institución (ámbito interno).
 - La Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de la Justicia, era el área encargada de conocer e investigar los actos de corrupción y los delitos cometidos por los servidores públicos ajenos a la misma Procuraduría.
 - En el *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, meta nacional "México en Paz"; objetivo 1.4: "Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente"; estrategia 1.4.1: "Abatir la impunidad", se previó la adecuación necesaria en la PGR, para investigar y perseguir el delito con mayor eficacia. Además, en la estrategia 1.4.3: "Combatir la corrupción y transparentar la acción pública en materia de justicia para recuperar la confianza ciudadana", se incluyó la creación de un organismo especializado en el combate de actos de corrupción cometidos por servidores públicos.
 - Para contar con una unidad fortalecida, era necesario establecer un área adscrita a la Oficina del procurador general de la República, con el objeto de investigar y perseguir los delitos relacionados con hechos de corrupción de competencia federal, así como cualquier otro delito cometido por un servidor público federal en el desempeño de un empleo, cargo o comisión, contemplados en los títulos décimo y décimo primero del código penal federal.
 - Dado que la corrupción no es fenómeno aislado y no puede combatirse exclusivamente persiguiendo a los autores de faltas, es necesario construir garantías, estrategias y políticas adecuadas para su disminución.
 - La Procuraduría tiene el compromiso de combatir la corrupción y la impunidad, y al crear un órgano especializado cumple con los compromisos internacionales del Estado mexicano en la investigación y persecución de los delitos asociados a estos hechos.

Continúa...

Parte dispositiva

- Se creó la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, como unidad administrativa adscrita a la oficina del procurador general de la República, con fiscal titular (agente del ministerio público de la federación), y competencia en relación a los delitos de los títulos décimo y décimo primero del código penal federal, exceptuando los delitos descritos en el artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, los de naturaleza electoral y los que conozca la Visitaduría General.
- Se adscribió a la Fiscalía la estructura y recursos de la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por servidores públicos y contra la Administración de Justicia. Su ampliación estaría sujeta a las normas aplicables y disponibilidad presupuestal.
- Se le otorgaron facultades amplias de planeación, coordinación y vinculación interinstitucional, así como la implementación de acciones relativas al conocimiento, investigación y persecución de los delitos de corrupción mencionados. Los demás agentes del ministerio público federal de la Procuraduría quedaron obligados a comunicarle los hechos relacionados con estos ilícitos, que llegaren a conocer.
- La entrada en vigor del Acuerdo (creación de la Fiscalía), quedó supeditada, por su artículo primero transitorio, a la misma entrada en vigor de la parte conducente del artículo décimo octavo del decreto de reformas constitucionales de 10 de febrero de 2014. Específicamente, el artículo primero estableció que: “ El presente Acuerdo entrará en vigor en la fecha en que la Cámara de Senadores realice el nombramiento del titular de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción, en los términos previstos en el Artículo Décimo Octavo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014”; debiendo, a partir de ese momento, ser remitidas a la nueva Fiscalía las denuncias y averiguaciones previas relacionadas con tipos de delitos de corrupción.

Como puede apreciarse, para la estructura del diseño institucional del modelo mexicano anticorrupción, en su parte punitiva, los elementos principales estaban dados: órgano autónomo por disposición constitucional, titular del ministerio público, con competencia general de investigación y persecución de todos los delitos sin distinción, con un subórgano encargado de manera especial de los delitos clasificados por el orden jurídico mexicano como “corrupción”.

Las variables, como examinaremos más adelante, dependen de articular los elementos que aún no entran en vigor, que no deberían, en ninguna hipótesis, contener elementos de incoherencia o contradicción entre sí, ni con los elementos que ya son parte del orden jurídico vigente, sin menoscabar la esfera de derechos humanos que rigen la materia administrativa disciplinaria y penal, en acatamiento a los principios generales en materia de derechos humanos: universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, reconocidos en el párrafo segundo del artículo 1º constitucional.

h) Iniciativa de Ley Orgánica de la Fiscalía General de La República presentada por el Ejecutivo federal al Congreso de la Unión

A las anteriores reformas, siguió la presentación de la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal, por conducto del secretario de Gobernación, a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, intitulada “Iniciativa de decreto por el que se expide la ley de la Fiscalía General de la República y se reforman, adicionan y derogan diversos ordenamientos legales”, el 22 de septiembre de 2014.

Una de las peculiaridades de esta iniciativa, es que plantea simultáneamente la reforma de diversas leyes, como veremos posteriormente, por lo que en realidad es una iniciativa múltiple.

Para efectos de destacar el diseño institucional que se propone en la iniciativa, respecto de hechos relacionados con conductas de corrupción, desde la perspectiva punitiva del derecho penal, se sintetizan los considerandos relacionados con dicho diseño, así como la estructura dispositiva de la ley:

Cuadro 2

Síntesis de motivos de la iniciativa relativos al combate de hechos de corrupción

- La iniciativa se propone desarrollar los artículos 21 y 102, A, constitucionales, en relación al ministerio público como órgano investigador investido del ejercicio de la acción penal; así como su titularidad depositada en un órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General de la República.
- La reforma constitucional relativa al sistema de justicia penal, instituyendo un nuevo sistema oral y acusatorio, publicada en el DOF el 28 de junio de 2008, partió de la premisa que el sistema imperante en la materia era ya ineficaz, generando la percepción ciudadana de no proteger ni los derechos humanos ni a las personas. La reforma estableció que el nuevo sistema acusatorio debe entrar en vigor a más tardar en junio de 2016.
- Para consolidar el nuevo sistema, se publicó en el DOF el 5 de marzo de 2014 el Código Nacional de Procedimientos Penales y se reformó la Constitución para adoptar una perspectiva amplia de protección de los derechos humanos (DOF de 10 de junio de 2011) y en materia de amparo (6 de junio de 2011).
- A su vez, la reforma política electoral de 10 de febrero de 2014 instituyó, al reformar el artículo 102, A constitucional, la figura de la Fiscalía General de la República, como órgano autónomo, hasta entonces adscrito al Poder Ejecutivo Federal, lo que ocasionó la desconfianza de que la procuración de justicia era usada para reprimir a "los adversarios políticos y a los disidentes".
- En virtud de esta reforma, se garantiza la autonomía de la procuración de justicia, quedando libre de injerencias o influencias políticas de otros poderes y órganos. El nuevo órgano se regirá por los principios de autonomía (independencia orgánica, funcional y presupuestaria), inmediatez, esencialidad, paridad de rango (no subordinado a otros poderes), con un mecanismo mixto para designar a su titular.
- Los 9 años de duración del encargo del fiscal general favorecen aún más su independencia respecto de otros poderes (transexenalidad).
- La misma reforma de 10 de febrero de 2014 dispuso que la Fiscalía General debería contar con al menos dos fiscalías especializadas, para delitos electorales y de combate a la corrupción, con nombramiento y remoción de sus titulares por el fiscal general, con facultad de objeción del Senado.
- Se busca fortalecer mediante la Fiscalía General tres aspectos fundamentales en el sistema de procuración de justicia federal: ser órgano técnico en la investigación y persecución de delitos; ser representante social y de la constitucionalidad de normas de derecho penal y procesal penal; ser agente de una función social relevante para hacer cumplir la ley en materia penal, de derechos humanos y de apoyo a víctimas.

Tabla 11

Título de la ley	Aspectos relevantes ²⁹
I. Disposiciones generales	<ul style="list-style-type: none"> • El capítulo único establece el objeto y la naturaleza de la Fiscalía General de la República, como órgano constitucional autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios.
II. Facultades del Ministerio Público de la Federación	<ul style="list-style-type: none"> • Se precisan en los siguientes aspectos: inicio de la investigación; derechos de las víctimas; conducción y mando de la investigación; facultad de atracción; búsqueda o localización de personas; actos de investigación, recolección de indicios y medios de prueba; coordinación del Ministerio Público en la obtención y preservación de los indicios o medios probatorios; solicitud de información y práctica de diligencias; cuantificación de la reparación del daño; solicitud de actos de investigación con previo control judicial; detención y retención de personas; asistencia consular; actuación respecto de personas menores de edad; ejercicio o desistimiento de la acción penal; solicitud de cancelación de órdenes de aprehensión, reaprehensión o comparecencia y reclasificación del delito; auxilio y protección a intervinientes en el procedimiento penal; facultad de promover soluciones alternas y formas anticipadas de terminación del proceso penal; solicitud de providencias precautorias y medidas cautelares; solicitud de sustitución de prisión preventiva oficiosa; solicitud de imposición e intervención en la ejecución de penas o medidas de seguridad; intervención en la extradición de personas y asistencia jurídica internacional; ejercicio de la acción de extinción de dominio; certeza de actuaciones ministeriales; participación en procedimientos distintos a la materia penal por mandato de ley.
III. Fiscalía General de la República y su titular	<ul style="list-style-type: none"> • Versa sobre: facultades de la Fiscalía; nombramiento, causas graves de remoción y requisitos del cargo de Fiscal General; obligaciones, facultades, suplencia y representación del Fiscal General.

Continúa...

29 Se destacan los considerados más relevantes para el tema en comento. La iniciativa contempla asimismo rubros relativos al servicio de carrera, responsabilidades y obligaciones de los servidores públicos de la Fiscalía, patrimonio y presupuesto de ésta y régimen laboral de sus servidores públicos.

IV. Obligaciones de las autoridades con el ministerio público	<ul style="list-style-type: none"> • En dos aspectos principales: colaboración e intercambio de información y preservación y custodia del lugar de los hechos o hallazgos.
V. Capacitación y formación ética y profesional de los servidores públicos de la Fiscalía General	<ul style="list-style-type: none"> • Siendo facultad del fiscal general, en relación con el personal, emitir normas que regulen la capacitación y formación ética y profesional, programas de superación y actualización bajo principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, control de confianza y requisitos de desempeño de agentes del ministerio público.

Además de proponer la nueva ley para la Fiscalía General de la República, la iniciativa contiene otras tantas iniciativas de reformas legislativas denominadas “ajustes” de leyes federales relacionadas con la función de procuración de justicia, las cuales son:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional
- Ley de Amparo
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley de la Propiedad Industrial
- Ley Federal de Archivos
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley Federal de Los Trabajadores al Servicio del Estado
- Ley General de Bienes Nacionales
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
- Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano
- Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica
- Código Civil Federal
- Código Federal de Procedimientos Civiles
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- Estatuto de las Islas Marías
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- Ley de Migración
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
- Ley de Extradición Internacional
- Código Nacional de Procedimientos Penales
- Código Federal de Procedimientos Penales.

i) Propuesta del 20 de octubre de 2014, presentada por el Partido Acción Nacional

El 20 de octubre de 2014, el presidente del PAN, dio a conocer a los medios de comunicación y a la opinión pública la propuesta de ese instituto político en materia de combate a la corrupción³⁰.

La propuesta dada a conocer, retomó parcialmente la “Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción”, de 4 de abril de 2013, ya comentada y que a su vez se tomó en consideración por el Dictamen del Senado de la República de 13 de diciembre de 2013, en el sentido de instituir un Sistema Nacional Anticorrupción.

Sin embargo, hay diferencias importantes respecto de la propuesta precedente, que nos parece conveniente destacar:

Tabla 12

Aspecto	Descripción
Instancia de coordinación	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Nacional Anticorrupción (SNAC), integrado como un conjunto de órganos y elementos recíprocamente complementarios.
Órganos propuestos al interior del SNAC	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional, integrado por los órganos públicos que intervendrían en el SNAC y una “representación ciudadana” (el Comité Ciudadano para la Ética Pública). • Comité Ciudadano para la Ética Pública, integrado por “ciudadanos de reconocido prestigio en materia de combate a la corrupción, responsable de la instalación de observatorios ciudadanos en todo el territorio nacional, y encargado de formular denuncias y proponer políticas públicas para el combate a la corrupción”.

Continúa...

30 El documento difundido está disponible en: <http://www.pan.org.mx/blog/2014/10/20/mensaje-del-presidente-nacional-del-PAN-ricardo-anaya-cortes-acompanado-por-los-coordinadores-en-el-senado-jorge-luis-preciado-en-la-camara-de-diputados-jose-isabel-trejo-asi-como-por-senadores/>. Consultado el 21 de octubre de 2014.

- Secretaría de la Función Pública, proponiendo una reforma para asignarle la misión de coordinar el sistema de control interno del SNAC, cuyo titular debería ser nombrado por el Presidente de la República y ratificado por el Senado, fortaleciendo sus atribuciones de investigación y auditoría. Además, los titulares del Órgano de Control Interno de los Organismos Constitucionales Autónomos, deberían ser nombrados por mayoría calificada de la Cámara de Diputados. En materia de control interno, el PAN propuso eliminar la facultad de sancionar responsabilidades administrativas de los servidores públicos por parte de la Secretaría y los Órganos de Control Interno, para asignar dicha atribución a un órgano jurisdiccional.
- Auditoría Superior de la Federación, ampliando sus atribuciones en el ejercicio de “coordinar el control externo y auditar el uso de los recursos públicos e investigar, con las más amplias facultades, posibles actos de corrupción”, así como para recibir quejas y denuncias ciudadanas relativas a dichos actos.
- Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, sin modificar su marco normativo al interior de la Fiscalía General de la República, en armonía con la reforma constitucional ya comentada de 10 de febrero de 2014, con “amplias facultades de investigación” y la obligación de actuar ante denuncias ciudadanas, con facultad de ejercer la acción penal en materia de actos de corrupción, que como conductas constitutivas de tipos delictivos específicos, serían sancionados por los jueces penales.
- Tribunal Federal de Cuentas, que sería instituido mediante la transformación como tal del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con facultades de imponer sanciones en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, toda vez que se propuso eliminar dicha atribución de la que actualmente son titulares los órganos Internos de Control y la Secretaría de la Función Pública.

En virtud de esta propuesta, los órganos y unidades administrativas encargadas de los controles interno y externo, en materia administrativa, dejarían de ser titulares de la potestad disciplinaria y se asimilarían a órganos de investigación y persecución de las conductas constitutivas de responsabilidades administrativas, ante un órgano jurisdiccional a crear, el “Tribunal Federal de Cuentas”, mediante la transformación, bajo esta concepción, del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El parangón o similitud con el ministerio público, en materia penal, parece evidente.

Por último, el documento difundido por el PAN no mencionó si se mantenía la propuesta de la iniciativa de 4 de abril de 2013 del mismo partido político, para promulgar una Ley General de Combate a la Corrupción que permitiese homologar a nivel nacional el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Problemas planteados por el estado actual del diseño institucional anticorrupción

a) Definición de conductas de corrupción en las materias penal y administrativa

Ya se mencionó que uno de los “incentivos perversos” señalados en la parte diagnóstica del Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, fue el “débil marco jurídico de responsabilidades, principalmente, en lo tocante a la delimitación de la falta y en cómo se acreditan la conductas”, dado que en la materia administrativa, falta precisión y claridad respecto de las causales de responsabilidades de los servidores públicos, en tanto que en la materia penal, no hay correspondencia entre los tipos de corrupción y las conductas generadoras de responsabilidades administrativas. También se adujo en el dictamen que en materia administrativa

no se regulan con precisión los criterios de “acreditación e imposición de sanciones”, lo cual es un requisito distintivo del derecho penal.

Para establecer la comparación o equivalencia de los tipos conductuales en las materias penal y administrativa, conviene considerar la definición amplia o general admitida en diversos países de la corrupción³¹, en el sentido que es “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios privados”.

Esta definición incluye tres elementos: 1) El mal uso del poder. 2) Un poder encomendado, es decir, puede estar en el sector público o privado. 3) Un beneficio privado, que no necesariamente se limita a beneficios personales para quien hace mal uso del poder, sino que puede incluir a miembros de su familia, amigos o simplemente terceros.

A partir de este enfoque genérico, los “tipos” o hipótesis conductuales que generan responsabilidad, administrativa o penal, pueden compararse, en cuanto sea posible establecer algún tipo de afinidad entre las conductas de unos y otros, referidas a hipótesis que, al menos en el campo del derecho penal, son calificadas de hechos de corrupción. Los tipos comparados son los siguientes (texto en negritas de nuestra parte):

Tabla 13

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos LFRASP	Código Penal Federal
Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:	<p>Título Décimo: Delitos cometidos por los servidores públicos</p> <p>Ejercicio indebido del servicio público: Artículo 214.- Comete el delito de ejercicio indebido de servicio público, el servidor público que:</p>

Continúa...

31 Esta definición genérica, adoptada por Transparencia Internacional y Wikipedia. Disponible en: (http://es.wikipedia.org/wiki/Corrupci%C3%B3n_pol%C3%ADtica) fue tomada del artículo de Sayed, T. y Bruce, D., “Police Corruption: Towards a Working Definition”, In *African Security Review*, Vol. 7, No. 1, 1998, que los autores atribuyeron originalmente a A Aderinwale (ed.), “Corruption,

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y **abstenerse** de cualquier **acto u omisión que cause** la suspensión o deficiencia de dicho servicio o **implique** abuso o **ejercicio indebido** de un empleo, cargo o comisión;

...

V.- **Custodiar y cuidar** la documentación e **información** que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e **impedir o evitar** su **uso**, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización **indebidos**;

...

VII.- **Comunicar** por escrito **al titular** de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las **dudas** fundadas que le suscite la procedencia **de las órdenes** que reciba y **que pudiesen implicar violaciones a la Ley** o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;

XI.- **Excusarse de intervenir**, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, **tramitación o resolución de asuntos** en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los **que pueda resultar algún beneficio para él**, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o

...

III.- **Teniendo conocimiento por razón de su empleo**, cargo o comisión **de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses** de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, de órganos constitucionales autónomos, del Congreso de la Unión o de los poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, **por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades**.

IV.- **Por sí o por interpósita persona**, sustraiga, destruya, oculte, **utilice**, o inutilice **ilícitamente información o documentación** que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.

Uso indebido de atribuciones o facultades:

Artículo 217.- Comete el delito de uso indebido de atribuciones y facultades:

I.- **El servidor público que indebidamente:**

Continúa...

Democracy, and Human Rights", in *East and Central Africa, Summary Report of a Seminar Organised by the Africa Leadership Forum, Republic of Benin, 19-24 September 1994, 1995*, p. 24. **La misma definición genérica**, fue retomada de modo equivalente en el documento del propio Dictamen, *op. cit.*, p. 43, al definirla como "el abuso de poder público para obtener beneficio particular".

parientes civiles, **o para terceros** con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público **deberá informar por escrito al jefe inmediato** sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XX.- **Abstenerse**, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de **celebrar** o autorizar la celebración de pedidos o **contratos** relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión **sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales** a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean **para él o para las personas** a las que se refiere la **fracción XI**;

...

D) Otorgue, realice o **contrate obras** públicas, deuda, **adquisiciones**, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con **recursos económicos públicos**.

II.- **Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos** de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas

Conclusión:

Artículo 218.- Comete el delito de concusión: **el servidor público que con el carácter de tal y a título** de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o **emolumento, exija**, por sí o por medio de otro, **dinero**, valores, servicios o **cualquiera otra cosa que sepa no ser debida**, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley.

Continúa...

XI.- **Excusarse de intervenir**, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, **tramitación o resolución de asuntos** en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los **que pueda resultar algún beneficio para él**, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, **o para terceros** con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público **deberá informar por escrito al jefe inmediato** sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XX.- **Abstenerse**, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de **celebrar** o autorizar la celebración de pedidos o **contratos** relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

Ejercicio abusivo de funciones
Artículo 220.- Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones:

I.- **El servidor público que en el desempeño**, de su empleo, cargo o comisión, **indebidamente otorgue** por sí o por interpósita persona, **contratos**, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico **que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero** con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;

II.- **El servidor público que valiéndose de la información** que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, **haga por sí, o por interpósita persona**, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, **o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico** indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

Continúa...

<p>XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión;</p>	
<p>XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;</p>	<p>Tráfico de influencia Artículo 221.- Comete el delito de tráfico de influencia: I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y II... III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite 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 cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.</p>
<p>XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su</p>	<p>Cohecho Artículo 222.- Cometan el delito de cohecho: I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y</p>

Continúa...

competencia, que le **reporte cualquier beneficio**, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión **sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales** a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean **para él o para las personas** a las que se refiere la **fracción XI**;

XXII.- **Abstenerse de aprovechar** la posición que su **empleo**, cargo o comisión le confiere **para inducir a que otro servidor público efectúe**, retrase u **omita** realizar **algún acto de su competencia**, que le **reporte cualquier beneficio**, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI

XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión **sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales** a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean **para él o para las personas** a las que se refiere la **fracción XI**;

II.- El que de manera espontánea **dé u ofrezca dinero** o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, **para que cualquier servidor público haga u omita un acto** justo o injusto **relacionado con sus funciones**.

Cohecho a servidores públicos extranjeros
Artículo 222 bis.- **Se impondrán las penas previstas en el artículo anterior al que con el propósito de obtener** o retener para sí o para otra persona **ventajas indebidas** en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, **ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona**, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios:

I.- **A un servidor público extranjero o a un tercero que éste determine**, para que dicho servidor público **gestione o se abstenga de gestionar** la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión;

II.- **A un servidor público extranjero, o a un tercero que éste determine**, para que dicho servidor público **lleve a cabo la tramitación o resolución** de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, o

Continúa...

	<p>III. A cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último.</p>
<p>XIII.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;</p> <p>Artículo 41.- La Secretaría podrá llevar a cabo investigaciones o auditorías para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos.</p> <p>Cuando existan elementos o datos suficientes que hagan presumir que el patrimonio de un servidor público es notoriamente superior a los ingresos lícitos que pudiera tener, la Secretaría, fundando y motivando su acuerdo, podrá citarlo para que manifieste lo que a su derecho convenga, en los términos del artículo siguiente.</p> <p>Artículo 42.- Se citará personalmente al servidor público y se le harán saber los hechos que motiven la investigación, señalándole las incongruencias detectadas respecto de los bienes que integran su patrimonio, para que dentro del plazo de treinta días hábiles, contados a partir de la recepción del citatorio, formule a la Secretaría las aclaraciones pertinentes y ésta emita su resolución dentro de los quince días hábiles siguientes.</p>	<p>Enriquecimiento ilícito</p> <p>Artículo 224.- Se sancionará a quien con motivo de su empleo, cargo o comisión en el servicio público, haya incurrido en enriquecimiento ilícito. Existe enriquecimiento ilícito cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.</p>

Continúa...

Cuando no fuere posible entregar el citatorio, o cuando el servidor público o la persona con quien se entienda la notificación se negaren a firmar de recibido, el notificador hará constar dicha circunstancia en un acta que levantará ante dos testigos, sin que ello afecte el valor probatorio que en su caso posea este documento.

Contra la práctica de la notificación respectiva, el servidor público podrá inconformarse ante la Secretaría, mediante escrito que deberá presentar dentro de los diez días hábiles siguientes a su realización, y dispondrá de un plazo igual para ofrecer las pruebas que a su derecho convenga.

Una vez desahogadas las pruebas admitidas, si las hubiere, la Secretaría contará con un plazo de diez días hábiles para emitir su resolución.

La facultad de la Secretaría para efectuar las investigaciones o auditorías a que se refiere el artículo anterior, subsistirá por todo el tiempo en que el servidor público desempeñe su empleo, cargo o comisión, y hasta tres años después de haberlo concluido.

**b) Ámbito de competencia del órgano anticorrupción:
ley general, facultad de atracción, naturaleza de
sus funciones, poderes públicos y órganos sobre
los que ejercería su competencia**

Además de la autonomía respectiva entre los distintos tipos de responsabilidades que pueden generarse con una sola conducta, por parte de los servidores públicos, conviene considerar los rasgos que el Dictamen del Senado atribuye al Órgano Responsable de Combatir la Corrupción que se instituiría por mandato del artículo 113 constitucional, entre los que estarían:

- Marco normativo.- Aplicaría una ley general, obligatoria en todo el país, para ejercer sus funciones de prevención, investigación y sanción de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, calificados en el mismo ordenamiento como “hechos de corrupción”.
- Vías de incoación o conocimiento de asuntos, por el órgano.- Podría conocer de oficio, por atracción, por denuncia o por solicitud institucional.
- Competencia.- *Ratione personae*, potencialmente sobre todos los servidores públicos del país y sobre los particulares que a quienes se llegaren a imputar conductas de “corrupción”. *Ratione loci*, en todo el territorio nacional. *Ratione materiae*, general en relación a conductas de responsabilidad administrativa o especial respecto de hechos de corrupción.
- Facultades disciplinarias específicas.- El Órgano tendría potestad disciplinaria específica en hipótesis o conductas stricto sensu de corrupción (**competencia exclusiva en el ámbito federal y concurrente con los órganos de entidades federativas si se ejercita la facultad de atracción**).
- Facultades disciplinarias generales.- Tendría facultades de atracción de asuntos relativos a responsabilidades administrativas de los servidores públicos, en general, así como facultades para apreciar las “razones suficientes” para ejercer la atracción y pronunciar las sanciones por la vía directa (**competencia concurrente en ambos casos, pero una vez que se ejercitara la facultad de atracción, sería competencia exclusiva**).
- Naturaleza de sus funciones.- Fase de incoación e investigación, formal y materialmente administrativas (instrucción del procedimiento disciplinario). En fase de imposición de sanciones, funciones formalmente administrativas, siendo simultáneamente órgano de instrucción y sancionador; sin embargo, sus funciones tendrían efectos materialmente jurisdiccionales al emitir una resolución, contra la que no se admitiría recurso alguno, sino el

juicio de **amparo directo** ante los Tribunales Colegiados de Circuito. Con todo, el órgano no sería, cuando conociera de modo directo del asunto, un tercero imparcial, en el sentido de la Teoría General del Proceso³².

Estas características plantearían, dado el diseño institucional propuesto en el dictamen, un régimen doble que tendría simultáneamente un tratamiento desigual, según se tratase del procedimiento instruido por el órgano o por otras unidades administrativas que llegaren a ejercer la potestad disciplinaria, con violación al principio de igualdad procesal de los imputados y, por ende, del debido proceso, como veremos a continuación.

c) Dualidad de tipos y dualidad de vías y procedimientos administrativos

El diseño institucional planteado en el dictamen, daría lugar a un tratamiento desigual de casos, de las sanciones pronunciadas y de los remedios procesales respecto de ellas, ya sea en razón del órgano que las pronunciara o de las materias administrativa o penal que contemplaran conductas o tipos calificados como hechos de corrupción, con lo que se quebrantaría en la práctica la garantía de igualdad ante la ley de situaciones jurídicas equivalentes.

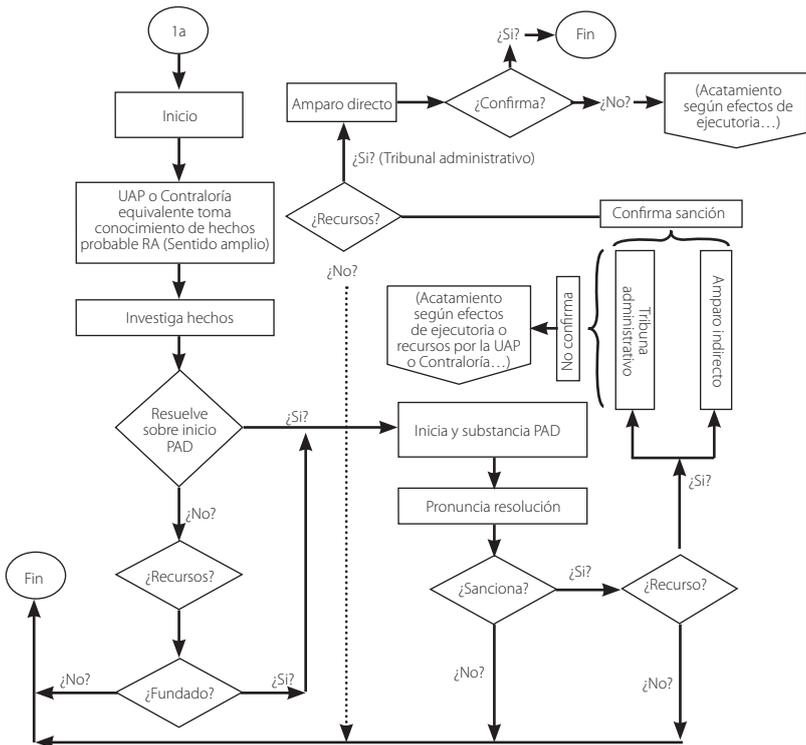
En la materia de “tipos” conductuales de responsabilidades administrativas, se tendrían cuatro hipótesis de dicha desigualdad. Dos de ellas se presentarían cuando las UAP o las contralorías similares de las entidades federativas fueran los órganos de conocimiento y substanciación del procedimiento administrativo disciplinario. Las dos últimas corresponderían a los casos en que el Órgano Encargado del Combate a la Corrupción (OECC) conociera y substanciara dicho procedimiento. Las consecuencias inequitativas de estas hipótesis, se esquematizarán a continuación³³.

32 Gómez Lara, Cipriano. “Teoría General del Proceso”, *Textos Universitarios*, UNAM, México, 1976, p. 111.

33 Para fines de simplificar los ejemplos de los casos potenciales de conocimiento e intervención de órganos del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción que plantea establecer el Dicta-

Primera hipótesis: La UAP o la contraloría equivalente conoce de hechos generadores de probables responsabilidades administrativas en sentido amplio, substancia y conduce el procedimiento administrativo disciplinario (PAD) y pronuncia la sanción correspondiente³⁴:

Diagrama 1
Hipótesis de ejercicio de la potestad disciplinaria por UAP'S
y órganos análogos (contralorías estatales)



men, se eliminó la intervención de los órganos anticorrupción equivalentes de las entidades federativas.

34 Para efectos de simplificar el diagrama de flujo, se eliminó el que corresponde al recurso de revocación o similares en las entidades federativas, es decir el recurso con sede administrativa que en general es impugnado ante la jurisdicción administrativa competente.

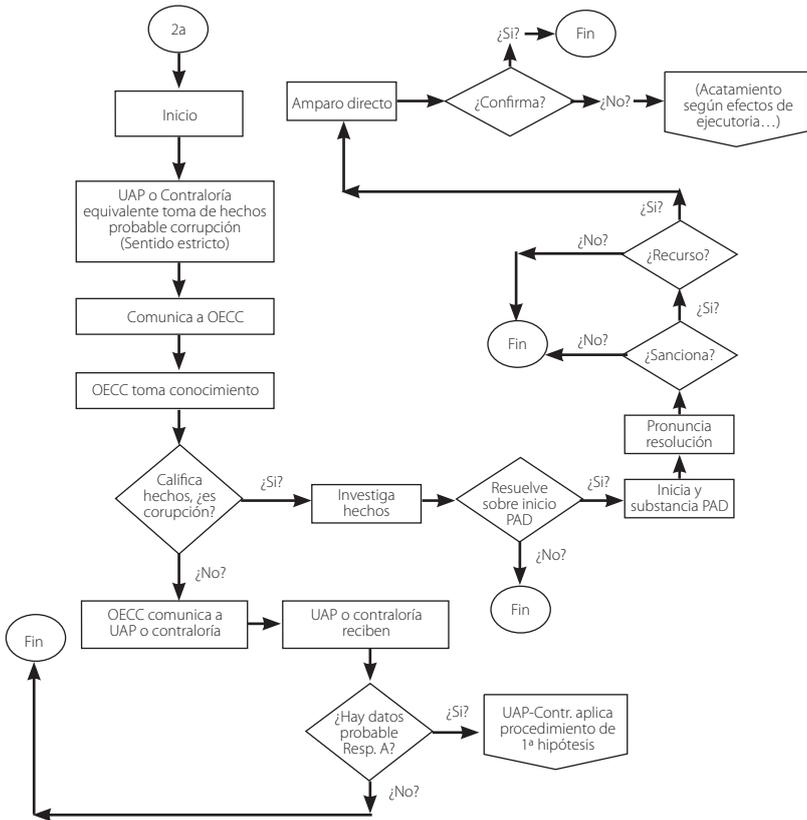
En esta hipótesis, que corresponde a la conducción tradicional del procedimiento sancionador por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, estos últimos, cuando son sancionados, cuentan con distintos medios de impugnación, ya sea en sede administrativa o ante las jurisdicciones administrativas (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o contenciosos administrativos) o por la vía del amparo indirecto. Además, cuando se emite resolución por los tribunales administrativos, se cuenta con la vía del amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito. El ente sancionador cuenta asimismo con recursos en caso de anulación de la sanción impuesta.

La razón de ser de los recursos o medios de impugnación, ha sido el reconocimiento de la falibilidad humana y de las posibilidades de error en la fundamentación o motivación, ya sea durante la etapa del procedimiento administrativo disciplinario o en la misma resolución sancionadora. Además, se trata de establecer un sistema de controles por vías jurisdiccionales, de las resoluciones en esta materia, por las garantías de objetividad que ofrece el recurso ante un tercero imparcial que no velará por los intereses exclusivos de una sola de las partes, sino del orden jurídico en general.

El negar al servidor público sancionado el acceso a los medios de impugnación con que ha contado tradicionalmente, equivaldría en muchos casos a la denegación de justicia o a la reducción en la esfera de derechos humanos que, por definición, no puede conceptualizarse bajo un enfoque de regresión o disminución de la eficacia potencial de reparación que se espera de los medios de impugnación que se ponen a su disposición, que son simultáneamente controles necesarios sobre las resoluciones que afectan, en ocasiones de modo drástico, la situación jurídica de las personas.

Segunda hipótesis: la UAP o la contraloría equivalente conoce de hechos generadores de probables responsabilidades administrativas en sentido amplio, pero durante el procedimiento detecta y califica hechos constitutivos de probable corrupción (sentido estricto), por lo que los hace del conocimiento del Órgano Encargado del Combate a la Corrupción (OECC), para que éste determine lo conducente y espera respuesta de éste, en relación a dichos hechos y al inicio del PAD:

Diagrama 2
Hipótesis de ejercicio de la potestad disciplinaria por UAP's
y órganos análogos (contralorías estatales), con comunicación
al OECC y eventual incoación de PAD por éste

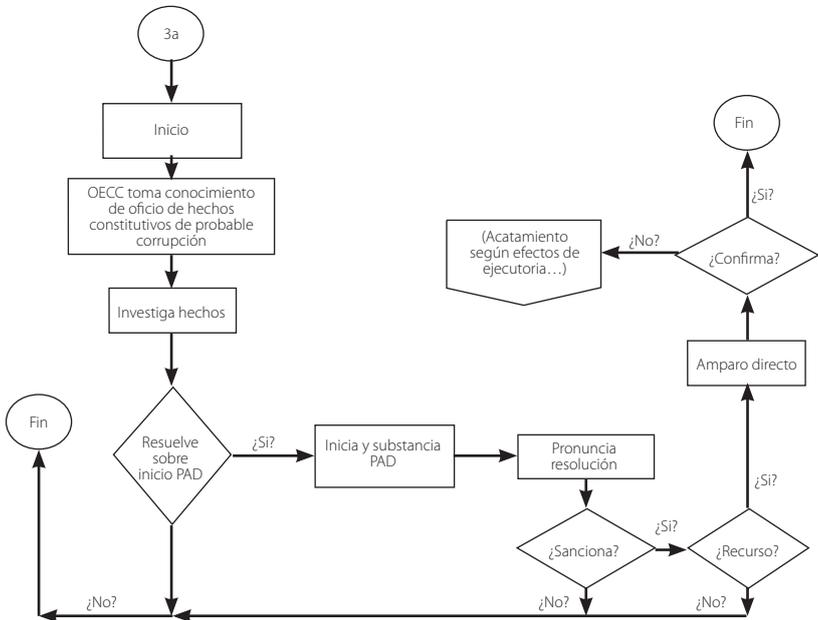


En esta hipótesis que sería nueva, si el OECC decidiera que los hechos sometidos a su conocimiento no constituyen probable corrupción (calificación preliminar a la investigación o PAD), podría sin embargo comunicar a la UAP o contraloría equivalente que no se pronuncia sobre la índole de hechos generadores de probable responsabilidad administrativa, por lo que sería posible continuar aplicando por estas últimas, el procedimiento de la primera hipótesis.

Sin embargo, en caso de que el OECC decidiera calificar de hechos constitutivos de probable corrupción e iniciar el PAD, si se pronunciara la sanción, sólo cabría como único medio de impugnación a disposición de la persona sancionada, el recurso de amparo directo, por lo que su situación procesal sería mucho peor que la de los sancionados de la primera hipótesis, en cuanto a posibilidades del orden jurídico para reparar probables errores del OECC. Su *quantum* de derechos en cuanto a los medios de reparación y control a su alcance sobre resoluciones sancionadoras, serían distintos y reducidos en este caso, en relación a los que se dispondrían en la primera hipótesis, aunque las sanciones pudiesen ser las mismas (destitución, inhabilitación). Esto se aplicaría asimismo respecto de las sanciones económicas impuestas por el OECC.

Tercera hipótesis: El OECC conoce de oficio sobre hechos constitutivos de probable corrupción (sentido estricto), substancia y conduce el PAD y pronuncia la sanción correspondiente:

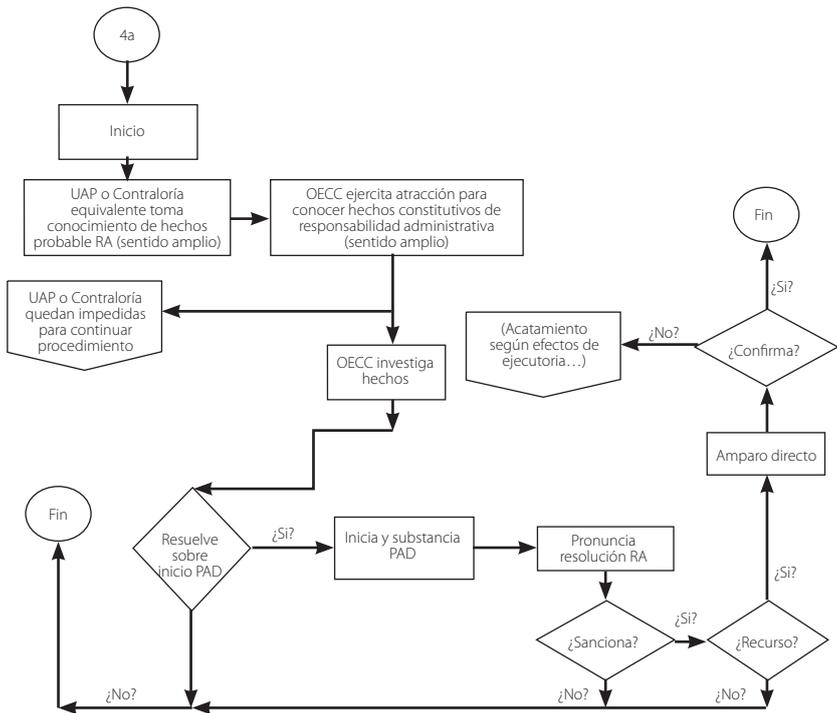
Diagrama 3
Hipótesis de ejercicio de oficio de la potestad disciplinaria por el OECC



En esta hipótesis, al igual que en la hipótesis anterior, si el OECC pronunciara una sanción, el afectado sólo tendría como único medio de impugnación a su disposición el amparo directo.

Cuarta hipótesis: El OECC atrae el conocimiento directo de hechos constitutivos de probables responsabilidades administrativas en sentido amplio, pudiendo o no ser simultáneamente constitutivos de probable corrupción (sentido estricto), substancia y conduce el PAD y pronuncia la sanción correspondiente:

Diagrama 4
Hipótesis de ejercicio por atracción de la potestad disciplinaria por el OECC



En esta hipótesis, en caso de sanción, el afectado sólo contaría con el amparo directo, como remedio procesal. Si se atrae el conocimiento de casos por el OECC, en general no se trataría necesariamente de conduc-

tas que, en sentido estricto, fuesen constitutivas de corrupción, sino que podría tratarse de conductas constitutivas simplemente de responsabilidades administrativas en sentido amplio, posiblemente porque no se hubiese aún calificado su naturaleza por el órgano que hubiese tomado primeramente conocimiento del caso, o porque se trate de hechos “de trascendencia” considerados así por el mismo OECC (tales hipótesis, según el Dictamen, deben ser desarrolladas por la ley general correspondiente).

Si la sanción pronunciada por el OECC fuese relativa a una responsabilidad administrativa, la situación procesal del sancionado sería mucho peor, en cuanto a medios de impugnación a su alcance, que la que tendrían los sancionados por la UAP o la contraloría equivalente. Si sancionara el OECC, sólo se tendría una vía, la de amparo. Si sancionaran la UAP o contraloría, se tendrían dos, la contenciosa administrativa y la de amparo (pudiendo ser indirecto o directo). La desigualdad de tratamiento en esta hipótesis parece evidente y se requeriría de gran precisión al definir el procedimiento a seguir y las necesarias distinciones de casos posibles que se sometiesen al conocimiento de los órganos sancionadores, tanto a nivel federal como locales.

Por otra parte, cabría señalar la desigualdad de tratamiento respecto del número de recursos disponibles o las vías administrativa y de amparo que quedasen abiertas a los sancionados, según se tratara de uno u otro órgano sancionador. Asimismo cabría señalar que, respecto de la misma sanción, el tratamiento sería distinto y los remedios procesales también, para corregir posibles errores o deficiencias de las resoluciones sancionadoras.

Al respecto, cabe recordar el procedimiento y tipología de sanciones que propone aplicar el Dictamen³⁵, según fueren pronunciadas por el OECC o por las UAP o contralorías equivalentes:

.....
35 Dictamen, *op. cit.*, p. 116.

Diagrama 5

Gravedad de las faltas administrativas	Instancia que las persigue:	Sanción:
1. <i>Infracciones "administrativas"</i> Llegar tarde al trabajo, faltar al respeto a los compañeros, etc.	Órgano de auditoría preventiva y/o contraloría estatal	Amonestación Suspensión
2. <i>Faltas administrativas "graves"</i> Acoso sexual, ocultamiento de información ineficiencia, etc.	Órgano de auditoría preventiva y/o contraloría estatal	Inhabilitación Destitución Multa
3. <i>Actos de corrupción:*</i> Cohecho, favoritismo en licitaciones, conflicto de interés, etc.	Órganos Anticorrupción*	Inhabilitación Destitución Multa
	PGR	Decomiso Cárcel

*El Órgano Nacional emitirá lineamientos y las disposiciones que sean necesarias para el mejor proveer de la ley (tratándose de actos de corrupción) que serían obligatorios para los órganos estatales. Esto permitirá uniformidad de criterios.

Como puede apreciarse, el repertorio de las sanciones posibles por conductas constitutivas de faltas *graves* por responsabilidades administrativas es idéntica a las sanciones posibles en casos de conductas calificadas como de *corrupción*, a saber: inhabilitación, destitución o multa.

Sin embargo, las sanciones de una y otra clases, aunque pudiesen tener los mismos efectos en relación a los sancionados, no tendrían un tratamiento equivalente respecto de los remedios procesales disponibles para controlar su adecuada fundamentación y motivación.

Esto podría resultar en que hubiesen, por ejemplo, inhabilitaciones "de primera" y "de segunda", toda vez que, si se impusiesen por las UAP y las contralorías equivalentes, serían impugnables y controlables por las vías administrativa y de amparo, con mayores probabilidades de detección de fallas en la resolución sancionadora, en tanto que si se impusiesen por el OECC o los órganos equivalentes en las entidades federativas, sólo se tendría un único remedio. Desde el punto de vista de los derechos humanos y la igualdad de tratamiento respecto del debido proceso, la diferencia en ambos casos es evidente (mismo efecto, misma afectación, distintos remedios), considerando el principio general de *ubi ea-*

dem ratio, eadem dispositio, y la consecuente falta de proporcionalidad en el grado de afectación en perjuicio de los sancionados.

d) Empeoramiento de la condición procesal de los sancionados en la vía administrativa, respecto de los sancionados por la vía penal

Además de la desigualdad de tratamiento procesal analizada respecto de las hipótesis de responsabilidades y actos de corrupción considerados en materia administrativa, en el diseño institucional que propone el dictamen se establece una segunda desigualdad entre la materia penal y la administrativa.

Aunque la Fiscalía General de la República, tiene una naturaleza equivalente a la del Órgano Encargado de Combatir la Corrupción, de tratarse de órganos constitucionales autónomos y que ambos tendrían competencia para ejercer distintos aspectos de la potestad disciplinaria del Estado, el tratamiento procesal de ese ejercicio sería distinto.

En efecto, es tradicional considerar que la potestad disciplinaria represiva del Estado en materia penal, constituye simultáneamente su grado o expresión máxima, pues implica el máximo grado de afectación o limitación de la esfera jurídica de los particulares. Por ello nuestro sistema jurídico, siguiendo la tendencia mundial de derechos humanos, aplica los principios de exacta aplicación de la ley y del debido proceso, plasmados en los artículos 14 y 16 constitucionales.

La Fiscalía General de la República, en proceso de organizarse para su entrada en funciones, estará encargada, lo mismo que su predecesora la PGR, de investigar y perseguir los delitos y de ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales competentes, únicos que pueden imponer penas o medidas de seguridad. Contra las resoluciones de estos, se tienen los medios de impugnación ordinarios, en segunda instancia, así como el juicio de amparo. De este modo, el conjunto de garantías de tutela de los derechos de los procesados y de los de las víctimas y ofendidos, encuentran un conjunto de elementos de equilibrio y de control, debiendo respetar los derechos humanos de quienes intervienen en el

proceso en ambos extremos. Buscando mayor eficacia y en el mismo sentido, se justificó la reforma constitucional en materia penal, instituyendo en nuestro país el modelo oral y acusatorio que deberá encontrar plena aplicación en los próximos años. Parte de estos principios, es la separación del órgano que persigue los delitos del órgano que impone las sanciones. Sería inconcebible y desorbitado, así como anacrónico e involutivo, desde el punto de vista del Estado de Derecho, que hubiese identidad entre ambos órganos.

Sin embargo, y en contraste con lo anterior, el Órgano Encargado de Combatir la Corrupción y sus equivalentes de las entidades federativas serían simultáneamente órganos de instrucción y órganos sancionadores, es decir parte acusadora y jueces de la causa. Sus sanciones estarían revestidas de la misma definitividad que tienen las sentencias de segunda instancia en materia penal, al proceder contra ellas, como único recurso, el de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

Con ello, se tendría una situación de los potenciales sancionados en materia administrativa, equivalente a la de los indiciados y reos de la Edad Media, al no diferenciar entre instructor y juez y al no contar con mayores recursos de control en caso de ser sancionados. Sería paradójico que la potestad disciplinaria del Estado, cuando se ejerza en su expresión más drástica del derecho penal, tuviese mayores garantías y mejores medios procedimentales que la potestad disciplinaria en materia administrativa, siendo que debería esperarse un tratamiento por lo menos equivalente en ambos campos del derecho represivo sancionador del Estado.

e) Efecto de las resoluciones sancionadoras del órgano anticorrupción: ¿sentencias de “primera” o única instancia?

Otra reflexión suscita la diferencia que plantea el dictamen, en el diseño institucional, respecto de la naturaleza y efectos de las resoluciones sancionadoras, según se trate de las emitidas por el Órgano Encargado de Combatir la Corrupción OECC o por las UAP y contralorías equivalentes de las entidades federativas. En efecto, las sanciones pronunciadas por estas últimas serían equiparables a actos administrativos revisables ante las jurisdicciones administrativas o de amparo, según fuese el caso. Si

se tratase de sanciones del OECC, podría tal vez considerarse, dado el efecto de su definitividad, que se trataría de actos equiparables a resoluciones jurisdiccionales, sin serlo al menos materialmente, dado que se carecería del “tercero imparcial” encargado de dirimir un litigio o conflicto jurídicamente calificado de intereses. Además, en el caso del OECC, sus sanciones serían resoluciones de única instancia, de efecto “sumario”.

En cuanto a las sanciones económicas impuestas por el OECC, su tratamiento sería más drástico, al contar con menos medios de impugnación, que las multas impuestas en materia fiscal, toda vez que no estaría disponible la vía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, si dichas multas fuesen sanciones derivadas de actos de corrupción, únicamente revisables por medio del amparo directo.

f) La ausencia de un órgano jurisdiccional que determine y califique la conducta imputada y la sanción impuesta y la alternativa para crear un “Tribunal de Cuentas” u otro análogo que asuma esta misión

Por lo antes expuesto, parecería aconsejable modificar el diseño institucional propuesto en el dictamen, en el sentido de establecer la igualdad o equivalencia de tratamiento procesal respecto de las sanciones que llegase a pronunciar el Órgano Encargado de Combatir la Corrupción, respecto del régimen de medios de impugnación disponibles, tanto en materia penal, cuando la Fiscalía General de la República persiguiese hechos pertenecientes a tipos de delitos de corrupción, como en materia administrativa, por sanciones pronunciadas por las UAP y contralorías equivalentes de las entidades federativas, debiendo asimismo asegurar la proporcionalidad de sanciones respecto de la gravedad de las conductas a sancionar, para evitar, como ya se señaló en un ejemplo, inhabilitaciones o destituciones “de primera y de segunda”.

El garantizar un tratamiento equivalente respecto de los medios de impugnación cuando se pronunciasen sanciones en materia administrativa, ya fuesen por responsabilidades lato sensu o actos de corrupción (*stricto sensu*), sería posible al reconocer competente a la jurisdicción establecida en la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional o institu-

yendo una jurisdicción especializada específica, encargada de conocer de impugnaciones de resoluciones sancionadoras de los dos tipos. En este último caso, podría tomarse en consideración por ejemplo el modelo del Tribunal de Cuentas español y el costo presupuestal de su institución podría reducirse al reasignar recursos utilizados por las jurisdicciones administrativas actuales.

Si se reformase la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, para establecer por ejemplo la facultad del Congreso de la Unión:

Para expedir leyes que instituyan tribunales administrativos, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo:

- a) Dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares;
- b) Conocer de las impugnaciones en contra de sanciones a los servidores públicos de la Federación por responsabilidad administrativa, así como de las sanciones impuestas por el órgano federal a que se refiere el artículo 113 de esta Constitución;
- c) Establecer las normas para la organización de los tribunales administrativos que instituya, así como para su funcionamiento, procedimientos y recursos contra las resoluciones que pronuncien...

En este caso, resultaría evidente la necesidad de adecuar los demás artículos constitucionales que propuso modificar el Dictamen, para reconocer esta posibilidad de medios de impugnación de las sanciones impuestas por el OECC, debiendo adoptar modelos similares en las entidades federativas.

Esta propuesta para contar con una jurisdicción especializada, es afín a la dada a conocer por el Partido Acción Nacional el 20 de octubre de 2014, la cual ya fue reseñada previamente, en el sentido de establecer un Tribunal Federal de Cuentas, con facultades sancionadoras en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, mediante la transformación como tal del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, separando además la fase de investigación de las conductas constitutivas de presunta responsabilidad, de la fase de imposi-

ción de sanciones, que dejaría de ser atribución de los órganos internos de control, para ser facultad exclusiva del órgano jurisdiccional, de modo análogo a como acontece respecto del ministerio público en materia penal, lo cual parece más coherente con el régimen constitucional que instrumenta el ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado Mexicano, cuya manifestación mayor es la imposición de penas en materia penal, por lo que su otra vertiente administrativa, debería operar en buena lógica, como ya lo comentamos previamente, bajo principios similares.

g) El “desperdicio” institucional de la Secretaría de la Función Pública frente al estado actual de los órganos internos de control:

Por último, consideramos conveniente analizar y respetar la recomendación internacional existente para dotar y preservar la autonomía de los órganos encargados del control interno en las administraciones públicas federal y de las entidades federativas, toda vez que parecen existir divergencias substanciales entre el modelo de las UAP y las recomendaciones emanadas del INTOSAI, que a su vez son referentes del Sistema Nacional de Fiscalización.

Esto también implicaría considerar la conveniencia de mantener la dependencia jerárquica y funcional del conjunto de órganos de control interno, que incluye la revisión del ejercicio de los recursos públicos, respecto de la dependencia que programa y coordina la planeación y ejercicio del gasto y uso de los mismos recursos, ya que como se mencionó es recomendación del mismo INTOSAI, separar ambas dimensiones para asegurar que la fiscalización cumpla con eficacia sus objetivos. Esto se aplica, con mayor razón, al ejercicio de la potestad disciplinaria respecto de la investigación de hechos constitutivos de probable responsabilidad administrativa, así como de la imposición de las sanciones correspondientes.

Por lo anterior, cabría reexaminar la utilidad de preservar, con las adaptaciones necesarias, la encomienda institucional de la Secretaría de la Función Pública, con dos opciones respecto del ejercicio de la potestad disciplinaria.

La primera consistiría en separar la fase de investigación de conductas constitutivas de probable responsabilidad administrativa de los servidores públicos, de la fase sancionadora, dejando la imposición de sanciones al órgano jurisdiccional competente, ya sea bajo la actual organización de la jurisdicción administrativa, o ya sea mediante la creación de un Tribunal Federal de Cuentas.

La segunda consistiría en conservar el actual modelo, con posibilidad de controlar la sanción impuesta en sede administrativa, por parte de la jurisdicción administrativa, pero en todo caso asegurando que el sistema de control interno tenga la suficiente y necesaria autonomía para separar al ente fiscalizado respecto del ente fiscalizador, por lo que no debería depender el órgano de control interno del titular de la dependencia o entidad a controlar, lo cual es contrario, como ya se mencionó, a las recomendaciones internacionales especializada en esta materia.

Conclusiones

El diseño institucional dual, en materia administrativa y penal, y en los aspectos preventivo y punitivo o sancionador, propuesto en el Dictamen, respecto del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, parece adecuado en general.

Sin embargo, el diseño específico del OECC plantea la desigualdad de tratamiento respecto de derechos de acceso a medios de impugnación y de tutela, toda vez que las sanciones impuestas por las Unidades u órganos de auditoría preventiva o contralorías equivalentes de las entidades federativas serían recurribles en mayor grado que las sanciones impuestas por el mismo OECC, vulnerando derechos del debido proceso y de igualdad jurídica a favor de los afectados por dichas sanciones.

Tal desigualdad de tratamiento es asimismo apreciable respecto de los medios de impugnación existentes en las materias penal y administrativa, dado que en materia penal se cuenta con medios de impugnación por resoluciones de un órgano constitucional autónomo equivalente al OECC, es decir la Fiscalía General de la República. Además, en materia

penal se respeta el principio de separación orgánica y funcional entre el órgano instructor y órgano que juzga la causa que se le somete, es decir entre la persecución de los delitos y la imposición de las penas. Por esto, el Dictamen instituye en materia administrativa un órgano que no respeta este principio de separación, lo cual implica una involución jurídica.

Para establecer una equivalencia procesal de derechos al debido proceso en materia administrativa, sería conveniente asegurar el acceso a un órgano jurisdiccional con competencia para conocer de las controversias por hechos de corrupción y responsabilidades administrativas, pudiendo considerar el ejemplo del Tribunal de Cuentas español, o atribuir competencia a jurisdicciones administrativas existentes (reforma de la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional), como ya se propuso por parte de uno de los principales partidos políticos nacionales, en el sentido de crear un Tribunal Federal de Cuentas, mediante la transformación del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por último, parece a todas luces conveniente y ventajoso promulgar una sola ley en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, para incrementar su eficacia en los tres niveles de gobierno y respecto de todos los organismos públicos y los que ejerzan recursos públicos en general, dotando de mayores posibilidades de éxito a ese ansiado anhelo de todos los mexicanos: poder labrar su futuro, en el desarrollo de todas sus potencialidades y de su bienestar, con limpieza y con respeto a los derechos de todos.

Rendición de cuentas y fiscalización como instrumentos para combatir la corrupción gubernamental en México

Doctora Cecilia Licona Vite*

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo central analizar a la rendición de cuentas y la fiscalización como herramientas para combatir la corrupción en México. Ello considerando que nuestro país se ha mantenido en una posición con alto nivel de percepción de corrupción, de 1995 al 2013, según el Índice de Percepción de Corrupción de *Transparency Internacional*, con un puntaje que no ha alcanzado la calificación de 40, en una escala donde 0 es una percepción de alta corrupción, y 100, es una percepción de país limpio de corrupción.

Para este estudio, comenzamos por exponer generalidades acerca de la corrupción gubernamental. Después, damos algunos rasgos de la rendición de cuentas y la fiscalización. En seguida, nos referimos en concreto a la rendición de cuentas como instrumento para combatir la corrupción. Luego, explicamos a la fiscalización como instrumento para combatir la corrupción. Finalmente, ofrecemos conclusiones pertinentes.

* Licenciada y doctora en Derecho por la UNAM, *alma mater* donde es catedrática desde hace 33 años. Es investigadora nivel I del Sistema Nacional de Investigadores, directora en el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, destacada conferencista y autora de varios libros y obras monográficas, que suman al menos treinta.

En este estudio utilizamos, esencialmente, el método documental, a través de doctrina, legislación y referencia a tratados internacionales, con datos estadísticos del tema. El diseño de la misma es descriptivo, acompañado de un toque analítico.

Generalidades de la corrupción gubernamental

La corrupción es un problema que ha existido en todos los tiempos, culturas y sistemas políticos. No distingue épocas ni pueblos. Es un mal tan antiguo como el desarrollo de los pueblos,¹ y siempre se ha tratado de combatir.² La corrupción existe prácticamente desde que el ser humano aprendió a vivir en comunidad.³ Por ello, no extraña que el Código de Hammurabi, el monumento literario más extenso e importante de toda la antigüedad (1792 al 1750 a. C.), en la parte denominada: “Leyes”, en el parágrafo 5, haga referencia a la sanción a un juez por su actuar deshonesto.⁴

Hoy, la corrupción es un problema con relevancia mundial. Ninguna región del mundo se escapa de ese fenómeno, constituyendo una de las más grandes amenazas a nivel estatal, pues atenta contra la construcción del estado democrático de derecho,⁵ y obstaculiza las buenas prácticas

- 1 *Vid.*, Fromow Rangel, María de los Ángeles. *Reflexiones sobre el fenómeno de la corrupción*, Tercer Congreso Iberoamericano y Cuarto Congreso Mexicano de Derecho Administrativo, organizado conjuntamente por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán y el Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Acatlán, 25 de marzo de 2011. Disponible en: <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/Conlbe-ConMexDA/ponyprog/MariaDelosAngelesFromow.pdf> (consultado en agosto de 2014).
- 2 *Vid.*, Cangas Hernández, Luis Felipe. “La corrupción y la seguridad nacional”. Ello en la obra: *Combate a la corrupción*, coordinada por Álvaro Vizcaino Zamora, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011, 143.
- 3 *Vid.*, Álvarez Flores, Carlos Alejandro, “Alteración de las funciones públicas para conseguir una ventaja privada”. Ello en la obra: *Combate a la corrupción*, coordinada por Álvaro Vizcaino Zamora, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011, p. 23.
- 4 *Vid.*, el *Código de Hammurabi*, Federico Lara Peinado traductor, comentarista y preparador de la primera edición realizada por la Editora Nacional en Madrid, España, en 1982.
- 5 *Vid.*, Nevado-Batalla Moreno, Pedro T., “Cumplimiento de la legalidad en la nueva cultura de gestión pública: propuesta y realidades en la lucha contra la corrupción”. Ello en la obra *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*, coordinada por Bruno Ariel Rezzoagli, México, Editorial Porrúa, Universidad Anáhuac, Facultad de Derecho, 2005, p. 3.

de gobierno. Asimismo, la corrupción instaaura una creciente desconfianza en las instituciones y los gobiernos encargados de garantizar la subsistencia y la estabilidad de las mismas.

Con justa razón, se ha dicho que la corrupción es una plaga con consecuencias varias, pues entorpece el crecimiento (económico, social, político y cultural) y la estabilidad de los Estados; genera descrédito en las instituciones públicas y en los gobiernos; quebranta la confianza de los mercados y las empresas; origina pérdida de competitividad de los países que la sufren en mayor medida; acomete contra la democracia, transgrediendo el principio de igualdad de los ciudadanos frente a la ley; distorsiona la relación gobernante-gobernado; aumenta la desigualdad en el ingreso de la población, trayendo una distribución injusta; reduce la eficiencia del gasto público; hace sufrir un sentimiento generalizado de injusticia y frustración; lesiona al estado de derecho; y obstaculiza las buenas prácticas de gobierno, la transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas. Con acierto se dice que a la corrupción hay que ponerle barreras, estorbarle, replegarla y, de ser posible, eliminarla.⁶

A eso, es de tomar en cuenta que son varias las causas de la corrupción, entre las que destacan:

- La ineficiencia de un control o fiscalización interna o externa, porque ello otorga mayores posibilidades de incurrir en corrupción e impunidad; y
- El excesivo poder que se otorga a determinados cargos públicos,⁷ que confiere tal nivel de discrecionalidad en la toma de decisiones de los servidores públicos, que inhibe la rendición de cuentas, abriendo la puerta a la corrupción.

Bien opina Klitgaard, citado por Javier González Gómez, al explicar que la corrupción es un monopolio del poder del servidor público para to-

6 Vid., Rivera Montes de Oca, Luis. "El régimen jurídico del combate a la corrupción". Disponible en: <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ConIbeConMexDA/ponyprog/PonenciaLuisRiveraMontesDeOca.pdf> (consultada en agosto de 2014).

7 Vid., Figueroa Cuevas, José Luis. "La corrupción legitimada". Ello en la obra: *Combate a la corrupción*, coordinada por Álvaro Vizcaino Zamora, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011, p. 79.

mar decisiones, que coincide con la discrecionalidad para ejecutarlas, y que se combina con ausencia de rendición de cuentas, integridad y transparencia.⁸

De ahí que no sea raro que desde la década de los noventa, en Inglaterra, como una nueva cultura de la gestión pública, se constituyera un Comité de Expertos, presidido por el juez Nolan, para “proponer Normas de Conducta en la Vida Pública”, referidas a la actividad parlamentaria y administrativa, entre las que destaca la necesidad de honestidad e integridad de los servidores públicos.⁹

En ese contexto, es de considerar las medidas para combatir la corrupción, siendo parte fundamental de ellas las campañas que en medios de comunicación se realicen para difundir las actividades o programas en materia de rendición de cuentas, y fiscalización para el combate de

8 La fórmula de esa definición, se esboza de la siguiente manera: Corrupción = Monopolio del poder (M) + Discrecionalidad (D) – Rendición de Cuentas (RC), Integridad (I) y Transparencia (T). O, se sintetiza así: Corrupción = (M + D) – (RC + I + T).

En esa fórmula, la “Discrecionalidad” consiste en que quien decide cuenta con la palabra final; dispone de un poder discrecional. Ese poder puede consistir, por ejemplo, en escoger el mejor contrato o decidir cómo asignar los créditos de inversión. Existe la capacidad discrecional de los servidores públicos para otorgar prerrogativas o exenciones, para entrega de bienes y/o servicios públicos, o determinar, de forma potestativa, la aplicación de leyes, regulaciones o procedimientos, afectos a la gestión pública. Por ello, una manera de combatir la corrupción es controlar la discrecionalidad, por ejemplo obligando al servidor público a reportar sus operaciones, creando un sistema de información inalterable.

Por su parte, el elemento “Integridad” consiste en que el servidor público no cuenta con los valores que funcionan como un freno ante la corrupción. González Gómez sugiere que la fórmula establece una propensión a que la corrupción ocurra, y que en ese escenario rige la iniquidad y el abuso en la asignación de los bienes o servicios brindados por la Administración. *Vid.*, Klitgaard citado por González Gómez, Javier. “La corrupción en México: entre el desánimo público y la falta de institucionalidad”. En la obra: *Combate a la corrupción*, coordinada por Álvaro Vizcaíno Zamora, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011, p. 51.

9 Ese Comité, en un primer informe, estableció los principios que deben de inspirar la actuación de políticos y funcionarios públicos, a saber: la transparencia; la capacidad de asumir el interés público; la integridad; la objetividad; la responsabilidad; la honestidad; y la capacidad de decisión. La versión completa del informe “Normas de conducta para la Vida Pública (Informe Nolan)”, Madrid, 1996, puede verse en Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), documentos INAP. Disponible en: <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/normas%20de%20conducta%20para%20la%20vida%20publica.pdf> (consultado en agosto de 2014).

la corrupción;¹⁰ y la consolidación de una política de Estado en materia de rendición de cuentas y fiscalización de los recursos públicos, acompañada de información y transparencia, así como de fortalecimiento del régimen de responsabilidades de los servidores públicos en los tres niveles de gobierno.¹¹ Ello aunado a la generación de instrumen-

10 *Vid.*, Arratia Pineda, Ana Laura y Camargo Mata, Ismael, *Acciones anticorrupción en los ámbitos estatales*. Ello en la obra: "Combate a la corrupción", coordinada por Álvaro Vizcaíno Zamora, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011, pp. 136 y 137.

11 Respecto de las responsabilidades de los servidores públicos, véase lo dispuesto sobre esa materia por los artículos 74 fracción VI, 79, fracción IV; 108 a 114; y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como sus equivalentes en las constituciones estatales.

En cuanto al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, es de recordar que hay cinco clases, a saber:

- La responsabilidad política, que es aquella en la que pueden incurrir ciertas categorías de servidores públicos de "alta jerarquía", cuando en el ejercicio de sus funciones cometen actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. Las sanciones por este tipo de responsabilidad consisten en destitución del servidor público y su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público;
- La responsabilidad penal, que tiene lugar cuando cualquier servidor público comete un delito en el desempeño de sus funciones;
- La responsabilidad administrativa, que es la derivada de que cualquier servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión falte a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público;
- La responsabilidad civil, que es la que se origina cuando un servidor público en el ejercicio de sus funciones, por su obrar irregular, causa daños patrimoniales materiales y morales o sólo materiales o sólo morales, a particulares; y
- La responsabilidad resarcitoria, que tiene lugar cuando servidores públicos causan un daño o perjuicio, estimable en dinero, al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, o de las entidades paraestatales federales, o bien al de los locales y municipales, en sus respectivas haciendas. En esta responsabilidad también puede incurrir cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, que ejerzan recursos públicos.

Es de mencionar, respecto de la responsabilidad política, que corresponde a determinados servidores de alto nivel (taxativamente), las otras especies atañen a cualquier servidor público.

En cuanto a la responsabilidad resarcitoria en el ámbito federal, es de citar que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación regula los procedimientos para determinar los daños y perjuicios. En específico, en el artículo 49 previene que si de la fiscalización de la Cuenta Pública, aparecieran irregularidades que permitan presumir la existencia de hechos o conductas que produzcan un daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, la ASF procederá a: 1) determinar los daños o perjuicios, o ambos, según corresponda, y fincar

tos jurídicos con la finalidad de que los tres órdenes de gobiernos y el gobierno del Distrito Federal, se coordinen y colaboren en el combate a la corrupción;¹²

En ese camino, se advierte que desde la base constitucional federal (por ejemplo, artículos 6, 74, 79, 108 a 114, y 134), en nuestro país se han expedido diversos ordenamientos jurídicos para combatir la corrupción, en ámbitos como el de la legislación civil; penal; administrativa; de fiscalización y rendición de cuentas; de presupuesto y responsabilidad hacendaria; de contabilidad gubernamental; de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público; de obras públicas y servicios

directamente a los responsables las responsabilidades resarcitorias por medio de indemnizaciones y sanciones; 2) promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; 3) promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4) presentar las denuncias y querrelas penales, a que haya lugar, y 5) coadyuvar con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes. En estos casos, el Ministerio Público recabará previamente la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto de las resoluciones que dicte sobre el no ejercicio o el desistimiento de la acción penal.

Asimismo, en el artículo 50 establece que, para los efectos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, incurrir en responsabilidad:

- Los servidores públicos y los particulares, personas físicas o morales, por actos u omisiones que causen un daño o perjuicio, o ambos, estimable en dinero, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, y
- Los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, cuando al revisar la Cuenta Pública no formulen las observaciones sobre las situaciones irregulares que detecten o violen la reserva de información en los casos previstos en la citada Ley.

En su artículo 54, dicha ley aclara que las responsabilidades resarcitorias se fincarán independientemente de las que procedan con base en otras leyes y de las sanciones de carácter penal que imponga la autoridad judicial. Y es que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se basa en un principio de autonomía, de acuerdo con el cual para cada tipo de responsabilidad se establecen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de ellas coincidan, de modo que un servidor público pueda ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado por diferentes vías y con distintas sanciones. De ese régimen, es de citar que se apoya en un principio plenamente aceptado: los servidores públicos son personas que ejercen o desempeñan cargos, comisiones o empleos en las instancias gubernamentales y, por lo mismo, están sujetos a deberes que los constriñen a la necesidad de responder por sus conductas.

12 Vid., Buendía Madrigal, Alberto, Alberto, "Corrupción: participación de las instituciones." Ello en la obra: *Combate a la corrupción*, coordinada por Álvaro Vizcaíno Zamora, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011, p. 41.

relacionados con las mismas; de transparencia y acceso a la información pública gubernamental; de combate a la delincuencia organizada; de organización y conservación de los archivos; de anticorrupción en contrataciones públicas, y para la prevención e identificación de operaciones con recursos de procedencia ilícita.

Asimismo, en esa vía, México ha celebrado instrumentos internacionales para combatir la corrupción, por ejemplo:

- La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), aprobada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) el 29 de marzo de 1996, la cual define a la corrupción como el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial;¹³
- La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales (Convención anti-cohecho), aprobada el 21 de noviembre de 1997, en París, por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la cual instituye que cada Parte tomará las medidas necesarias para establecer que es delito punible el que cualquier persona intencionalmente ofrezca, prometa o efectúe un pago indebido u otra ventaja, sea directamente o a través de intermediario, a un servidor público extranjero en su beneficio o en el de un tercero, a fin de que ese funcionario actúe o deje de hacer, en cumplimiento de sus deberes oficiales,¹⁴ con el propósito de obtener o

13 México depositó el instrumento de ratificación de esa Convención el 2 de junio de 1997, y ella entró en vigor para nuestro país el 1 de julio de 1997. Esta convención es considerada como el primer instrumento jurídico internacional en materia de prevención y combate a la corrupción.

14 Ese actuar o abstenerse de actuar en la ejecución de las funciones oficiales, incluye cualquier uso de la posición del servidor público, quede o no comprendida en el ejercicio de las atribuciones conferidas a tal funcionario.

mantener un negocio o cualquiera otra ventaja indebida, en la realización de negocios internacionales;¹⁵

- La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, según su acrónimo inglés), también conocida como Convención Mérida, llevada a cabo del 9 al 11 de diciembre de 2003 en Mérida, Yucatán,¹⁶ la cual define diversas especies de corrupción, a saber: el soborno de funcionarios públicos nacionales;¹⁷ el soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas;¹⁸ la malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público;¹⁹ el tráfico de influencias;²⁰ el abuso de funciones;²¹ y el enriquecimiento ilícito,²² y
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional,²³ adoptada por la Asamblea General de

15 México depositó el instrumento de ratificación el 27 de mayo de 1999, y la citada Convención entró en vigor, para nuestro país, el 26 de julio de 1999.

16 La Convención Mérida derivó de la Conferencia Política de Alto Nivel, llevada a cabo del 9 al 11 de diciembre de 2003 en Mérida, Yucatán. México firmó la Convención el 9 diciembre 2003. La ratificación por el Senado de la República se llevó a cabo el 20 de julio 2004, entrando en vigor el nuestro país el 14 de diciembre de 2005. Tal Convención, toma en cuenta la corrupción en el ámbito privado, y define los delitos de soborno en el sector privado; la malversación o peculado de bienes en el sector privado; y el blanqueo del producto del delito. Además, conceptúa el encubrimiento; la obstrucción de la justicia; la responsabilidad de las personas jurídicas; así como la participación y tentativa.

17 *Vid.*, el artículo 15 de la UNCAC.

18 *Vid.*, el artículo 16 de la UNCAC.

19 *Vid.*, el artículo 17 de la UNCAC.

20 *Vid.*, el artículo 18 de la UNCAC.

21 *Vid.*, el artículo 19 de la UNCAC.

22 *Vid.*, el artículo 20 de la UNCAC.

23 El 13 de diciembre de 2000, el Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos firmó *ad referendum* la referida Convención, la cual fue aprobada por la Cámara de Senadores el 22 de octubre de 2002, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 2 de diciembre del propio año. El instrumento de ratificación, firmado por el Ejecutivo Federal, es de 3 de febrero de 2003, depositado ante el secretario General de las Naciones Unidas, el 4 de marzo del propio año. La citada Convención fue publicada en el *DOF* del 11 de abril de 2003.

las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, que penaliza la corrupción y establece medidas para combatirla.²⁴

En ese sendero, se nota también que en nuestro país el Código Penal Federal, en el *TÍTULO DECIMO* "Delitos Cometidos por Servidores Públicos", tipifica conductas como la concusión (artículo 218); el ejercicio abusivo de funciones (artículo 220); el tráfico de influencia (artículo 221); el cohecho (artículo 222); el cohecho a servidores públicos extranjeros (artículo 222 bis); el peculado (artículo 223); y el enriquecimiento ilícito (artículo 224).²⁵ Igualmente, tipifica el delito de extorsión (artículo 390), que se realiza por servidor público; y el de operaciones con recursos de procedencia ilícita (artículo 400 bis), en que la conducta ilícita se comete por servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar o juzgar la comisión de delitos.²⁶ Además, tiene hipótesis de delitos electorales cometidos por servidores públicos (por ejemplo, la prevista en el artículo 407, fracción III).²⁷

Asimismo, se advierte que el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), "el *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*", el cual, entre otros aspectos, instituye que el ministerio público se organizará en una Fiscalía General de la República (FGR) como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios, y que tal Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia

24 *Vid.*, los artículos 8 y 9 de esa Convención.

25 El artículo 225, ubicado en el "TÍTULO DÉCIMOPRIMERO, Delitos cometidos contra la administración de justicia, CAPÍTULO I, Delitos cometidos por los servidores públicos", encierra hipótesis que podrían encuadrar en casos de corrupción.

26 Ello cuando la conducta ilícita se cometa por servidores públicos encargados de prevenir, denunciar, investigar o juzgar la comisión de delitos.

27 Es de mencionar que el Código Penal Federal no tipifica la corrupción como delito, salvo en caso de la corrupción de menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo (artículos 200, 201 y 201 BIS). Sin embargo, dicho ordenamiento tipifica diversas hipótesis específicas que son figuras de corrupción.

de delitos electorales y de combate a la corrupción.²⁸ A esto, es de mencionar que el 12 de marzo de 2014 se publicó en el DOF el “ACUERDO A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones”. Tal Fiscalía Especializada tiene por objeto la investigación y persecución de los delitos relacionados con hechos de corrupción de competencia federal, así como cualquier otro delito cometido por un servidor público federal en el desempeño de un empleo, cargo o comisión.²⁹

A lo anterior, no pasa desapercibido que en México para combatir la corrupción se han emitido diferentes documentos. Por ejemplo, el *ACUERDO por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal*, como una comisión intersecretarial de carácter permanente, que subsistió durante 11 años;³⁰

28 Conforme al referido artículo 102, Apartado A, los titulares de esas fiscalías serán nombrados y removidos por el fiscal general de la República. Asimismo, el nombramiento y remoción de los fiscales especializados podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley. Si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción.

29 Conforme al citado Acuerdo:

- Los delitos relacionados con hechos de corrupción comprenden los tipos penales que establece el Código Penal Federal en el Título Décimo, que lleva por rubro “Delitos cometidos por servidores públicos”, y el Título Décimo primero, que se denomina “Delitos cometidos contra la administración de justicia”, así como todos aquellos previstos en leyes especiales;
- En caso de delitos de competencia federal relacionados con actos de corrupción, en los que intervengan servidores públicos involucrados con miembros de la delincuencia organizada, la aludida Fiscalía Especializada, conocerá del delito relacionado con corrupción que se actualice, siempre que no sea el previsto en el artículo 2 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada ni aquellos delitos que son competencia de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales y de la Visitaduría General;
- Se adscribe a la estructura de la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción (FEDHC), la Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia; y
- Al frente de la FEDHC, habrá un Fiscal que tendrá la calidad de agente del Ministerio Público de la Federación.

30 Ese Acuerdo fue publicado en el DOF de 4 de diciembre de 2000. El objeto de esa Comisión fue coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como dar seguimiento a los programas y acciones que éstas debieran llevar a cabo anualmente en las materias señaladas. *Vid.*, el “ACUERDO por el que

el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006;³¹ y el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.³²

En ese panorama, asimismo, descuella que a finales de 2012, en la suscripción del *Pacto por México*,³³ entre los compromisos asumidos se

se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente”, publicado en el DOF el 4 de diciembre de 2000.

De esa Comisión, es de señalar que el 19 de diciembre de 2011 se publicó en el DOF el “ACUERDO por el que se abroga el diverso por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente”.

- 31 Ese Programa establece entre sus líneas estratégicas rendir cuentas a la sociedad de las acciones, los avances y los resultados obtenidos, así como sobre la observancia de la normatividad y el uso eficiente de los recursos públicos. *Vid.*, el *PROGRAMA Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006*, publicado en el DOF el 22 de abril de 2002.
- 32 Dicho Programa, al ser de carácter especial y de observancia obligatoria dentro de la APF, su implementación busca, entre otros aspectos, una nueva vocación en el gobierno para rendir cuentas sobre las acciones y compromisos que se generen con la ciudadanía. Además, persigue una mejor coordinación entre las instancias responsables del combate a la corrupción, particularmente en aquellas que están encargadas de la seguridad pública. Dicho Programa consta de 6 objetivos, 26 estrategias, 110 líneas de acción y 23 indicadores de resultado. *Vid.*, el *PROGRAMA Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, publicado en el DOF el 11 de diciembre de 2008.
- 33 Ese Pacto es un acuerdo político nacional, suscrito el 2 de diciembre de 2012 para impulsar la transformación del país, promoviendo la participación ciudadana en el diseño, la ejecución y la evaluación de políticas públicas; fortaleciendo la democratización de la economía y la política; y ampliando y aplicando eficazmente los derechos sociales, con el consecuente fortalecimiento del Estado mexicano. Para dicho pacto, la transparencia y la rendición de cuentas son dos herramientas de los estados democráticos para elevar el nivel de confianza de los ciudadanos. El *Pacto por México* abarca cinco acuerdos que enmarcan las acciones del gobierno de la República, a saber: transformar al país en una sociedad en la que se respeten y garanticen los derechos y libertades; fomentar el crecimiento económico, el empleo y la competitividad; recuperar la paz, disminuir la violencia, fortalecer la seguridad y la impartición de justicia; incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción; y garantizar las condiciones para la gobernabilidad y la consolidación de la democracia. Tal Pacto, fue suscrito por Enrique Peña Nieto, presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Jesús Zambrano Grijalva, presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática; María Cristina Díaz Salazar, presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional; y Gustavo Madero Muñoz, presidente

encuentran los: *Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción*.³⁴

En ese panorama, además, no pasan desapercibidos, para nuestro país, los resultados de los índices y encuestas, internacionales y nacionales, acerca del combate a la corrupción, por ejemplo:

- El Barómetro Global de la Corrupción (BGC), que mide las experiencias y opiniones del público en general acerca de los niveles de corrupción en sus respectivos países y los esfuerzos que realizan sus gobiernos para combatirla. En la encuesta 2013, se evidencia la percepción de que en México las instituciones más corruptas son los partidos políticos, la policía y los funcionarios públicos;³⁵
- El Índice de Competitividad Global (ICG), herramienta utilizada por el Foro Económico Mundial (FEM) para medir la competitividad a partir de datos microeconómicos y macroeconómicos,³⁶

nacional del Partido Acción Nacional. Dicho pacto tuvo adénums. Vid., el *Pacto por México*. Disponible en: <http://pactopormexico.org/> Consultado en julio de 2014.

- 34 Para dicho pacto, el combate efectivo a la corrupción es uno de los reclamos más sentidos por la sociedad y una necesidad para construir un gobierno más eficaz que logre mejores resultados ello. Así, el referido pacto ofreció instrumentar tres reformas para fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y combatir a la corrupción, a saber: 1) la reforma para la rendición de cuentas contables; 2) la reforma para hacer del IFAI un órgano constitucional autónomo, con nuevas potestades, y crear órganos estatales autónomos, colegiados y especializados en transparencia, y 3) la reforma para crear un sistema nacional contra la corrupción que establezca una Comisión Nacional anticorrupción, así como comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción, asimismo, crear un Consejo Nacional para la Ética para dar seguimiento a las acciones concertadas contra la corrupción. De esos compromisos, es de comentar que, a la fecha de elaboración de este estudio, los dos primeros ya han sido cumplidos, el tercero se encuentra en proceso de reforma en el Congreso de la Unión.
- 35 Desde el 2003, el BGC ha estudiado las experiencias de la gente común que se enfrenta la corrupción en todo el mundo. Vid., "GLOBAL CORRUPTION BAROMETER 2013 IS THE BIGGEST EVER SURVEY TRACKING WORLD-WIDE PUBLIC OPINION ON CORRUPTION". Disponible en: <http://www.transparency.org/gcb2013/THE> transparency International, the global coalition against corruption. Consultado en agosto de 2014.
- 36 El ICG entiende como competitividad al conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad en un país. Comprende 12 categorías o "pilares" de la competitividad: entorno institucional; infraestructura; entorno macroeconómico; salud y educación primaria; educación superior y formación; eficiencia del mercado de bienes; eficiencia

donde el Reporte de Competitividad Global 2013–2014 indica que en México el factor más problemático para hacer negocios es la **corrupción**.³⁷ Asimismo, señala que ante la pregunta ¿qué tan común es el desvío de fondos públicos a empresas, particulares o grupos debido a la corrupción?, en que la calificación de 1 es *muy comúnmente ocurre*, y 7 es *nunca ocurre*, México quedó ubicado en el lugar 105 de 148 países, con una calificación de 2.7.³⁸ Igualmente, ante el cuestionamiento ¿qué tan común es que las empresas proporcionen pagos o sobornos relacionados con importaciones y exportaciones; servicios públicos; pago de impuestos anuales; adjudicación de contratos públicos y licencias; o para obtener decisiones judiciales favorables?, México quedó situado en el lugar 88, con un puntaje de 3.6.³⁹ Adicionalmente, en la eficiencia con que el gobierno gasta los ingresos públicos, México ocupó el lugar 81, con 3.0 de puntuación;⁴⁰

- Los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (IMG), elaborados por el Banco Mundial (BM) para 215 países, desde 1996 a 2012, que consideran que los gobiernos eficientes mejoran el nivel de vida de sus pueblos garantizando el acceso a servicios esenciales –salud, educación, agua y saneamiento, electricidad y transporte– y la oportunidad de vivir y trabajar en condiciones de paz y seguridad. Tales indicadores, agrupados en seis componentes, señalan a la *Rendición de Cuentas*, y el *Control de la Corrupción* como dos de esos seis componentes. Esos indicadores muestran la evolución de la tasa de incidencia de la pobreza en México, sobre la

del mercado laboral; desarrollo del mercado financiero; preparación tecnológica; tamaño del mercado; sofisticación en materia de negocios; e innovación. El ICG mide 148 países.

37 Vid, "The Global Competitiveness Report 2013–2014", p. 276. Disponible en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf. Consultado en agosto de 2014.

38 *Ibid.*, p. 413.

39 *Ibid.*, p. 414.

40 *Ibid.*, p. 417.

base de la línea de pobreza nacional (% de la población), a saber: 52,3%, 2012; 51,1%, 2010; 47,8%, 2008; 42,9% 2006; y 47,0% 2005;⁴¹

- El Índice de Fuentes de Soborno 2011, que es una encuesta de Transparencia Internacional (TI), que clasifica a 28 de las economías más grandes del mundo, en la cual en una escala de 0 a 10, la puntuación máxima de 10 corresponde con la opinión de qué empresas de un país nunca sobornan en el extranjero; y 0 corresponde con la opinión de qué empresas de un país siempre sobornan en el extranjero, los países mejor clasificados fueron: Países Bajos y Suiza, que ocupan el primer lugar con puntuación de 8.8. Los últimos lugares fueron asignados a México (lugar 26) con 7.0 de calificación, seguido de China y Rusia;⁴²
- El Reporte de Integridad Global (RIG), que evalúa la existencia y eficacia de los mecanismos anticorrupción utilizados por los gobiernos. Aunque su objetivo no es medir la corrupción, justiprecia los métodos preventivos para evitarla, como es la rendición de cuentas.⁴³ Los principales resultados para México han sido: en 2011, con puntaje general de 68, la calificación para nuestro país es de “débil”; en 2009, con 72 puntos, se ubica a México en “moderado”; en 2007, con 63 puntos, en “débil”; y en 2006, con 65 puntos en “débil”;⁴⁴

41 En la Rendición de Cuentas, esos indicadores miden el respeto a los derechos humanos, políticos y civiles. En el Control de la Corrupción, miden el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del estado por las élites). *Vid.*, “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues”. Disponible en: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1682130. Consultado en agosto de 2014.

42 El Índice de Fuentes de Soborno 2011 fue elaborado por Transparencia Internacional. *Vid.*, “BRI-BE PAYERS INDEX REPORT 2011”. Disponible en: <http://bpi.transparency.org/bpi2011/results/> (consultado en agosto de 2014).

43 Ello, a través de más de 300 indicadores de acciones concretas. *Vid.*, “The Global Integrity Report: 2011”. Disponible en: <https://www.globalintegrity.org/global/report-2011/> consultado en agosto de 2014).

44 Es de comentar que México no fue incluido en los reportes de 2004 y 2008. Además, en 2012, el *Global Integrity* cubrió sólo dos países: Camboya y las Islas Salomón. *Vid.*, https://www.globalintegrity.org/global_year/2012/ (consultado en agosto de 2014).

En 2013, *Global Integrity* cubrió sólo tres países: Vanuatu, Indonesia y Timor-Leste, durante un período transitorio se centró en el relanzamiento de una metodología. *Vid.*, Disponible en: https://www.globalintegrity.org/global_year/2013/ Consultado en agosto de 2014.

- El Informe Global de la Corrupción (IGC), elaborado por TI, que ofrece una perspectiva sobre el estado mundial de la corrupción y de los numerosos esfuerzos realizados para combatirla. México ha sido calificado en el reporte del 2007, en el cual en *Sistema Judicial* obtuvo una puntuación global de 63, que lo ubica como “débil”, señalándose, entre otras razones los problemas de ética de jueces y magistrados;⁴⁵
- La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), que recaba información con representatividad nacional y por entidad federativa sobre las experiencias y la percepción de la población en trámites y servicios públicos que proporcionan los diferentes niveles de gobierno, en su versión 2013, abarcó preguntas acerca de la corrupción.⁴⁶ Entre sus resultados, se obtuvo que a nivel nacional, la población considera que la corrupción se encuentra entre los tres problemas principales;⁴⁷ que a nivel nacional la tasa de prevalencia de corrupción por cada 100,000 habitantes es de 12,080 víctimas de corrupción, y de 24,724 actos de corrupción.⁴⁸ Además, se obtuvo que, también a nivel nacional, el trámite con el mayor porcentaje de experiencias de corrupción fue el contacto con autoridades de seguridad pública,⁴⁹ y

45 *Vid.*, “GLOBAL CORRUPTION REPORT 2007, Corruption in judicial systems”, pp. 283 a 285. Disponible en: http://www.transparency.org/research/gcr/gcr_judicial_systems. Consultado en agosto de 2014.

46 La ENCIG 2013 se levantó del 4 de noviembre al 13 de diciembre del 2013. *Vid.*, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/default.aspx> (consultada en agosto de 2014).

47 La ENCIG obtuvo que la inseguridad y delincuencia, así como el desempleo son los otros problemas principales que enfrenta la población. Igualmente, obtuvo que, a nivel nacional, el 88.3% de la población considera que las prácticas de corrupción son *Muy Frecuentes o Frecuentes*; y el 89.7% de la población considera que la corrupción es una práctica *Muy Frecuente y Frecuente* en las Policías, seguido de los Partidos Políticos y el Ministerio Público con un 84.4% y 78.4%, respectivamente. *Ibid.*, p. 41.

48 *Ibid.*, pp. 42 a 51.

49 *Ibid.*, p. 52.

- El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), elaborado por Transparencia Mexicana (TM), que mide las experiencias y percepciones que tiene la ciudadanía mexicana en materia de corrupción. En su quinta entrega (de 2010, siendo las anteriores las de 2001, 2003, 2005 y 2007) registró datos de corrupción en trámites y servicios públicos, en los tres niveles de gobierno y por empresas particulares, evidenciando que, según la experiencia de los hogares mexicanos, en 2010 se identificaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades federales, estatales, municipales, así como concesiones y servicios administrados por particulares; ello comparado con 2007, en que fueron 197 millones de actos. En 2010, una “mordida” costó a los hogares mexicanos un promedio de \$165.00, en tanto que en 2007 el promedio fue de \$138.00. En 2010, para acceder o facilitar los 35 trámites y servicios públicos medidos por TM se destinaron más de 32 mil millones de pesos en “mordidas”, en tanto que en 2007 este costo fue de 27 mil millones de pesos. En promedio, se ofrecen datos de que en 2010 los hogares mexicanos destinaron 14% de su ingreso a “mordidas”, y que para los hogares con ingresos de hasta 1 salario mínimo, este impuesto regresivo representó 33% de su ingreso.⁵⁰

Finalmente, no se deja de considerar que según el Índice de Percepción de Corrupción (IPC) de *Transparency International* (TI),⁵¹ de 1995 al 2013 nuestro país se ubicó por debajo del puntaje de 40 de calificación, en donde 0 corresponde a un país muy corrupto y 100 es un país muy limpio. Así, por ejemplo, en el IPC de 2013, México se ubicó en el sitio 106 de 177 países, con una puntuación de 34, donde Dinamarca y Nueva Zelanda ocuparon el primer lugar, con 91 puntos, seguidos de Finlandia que ocupó el tercer sitio, con 90 puntos. La baja tasa de nuestro país

50 *Vid.*, el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010. Disponible en: <http://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-incbg/> (consultado en agosto de 2014).

51 El IPC mide los niveles percibidos de corrupción del sector público en un país determinado y consiste de un índice compuesto, que se basa en encuestas distintas a expertos y empresas. *Vid. Transparency International, The global coalition against corruption.* Disponible en: <http://www.transparency.org> (consultada en agosto de 2014).

indica que hay una apreciación de la población de que se padece un grave problema de corrupción.⁵²

Rasgos de la rendición de cuentas y de la fiscalización

La rendición de cuentas y la fiscalización son apotegmas que encuentran su base fundamental en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en diversos preceptos, a saber: artículos 6; 25, 26, 28, 41; 69; 73, fracciones VIII, XXIV y XXVIII; 74; 76, fracción I; 79; 84; 88; 93, 102; 115; 116; 117; 118; 122; y 134.

En el campo federal, esos axiomas se vinculan, característicamente, con el ciclo presupuestario, el cual abarca cuatro etapas, a saber:⁵³ la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); la aprobación del PEF; la ejecución del PEF aprobado; y la revisión de la Cuenta Pública Federal.⁵⁴

La primera etapa, se refiere al procedimiento de elaboración del proyecto de PEF, función que compete, en exclusiva, al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).⁵⁵ Esta etapa culmina cuando el Ejecutivo entrega a la Cámara de Diputados el proyecto de PEF, a más tardar el 8 de septiembre de cada año –o cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, caso en el cual el

52 *Vid., Transparency International.* Disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2013/results> (consultada en agosto de 2014).

53 De una manera general, para Andrés Serra Rojas el PEF se forma con las previsiones financieras anuales en las que se calculan y analizan los gastos necesarios que el Estado debe hacer. *Vid., SERRA ROJAS, Andrés, Derecho administrativo. Segundo Curso*, México, Editorial Porrúa, 2000, p. 205.

54 En relación con las etapas del ciclo presupuestal *Vid., "La aprobación del presupuesto y el papel del legislativo", Facultades del Congreso en materia presupuestaria. Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004*, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003, pp. 79 a 82.

55 La aprobación del PEF por la Cámara de Diputados es un límite jurídico a los ejecutores del gasto que los obliga a someterse a las indicaciones precisas y detalladas que se emiten por el Poder Legislativo. *Vid., QUIROZ ACOSTA, Enrique, Lecciones de derecho constitucional. Segundo Curso*, México, Editorial Porrúa, 2002, p. 206.

Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de PEF a más tardar el día 15 de noviembre—. ⁵⁶

La segunda fase es la aprobación del PEF, por parte de la Cámara de Diputados, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal. Esta etapa lleva un término aproximado de tres meses, que inicia cuando el Ejecutivo presenta el proyecto de PEF, a más tardar el 8 de septiembre, y concluye a más tardar el 15 de noviembre siguiente, salvo cuando inicie encargo el presidente de la República, en que termina a finales de diciembre.

La tercera etapa consiste en el ejercicio del gasto público federal, lo cual deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales. Esta etapa es anual (del 1° de enero al 31 de diciembre) y comprende, en esencia, el manejo y aplicación que de los recursos federales realicen los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, así como las entidades federativas, los municipios y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica. Todo ello, en el marco de los objetivos y metas de los programas contenidos en el presupuesto aprobado.

La cuarta etapa cierra el ciclo presupuestal. Ésta radica en la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública por parte de la Cámara de Diputados, lo cual se lleva a cabo una vez que se ha ejercido el PEF. Para ello, el Ejecutivo Federal presenta la Cuenta Pública del año anterior, a más tardar el 30 de abril del año siguiente, para que el órgano legislativo conozca los resultados de la gestión financiera y compruebe si esa

56 El artículo 31, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal faculta a la SHCP para formular el programa del gasto público federal y el proyecto de PEF y presentarlos a la consideración del Presidente de la República. Para ese efecto, los órganos de la Administración Pública Federal remitirán a dicha Secretaría sus anteproyectos de presupuesto.

Igualmente, los órganos competentes de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, así como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal, formularán sus respectivos proyectos de presupuesto y los enviarán oportunamente a la SHCP para que su incorporación al Proyecto de PEF. Lo mismo sucederá con los proyectos de presupuesto de los órganos constitucionalmente autónomos.

gestión se ha ajustado a los criterios señalados por el PEF y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Para ese efecto, la Cámara de Diputados tiene el apoyo técnico de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), a la cual turna la Cuenta Pública para revisión y fiscalización superior. La ASF entrega, a esa Cámara, un informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública, a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación. Ese Informe, se somete a la consideración del pleno de dicha Cámara y tiene carácter público. Dentro de dicho informe, se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también un apartado específico con las observaciones de la ASF que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.⁵⁷

De esas cuatro fases, la de aprobación del PEF por parte de la Cámara de Diputados es un medio de control del gasto público federal, que se complementa con la etapa de revisión y fiscalización que la misma Cámara realiza con apoyo en la ASF de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.⁵⁸ Tal función, es una de las herramientas medulares de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo, tanto para influenciar el diseño de las políticas públicas, como para vigilar su implementación y frenar y combatir la corrupción, así como la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales.⁵⁹

57 Adicionalmente, la ASF deberá entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la ASF.

58 Ello porque para garantizar la regularidad de las operaciones financieras no es suficiente que se prevenga que ellas deben sujetarse a las autorizaciones del PEF, sino que es indispensable establecer un régimen de control para evitar las irregularidades que pretendan cometerse y reprimir las que se hayan cometido y, en su caso, fincar las responsabilidades por los daños y perjuicios que sufra la Hacienda Pública Federal. *Vid.*, FRAGA, Gabino, Derecho administrativo, México, Editorial Porrúa, S. A., 1979, p. 346.

59 En México, la fiscalización de la gestión financiera es uno de los principales mecanismos de la Cámara de Diputados para evaluar la forma como el gobierno lleva los asuntos públicos, a fin

Justificadamente, en la aplicación de los referidos axiomas al ciclo presupuestario, sobresale que:

- Los entes públicos deben presentar información financiera (información presupuestaria y contable expresada en unidades monetarias) sobre las transacciones que realizan y los eventos económicos identificables y cuantificables que afectan, la cual se representa por reportes, informes, estados y notas que expresan los resultados de su operación y los cambios en su patrimonio;⁶⁰
- Los entes públicos deberán asegurarse de que el sistema de contabilidad gubernamental, genere, en tiempo real, estados financieros, de ejecución presupuestaria y otra información que coadyuve a la toma de decisiones, a la transparencia, a la programación con base en resultados, a la evaluación y a la rendición de cuentas;⁶¹
- La información financiera que generen los entes públicos, será organizada, sistematizada y difundida por cada uno de éstos, al menos, trimestralmente en sus respectivas páginas electrónicas de internet, a más tardar 30 días después del cierre del período que corresponda, en términos de las disposiciones en materia de transparencia;⁶²
- Las disposiciones aplicables al proceso de integración de los presupuestos de egresos y demás documentos que deban publicarse en los medios oficiales de difusión, se incluirán en las respectivas páginas de Internet de los entes públicos; y

de modificar, reducir o incrementar ciertos rubros y áreas del PEF y de los ingresos, así como para impulsar la rendición de cuentas. Asimismo, la facultad fiscalización del gasto público federal por parte del Poder Legislativo revela que el Ejecutivo Federal no es un órgano hegemónico que pueda disponer a su arbitrio de la economía nacional, sino que su conducta está sometida al control parlamentario. *Vid.*, Quiroz Acosta, Enrique, *Op. Cit.*, p. 206.

60 *Vid.*, el artículo 4, fracción XVIII, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

61 *Vid.*, el artículo 19, fracción VI, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

62 *Vid.*, el artículo 51 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

- La Federación, las entidades federativas, los municipios, y en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, incluirán en sus presupuestos de egresos u ordenamientos equivalentes, apartados específicos con la información que les indica la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).⁶³

Si bien en el tópic del ciclo presupuestario, se advierte característicamente la aplicación de la rendición de cuentas y la fiscalización, a continuación se verá una visión más amplia y detallada de tales apotegmas para el combate a la corrupción.

La rendición de cuentas como instrumento para combatir la corrupción

Un Estado democrático busca consolidar la construcción de una gestión pública con fundamento en un gobierno que rinda cuentas a la sociedad para reportarle y explicarle sus acciones, y para transparentar y mostrar su funcionamiento. En este tenor, por ejemplo, el gobierno debe:

- Rendir cuentas del cumplimiento de sus compromisos asumidos, y someterse a la observación y evaluación de la ciudadanía;
- Estar, en todo momento, dispuesto a divulgar activamente la información sobre su gestión y aceptar la responsabilidad de sus actos, y
- Estar preparado para comunicarse con la ciudadanía y lograr la participación activa de la sociedad en los asuntos públicos.

Tal actitud de rendición de cuentas gubernamental, es fundamental para responder a las necesidades de la sociedad; conseguir la confianza ciudadana en las instituciones del Estado, y fortalecer la democracia.

Es importante recordar que desde el siglo XVIII las aspiraciones liberales de la Revolución Francesa dejaron huella clara en la historia política de

63 Vid., el artículo 61 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

la humanidad del clamor ciudadano por la rendición de cuentas gubernamental. Tal demanda ciudadana, quedó difundida en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), la cual expresa en su artículo 15 que: “La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público.”⁶⁴

También es de recordar que la rendición de cuentas se apoya, desde sus inicios, en un aforismo plenamente aceptado: los servidores públicos son personas que ejercen o desempeñan cargos, comisiones o empleos en las instancias gubernamentales y, por lo mismo, están sujetas a deberes que las constriñen a la necesidad de rendir cuentas y responder por sus conductas.

Así, es comprensible que los Estados contemporáneos hayan adoptado medidas necesarias para garantizar a los ciudadanos una mejor y más transparente gestión y rendición de cuentas públicas de los servidores públicos.

Dicha rendición de cuentas, no sólo se extiende a todas aquellas personas que reciben y ejercen recursos públicos, sino a todos los ámbitos de la gestión gubernamental, ya que todo servidor público, por el sólo hecho de serlo, debe rendir cuentas del ejercicio de su función. Particularmente, los ejecutores de gasto público deben rendir cuentas de la administración de los recursos públicos.

En este panorama, en nuestro país, por ejemplo, los servidores públicos federales del Poder Legislativo; del Poder Judicial; de los entes autónomos; de los tribunales administrativos; de la Procuraduría General de la República (PGR) —en un futuro cercano será sustituida por la Fiscalía General de la República—; de la presidencia de la República; y las dependencias y las entidades de la Administración Pública, rinden cuentas de su gestión. Y lo mismo ocurre con los servidores públicos en el ámbito de las entidades federativas y de los municipios.

64 *Vid.*, la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 20 al 26 de agosto de 1789, aceptada por el Rey de Francia el 5 de octubre de 1789. Disponible en: http://www.aidh.org/uni/Formation/01Home2_e.htm (consultada en agosto de 2014).

La rendición de cuentas se lleva a cabo de diversos modos, siendo uno de los principales el de la revisión de las cuentas públicas gubernamentales, lo cual implica un control de un poder del Estado sobre otro.

Y es que el ejemplo típico de rendición de cuentas es el deber que la CPEUM asigna al presidente de la República de presentar la Cuenta Pública Federal, ante la Cámara de Diputados, que es la Cámara del pueblo, encargada de vigilar y examinar la legalidad y exactitud en el manejo de la Hacienda Pública Federal.⁶⁵

Ese deber elemental de rendición de cuentas, de un poder a otro, con antecedentes en nuestro país desde la Constitución de 1824,⁶⁶ hoy se encuentra consolidado, esencialmente, en la CPEUM vigente, en los artículos 74, 79, y 134, por lo que hace a la federación,⁶⁷ y 116 y 122, en lo que atañe a las entidades federativas.

Al respecto, es de acordarse que la división de potestades es un instrumento de limitación y control del poder que garantiza que unos poderes puedan controlar y vigilar a otros y que los servidores públicos rindan cuentas.⁶⁸ Y es que la idea común que subyace en la división de

65 Esa cuenta abarca, entre otros aspectos, información contable, presupuestaria y programática, para que el órgano legislativo evalúe los resultados de la gestión financiera, compruebe si se ha ajustado a los criterios señalados por el PEF y verifique el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

66 Ese deber constitucional, se detalló en la otrora Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública de 1824.

67 La legislación secundaria que lo pormenoriza el deber de presentación de la Cuenta Pública Federal, se ubica, sobre todo, en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en 2006; en la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en 2008; en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en 2009; en la Ley General de Deuda Pública, publicada en 1976; y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en también en 1976. Todas esas, actualizadas con las reformas pertinentes.

68 El principio de división de poderes tuvo como origen evitar los absolutismos que habían creado los Ejecutivos. Para ello, se instituyeron en los Congresos las facultades de control sobre las funciones ejecutivas. Hoy, la división de poderes es un medio de establecer frenos y contrapesos para que cada uno de los poderes se mantenga dentro de sus demarcaciones, sirviendo de equilibrio a los otros, impidiendo que quien tenga el poder pueda abusar de él y realizar actos de corrupción.

competencias es que el poder frene al poder.⁶⁹ Por ello, hablar de poder limitado es hablar de poder controlado,⁷⁰ lo cual inhibe la corrupción.

También es de recordar que habitualmente, la rendición de cuentas se lleva a cabo a través de informes, y que ejemplos concretos de ello son:

- El deber constitucional del presidente de la República de presentar, en la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso de la Unión, un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país,⁷¹ y
- El deber del presidente de la República de informar anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de la deuda del gobierno del Distrito Federal y de las entidades de su sector público.⁷²

Adicionalmente, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, debe entregar al Congreso de la Unión información mensual y trimestral en los términos fijados por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).⁷³

69 Las funciones de control del ejercicio del poder están delimitadas y definidas constitucionalmente. Los medios de control están orientados en un solo sentido y responden a un único fin: evitar abusos. *Vid.*, Galán Baños, Israel y Andrade Ruíz, Carlos, *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, marzo de 2003, p. 57.

70 Kart Loewenstein expresa que limitar a los detentadores del poder político es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como constitucionalismo. *Vid.*, Loewenstein, Kart, *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983, p. 29.

71 Al respecto, cada una de las Cámaras del Congreso (en representación de la ciudadanía) realizará el análisis de ese Informe, y podrá solicitar al Presidente ampliar la información mediante pregunta por escrito, también podrá citar a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales a comparecer y rendir informes bajo protesta de decir verdad. *Vid.*, el artículo 69 de la CPEUM.

72 A ese efecto, el jefe de gobierno del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. Además, informará de ello a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la Cuenta Pública de esa entidad federativa. *Vid.*, el artículo 73, fracción VIII, de la CPEUM.

73 *Vid.*, el artículo 107 de la LFPRH.

Además, especialmente, los ejecutores de gasto federal, según lo ordenado por la LFPRH, deben rendir cuentas al remitir al Congreso de la Unión la información que éste les solicite en relación con sus respectivos presupuestos, en los términos de las disposiciones generales aplicables.⁷⁴

Otros casos típicos de rendición de cuentas son los siguientes:

- El deber de los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, de dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos;⁷⁵ y
- En el Poder Legislativo Federal, por ejemplo, el deber de los diputados, en términos del Reglamento que los rige, de presentar un informe anual sobre el desempeño de sus labores, ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción.⁷⁶

En los estados de la República y en el Distrito Federal, ocurre una situación similar a la del gobierno federal. Por ejemplo, los gobiernos de los estados, los gobiernos municipales, los organismos y entes públicos municipales, estatales y autónomos, tienen el deber que les marca la

74 Dicha solicitud, se realizará por los órganos de gobierno de las Cámaras o por las Comisiones competentes, así como el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. *Vid.*, el artículo 106 de la LFPRH.

75 Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, al fiscal general de la República, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas. Las Cámaras, además, podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

Asimismo, las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. *Vid.*, el artículo 93 de la CPEUM.

76 De ese informe, se deberá enviar una copia a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, para su publicación en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. *Vid.*, el artículo 8, numeral 1, fracción XVI, del Reglamento de la Cámara de Diputados.

respectiva Constitución estatal de rendir cuentas a su Congreso, sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos obtenidos y los egresos efectuados, en el ejercicio fiscal correspondiente, se hayan hecho en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y en base a los programas aprobados.

Por otra parte, en el “Plan Nacional de Desarrollo” (PND), elaborado sexenalmente, una de las estrategias fundamentales es que los ciudadanos puedan conocer los resultados de las actividades de las instituciones del gobierno; la calidad de sus servicios; y, sobre todo, exigir una rendición de cuentas clara, completa y oportuna.

Así, el “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006” en una de sus estrategias,⁷⁷ señala el deber de impulsar la mejora de la calidad de la gestión pública, a fin de permitirles a los ciudadanos conocer los resultados de las actividades de las instituciones del gobierno y exigir una rendición de cuentas clara, completa y oportuna. Por su parte, el “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, en el ámbito político, recalca la consolidación de una nueva ola democrática a nivel internacional, ejemplo de la cual es la “Primavera Árabe” de 2010 y 2011, que demanda mayor **rendición de cuentas** por parte de los gobiernos hacia sus gobernados.⁷⁸

Es de hacer notar que con base en el PND, se han emitido acuerdos para la rendición de cuentas de la Administración Pública Federal (APF); y se han desarrollado programas nacionales de rendición de cuentas, transparencia, combate a la corrupción y desarrollo administrativo, que han servido de apoyo para que las dependencias de la APF presenten informes anuales de rendición de cuentas y un informe consolidado

77 *Vid.*, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Disponible en: http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/plan_desarrollo.pdf (consultado en agosto de 2014).

78 En las cinco metas nacionales de ese plan, específicamente en la meta *Un México en Paz*, se indica que se busca el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, todo ello orientado a la consolidación de una democracia plena. Igualmente, se dice que las políticas y los programas de la Administración deben estar enmarcadas en un gobierno cercano y moderno orientado a resultados, que optimice el uso de los recursos públicos, utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación e impulse la transparencia y la rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en el artículo 134 de la Constitución. *Vid.*, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el *DOF* el 20 de mayo de 2013.

cada seis años, que se pueden consultar en las páginas electrónicas de las dependencias y entidades, abiertas al escrutinio y evaluación ciudadana.⁷⁹ Tal es el caso, por ejemplo, del ACUERDO para la rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2000-2006;⁸⁰ el Acuerdo para la Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012;⁸¹ el “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008–2012”;⁸² los lineamientos para la formulación del “Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012”;⁸³ los “Lineamientos para la elaboración de los Libros Blancos y Memorias Documentales”;⁸⁴ y el “Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018”.⁸⁵

Con justa razón, se ha sostenido que la rendición de cuentas es un postulado fundamental de la democracia (un requisito *sine qua non*), y que un gobierno democrático rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos, lo cual es una obligación frente al goberna-

- 79 En el campo internacional es de considerar que el programa de gasto público y rendición de cuentas financieras conocido por sus siglas en inglés PEFA, comprende 28 mediciones específicas para rastrear la calidad de los sistemas de gestión de las finanzas públicas aplicado en más de 75 países. *Vid.*, “Public Expenditure and Financial Accountability”. Disponible en: www.pefa.org (consultado en agosto de 2014).
- 80 *Vid.*, el “Acuerdo para la rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2000-2006”, publicado en el *DOF* el 14 de septiembre de 2005.
- 81 *Vid.*, el “Acuerdo para la rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012”, publicado en el *DOF* el 19 de diciembre de 2011.
- 82 *Vid.*, el “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012”, publicado en el *DOF* de 11 de diciembre de 2008.
- 83 *Vid.*, los “Lineamientos para la formulación del Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012”, publicados en el *DOF* de 18 de enero de 2012.
- 84 *Vid.*, los “Lineamientos para la elaboración de los Libros Blancos y Memorias Documentales”, publicados en el *DOF* de 10 de octubre de 2011.
- 85 Según ese Programa, se debe impulsar la transparencia y la rendición de cuentas con base en un principio básico plasmado en el artículo 134 constitucional. Asimismo, se reconoce la necesidad apremiante de construir un gobierno que se acerque a la ciudadanía con un enfoque moderno de innovación, por medio de una correcta Gestión para Resultados (GpR) y con una mejora de la rendición de cuentas. Igualmente, se considera necesario implementar, fortalecer y consolidar políticas que permitan el uso eficiente de los recursos, la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. *Vid.*, el *Decreto por el que se aprueba la actualización al Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018*, publicado en el *DOF* de 30 de agosto de 2013.

do, y supone la capacidad de las instituciones públicas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones en los distintos niveles del poder, lo que permite frenar y abatir la corrupción.⁸⁶

Pero no sólo eso, hoy se habla de una rendición de cuentas social, como mecanismo de control sobre el gobierno, basado en la ética pública, la transparencia y el diálogo, donde los servidores públicos explican y justifican su actuación a los ciudadanos, con un enfoque abierto a la intervención de la sociedad, donde se busca que la ciudadanía participe en las políticas públicas.

En relación con ello, con el nombre de ejercicios de rendición de cuentas a la sociedad (ERCS), se identifica una práctica iniciada en 2009, que consiste en promover que actores sociales se acerquen a una institución gubernamental para realizar una interacción temporal de pregunta-respuesta alrededor de temas de mutuo interés, muchos de ellos seleccionados por los propios actores sociales.⁸⁷

A lo anterior, no se puede dejar de añadir que la rendición de cuentas es un mecanismo de combate a la corrupción, consagrado en la Constitución Federal, en diversos preceptos, en que se indica que:⁸⁸

- Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier

86 Vid., Vargas Valdez, José Luis. "Corrupción y delitos electorales en México". Ello en la obra *Combate a la corrupción*, coordinada por Álvaro Vizcaíno Zamora, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011, pp. 94-95.

87 La idea general de los ERCS es transparentar la gestión del gobierno federal hacia la sociedad civil, mediante el diálogo constructivo con actores sociales interesados en, o afectados por, el quehacer de las instituciones gubernamentales. Los principales elementos en los ERCS son los siguientes: a) que la información que se manifiesta sea la exposición de temas relevantes de la institución ante los actores sociales; la respuesta por parte de las instituciones a las preguntas o recomendaciones que formulan los actores sociales; y la evaluación por parte de los actores sociales de la información brindada, así como de los resultados de tal gestión. Vid., MURILLO Flores, José Miguel Ángel y Carta Terrón, Pedro, *Diez años de transparencia y rendición de cuentas*, en la obra: "Combate a la corrupción", coordinada por Álvaro Vizcaíno Zamora, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011, p. 180.

88 Entre esos preceptos se encuentran los que se refieren a los deberes de los informes que los servidores públicos deben rendir de su gestión.

persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos;⁸⁹

- El organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados coordinará sus acciones con la ASF, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano;⁹⁰
- El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la CPEUM, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de la Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, pro-

89 *Vid.*, el artículo 6, Apartado A, fracción V, de la CPEUM.

90 *Vid.*, el artículo 6, Apartado A, fracción VIII, último párrafo, de la CPEUM.

ductividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar;

- Los titulares de Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y del Instituto Federal de Telecomunicaciones (INFETEL) presentarán anualmente un programa de trabajo y trimestralmente un informe de actividades a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión; comparecerán ante la Cámara de Senadores anualmente y ante las Cámaras del Congreso en términos del artículo 93 de la CPEUM;⁹¹
- En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país;⁹²
- El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de la deuda del gobierno del Distrito Federal, a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública;⁹³
- La Cámara de Diputados aprobará anualmente el PEF, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones

91 El Ejecutivo Federal podrá solicitar a cualquiera de las Cámaras la comparecencia de los titulares ante éstas. *Vid.*, el artículo 28, A, fracción VIII, de la CPEUM.

92 *Vid.*, el artículo 69, párrafo primero, de la CPEUM.

93 *Vid.*, el artículo 73, fracción VIII, de la CPEUM.

ciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos;⁹⁴

- La Cámara de Diputados revisará la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas;⁹⁵
- La Cámara de Diputados aprobará el PND en el plazo que disponga la ley;⁹⁶
- La Cámara de Senadores analizará la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso;⁹⁷

94 *Vid.*, el artículo 74, fracción IV, de la CPEUM.

95 La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, del artículo 74 constitucional; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la Federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de la Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo 79. *Vid.*, el artículo 74, fracción VI, de la CPEUM.

96 En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el plan se entenderá aprobado. *Vid.*, el artículo 74, fracción VII, de la CPEUM.

97 *Vid.*, el artículo 79, fracción II, de la CPEUM.

- La ASF deberá entregar a la Cámara de Diputados el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública, a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de su presentación, el cual se someterá a la consideración del pleno de dicha Cámara y tendrá carácter público;⁹⁸
- Quien ocupe provisionalmente la presidencia de la República entregará al Congreso de la Unión un informe de labores en un plazo no mayor a diez días, contados a partir del momento en que termine su encargo;⁹⁹
- El presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días, informando previamente de los motivos de la ausencia a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente en su caso, así como de los resultados de las gestiones realizadas. En ausencias mayores a siete días, se requerirá permiso de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente;¹⁰⁰
- Los secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos;¹⁰¹
- Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas;¹⁰²
- Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal,

98 *Vid.*, el artículo 76, fracción II, de la CPEUM.

99 *Vid.*, el artículo 84, párrafo segundo, de la CPEUM.

100 *Vid.*, el artículo 88 de la CPEUM.

101 *Vid.*, el artículo 93, párrafo primero, de la CPEUM.

102 *Vid.*, el artículo 93, párrafo segundo, de la CPEUM.

mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción;¹⁰³

- El fiscal general de la República presentará anualmente a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión un informe de actividades. Comparecerá ante cualquiera de las Cámaras cuando se le cite a rendir cuentas o a informar sobre su gestión;¹⁰⁴
- El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley;¹⁰⁵
- Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas;¹⁰⁶
- Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública;¹⁰⁷
- Los estados no pueden hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan

103 *Vid.*, el artículo 93, párrafo cuarto, de la CPEUM.

104 *Vid.*, el artículo 102, Apartado A, fracción IV, último párrafo, de la CPEUM.

105 *Vid.*, el artículo 102, Apartado B, párrafo noveno, de la CPEUM.

106 En los estados, los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Federal. *Vid.*, el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la CPEUM.

107 *Vid.*, el artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, de la CPEUM.

inminente, que no admita demora. En estos casos, darán cuenta inmediata al presidente de la República;¹⁰⁸

- La Asamblea Legislativa está facultada para revisar la cuenta pública del año anterior, por conducto de su entidad de fiscalización del Distrito Federal;¹⁰⁹ y
- Una vez que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos (Pemex) y sus organismos subsidiarios, y Comisión Federal de Electricidad (CFE), se conviertan en empresas productivas del Estado de conformidad con las leyes que se expidan para tal efecto en términos del transitorio tercero del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía, no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía contenidas en las fracciones I a V del transitorio vigésimo de ese Decreto, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales se encuentren en funciones sus consejos de administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.¹¹⁰

En complemento del texto constitucional, es de considerar que diversas leyes secundarias instituyen a la rendición de cuentas en su normatividad. Este es el caso, por ejemplo de la LFPRH que dispone que:

- Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de la LFPRH deberán observar que la administración de los recursos públicos

108 *Vid.*, el artículo 118, fracción III, de la CPEUM.

109 Ello conforme a los criterios establecidos en la fracción VI del artículo 74, en lo que sean aplicables.

La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Asamblea Legislativa dentro de los diez primeros días del mes de junio. Este plazo, así como los establecidos para la presentación de las iniciativas de la ley de ingresos y del proyecto del presupuesto de egresos, solamente podrán ser ampliados cuando se formule una solicitud del Ejecutivo del Distrito Federal suficientemente justificada a juicio de la Asamblea.

Vid., el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso c), de la CPEUM.

110 *Vid.*, el penúltimo párrafo del transitorio vigésimo del "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía", publicado en el DOF el 20 de diciembre de 2013.

federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género;¹¹¹

- Unidad responsable es al área administrativa de los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos, las dependencias y, en su caso, las entidades que está obligada a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad;¹¹²
- Los ejecutores de gasto (el Poder Legislativo; el Poder Judicial; los entes autónomos; los tribunales administrativos; la fiscalía general de la República; la presidencia de la República; las dependencias, y las entidades) están obligados a rendir cuentas por la administración de los recursos públicos en los términos de la LFPRH y demás disposiciones aplicables;¹¹³
- La SHCP y la Función Pública podrán suscribir con las dependencias y entidades, convenios o bases de desempeño, cuya vigencia podrá exceder el ejercicio fiscal correspondiente, a fin de establecer compromisos de resultados y medidas presupuestarias que promuevan un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, así como una efectiva rendición de cuentas;¹¹⁴
- Para evitar la duplicidad de funciones, promover la eficiencia y eficacia en la gestión pública, modernizar y mejorar la prestación de los servicios públicos, promover la productividad en el desempeño de las funciones de las dependencias y entidades y reducir gastos de operación, el Ejecutivo Federal deberá emitir un programa, en concordancia con el PND, el cual deberá considerar simplificar los procesos internos y eliminar aquellos que no es-

111 *Vid.*, el artículo 1 de la LFPRH.

112 *Vid.*, el artículo 2, fracción LVII, de la LFPRH.

113 *Vid.*, el artículo 4 de la LFPRH.

114 *Vid.*, el artículo 45, párrafo segundo, de la LFPRH.

tán relacionados con las actividades sustantivas del ente público contribuyendo a la transparencia y a la rendición de cuentas,¹¹⁵ y

- Con el objeto de mejorar la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto federalizado, la SHCP mediante firma de convenio con las entidades federativas y la ASF, así como con la participación que corresponda a las autoridades federales competentes, fortalecerá todas las acciones de coordinación para evaluar el correcto uso de los recursos públicos.¹¹⁶

Otros ejemplos de leyes secundarias que instauran la rendición de cuentas, son las siguientes: la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (por ejemplo, en los artículos 14, fracción II; 28; 37; 41, y 85, fracción VIII); la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (artículo 8, fracción IV); y la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) (en los artículos 4, fracción I; 19, fracción VI; y 68, así como en el Capítulo V: "De la Información Financiera Relativa a la Evaluación y Rendición de Cuentas"-artículos 79 a 83- y en el transitorio noveno, fracción III).

Sin duda, la rendición de cuentas conlleva a que la información gubernamental se abra al escrutinio público para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, utilizarla como mecanismo

115 Ese Programa deberá publicarse en el DOF, a más tardar el 30 de agosto del primer año de gobierno de la administración del Ejecutivo Federal. Ese Programa será obligatorio para todas las dependencias y entidades. *Vid.*, el artículo 61 de la LFPRH.

116 La SHCP, las entidades federativas y la ASF, así como las autoridades federales competentes deberán:

- Establecer acciones para mejorar la evaluación, transparencia y eficiencia en el ejercicio del gasto federalizado en los tres órdenes de gobierno, conforme a los principios del artículo 1 de la LFPRH;
- Promover mecanismos de participación ciudadana en el seguimiento del gasto público, así como la publicación de información presupuestaria accesible y transparente para la ciudadanía, e
- Informar al Congreso de la Unión y a la respectiva legislatura local, sobre el ejercicio del presupuesto y de los avances de los objetivos establecidos en el PND y en los respectivos planes locales de desarrollo, en los términos de las disposiciones aplicables.

Vid., el artículo 84 de la LFPRH.

para sancionar en las urnas o mediante la promoción de responsabilidades (civiles, administrativas, políticas, penales o resarcitorias) a los servidores públicos que hayan incumplido con el ejercicio cabal de su función. Igualmente, como mecanismo para premiar el correcto ejercicio de la función pública, esencialmente, mediante el voto en las urnas.

Finalmente, es de apuntar que la rendición de cuentas como instrumento de combate a la corrupción, se concretiza en los informes que se rinden dentro de un mismo poder o ente público; los que se presentan por un poder u organismo a otro, y, sobre todo, los que los entes públicos rinden a la ciudadanía.

La fiscalización como instrumento para combatir la corrupción

La fiscalización es un elemento esencial para el combate a la corrupción y para la gobernabilidad y el desarrollo de las sociedades, que se incrusta en los sistemas políticos, habitualmente, a través de la representación popular y de la división de poderes.

En nuestro país, desde la Constitución de 1824, se instituyó la facultad exclusiva del Congreso General para fiscalizar (tomar anualmente cuentas) al gobierno Federal y del Distrito Federal.¹¹⁷ Ello con apoyo en la entonces Contaduría Mayor de Hacienda, ahora ASF.

En la actualidad, la CPEUM (en sus artículos 74, fracciones II y VI, y 79) asigna la revisión de la Cuenta Pública Federal a la Cámara de Diputados, quien realiza esa revisión a través de la ASF. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

117 La primera legislación secundaria en la materia fue Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública de 1824.

Esa revisión, tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el PEF y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Esa revisión, posee significación jurídica y política, ya que en el orden constitucional otorga dicha facultad fiscalizadora al pueblo, quien la ejerce a través de sus representantes (diputados), para vigilar y examinar la legalidad y exactitud en el manejo de la Hacienda Pública Federal.

Es de recordar que ni en el Estado del Medioevo ni en el del Renacimiento se elaboraron normas fundamentales referentes al control del gasto público de un país. Incluso en el Estado monárquico absolutista, el poder real era considerado como propietario feudal de los impuestos, de los que disponía a su capricho y voluntad. Fueron los Estados de la democracia constitucional los primeros en establecer en sus leyes fundamentales la facultad de sus pueblos de participar en las decisiones acerca del gasto público.¹¹⁸

Es en Inglaterra, desde los primeros tiempos del constitucionalismo inglés, que el Parlamento atendió las tareas relativas al control económico de los monarcas. Y es a partir del siglo XVIII que los representantes populares de los países más adelantados de occidente empezaron a preocuparse seriamente por controlar el gasto público, como el medio más eficaz para evitar el incremento de las cargas fiscales.

Hoy la función de fiscalización del gasto público es uno de los instrumentos cardinales de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo, tanto para influenciar el diseño de las políticas públicas, como para vigilar su implementación y frenar y combatir la corrupción, así como la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales.¹¹⁹

118 *Vid.*, *Semanario Judicial de la Federación*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, Sala Auxiliar, Informe 1970, Parte III, p. 90.

119 *Vid.*, Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000, pp. 33. Igualmente, del mismo autor, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación, 2002, pp. 12 y 13.

En ese contexto, en la actualidad es común que el Estado otorgue el control financiero a un órgano representativo del mismo, llámese Parlamento, Congreso, Asamblea Legislativa..., para que examine detenidamente la manera en que se aplicó el gasto público.¹²⁰ Esto en el entendido de que para garantizar la regularidad de las operaciones financieras gubernamentales no es suficiente que se prevenga que ellas deben sujetarse a una serie de disposiciones (por ejemplo, la Ley de Ingresos, el PEF...), sino que es indispensable establecer un régimen de control eficaz para evitar los actos de corrupción o las irregularidades que pretendan cometerse y reprimir las que se hayan cometido y, en su caso, fincar las responsabilidades a que haya lugar.¹²¹

En nuestro país, a nivel federal, el ejemplo típico de fiscalización es la revisión de la Cuenta Pública Federal, llevada a cabo por la Cámara de Diputados, a través de la ASF.¹²²

En el ámbito estatal y del Distrito Federal, los prototipos de fiscalización son las revisiones que los poderes legislativos locales llevan a cabo respecto de las cuentas (del ejercicio presupuestal) que rinden los gobernadores, el jefe de Gobierno, en el caso del Distrito Federal. Ello a través de las entidades de fiscalización superior locales.

Ahora bien, la fiscalización que realiza la ASF abarca los ingresos y egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales. La ASF también lleva a cabo auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales; e igualmente fiscaliza directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los

120 Asevera Cecilia Mora Donato que si los parlamentos del siglo XIX fueron los grandes legisladores, los de la época contemporánea son esencialmente controladores, siendo instrumento básico de control la fiscalización superior. *Vid.*, Mora-Donatto, Cecilia, *Función presupuestaria o financiera, Facultades del Congreso en materia presupuestaria*, Antología, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, Centro de Producción Editorial, 2004, pp. 21 y 22.

121 *Vid.*, FRAGA, Gabino, *op. Cit.*, p. 346.

122 El nombre de ASF es el que la otrora Ley de Fiscalización Superior de la Federación le asignó y que prevalece en la actual LFRCF, ya que en el texto constitucional sólo se le conoce por su función como *entidad de fiscalización de la Federación*.

municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales. Además, fiscaliza los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

Para esa revisión, la Cámara de Diputados, luego de que recibe la Cuenta Pública Federal, que anualmente le debe presentar el titular del Poder Ejecutivo Federal, la turna a la ASF; ésta, entrega un informe del resultado de la revisión a la Cámara de Diputados, a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de dicha Cuenta. Ese Informe, se somete a la consideración del pleno de dicha Cámara y entonces tendrá carácter público,¹²³ pudiendo ser consultado en las páginas electrónicas de la Cámara y de la ASF, quedando abierto al escrutinio y evaluación ciudadana.

Tal fiscalización, la define el artículo 2, fracción X, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRFC) como la facultad de la ASF para revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública. Es un ejemplo de control externo, "a extramuros", pues la exigencia de responsabilidades corresponde a un órgano ajeno al ente fiscalizado. Esa fiscalización, por regla general, es *ex post* (posterior al ejercicio del gasto).¹²⁴ Su fundamento principal se halla en los artículos 74, 79 y 134 constitucionales.

123 Dentro de dicho informe se incluirán las auditorías practicadas, los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas y la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como un apartado específico con las observaciones de la ASF que incluya las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado sobre las mismas.

124 En cuanto al tiempo en que se llevan a cabo los controles, éstos se clasifican en previos, concomitantes y posteriores. El previo (*ex ante*) es un control preventivo, que se realiza antes de que se ejecute la actividad a controlar; se centra en el establecimiento de criterios y en la creación de normas que sirvan de base para realizar después otro tipo de control; y, también puede consistir en la oportunidad o conveniencia de realizar la actividad que se está juzgando. El control concomitante es el que se realiza durante la ejecución del acto, desde su inicio hasta su conclusión. El control posterior (*ex post* o *a posteriori*) es el que se ejerce una vez que ha terminado el acto, cuando éste ya está consumado.

Es de destacar que en su labor de fiscalización, la ASF realiza funciones de investigación y de determinación de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, y finca directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes. También promueve ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades, y presenta denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tiene la intervención que señala la LFRCF.¹²⁵

Para esa fiscalización, existe el deber de los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas de facilitar los auxilios que requiera la ASF y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley.¹²⁶

De esa fiscalización, en los últimos años, destacan dos reformas constitucionales:

- La primera, ocurrida en 1999, cuando se crea la ASF y se la dota de autonomía técnica y de gestión,¹²⁷ y
- La segunda, acaecida en 2008, en materia de gasto público federal,¹²⁸ en que, entre otros cambios, se faculta al Congreso de

125 Guillermo Haro Bélches señala varias líneas estratégicas para mejorar los procesos de fiscalización y rendición de cuentas de la ASF. *Vid.*, HARO BÉLCHEs, Guillermo, *Fiscalización Superior. Avances y retos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010, pp. 215 a 221.

126 Los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la ASF, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley.

127 *Vid.*, Licona Vite, Cecilia, *Revisión de la Cuenta Pública Federal en México. Antecedentes, situación actual y perspectivas*, publicada en la Revista Quórum Legislativo, Número 84, de la Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LIX Legislatura, México, enero-marzo 2006.

128 *Vid.*, Licona Vite, Cecilia, *Estudio a la reforma constitucional de gasto público de 2008*, publicada en "Expediente Parlamentario 21", Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, diciembre de 2009.

la Unión para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.¹²⁹

De la existencia y labor de la ASF, en específico, es de anotar que es normal que los Estados contemporáneos hayan adoptado medidas necesarias para garantizar a los ciudadanos una mejor y más transparente gestión y rendición de cuentas públicas de los servidores públicos, y prevención, detección y combate a la corrupción, mediante la fiscalización superior.

En este sentido, hoy una medida fundamental para el control del gasto público es la que ejercen las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) de los diferentes países del mundo. Tal es el caso, por ejemplo, de la *Government Accountability Office* de los Estados Unidos de América (también conocida como el “perro guardián” del Congreso de los Estados Unidos de América); de la Auditoría General de la Nación de Argentina; de la Contraloría General de la República de Costa Rica; de la Contraloría General del Estado de Ecuador; de la Contraloría General de la República de Chile; de la Contraloría General de la República de Colombia; del Tribunal Federal de Cuentas de Alemania; del Tribunal de Cuentas de Italia; del Tribunal de Cuentas de Francia; del Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil; del Tribunal de Cuentas de Uruguay; y de la ASF de México.

Hoy esas entidades se encuentran agrupadas en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus si-

129 La base legal primordial de esa fiscalización se halla en la LFRCF, de 2009, que abrogó a otrora la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de 2000. Empero, muchos otros ordenamientos inciden en el marco jurídico de la fiscalización, cual es el caso de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley General de Contabilidad Gubernamental; la Ley General de Deuda Pública; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; y la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas; por señalar sólo algunos ejemplos.

glas en inglés),¹³⁰ que cuenta con 192 miembros de pleno derecho y 5 miembros asociados¹³¹.

El control que llevan a cabo esas entidades, innegablemente, ha sido reconocido como premisa necesaria para la estabilidad y el desarrollo de los Estados y como mecanismo para el combate a la corrupción.

Ello es así, pues el control que llevan a cabo las EFS tiene como objetivos primarios la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos; la búsqueda de una gestión rigurosa; y la regularidad en la acción administrativa, así como la información, tanto a los poderes públicos, como a la ciudadanía, mediante la publicación de informes imparciales.

Lo anterior, sin que pase inadvertido que, en complemento de la fiscalización o control externo que realiza la ASF en nuestro país, y sus homologas en las entidades federativas, existe el llamado control interno o fiscalización interna, que se lleva a cabo por una institución situada, orgánica y funcionalmente, dentro del poder que se fiscaliza. Ello para investigar, comprobar y, en su caso, sancionar sobre la legalidad y eficiencia con que sus órganos actúan o han actuado conforme a las funciones asignadas. Se trata de un autocontrol en el que las instancias que

130 La INTOSAI es un organismo autónomo, independiente y apolítico. Es una organización no gubernamental con un estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). La INTOSAI fue fundada en el año 1953 a iniciativa del entonces Presidente de la EFS de Cuba, Emilio Fernández Camus. En 1953 se reunieron 34 EFS para el primer Congreso de la INTOSAI en Cuba. La INTOSAI también ha sido objeto de fiscalización. Por ejemplo, del 3 al 7 de marzo de 2014 tuvo lugar en la sede de la Secretaría General de la INTOSAI en Viena la auditoría de los estados financieros de esa Organización, correspondientes al ejercicio 2013. *Vid.*, Actualidades de la INTOSAI. Disponible en: <http://www.intosai.org/es/actualidades.html> (consultada en agosto de 2014).

131 La INTOSAI es la organización central para la fiscalización pública exterior. Desde hace más de 50 años, ha proporcionado un marco institucional para la transferencia y el aumento de conocimientos para mejorar a nivel mundial la fiscalización pública exterior y, por lo tanto, fortalecer la posición, la competencia y el prestigio de las distintas EFS en sus respectivos países. De acuerdo al lema: *Experientia mutua omnibus prodest*, el intercambio de experiencias entre los miembros de la INTOSAI y los consiguientes descubrimientos y perspectivas constituyen una garantía para que la fiscalización pública avance continuamente hacia nuevas metas. *Vid.*, Acerca de la INTOSAI. Disponible en: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html> (consultada en agosto de 2014).

Es de mencionar que en el periodo 2007-2010, la presidencia de la INTOSAI la ocupó la ASF de México.

lo ejercen tienen facultades de investigación e imponen las sanciones administrativas, mediante un procedimiento que establece la ley para los servidores públicos que falten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones.

El ejemplo típico de ese control interno es el que efectúan, dentro de la Administración Pública Federal (APF), a lo largo del ejercicio fiscal vigente, la SHCP y la Secretaría de la Función Pública (SFP) (ésta, particularmente, por medio de sus órganos internos de control).¹³²

Asimismo, en el ámbito federal, hay órganos que desempeñan la función de control interno en el Poder Judicial; en el Poder Legislativo; y en los organismos constitucionalmente autónomos.¹³³

Por lo que hace a la base constitucional del control interno, es de tener en cuenta que se localiza en el Título Cuarto “De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado”, esencialmente en los artículos 108, 109 y 113. La base legal primordial, en el ámbito federal, se halla en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Acerca de ese control interno, resultan relevantes las reformas a la LOAPF, publicadas el 2 de enero de 2013, porque se instituye que los titulares de las dependencias y entidades de la APF serán responsables de mantener el control interno y de gestión de la dependencia o entidad que en-

132 Es de comentar que en 2003 surgió la SFP. Ello en sustitución de la otrora Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

133 Es de señalar que actualmente son órganos constitucionales autónomos: el Banco de México (BANXICO); la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); el Instituto Nacional Electoral (INE), antes Instituto Federal Electoral (IFE); el Instituto Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI); el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE); el Instituto Federal de Telecomunicaciones (INFETEL); la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE); el organismo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados; el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), y la Fiscalía General de la República (FGR, que sustituirá a la Procuraduría General de la República). Está pendiente de agregarse el órgano federal anticorrupción, cuya creación está en proceso de reforma constitucional.

cabecen, con el apoyo de unidades de auditoría preventiva.¹³⁴ Además, se prevé que desaparezca la SFP, y que la desaparición y la transferencia de las atribuciones de la SFP entrarán en vigor en la fecha en que se dé existencia jurídica, y entre en funciones, el órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción. Así lo dispone el Transitorio Segundo de dicha reforma:

Segundo.- Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar.

Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto.

Del citado órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción, es de comentar que en la fecha de terminación de la presente investigación, se encontraba en la Cámara de Diputados, en estudio y dictamen, la Minuta con proyecto de decreto, que reforma los artículos 73, 107,

134 También se advierte que las unidades de auditoría preventiva se regirán por las leyes y disposiciones sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, fiscalización superior, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, responsabilidades, combate a la corrupción y otras afines a la materia, así como por las disposiciones generales que emita la SHCP respecto de dichos asuntos, sobre la organización, funcionamiento y supervisión de los sistemas de control interno, además de las de auditoría preventiva, mejora de gestión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y presentación de informes por parte de dichas unidades.

109, 113, 114 y 116, y adiciona el 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, la cual fue enviada por el Senado de la República el 13 de diciembre de 2013.¹³⁵

En términos de dicha Minuta:

- Se creará un órgano federal responsable de combatir la corrupción, encargado de la prevención, investigación y sanción de las responsabilidades administrativas que deriven de los hechos de corrupción así calificados por la ley, cometidos por los servidores públicos de la Federación, así como por cualquier persona física o moral involucrada en tales hechos o que resulte beneficiada por los mismos y, en vía de atracción, conocerá de aquellos hechos competencia de las entidades federativas y los municipios, en los términos que establezca la ley.¹³⁶ Para tal efecto, las unidades de auditoría interna de los poderes y órganos públicos deberán, en los términos y plazos que disponga la ley, informar al órgano responsable de combatir la corrupción, sobre los procedimientos de responsabilidades a su cargo, incluyendo las investigaciones que se encuentren realizando y las sanciones que hayan impuesto a los servidores públicos durante el periodo correspondiente, así como las acciones de prevención en materia de combate a la corrupción que hayan llevado a cabo;¹³⁷

135 *Vid.*, la Minuta con proyecto de decreto, que reforma los artículos 73, 107, 109, 113, 114 y 116, y adiciona el 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada Gaceta Parlamentaria, año XVII, número 3954-II, martes 4 de febrero de 2014.

136 Ese órgano podrá atraer investigaciones e imponer sanciones administrativas a servidores públicos de la Federación, por hechos diversos de los calificados como corrupción, siempre que en los términos que prevea la ley concurran razones suficientes que justifiquen su conocimiento directo.

137 Ese órgano federal responsable de combatir la corrupción desarrollará programas y acciones para difundir y promover la ética y la honestidad en el servicio público, así como la cultura de la legalidad. Igualmente, podrá emitir recomendaciones particulares o de carácter general a los órganos públicos de los tres órdenes de gobierno, orientadas a mejorar los procedimientos administrativos y prevenir las prácticas de corrupción.

Ese órgano tendrá un Consejo Consultivo integrado por el titular de dicho órgano, quien lo presidirá; tres ciudadanos nombrados por la Cámara de Senadores; un representante del Poder Ejecutivo; un representante de la ASF, y un representante del organismo garante a que se refiere el artículo 6 de la Constitución.

- El Congreso de la Unión expedirá la ley general en materia de responsabilidades de los servidores públicos y combate a la corrupción, cuya aplicación corresponderá a la Federación, las entidades federativas y los municipios, en los términos que establezca la misma;¹³⁸
- La ley fijará las bases del sistema nacional de combate a la corrupción, para la coordinación entre el órgano responsable de combatir la corrupción, las instancias de procuración de justicia, el organismo garante en materia de transparencia y acceso a la información, la ASF, y los órganos equivalentes en las entidades federativas, para el mejor desempeño de sus respectivos mandatos;

Ese órgano será autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y estará dirigido por un Titular nombrado por la Cámara de Senadores a propuesta de los Grupos Parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, siguiendo el proceso establecido en la ley.

El titular de tal órgano deberá cumplir los mismos requisitos que se establecen en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Federal, excepto el de licenciado en derecho; desempeñará su encargo por un período de siete años improrrogable; sólo podrá ser removido en los términos del Título Cuarto de la Constitución, y no podrá tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales o de beneficencia.

- 138 En dicha ley, se determinarán las obligaciones de los servidores públicos a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus empleos, cargos y comisiones; las responsabilidades y sanciones administrativas que deriven de hechos calificados como de corrupción y de los cuales conocerán los órganos a que se refiere el artículo 113 de la Constitución; las demás responsabilidades y sanciones administrativas, de las cuales conocerán las autoridades competentes de los poderes y órganos públicos; así como los procedimientos y la competencia de los órganos y autoridades referidos. Las sanciones administrativas consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas que deberán tomar en consideración los daños y perjuicios patrimoniales causados. En los casos de corrupción, la sanción económica considerará además los beneficios obtenidos. En ningún caso las sanciones excederán de tres tantos los beneficios obtenidos o los daños y perjuicios causados. Los procedimientos para la aplicación de las sanciones, se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza. El Congreso de la Unión y las Legislaturas locales, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes relativas a esas sanciones. El cobro de las sanciones económicas que imponga el órgano responsable de combatir la corrupción lo realizará directamente a través del procedimiento administrativo de ejecución que señale la ley.

Esa ley general establecerá, entre otros aspectos, los tipos penales en materia de corrupción y sus sanciones, así como el funcionamiento y organización del órgano responsable de combatir la corrupción.

- La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa;¹³⁹
- La ley determinará las sanciones penales por causa de enriquecimiento ilícito, a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar;¹⁴⁰
- Las entidades federativas, en los términos de la ley general en materia de responsabilidades de los servidores públicos y combate a la corrupción, establecerán órganos especializados con plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, que serán competentes para la aplicación de dicha ley en las entidades federativas y sus municipios;¹⁴¹
- Las autoridades de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, incluyendo las unidades de auditoría interna, colaborarán y prestarán auxilio al órgano responsable de combatir la corrupción y a los órganos especializados señalados en el párrafo anterior, en los términos que fije la ley;
- En el cumplimiento de sus atribuciones los órganos responsables de combatir la corrupción no estarán limitados por los secretos bancario, fiduciario ni fiscal;
- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, será sancionada en los términos de la legislación penal aplicable, y la ley general en materia de responsabilidades de los servidores públicos y combate a la corrupción;

139 Ello se hará tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones. Cuando dichos actos u omisiones sean calificados por la ley como de corrupción, los plazos de prescripción no serán inferiores a cinco años.

140 La ley sancionará con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

141 Dichos órganos serán dirigidos por un titular, quien desempeñará su encargo por un periodo improrrogable de siete años y estará sujeto a los requisitos que establezca dicha ley. Su nombramiento estará a cargo de las legislaturas de las entidades federativas.

- Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las constituciones locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y la ley general en materia de responsabilidades de los servidores públicos y combate a la corrupción;
- El amparo contra sentencias definitivas, laudos, o resoluciones que pongan fin al juicio, o al procedimiento administrativo sancionador del órgano federal responsable de combatir la corrupción y de los órganos especializados de las entidades federativas, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente de conformidad con la ley, y
- El Congreso queda facultado para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones, los cuales tendrán a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para conocer de las impugnaciones en contra de sanciones a los servidores públicos de la Federación por responsabilidad administrativa, impuestas por autoridades distintas al órgano federal responsable de combatir la corrupción.

Según la configuración que da la minuta de referencia, el órgano federal responsable de combatir la corrupción y los órganos especializados de las entidades federativas, ejercerán un control externo, y su tarea principal será la de fincar responsabilidades administrativas derivadas de hechos de corrupción.¹⁴²

142 Es de mencionar que relacionada con el combate a la corrupción, el 17 de octubre de 2012, se publicó la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, cuyo objeto es proteger el sistema financiero y la economía nacional, estableciendo medidas y procedimientos para prevenir y detectar actos u operaciones que involucren recursos de procedencia ilícita, a través de una coordinación interinstitucional, que tenga como fines recabar elementos útiles para investigar y perseguir los delitos de operaciones con

Es de mencionar que las reformas y adiciones constitucionales planteadas por dicha minuta son acordes con las diversas convenciones internacionales que nuestro país ha firmado en materia de anticorrupción; asimismo, se apegan a los objetivos de la Organización Mundial de Parlamentarios Contra la Corrupción (GOPAC),¹⁴³ la cual –dicho sea de paso– elaboró un manual para legisladores sobre la función de fiscalización que corresponde ejercer al Congreso en los sistemas presidenciales, destinado a mejorar la rendición de cuentas democrática a nivel mundial.¹⁴⁴ Además, llevó a cabo el Foro “Los legisladores nacionales y el derecho internacional en la lucha por la rendición de cuentas”, en la Ciudad de Panamá, Panamá, el 27 de noviembre de 2013.

A lo anterior, es de añadir que en las entidades federativas existen instancias que llevan a cabo funciones de control al interior de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo y, en general, de los poderes Judicial y Legislativo, así como de los organismos locales con autonomía constitucional. Esas instancias, coexisten con el control externo que realizan entidades de fiscalización superior locales.

Finalmente, es de valorar que el auténtico soporte de la democracia es la confianza de la sociedad, fundada en la edificación de sistemas de fiscalización (control externo y control interno), de transparencia y de rendición de cuentas de la actividad gubernamental. Esto como un derecho humano de los ciudadanos a conocer y vigilar el patrimonio común, como resultado de su contribución a los gastos del Estado.¹⁴⁵

recursos de procedencia ilícita, los relacionados con estos últimos, las estructuras financieras de las organizaciones delictivas y evitar el uso de los recursos para su financiamiento.

143 La GOPAC es una red internacional de parlamentarios dedicados a la buena gobernabilidad y a combatir la corrupción en todo el mundo. *Vid.*, la página de la GOPAC. Disponible en: <http://gopacnetwork.org/es/> (consultada en agosto de 2014).

144 *Vid.*, “Cómo mejorar la rendición de cuentas democrática a nivel mundial”. Disponible en: http://gopacnetwork.org/Docs/CO_Handbook_ES.pdf (consultado en agosto de 2014).

145 *Vid.*, el Mensaje del C.P.C. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación, en la ceremonia del 183 aniversario de la fiscalización superior en México, 16 de noviembre de 2007, Ciudad de México.

Conclusiones

- La corrupción es tan antigua como el desarrollo de los pueblos. Es un problema que ha existido en todos los tiempos, culturas y sistemas políticos. Es una plaga con consecuencias varias, como también son diversas las causas que la generan. Es un fenómeno al que siempre se ha buscado combatir.
- En México, desde la base de la Constitución Federal, y con la expedición de diversos ordenamientos jurídicos, se ha buscado combatir la corrupción. Asimismo, México ha celebrado instrumentos internacionales con ese propósito.
- En nuestro país, hay una apreciación de la población de que se padece un grave problema de corrupción.
- La rendición de cuentas y la fiscalización son instrumentos para el combate de la corrupción, que encuentran su base fundamental en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tratados internacionales de combate a la corrupción, en leyes secundarias, así como en planes nacionales de desarrollo, y en otros documentos, como acuerdos y programas.
- La aplicación de la rendición de cuentas y la fiscalización al ciclo presupuestario son medulares para combatir la corrupción.
- La rendición de cuentas es un postulado imprescindible de la democracia; es un mecanismo fundamental para responder a las necesidades de la sociedad, conseguir la confianza ciudadana en las instituciones del Estado, y fortalecer la democracia. No sólo se extiende a todas aquellas personas que reciben y ejercen recursos públicos, sino a todos los ámbitos de la gestión pública.
- La rendición de cuentas se lleva a cabo de diversos modos, siendo uno de los principales la revisión de las cuentas públicas. Otro es la presentación de informes.

- La fiscalización es un elemento esencial para la gobernabilidad y el desarrollo de las sociedades, que se incrusta en los sistemas políticos, habitualmente, a través de la representación popular y de la división de poderes.
- La fiscalización del gasto público es una de las herramientas medulares, tanto para combatir la corrupción, así como la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales. En nuestro país, el ejemplo típico de fiscalización es la revisión de la Cuenta Pública Federal, llevada a cabo por la Cámara de Diputados, a través de la ASF.
- La fiscalización que realiza la ASF es un ejemplo de control externo, el cual se complementa con el llamado control interno o fiscalización interna, que se lleva a cabo por una institución situada, orgánica y funcionalmente, dentro del poder que se fiscaliza.
- En el campo de la fiscalización y rendición de cuentas, hoy está en proceso una reforma para crear un órgano federal responsable de combatir la corrupción, encargado de la prevención, investigación y sanción de las responsabilidades administrativas que deriven de los hechos de corrupción.

Referencias bibliográficas

Álvarez Flores, Carlos Alejandro. "Alteración de las funciones públicas para conseguir una ventaja privada", en: *Combate a la corrupción*, coordinada por Álvaro Vizcaíno Zamora, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011.

Arratia Pineda, Ana Laura y Camargo Mata, Ismael. "Acciones anticorrupción en los ámbitos estatales", en: *Combate a la corrupción*, coordinada por Álvaro Vizcaíno Zamora, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011.

Buendía Madrigal, Alberto. "Corrupción: participación de las instituciones", en: *Combate a la corrupción*, coordinada por Álvaro Vizcaíno Zamora, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011.

Cangas Hernández, Luis Felipe. "La corrupción y la seguridad nacional, en: *Combate a la corrupción*, coordinada por Álvaro Vizcaíno Zamora, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011.

Figuroa Cuevas, José Luis. "La corrupción legitimada" en: *Combate a la corrupción*, coordinada por Álvaro Vizcaíno Zamora, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011.

Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, S. A., 1979.

Fromow Rangel, María de los Ángeles. "Reflexiones sobre el fenómeno de la corrupción", Tercer Congreso Iberoamericano y Cuarto Congreso Mexicano de Derecho Administrativo, organizado conjuntamente por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán y el Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Acatlán, 25 de marzo de 2011.

Galán Baños, Israel y Andrade Ruíz, Carlos. *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, marzo de 2003.

González Gómez, Javier. "La corrupción en México: entre el desánimo público y la falta de institucionalidad", en: *Combate a la corrupción*, coordinada por Álvaro Vizcaíno Zamora, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011.

Haro Bélches, Guillermo. *Fiscalización Superior. Avances y retos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010.

Licona Vite, Cecilia. "Revisión de la Cuenta Pública Federal en México. Antecedentes, situación actual y perspectivas", *Revista Quórum Legislativo*, número 84, de la Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, LIX Legislatura, México, Enero-Marzo 2006.

"Estudio a la reforma constitucional de gasto público de 2008", *Expediente Parlamentario 21*, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, México, diciembre de 2009.

Loewenstein, Kart. *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Editorial Ariel, 1983.

Mora-Donatto, Cecilia. *Función presupuestaria o financiera, Facultades del Congreso en materia presupuestaria*, Antología, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Grupo Parlamentario del PRD, Centro de Producción Editorial, 2004.

Murillo Flores, José Miguel Ángel y Carta Terrón, Pedro. "Diez años de transparencia y rendición de cuentas", en la obra: *Combate a la corrupción*, coordinada por Álvaro Vizcaíno Zamora, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011.

Nevado-Batalla Moreno, Pedro T. "Cumplimiento de la legalidad en la nueva cultura de gestión pública: propuesta y realidades en la lucha contra la corrupción", en: *Análisis jurídico, económico y político de la corrupción*, coordinada por Bruno Ariel Rezzoagli, México, Editorial Porrúa, Universidad Anáhuac, Facultad de Derecho, 2005.

Quiroz Acosta, Enrique. *Lecciones de derecho constitucional. Segundo Curso*, México, Editorial Porrúa, 2002.

Serra Rojas, Andrés. *Derecho administrativo. Segundo Curso*, México, Editorial Porrúa, 2000.

Ugalde, Luis Carlos. *Vigilando al Ejecutivo*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 2000.

Ugalde, Luis Carlos. *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación, 2002.

Vargas Valdez, José Luis. "Corrupción y delitos electorales en México", en: *Combate a la corrupción*, coordinada por Álvaro Vizcaíno Zamora, México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, 2011.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención Interamericana contra la Corrupción.

Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales.

Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación (abrogada).

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

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

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Ley General de Deuda Pública.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento de la Cámara de Diputados.

Otras fuentes

Acerca de la INTOSAI. Disponible en: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html> (consultada en agosto de 2014).

Actualidades de la INTOSAI. Disponible en: <http://www.intosai.org/es/actualidades.html> (consultada en agosto de 2014).

ACUERDO para la rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2000-2006.

Acuerdo para la rendición de cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012.

ACUERDO por el que se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente.

ACUERDO A/011/14 por el que se crea la Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción y se establecen sus atribuciones.

Acuerdo Político Nacional Pacto por México.

Código de Hammurabi, Federico Lara Peinado traductor, comentarista y preparador de la primera edición realizada por la Editora Nacional en Madrid, España, en 1982.

Cómo mejorar la rendición de cuentas democrática a nivel mundial. Disponible en: http://gopacnetwork.org/Docs/CO_Handbook_ES.pdf (consultado en agosto de 2014).

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 20 al 26 de agosto de 1789, aceptada por el Rey de Francia el 5 de octubre de 1789.

Decreto por el que se aprueba la actualización al Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018.

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013.

DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013.

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010.

Índice de Percepción de la Corrupción de *Transparency International*.

GLOBAL CORRUPTION BAROMETER 2013 IS THE BIGGEST EVER SURVEY TRACKING WORLD-WIDE PUBLIC OPINION ON CORRUPTION

GLOBAL CORRUPTION REPORT 2007, Corruption in judicial systems.

"La aprobación del presupuesto y el papel del legislativo", Facultades del Congreso en materia presupuestaria. Proyecto de Presupuesto de Egresos 2004, Antologías, Compilador Eduardo Espinoza Pérez, México, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, diciembre de 2003.

LINEAMIENTOS para la formulación del Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2006-2012.

Lineamientos para la elaboración de los Libros Blancos y Memorias Documentales.

Mensaje del C.P.C. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación, en la ceremonia del 183 aniversario de la fiscalización superior en México, 16 de noviembre de 2007, Ciudad de México.

Minuta con proyecto de decreto, que reforma los artículos 73, 107, 109, 113, 114 y 116, y adiciona el 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada Gaceta Parlamentaria, año XVII, número 3954-II, martes 4 de febrero de 2014.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.

Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008 – 2012.

Rivera Montes De Oca, Luis, El régimen jurídico del combate a la corrupción. Disponible en <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ConIbeConMex-DA/ponyprog/PonenciaLuisRiveraMontesDeOca.pdf>

Semanario Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Séptima Época, Sala Auxiliar, Informe 1970, Parte III, p. 90.

The Global Competitiveness Report 2013–2014.

The Global Integrity Report: 2011.

The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues.

Transparency International. Disponible en: <http://www.transparency.org/cpi/2013/results> (consultada en agosto de 2014).

V FORO DE PARLAMENTARIOS LOS LEGISLADORES NACIONALES Y EL DERECHO INTERNACIONAL EN LA LUCHA POR LA RENDICIÓN DE CUENTAS CIUDAD DE PANAMÁ, PANAMÁ, 27 DE NOVIEMBRE DE 2013, Serie Apuntes de Derecho Internacional, Senado de la República, LXII Legislatura, Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2013. Agosto de 2014



Del patrimonialismo a la transparencia en la Administración Pública de México. Un largo y sinuoso camino... y lo que nos falta por recorrer

Doctor Roberto Moreno Espinosa*

Introducción

La transparencia y la rendición de cuentas inherentes al concepto y práctica del gobierno abierto tienen, en el caso mexicano una larga y dilatada trayectoria por demás llena de obstáculos, en la que se dan pasos hacia adelante pero también se transita en reversa. Se trata de uno de los procesos acerca de los cuales es indispensable debatir, investigar, intercambiar experiencias, analizar casos y apreciaciones, toda vez que las resistencias a la transparencia y a la rendición de cuentas parecieran un cuento de nunca acabar o más bien una categórica y cruda realidad en donde la sociedad y el Estado tienen sus respectivas responsabilidades, deberes y pautas de acción. En este capítulo me propongo examinar aspectos fundamentales vinculados a la transparencia en la administración pública de nuestro país, a sus avatares y proceso de desarrollo que han caracterizado al régimen político mexicano.

Para lograr ese objetivo, me parece fundamental realizar un análisis retrospectivo en la historia político-administrativa de México durante buena parte del siglo pasado y lo transcurrido del presente, toda vez

* Doctor en Administración Pública por la FCPyS de la UNAM, desarrolló una estancia posdoctoral en la Universidad de Nuevo México, Albuquerque, NM; es investigador nivel II del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente es conferencista internacional, titular de la Cátedra RIESED, miembro del consejo editorial de varias revistas, presidente del Consejo Directivo de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro, y profesor e investigador de carrera en la UAEM, Campus Amecameca.

que la secuencia que siguió al estallido de la primera revolución social del siglo XX, la mexicana, dio lugar a una época conocida como el caudillismo, en donde destacan figuras fulgurantes, genuinos íconos mundiales de la talla de Emiliano Zapata, Francisco Villa, Álvaro Obregón y otros que, en gran medida, se hicieron indispensables para encabezar no sólo a los ejércitos que participaron en la gesta revolucionaria, sino que cuando ésta tocó su fin y se hizo necesario el paso a la organización del gobierno y de la administración pública, también varios de los sobrevivientes se tornaron indispensables y fueron triunfadores de una guerra civil que perfiló y forjó al México moderno.

Un ejemplo prototípico de la era del caudillismo fue, a todas luces, el general invicto también conocido como el *manco de Celaya*, Álvaro Obregón, quien como lo registra la historia, fue de los primeros presidentes de la República en concluir un cuatrienio al frente del ejecutivo federal en el primer cuarto del siglo XX. Le siguió en el mando otro general del grupo de Agua Prieta, Sonora, don Plutarco Elías Calles, quien en su momento se transformó en el *jefe máximo*, y también logró figurar entre los caudillos de aquella época de la historia política del país. Retornando al general invicto, fue tal la fuerza que adquirió, tanto por sus méritos en campaña como por su carisma y fuerte presencia, que se permitió atentar contra el *slogan* o principio del “Sufragio Efectivo, no Reelección”, aunque de manera alterna, de tal suerte que logró la candidatura y ganó las elecciones para un segundo cuatrienio al frente de un país que estaba aún perfilando e intentando dar forma a un régimen político más estable; sin embargo, en su trágico destino final no estaba registrado concretar tal triunfo, toda vez que un atentado exitoso materializado al sur de la ciudad de México, acabó con su vida en medio de una fastuosa celebración, lo que a la postre también representó el fin de la era del caudillismo y el principio de una era política que en algunos de sus rasgos y en su ADN, de manera extraordinaria, aún se prolonga hasta nuestros días.

Como resultado del asesinato de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles tuvo que enfrentar al grupo de incondicionales y partidarios del general caído, que no eran pocos, así participó de manera protagónica en la génesis de lo que se perfiló como uno de los regímenes políticos de

mayor duración en la época contemporánea en escala mundial, régimen que con un interregno de 12 años ha mantenido el control del gobierno federal por más de 70 años, una hazaña política que aún no acaba por revelar las arcanas que lo explican, quizá ni sus arquitectos más conspicuos logren dar cuenta de los secretos y los intrínquilos que se conjugaron para explicar tal fenómeno, el cual ha llamado la atención a través de los años a propios y extraños.

Con la muerte de Obregón y simbólicamente con el paso del caudillismo a la época de las instituciones, con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) precedente del Partido de la Revolución Mexicana (PRM), que a su vez antecede al Partido Revolucionario Institucional (PRI), el régimen de la revolución adquirió tal fortaleza que representó la consolidación de la denominada *familia revolucionaria*¹, al igual que la del presidencialismo mexicano que se tradujo en un régimen que brindó una prolongada estabilidad a la nación mexicana a cambio de amplias dosis de autoritarismo, tutelaje y dominio político. La administración pública se manejó con una alta discrecionalidad, de tal suerte que a este fenómeno se le ha denominado patrimonialismo; el ámbito estatal se desarrolló fuertemente supeditado al ejecutivo federal; el orden administrativo municipal al que se le negó en reiteradas ocasiones la oportunidad de transformarlo también en un orden de gobierno más, por el contrario, se falló, por mantenerlo muy a la zaga, virtualmente en la marginación, la penuria financiera y sumido, además, en una práctica inveterada de amiguismo, compadrazgo e improvisación en la que los quehaceres de política y administración han dado pie a un triste e ineficiente papel que con ligeras variantes mantiene hasta la actualidad, a pesar de haber adquirido el carácter de gobierno en 1999, es decir casi al cierre del siglo XX, ya cansado de esperar y con muchos vacíos en su haber.

1 Familia o grupo político que no era monolítico, sino que estuvo conformada por varios grupos, así, por ejemplo, Saúl Álvarez hace referencia a generaciones de aquella, en la primera, la cual sitúa de 1910 a 1934 ubica al Maderismo, Carrancismo, Villismo, Zapatismo, Obregonismo, Delahuertismo, Callismo, etcétera, es decir una multiplicidad de grupos, los cuales se van decantando, de tal manera que cuando Álvarez alude a la segunda generación esta se conforma en torno a cuatro grupos: Cardenismo, Obregonismo, Callismo y Carrancismo. (Álvarez Mozqueda, 1985, 92)

El régimen político mexicano adquirió una fortaleza ascendente a partir de la conclusión del sexenio olvidado, coincidente con el denominado maximato o pelelismo que dio cabida a tres jefes del ejecutivo federal, Emilio Portes Gil, Pascual Ortiz y Abelardo L. Rodríguez, al término del cual se inició formalmente con periodos presidenciales sexenales que, no se han interrumpido hasta la actualidad, y constituyó el precedente que preparó el ascenso de Lázaro Cárdenas a la presidencia de la República, periodo en el cual se consolidó el modelo corporativo que caracterizó a la sociedad mexicana durante buena parte del siglo XX. Los sectores definidos que dieron cuerpo a dicho modelo fueron el obrero, el campesino y el popular, en algún momento también se hizo referencia al militar; sin embargo, después de un breve tiempo fue cancelado; cabe destacar que a partir de ese sexenio el presidencialismo mexicano fue adquiriendo una fuerza altamente significativa que se prolongó hasta muy entrado el citado siglo, cuando como resultado de la Reforma Política arrancada en 1977, se fue acotando relativamente.

En el presente capítulo analizo el proceso y vicisitudes por las que ha atravesado la transparencia en la administración pública mexicana. Parto por un prefacio en el cual realizo un conjunto de planteamientos respecto de la conformación del régimen político que se perfila como secuela de la Revolución Mexicana, del fin del caudillismo e inicio de la fase institucional en la que subrayo el fortalecimiento del presidencialismo mexicano en donde la transparencia queda rezagada o bien, corre de manera inversa a dicho fortalecimiento. Para adentrarme en el análisis de tales procesos incluyo en el capítulo, un examen de las implicaciones que tuvo el desarrollo del presidencialismo para la administración pública y para el propio régimen político. Como parte fundamental del capítulo hago alusión a los factores que me parecen relevantes, que dieron lugar e hicieron irresistible e impostergable la Reforma Política de 1977, así como al proceso de democratización que se ha vivido en el país de manera intensa en las dos últimas décadas del siglo pasado que transformaron de manera significativa al régimen político y a la administración pública de México, periodo en que los ingredientes de la transparencia y la rendición de cuentas se hacen presentes, quizá no con la fuerza, efectividad y compromiso que la sociedad mexicana exige y quisiera,

pero que a diferencia de la fase culminante del presidencialismo mexicano, son más evidentes. El siguiente subcapítulo lo dedico al proceso de establecimiento del gobierno abierto en México, a la gobernanza y la transparencia, quizá nos estemos acercando a un momento en que ésta en definitiva se despliegue como lo exigen los tiempos modernos, finalmente incluyo una serie de consideraciones e inserto las fuentes de información empleadas. En suma, el tratamiento con el cual desarrollo el capítulo destaca las condiciones históricas y las vicisitudes que explican algunas de las facetas y factores que han limitado y hacia finales del siglo favorecido la transparencia y la rendición de cuentas por parte del régimen político mexicano.

El presidencialismo mexicano, del caudillismo a la vida institucional

El movimiento revolucionario acaecido en el México de principios del siglo XX, marcó un precedente a nivel mundial que movilizó a amplios sectores de la población de aquellas coordenadas espacio temporales y tuvo un costo social mayúsculo, poco más del 10% de la población pagó con su vida la participación que consciente o con poca información y explicación racional tuvieron en la gesta, o simplemente se enrolaban en *la bola*, casi como una fuerza inercial social, en la cual el norteamericano John Reed estuvo involucrado desde el ejercicio periodístico, al igual que algunos otros, o bien, el cine norteamericano que con visión mediática aprovechó para filmar, previo convenio, con quien quizá represente con mayor fidelidad al mito, a la leyenda, al caudillo por antonomasia, me refiero a Francisco Villa mejor conocido como Pancho Villa, sin restarle méritos a Emiliano Zapata cuya figura se agiganta a través de varias décadas. Como es sabido John Reed, después de haber sido testigo del movimiento revolucionario de México, tuvo también una participación en la Revolución Bolchevique y en la reseña de lo que hasta la fecha conocemos como *los 10 días que conmovieron al mundo*.

La Revolución mexicana constituyó todo un ajuste de cuentas con el propio régimen que le precedió, de tintes liberales y a todas luces oli-

gárquico², se transformó en una escuela de líderes, de caudillos de todas tallas, escenario donde menudearon los levantamientos, finalmente el ejército constitucionalista se fue transformando en el triunfador, a pesar de que en 1914 los ejércitos del sur encabezados por Emiliano Zapata y la División del Norte por Pancho Villa hicieron su entrada triunfal a la Ciudad de México e inclusive se sentaron simbólicamente en la silla presidencial, la cual nunca llegaron a ocupar de manera formal; así mismo la celebración de la Convención de Aguascalientes, evento único en su orientación y características en la historia del primer cuarto del siglo XX mexicano. Estaba aún por librarse la que fue considerada como la batalla decisiva, la de Celaya en 1915, de igual manera ya se había promovido una reforma agraria y en 1916 se convocó al constituyente que dio forma a la constitución de 1917 por lo cual se perfiló la pacificación del país; sin embargo, las condiciones todavía no estaban dadas del todo para dirigir el barco nacional por el rumbo institucional, tuvo que pasar poco más de una década para que ello se pudiese perfilar de manera más consistente y definitiva.

Como lo expuse brevemente más arriba, la secuela que tuvo el asesinato del general Obregón, dio la pauta para darle la puntilla a la era del caudillismo y pasar a una de corte institucional que brindara mejores condiciones tanto para la estabilización como para promover de manera más consistente la reconstrucción del país, se perfiló un nuevo diseño institucional de la administración pública, entre otros de varios objetivos esenciales, creándose con ello una serie de nuevas Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos que para la época se consideraron como indispensables. En esta perspectiva, llama poderosamente la atención que en 1917 se haya creado el Departamento de Contraloría al cual se le asignaron funciones por demás sugestivas y relevantes que vale la pena tener en cuenta:

2 En 1920 Manuel Calero apuntaba en torno al régimen porfiriano: Vale la pena señalar otras manifestaciones negativas de la voluntad popular en México: la aversión general a la preponderancia política y económica de los Científicos; la repugnancia a las gubernaturas perpetuas, como las de Cañedo en Sinaloa, Mercado en Michoacán, Dehesa en Veracruz, Martínez en Puebla; el odio a los cacicazgos de familia, como el de los Terrazas en Chihuahua, o el de Corral, Torres e Izábal en Sonora, quienes sin ser parientes, formaban una fraternidad de opresión política.

Sus funciones eran llevar las cuentas generales de la nación; inspeccionar y examinar libros, registros y documentos de contabilidad de la nación, inspección y glosa; realizar investigaciones sobre la organización interior, procedimientos y gastos de las dependencias; y exigir las responsabilidades civiles y penales en que incurrieran los funcionarios y empleados que manejaran fondos públicos. (Pichardo Pagaza, 1984, 287)

No cabe duda, funciones de gran relevancia con un principio de transparencia, además de necesarias si se trataba de reconstruir el país, poner orden, fortalecer la organización de la administración pública y sentar las bases para situar a México en el concierto internacional; es además una muestra de la visión de quienes se enfrascaron en la organización de la administración pública federal; de igual manera la génesis del denominado control interno; infelizmente con la reestructuración de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1932 se suprime la Contraloría y fue hasta los inicios del sexenio delamadridista cuando se reinstaló dicha función, para entonces como Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), que se erigiría como la tercera de las dependencias centrales como globalizadora,³ dado su papel a cubrir en el total de la administración pública federal el control interno y poner en orden la casa.

Ignacio Pichardo Pagaza destaca aspectos importantes en torno a la creación del Departamento de Contraloría, los cuales después de casi un siglo nos siguen pareciendo vigentes, lo que en cierta manera es prueba de lo atinada que resultó su creación; sin embargo, al parecer en el citado año de 1932 no se ponderó lo suficiente la importancia de su labor, o bien empezó a representar un estorbo para los fines no muy claros de la clase política de la época, así afirma nuestro autor:

La idea subyacente en la creación del departamento de contraloría, fue la necesidad de procurar un medio que derivara en un juicioso uso de los fondos y la estricta observancia de los preceptos legales. La intención

3 Las otras dos dependencias globalizadoras fueron definidas desde la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 1976: la Secretaría de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público, ambas con funciones de carácter transversal en el conjunto de la administración pública federal centralizada.

era proteger los fondos contra las malversaciones y restablecer el crédito público.

Se pretendió dar al departamento una completa independencia de la Secretaría de Hacienda; transferirle funciones que aún desempeñaba la tesorería general de la federación en materia de contabilidad, así como otorgarle verdaderas funciones de control para vigilar el cumplimiento estricto de las propuestas y obligaciones respectivas. (*Ibíd.*)

Los propósitos eran muy loables, inclusive se aprecia un grado de autonomía importante que, de haberse puesto en práctica, el desarrollo de la administración pública federal hubiese adquirido un talante y niveles de eficacia y eficiencia notables; sin embargo, los problemas de todo género que enfrentaba la clase y burocracia política, así como los grados de desarrollo político, social y económico que caracterizaban a la sociedad mexicana de la época no eran favorables para aspirar a un ejercicio de control interno eficaz de parte del ejecutivo federal; además, ya para entonces despuntaba un presidencialismo que adquiriría una fuerza inusitada la cual refrendó con creces el alcanzado en la época porfiriana y que a través de una fuerte centralización político-administrativa y dosis amplias de autoritarismo y represión, donde fue necesario consolidó un régimen en el cual la transparencia y la rendición de cuentas dejaron de sólo un ritual para ensalzar la figura presidencial.

La vida institucional mexicana se fue perfilando en medio de turbulencias, ajustes de cuentas, reacomodos políticos, reorganización de la sociedad mexicana; se asiste así al primer periodo presidencial de seis años, el encabezado por el general Lázaro Cárdenas del Río, quien logró imprimirle una alta legitimidad al régimen y al Estado mexicano, sustentado en la organización de las grandes masas, hasta lograr consolidar una alta autonomía relativa gubernamental frente a las clases dominantes en ciernes y una alianza con las clases campesinas, obreras y las ubicadas en lo que conformaría el denominado sector popular; en este periodo se sentaron premisas fundamentales que apuntalaron la vida institucional, además de perfilar un desarrollo económico que dio pauta al denominado *milagro mexicano* que se prolongó hasta inicios de la década de los setenta.

La administración pública mexicana y el fortalecimiento del régimen de la revolución

La administración pública mexicana resultado del movimiento revolucionario, de los ajustes planteados por la tercera constitución federal de México y de la situación socio-económica y política en que quedó el país, teniendo en mente su necesaria reconstrucción ante el panorama claramente devastado que evidenciaba, sufrió una serie de ajustes o más bien fue objeto de una cirugía mayor con relación a su estructura y funcionamiento prevaleciente durante el siglo XIX y primera década del XX, así, en 1917 se creó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Como es visible una gran novedad en la muy reciente organización, estuvo representada por la creación de los departamentos de Estado; una de las ideas para tales efectos consistió en plantear que en las Secretarías se formularía y concretaría la política fundamental del Estado mexicano, en tanto que en los Departamentos se buscaría básicamente la eficiencia y, hasta donde fuese posible preservarlos de los avatares de la política. En cierta manera se bosquejaba una dicotomía política-administración que recuerda los planteamientos efectuados por Woodrow Wilson en 1887 en su celeberrimo ensayo: "El Estudio de la Administración Pública"⁴

No cabe duda que el legislador y los impulsores de tan novedosa organización tenían en mente la necesaria reorganización política del país, diseñar una administración pública a través de la cual se lograra la pacificación del mismo, se implantara un control de las principales fuerzas políticas que participaron en la gesta revolucionaria y, desde luego, prestar los servicios fundamentales de todo Estado moderno en cuestiones de salud, obra pública, atención a los asuntos externos, conciliar

4 Contemporáneamente Rolando Barrera Zapata en su obra, *La política y la administración pública, asienta de entrada*: "La dicotomía política-administración no es un producto exclusivamente norteamericano, por mucho que los publiadministrativistas de esa nación han prestado atención e invertido tiempo en esta idea, al grado de convertirla en una leyenda o en un mito, como lo aseveró Paul Van Ripper. En efecto, como toda mitología, la dicotomía se niega a morir y, cuando muchos pensaron que ya había pasado al baúl de las curiosidades teórico-conceptuales, renace con nuevos ropajes y con renovados bríos" (Barrera Zapata, 2012, 17). La dicotomía política-administración ha estado presente en el tiempo y en el espacio, en México hace acto de presencia en la organización misma de la administración pública federal en la época de los inicios del Estado mexicano posrevolucionario.

las diferencias entre la ciudadanía a través de la administración de justicia, perfilar el desarrollo educativo y cultural de la población, reconstruir la industria nacional, etcétera. Eran tareas de un grado importante de complejidad y para lo cual no se disponía de los cuadros con los perfiles y las competencias del caso, desde luego es explicable tal situación para la época de arranque del México posrevolucionario, había que echar mano del personal disponible y proceder a su capacitación y formación con los recursos y medios al alcance, situación que se repetía, toda proporción guardada, en el ámbito de los estados federados y de los municipios y además, había que hacerlo sobre la marcha, lo que propiciaba que el compadrazgo, el amiguismo, la improvisación y el amateurismo campearan en toda su plenitud.

Lo anterior era vital para reconstruir y forjar un país recientemente devastado; sin embargo, la clase política que se hizo del poder, y lo controlaba, no le importaba lo suficiente como para perfilar una estrategia sólida y duradera de formación y profesionalización de cuadros al servicio de las administraciones públicas, lo cual se fue acentuando en la medida en que el régimen y el sistema político mexicano se iban fortaleciendo y consolidando; no obstante, tal situación se puede matizar si tomamos en consideración que a inicios de la década de los treinta, a escasos 13 años de legislada la ya citada tercera constitución federal de México, se ponderó la necesidad de perfilar un modelo de servicio público de carrera, teniendo como escenario el bienio en el que Abelardo L. Rodríguez, el último de los nopalitos, encabezó la presidencia de la República y que planteó la necesidad de legislar en la materia y proceder en consecuencia para dar forma a un servicio público más profesionalizado; tal planteamiento no pasó de meras buenas intenciones, cabe hacer referencia a algunos pasajes de la ponencia del suscrito, presentada en el 7º Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), llevado a cabo en Lisboa, Portugal, en aquel entonces destacué lo siguiente:

La profesionalización, el impulso y el desarrollo de un genuino servicio público de carrera en México constituyen en buena medida asignaturas pendientes a pesar de que, al menos desde los inicios del México posrevolucionario, se hicieron esfuerzos importantes por

perfilar tal desarrollo, sin embargo el afianzamiento paulatino del régimen corporativo que sentó sus bases en 1929 fue inhibiendo, a la par de su fortalecimiento, el establecimiento de un servicio público de carrera, éste corrió una suerte inversa a la del propio régimen el cual optó por dar paso a una política de botín orquestada por los líderes de la *familia revolucionaria* que constituyó, hasta años muy recientes, uno de los pilares fundamentales de la prolongada vida de aquél, la distribución de cuotas de poder y curules en el poder legislativo y de puestos en la burocracia política al interior del ejecutivo, se fue haciendo una práctica inveterada e iterativa⁵.

El fortalecimiento y consolidación del presidencialismo mexicano se tradujo en una administración pública de corte patrimonial, dada la amplia discrecionalidad con la cual se manejó desde el ejecutivo federal, en este sentido el perfil público de la administración pública fue de baja intensidad, se puede afirmar que se tornó en una administración patrimonialista como lo he señalado más arriba, constituyó una expresión más del autoritarismo con el que se fue manejando y conduciendo al país, la administración pública no podía ser la excepción, se explica de este modo el poco interés que manifestó la clase política por propiciar e impulsar la profesionalización de los cuadros al servicio de las administraciones públicas y dicho interés fue aún menor si de implantar un servicio profesional de carrera se trataba, toda vez que tal escenario hubiese acotado las posibilidades de maniobra y distribución de prebendas, así una alta profesionalización y el establecimiento de un modelo o sistema de servicio profesional de carrera quedaron enterrados.

Un efecto más del grado de desarrollo del presidencialismo mexicano se expresó en el diseño e implementación de políticas gubernamentales más que políticas públicas, toda vez que las primeras se formulaban y aplicaban de manera fundamentalmente vertical y además muchas de ellas eran de carácter general, es decir que se aplicaban en todo el país, la mayor parte de las veces sin distinguos de las peculiaridades que prevalecían en los diferentes estados federados y, en su momento, en los denominados territorios.

5 Moreno Espinosa, 2002.

En el ambiente descrito, los aspectos vinculados a la transparencia y a la rendición de cuentas no ocuparon un lugar relevante en la agenda gubernamental; sin embargo, aquél fue cambiando paulatinamente, toda vez que en el sexenio encabezado por Luis Echeverría se legisló en materia de acceso a la información en el artículo 6º constitucional, antecedente de la actual Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Los prolegómenos de la Reforma Política y los riesgos del régimen político: el modelo endogámico y la prolongación de la administración patrimonialista

En la década de los setenta el régimen político mexicano vivía quizá su momento cúspide, llegó a su zenit pero también iniciaba su declive; el arribo de José López Portillo a la presidencia de la República pone de manifiesto tal planteamiento, habida cuenta de que con una simbólica presencia de la oposición en la figura de Valentín Campa, candidato del Partido Comunista Mexicano (PCM), prácticamente compitió sólo como candidato del partido hegemónico el PRI, lo que se tradujo pura y llanamente en que en la arena política sólo había un contendiente o jugador, una categórica evidencia de la fase que vivía aquél, la no oposición política en todo caso significaba y expresaba un faceta de ilegitimidad que año tras año se fue incrementando por lo que se transformaba en una genuina carga para la clase política, no fue casual que se perfilara la necesidad de promover una serie de ajustes y cambios de fondo que brindaran legitimidad al régimen.

Como parte fundamental de los prolegómenos de la Reforma Política, cabe destacar que diversos aspectos que a la postre se van tornando en un ajuste mayor a las bases del sistema político y electoral mexicano, sobre todo ante el enrarecimiento político que se respiraba ya desde la década de los sesenta y que se fue acentuando en la década siguiente, en donde inclusive tuvo lugar la denominada guerra sucia, la sociedad mexicana y algunos de sus estratos o fracciones se hicieron escuchar o bien se movilizaron de manera abierta o en el clandestinaje para promo-

ver sus propios intereses y reivindicaciones, así como para abrir mayores espacios de participación. En el 2007 apuntaba en torno a tal contexto:

En el México contemporáneo se dieron múltiples movimientos, tales como el ferrocarrilero, el magisterial y el médico, pero es quizá el movimiento estudiantil del 68, que aún permanece en la memoria colectiva, el que marca un parteaguas en la historia política y social, constituyó a todas luces, una categórica manifestación orientada a promover y exigir mayores espacios para el ejercicio de las libertades políticas y civiles para abrir espacios de participación organizada a través de partidos y organizaciones, en oposición al abrumador uni-partidismo de Estado prevaleciente en la época; a atenuar las fuertes dosis de autoritarismo y discrecionalidad en el ejercicio del poder, a hacer de la administración pública una efectivamente pública, dado que en el periodo su manejo era tan discrecional que la asemejaba más bien a una de corte patrimonialista. Se trataba de momentos en que el régimen tenía prácticamente manos libres para la conducción de todo género de políticas, de políticas gubernamentales, en detrimentos de políticas públicas más consensadas y priorizadas con los públicos y actores interesados. (Moreno Espinosa, 2007)

En el contexto sintéticamente esbozado, la transparencia y la rendición de cuentas aún no encontraban las mejores condiciones, cauces, normatividad y bases constitucionales para hacerlas una realidad, si bien se legisló en materia de acceso a la información, no fue suficiente para desencadenar una mayor rendición de cuentas de parte del régimen, a mayor abundamiento también hice referencia a lo siguiente:

Eran momentos en que la administración pública expresaba un componente público de muy baja intensidad, la rendición de cuentas era virtualmente inexistente, el equilibrio de poderes prevaleciente en el país negaba el principio de las democracias y de los regímenes presidenciales, de los pesos y contrapesos y de equilibrios y balanzas en donde el poder contrapesa al propio poder. Así, no era exagerado que Daniel Cosío Villegas en la primera mitad de la década de los setenta caracterizara al régimen como una monarquía sexenal hereditaria en línea transversal –en el seno de la familia revolucionaria– y calificara el ejercicio del poder por parte del ejecutivo federal como el *estilo personal de gobernar*, por su parte Jorge Carpizo, hacía

referencia a las facultades metaconstitucionales, en donde situaba –entre otras– la capacidad del presidente en turno para elegir a su sucesor, o bien para ser el jefe nato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), se erigía, ni más ni menos como el gran elector y el centro indiscutible de la vida política del país, desde luego, tal estado de cosas ha cambiado de manera fundamental y para hacerlo posible se han conjugado una serie de factores en donde concurren transformaciones en la sociedad, en el Estado y en las relaciones en ambos sentidos entre tales instancias. (*Ibíd.*)

En tales condiciones y procesos, la secrecía, la confidencialidad, la caja negra, la inexistencia de una alta profesionalización de cuadros a la altura de las exigencias y retos de la época, de la promoción y establecimiento de un servicio público de carrera, la extensión en el tiempo y el espacio de una política de botín por parte del régimen en oposición a un sistema de mérito en la política y en las administraciones públicas, la debilidad casi congénita de los poderes legislativo y judicial, así como de los gobiernos subnacionales, (estatales y municipales) eran parte del escenario nacional en el cual, la corrupción era inherente a un estado de cosas de esta tesitura y hacia inicios de la década de los setenta, un cambio se veía como una genuina utopía; sin embargo, la historia muestra que ciertos ajustes estratégicos rinden frutos importantes, al régimen de la revolución le brindó la friolera de un cuarto de siglo más.

Un alto en el camino, la toma de conciencia del régimen político mexicano y la Reforma Política

Todo indica que durante el último tercio del siglo XX la clase política había ponderado de manera definitiva un conjunto de factores de carácter político, en primer término y de corte económico a continuación, así como de índole social. En el primer caso, se había hecho ya demasiado evidente la endogamia prevaleciente, todo para y dentro del régimen y sistema político mexicano, fuera de éste y cubriendo el papel de oposición, difícilmente era posible participar y luchar por el poder y luego ejercerlo aun en las reglas de una democracia representativa, cabe recordar que en la época en que se arrancó la Reforma Política

(1977) aún se planteaba el eslogan de “Reforma o Revolución”, por lo cual la izquierda mantenía escasas expectativas de sus resultados, impactos y consecuencias; se apreciaba más bien como una cooptación. También se hace referencia en el sentido de que “la Reforma se hizo para la izquierda pero la aprovechó la derecha”. La historia registra que finalmente las fuerzas y partidos políticos prevalecientes o en ciernes decidieron participar para perfilar el sistema electoral y de partidos que hoy tenemos y que ha sido uno de los logros de la Reforma que expresa la pluralidad de la sociedad mexicana.

Es importante tener en cuenta que en el orden económico, ya desde mediados de los años ochenta, México abandonaba el modelo económico proteccionista para arribar a otro de apertura al exterior, en ello concurrieron factores externos e internos, así el ingreso de México al GATT presagió la fase intensa que se llevó a cabo a partir de los noventa en materia de negociación de tratados de libre comercio con el exterior, esta tendencia irreversible hasta el momento, demandaba de mayores dosis de democracia en el país, de promover reglas más claras que brindaran confianza al capital internacional y nacional, todo ello provocó no sólo la consolidación de la Reforma Política, sino también proceder a promover programas de desregulación que flexibilizaran la llegada de capitales, bienes y servicios desde el exterior y a apurar la consolidación de un Estado de Derecho, cuestión que aún se encuentra en curso.

De esta manera el factor económico también se tornó en determinante, tanto de la multicitada Reforma Política como de la democratización del país y con ello, de mayores dosis de transparencia y rendición de cuentas, lo cual se fue acentuando a finales del siglo XX y principios del XXI. Sobre el particular es necesario destacar que el cambio de modelo económico y los procesos de negociación de los tratados de libre comercio enfatizaron la necesidad fortalecer el sistema democrático y la preservación de los derechos humanos como señalé antes; en particular la negociación con la Unión Europea, tales aspectos fueron enfáticamente subrayados.

En suma, la Reforma Política constituyó un evento de grandes alcances, no sólo rompió con el modelo endogámico prevaleciente, con la

hegemonía del PRI o perfiló una división de poderes menos asimétrica; acotó el fortísimo presidencialismo mexicano; le brindó mayor realismo y contenido al federalismo mexicano, tradicionalmente caracterizado como un federalismo centralista; perfiló de manera definitiva un sistema de partidos; sentó bases para la creación de numerosas asociaciones políticas; a los habitantes del Distrito Federal finalmente se les brindó la oportunidad y el derecho de elegir a sus representantes y gobernantes, con lo cual abandonaron de manera definitiva su carácter de súbditos; con todo ello se dio pauta para la conformación de gobiernos divididos, lo que en la capital de la República desde finales del siglo XX, ha sido una categórica realidad.

En el plano de las entidades federativas también se sintieron los impactos de la aludida Reforma Política, tanto en la actividad de los partidos políticos, la conformación de las legislaturas locales, como en el incremento de la autonomía relativa de que empezaron a gozar los gobiernos de los estados federados, misma que no necesariamente se ha aprovechado para fortalecer y fomentar el desarrollo local, toda vez que como sociedad nos hemos percatado de los excesos de los gobiernos locales en materia de autoritarismo, endeudamiento exagerado de algunas entidades; sin embargo, en otros planos se ha ido ganando en iniciativas locales que de otra manera su concreción era poco imaginable en el periodo del presidencialismo fuerte.

En el ámbito de la vida y gobierno municipal, desde los ochenta se promovió la integración de los ayuntamientos con regidores electos por el principio de mayoría relativa, al que se añade el de representación proporcional, lo que ha dado como resultado que en lo local se consideren tanto las mayorías como las minorías políticas y, lo que es más, a partir de 1999, finalmente se le da el carácter de gobierno al ayuntamiento municipal. Todo ello es parte de las implicaciones que desencadenó la Reforma Política que hacia la segunda década del siglo XXI brinda al país una nueva panorámica; no obstante aún falta mucho por trabajar y fortalecer en el ámbito municipal como la profesionalización de cuadros, tanto políticos como administrativos, de tal manera que la próxima reelección de presidentes municipales se acompañe de programas de alta profesionalización de cuadros al servicio de la administración y

el gobierno municipal, así política, administración, compromiso y participación ciudadana, pueden hacer de este país uno más parejo y, por tanto, menos asimétrico.

Así, los procesos de democratización que se promovieron y caracterizaron al país desde el último cuarto del siglo XX, dieron lugar a un mayor acercamiento entre el Estado y la sociedad, tradicionalmente separados por la aguda centralización, el fuerte autoritarismo, la escasa participación social y ciudadana; se ha ido conformando un ambiente de una intensidad ciudadana, lo que a la postre favoreció la aludida transparencia y rendición de cuentas de las instancias gubernamentales, hoy sabemos que los tres poderes públicos son sujetos obligados, al igual que las organizaciones de la sociedad civil que reciben recursos públicos, a promover sus objetivos, metas y fines y, participar de manera creciente en los asuntos públicos; de igual manera, la ciudadanía tiene el irrestricto derecho de acceder a la información pública gubernamental en los tres órdenes de gobierno del Estado federal mexicano.

Es importante destacar que el desarrollo democrático, su ejercicio y fortalecimiento constituyen ingredientes de primera magnitud, entre mayor democracia hay más transparencia, de igual manera si se logra una mayor transparencia en los tres órdenes de gobierno se consolida la democracia. Nuria Cunill ha efectuado planteamientos de gran relevancia:

La transparencia es uno de los valores más preciados en la actualidad. Muchos factores están convergiendo para que esto ocurra. Uno de ellos, indudablemente, es el debilitamiento que se ha producido en el mundo occidental de los autoritarismos, los que, por definición, están reñidos con la libre movilidad de la información. La revalorización consiguiente de la democracia y en especial de la libertad, ha traído consigo la rebeldía con el hecho de que sean otros los que decidan qué cosas debe conocer la ciudadanía. América Latina no ha sido ajena a este movimiento. Es más, buena parte de las leyes que en la región expresamente garantizan el libre acceso a la información pública han sido promovidas por organizaciones de la sociedad civil, en particular, de medios de comunicación que reivindican la circulación de la información como vehículo de libertad. (Cunill, 2006).

Democracia, transparencia y acceso a la información son, sin duda, factores esenciales para aminorar los autoritarismos que han caracterizado a los regímenes de América Latina, al igual que para impedir que vuelvan a implantarse, como suelen hacer no pocos de los grupos que se hacen del poder por cualquier medio.

Hacia un gobierno y una administración pública con vías hacia la transparencia y la rendición de cuentas

Las reformas Política y Económica acaecidas durante los años setenta y ochenta sentaron bases esenciales que atizaron el proceso de democratización del país. En materia de transparencia y rendición de cuentas el panorama prevaleciente se fue transformando por necesidad y también como parte de una nueva relación entre el Estado y la sociedad, en la cual se manifestó una mayor intersección entre ambos entes que expresa un ambiente donde en el espacio de lo público concurre tanto lo público social como lo público gubernamental, por lo que el Estado-gobierno ya no está sólo y entra en una fase de diálogo creciente, se aprecia una mayor interlocución que favorece la transparencia en los quehaceres públicos que van tornando la tradicional caja negra en una más bien transparente. No cabe duda que la democratización que entró en una nueva fase en el Estado mexicano a partir de 1977, ha transformado la vida nacional en múltiples aspectos.

En materia de transparencia y rendición de cuentas es importante tener en cuenta que en el citado año de 1977 se reformó el artículo 6º constitucional que marcó una nueva etapa de acceso a la información pública gubernamental recuérdese que se afirmó entonces que “El derecho a la información será garantizado por el Estado”; sin embargo, fue hasta 2002 cuando con la promulgación y publicación de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, se promovió éste de manera más efectiva y en la Reforma de la citada Ley de 2007 se fortaleció el acceso ciudadano a la información y los sujetos obligados a proporcionarla; no sólo fueron los poderes públicos, los organismos autónomos, sino también las organizaciones ciudadanas que participan

de los recursos públicos. Hacia 2007 destacaba en los siguientes términos la reforma a la referida Ley de Transparencia:

La democracia en México avanza y se perfecciona con la promulgación, publicación y entrada en vigor de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*; se da un paso cualitativo en las responsabilidades gubernamentales relativas al buen gobierno, al fortalecimiento institucional, en la publicación del poder, los recursos a su disposición y los procedimientos de actuación, en la acentuación del ingrediente público de la administración pública, y en la rendición de cuentas de los tres poderes de la Unión, ejercicio que cada vez será parte esencial de la cotidianidad. También representa un factor de acercamiento entre el Estado y la sociedad civil; asimismo se reviste a la sociedad de un marco normativo e institucional con la Ley y la creación del IFAI, parte del empoderamiento de la misma en la medida en que se avanza por los senderos de la democracia⁶.

Por lo que hace al IFAI, institución a la que se le otorgó la autonomía constitucional en este 2014, en su misión, destaca como tercera parte “la promoción de la cultura de transparencia y rendición de cuentas, se pretende enfatizar la importancia de la información gubernamental como bien público, la relación entre gobierno y sociedad y la contribución que el manejo adecuado de los archivos traerá a la eficiente entrega de información gubernamental” (IFAI, 2014).

Otro de los grandes logros en materia de transparencia y rendición de cuentas es el fortalecimiento de la antigua Contaduría Mayor de Hacienda, misma que se transforma en la actual Auditoría Superior de la Federación (ASF), que tiene como precedente las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999 y la promulgación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación en diciembre de 2000, que fue determinante en la creación de la ASF. Brevemente destaco algunas de sus facultades, las cuales son por demás trascendentes y fundamentales en materia de rendición de cuentas:

6 Moreno Espinosa, 2007.

- Autonomía técnica y de gestión sobre organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de sus recursos presupuestales.
- Efectuar revisiones a los tres Poderes de la Unión, a los órganos federales constitucionalmente autónomos y, en general, a todas las instituciones públicas que ejercen recursos federales, incluyendo a estados, municipios, e inclusive particulares.
- Fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas y sanciones.
- Carácter público de sus informes, una vez entregados a la Cámara de Diputados.
- Solicitar, en situaciones excepcionales, información a los Poderes y entes auditados, para rendir informes correspondientes.
- Establecer normas y procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y archivo de libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto públicos⁷.

Sin lugar a dudas, la legislación en materia de fiscalización y rendición de cuentas, la creación de la ASF y los ajustes legislativos e institucionales que se han generado de 1999 a la fecha representan acciones que expresan el nuevo equilibrio entre los poderes públicos, en particular entre el legislativo y el ejecutivo; de igual manera cabe agregar que al abrogarse la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y expedirse la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se incorporaron funciones esenciales que vale la pena destacar:

- Faculta al Congreso para legislar en materia de contabilidad patrimonial.
- Enuncia los principios de la función fiscalizadora: posteridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

7 www.asf.gob.mx

- Establece que la ASF pueda verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas públicos mediante auditorías de desempeño.
- Modifica los plazos de rendición de la Cuenta Pública y del Informe de su Fiscalización, instituyendo el 30 de abril y el 20 de febrero del año siguiente, respectivamente.
- Dispone que la ASF podrá fiscalizar directamente los recursos federales que ejerzan estados, municipios y las demarcaciones del Gobierno del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales. De igual manera para fiscalizar los recursos federales que ejerza cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, así como los que se transfieran a fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos, de conformidad con las leyes respectivas⁸.

Podemos afirmar que en este ya entrado siglo XXI, en materia de transparencia y rendición de cuentas se han dado pasos fundamentales y entrado en una nueva fase en la cual se dispone de la legislación de las instituciones, del personal de alto nivel, de los grados de autonomía indispensables para un alto desempeño y resultados deseables, me parece que toca a la ciudadanía desarrollar aún una parte medular para continuar avanzando en tan trascendentales aspectos que definitivamente deberán fortalecer el desarrollo democrático del país. Es indispensable que la sociedad civil y sus grupos organizados, redes y en general las formas de organización que en ésta se puedan dar, exijan a las instituciones públicas y sociales obligadas a brindar información veraz, objetiva y oportuna y por otra parte, que las instituciones fiscalizadoras desarrollen sus labores con la eficiencia y eficacia esperada y dispongan de las facultades para fincar las responsabilidades correspondientes. Desde luego se trata de tareas complejas y hasta riesgosas.

El Banco Mundial ha efectuado sugerencias y propuestas que son indispensables de tener en cuenta:

8 *Ibid.*

La propuesta se basa en la justificación del empoderamiento, consignado en el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2001, como un componente importante de las estrategias para reducir la pobreza. Dada su importancia, se concibe la participación de la sociedad civil como un medio para promover el empoderamiento. Definimos empoderamiento como “un proceso que incrementa los activos y la capacidad de los pobres –tanto hombres como mujeres– así como los de otros grupos exclusivos para participar, negociar, cambiar y sostener instituciones responsables ante ellos que influyan en su bienestar”. El empoderamiento implica incrementar el acceso y el control de los recursos y las decisiones por parte de los pobres, cambiando la naturaleza de la relación entre los pobres y los actores tanto estatales como no estatales⁹.

En cuestiones tan vertebrales como la transparencia y la rendición de cuentas la participación social y ciudadana en los asuntos públicos es un ingrediente vital, requisito *sine qua non*, éstas se transforman más en un discurso que en una categórica realidad de una sociedad democrática y en pleno desarrollo. El ya citado Barrera Zapata realiza reflexiones de gran valía sobre el particular:

El camino hacia la transparencia de las organizaciones gubernamentales no ha sido fácil. Ha estado lleno de obstáculos, de malos entendidos, animadversiones, y de franca oposición por algunos grupos, personas o hasta instituciones. Algunos de ellos bien intencionados y de buena fe, bajo el supuesto de que la transparencia menoscabaría algunos de sus derechos. Otros, más aviesos, la vieron como una real amenaza a sus prácticas patrimonialistas y clientelares con las que han conducido los asuntos públicos bajo su responsabilidad, temerosos de que la discrecionalidad con la que han manejado dichos asuntos, fuese vista por todos y, en consecuencia, estuviesen sujetos tanto al escrutinio público como al juicio social y, ahora sí, tendrían que rendir cuentas a sus mandantes¹⁰.

No por nada Barrera Zapata titula a su libro como *Una transparencia dolorosa*, cuyo objeto de estudio corresponde la gestión de la transparen-

9 Banco Mundial, 2006.

10 Barrera Zapata, 2010, p. 24.

cia y el acceso a la información en el Estado de México de 2004 a 2009, toda vez que las resistencias, la persistencia de la opacidad y *hacer las cosas en lo oscuro* pareciera que es una inercia que continúa dándose en el quehacer gubernamental en los tres órdenes de gobierno. Es menester continuar avanzando por los senderos de un gobierno más abierto y facilitador.

Conclusiones

El recorrido histórico por el que han transitado la transparencia y la rendición de cuentas en el país ha sido difícil, complejo, lleno de resistencias y evasiones; el autoritarismo, el patrimonialismo y la discrecionalidad han representado otras tantas barreras para su despliegue y desarrollo. Durante la fase de ascenso y consolidación del presidencialismo mexicano, en la que prevaleció un fuerte autoritarismo y una alta discrecionalidad en el manejo de la administración pública, la transparencia y la rendición de cuentas estuvieron empantanadas; la toma de conciencia de la clase política respecto a los rumbos del régimen político y el despertar de la sociedad mexicana, tradicionalmente adormecida, dieron paso a la Reforma Política a partir de 1977 y representaron un paso fundamental para avanzar en la referida transparencia y en la rendición de cuentas, así en el último cuarto del siglo pasado y en lo transcurrido del presente, se legisló en las materias mencionadas y a continuación se procedió al diseño institucional de organismos como el IFE, el IFAI, la ASF, el INEGI, entre otros que han sido fundamentales para apuntalar el desarrollo democrático del país; sin embargo, no todos han sido pasos adelante, así por ejemplo, José Woldenberg ha señalado que en materia democrática se avanza en micras y se retrocede en kilómetros. De esta manera los errores que se han cometido han tenido un costo político, social y económico de grandes dimensiones que lastran y obstaculizan el desarrollo democrático y con ello la transparencia y la rendición de cuentas. Es indispensable recuperar terreno, labor que corresponde por igual al Estado y a la sociedad civil mexicana, empeñémonos en ello, sólo así arribaremos en los próximos años a escenarios que valga la pena vivir.

Referencias bibliográficas

Acción Ciudadana. *Fortalecimiento de los Órganos de Control en el Estado de Guatemala*, Ciudad de Guatemala, 2001.

Ackerman, John M., (coord.), *Más Allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI, México, 2008.

Álvarez Mozqueda, Saúl. *Alta política*, México, Buenos Aires, Madrid, LEEGA, 1985.

Banco Mundial, "Servicios para los pobres", en: *Informe sobre el desarrollo mundial 2004*, Banco Mundial, Washington D.C., 2004.

Barrera Zapata, Rolando. "Los retos de la transparencia en el Estado de México", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, Núm. 65, IAPEM, Toluca, abril-julio 2008.

Barrera Zapata, Rolando. *Una transparencia dolorosa. La gestión de la transparencia y el acceso a la información en el Estado de México 2004-2008*. IAPEM, FUNDAP, IAP Chiapas, 2010.

_____. *La política y la administración pública*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2012.

Bresser Pereira, Luiz Carlos et al.. "La democratización de la administración pública: los mitos a vencer", en: *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, CLAD, Buenos Aires, 2004.

Calero, Manuel. *Un decenio de política mexicana*, Nueva York, 1900, s/e.

Concha Cantú, Hugo A.; Sergio López-Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, UNAM-Proyecto Atlatl-Innovación México-USAID, México, 2004.

Crespo, José Antonio. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*, Serie: Cultura de rendición de cuentas, Auditoría Superior de la Federación, México, 2004.

Cunil Grau, Nuria. "Responsabilización por el control social", en: *La Responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (coord.), CLAD/BID/Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 2000.

Estrella, Edison. "Promoción de la transparencia en el ámbito municipal", documento presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, 2005.

Gómez Gallardo, Perla y Ernesto Villanueva. "Indicadores de Transparencia y Reforma del artículo 6° constitucional", TRUST, México, 2007.

Instituto Nacional de Administración Pública-Secretaría de la Función Pública, "Primer Coloquio Nacional. La Transparencia como Política del Estado Democrático", INAP-SFP, México, 2006.

Kliksberg, Bernardo. "El papel que pueden desempeñar la cultura y los valores éticos en la lucha por la transparencia", documento presentado en el Seminario Internacional, "Hacia una Cultura de la Transparencia", BID/Gobierno Nacional/Noruega/PNUD, Guatemala, 2005.

Moreno Espinosa, Roberto. "Los anales de la democracia en México, hacia la rendición de cuentas y la transparencia en el gobierno y la administración pública federal. Comentarios a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental", en: *Leyes y reglamentos para el cambio democrático*. México, Secretaría de Gobernación, 2007.

Pichardo Pagaza, Ignacio. *Introducción a la Administración Pública de México*. México, INAP, dos tomos, 1984.

Piñar Mañas, José Luis, et al. *Protección de Datos de Carácter Personal en Iberoamérica*, Red Iberoamericana de Protección de Datos Personales- Agencia Española de Protección de Datos- Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

Rodríguez Zepeda, Jesús. "Estado y Transparencia: un paseo por la filosofía política", *Cuadernos de Transparencia*, Núm. 4, IFAI, México, 2007.

Rose-Ackerman, Susan. *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Siglo XXI Editores, Madrid, 2001.

Salazar, Pedro (coord.) *El Poder de la Transparencia. Seis derrotas a la opacidad*, UNAM-IFAI, México, 2005.

Schedler, Andreas. "¿Qué es rendición de cuentas?", *Cuadernos de Transparencia* Núm. 3, IFAI, México, 2007.

Stiglitz, Joseph. "Economía y gobierno: los usos privados de los intereses públicos, incentivos e instituciones" en *Planeación y Desarrollo*, Vol. 30 N° 1, Santafé de Bogotá, 1999.

Trinidad Zaldívar, Ángel. *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y en el gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

Uvalle Berrones, Ricardo. *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003.

Villanueva, Ernesto. *Derecho de acceso a la información en el mundo*, México, Miguel Ángel Porrúa-Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2006.

Zamora Etcharren, Rodrigo. *Acceso a la información pública gubernamental federal*. México, Ed. Porrúa, 2003.





El incierto futuro de la transparencia

Doctora Adriana Plasencia Díaz*

Introducción

Pensar la transparencia en una sociedad en la que ha prevalecido la opacidad, no solamente en los espacios gubernamentales, sino en el ámbito público, sea éste privado o gubernamental, es un reto al que debemos analizar desde perspectivas multifactoriales. La transparencia no es un fenómeno aislado o un concepto independiente; por ello, el análisis que presentamos hará hincapié en la vinculación de temas que están indisolublemente integrados. La transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción, más allá de ser conceptos analíticos determinados y, pensarlos como asuntos diferentes, forman parte de un proceso integral en el que se conjugan, se traslapan y hasta se combinan para orientar acciones prácticas, tangibles y concretas. Es decir, las fronteras conceptuales se desdibujan en la práctica a través de un número importante de vínculos múltiples de causalidad. Así, antes de entrar de lleno al tema, conviene definir a qué nos referimos cuando hablamos de transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

Por transparencia entenderemos el compromiso que establece un Estado, a través de su gobierno, por dar a conocer a la sociedad que lo solicite, la información existente sobre un asunto público.

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con mención honorífica por la UNAM. Su experiencia profesional se ha desarrollado en el sector público y en el privado, en la docencia, en la investigación y la consultoría. Es autora de diversos artículos académicos sobre educación y también sobre transparencia, así como de dos libros: *Gerencia Pública* y *La federalización del servicio educativo en el Distrito Federal*.

La transparencia desde la perspectiva organizacional y de políticas públicas (Aguilar, 1992) es el ejercicio de informar a la sociedad sobre los criterios para diseñar, implementar y evaluar las acciones que llevan a cabo todas las organizaciones gubernamentales y, en un enfoque más amplio, comprende a las organizaciones de carácter público no gubernamental que intervienen en el diseño, implementación y evaluación de la política pública (Plasencia, 2011).

El combate a la corrupción se entiende aquí como el conjunto de esfuerzos orientados a construir condiciones y mecanismos institucionales (reglas, principios, procesos, rutinas) para prevenir, controlar y, en su caso, sancionar el uso indebido de los recursos públicos con fines privados –personales o grupales– (Dussauge, 2010).

La rendición de cuentas, es el desarrollo de condiciones y mecanismos institucionales, que obligan a los servidores públicos a explicar y justificar sus decisiones y acciones –o la falta de éstas– a la sociedad y responder ya sea política, legal, ética o administrativamente, por las consecuencias y los resultados derivados de las mismas. El concepto es una traducción parcial de *accountability* que se erige a partir de tres pilares: la información, la justificación y la sanción. (Schedler, 2004; Dussauge, 2010).

Una vez hechas estas precisiones, entremos al propósito principal del documento, que es analizar los avances y la perspectiva en materia de transparencia y acceso a la información, así como en estos otros dos temas, combate a la corrupción y rendición de cuentas, en los últimos años en nuestro país. El análisis se plantea en tres dimensiones:

- Cambios culturales
- Cambios institucionales
- Cambios jurídicos

Cambios culturales

Desde que surge el Estado mexicano, la sociedad se ha caracterizado por establecer relaciones con respecto al poder, tanto gubernamental

como privado, de carácter jerárquico, autoritario y lineal. Mauricio I. Dusauge destaca que desde la Colonia hasta la época de construcción del Estado mexicano moderno y por supuesto en la actualidad, las prácticas irregulares han estado presentes en la vida social de nuestro país. La venta de puestos públicos, los “cañonazos” de 500 mil pesos, el árbol de moras y los enriquecimientos inmediatos son sólo algunos ejemplos del perfil del trabajo público. El poder omnipotente del Estado frente a una sociedad débil que no termina de crecer ni consolidarse. El Estado y el gobierno como eje rector de la vida nacional con sus acciones fuera del ámbito legal. Por otro lado, Meyer también señala que la sociedad mexicana nunca terminó de consolidarse, ya que el poder gubernamental se volvió omnipresente desde su creación, limitando la vitalidad y energía de una sociedad en nacimiento y, esta sociedad se desarrolla al amparo del poder gubernamental, un poder sin límites.

Habrà que reconocer que la corrupción es un fenómeno social que no tiene fronteras ni nacionalidades, no se trata de un evento exclusivo de nuestro país; es una práctica extendida en todo el mundo, en todas las sociedades y en todos los niveles sociales.

Tabla 1. Evolución del Índice de Percepción de la Corrupción en México 2001-2013

México	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Posición	50	51	57	64	65	70	72	72	89	98	100	105	106
Calificación	3.7	3.6	3.6	3.6	3.5	3.3	3.5	3.6	3.3	3.1	3.0	3.4	3.4

Nota: El índice mide la percepción de corrupción en una escala del 0 al 10 en donde 0 es “muy corrupto” y el 10 es “sin corrupción”.

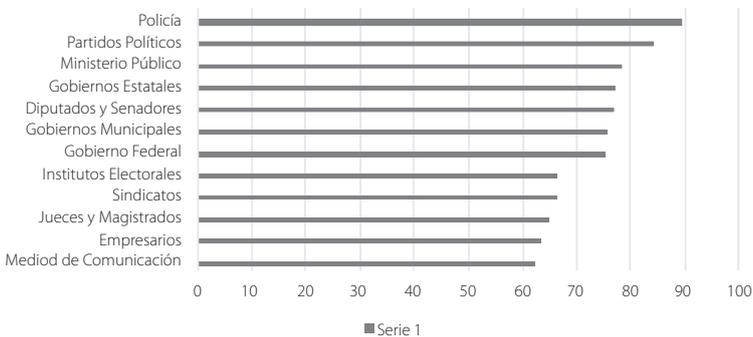
Fuente: Transparencia Internacional, 2013.

La organización *International Transparency* (Transparencia Internacional) integra desde hace algunos años, el Índice de Percepción de la Corrupción a nivel mundial. En la encuesta de 2013 participaron 177 países, de los cuales Dinamarca, Nueva Zelanda y Finlandia ocuparon las tres primeras posiciones como los menos corruptos; al igual que el año pasado estas naciones obtuvieron un puntaje de 9.1. Tomando como escala del 1 al 10, en donde 1 es el más corrupto, 69% de los países y territorios

alrededor del mundo perciben a sus gobiernos con problemas serios de corrupción. En el continente americano, Canadá se mantiene como el país menos corrupto y Haití con el nivel de corrupción más alto de la región. De los países europeos y Estados Unidos, el 23% obtuvo un puntaje menor al 5.0, Dinamarca es el más "limpio de corrupción" y Grecia ocupa el último lugar de la lista. México retrocedió un punto con respecto al año pasado y se ubica en el lugar 106 con una calificación de 3.4. Es decir, estamos en un país en el que se perciben altos niveles de corrupción.

En México, de acuerdo a la "Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental" (ENCIG), hecha en 2013 por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), se estima que el 88.3% de la población considera las prácticas de corrupción muy frecuentes o frecuentes. El 75.6% de las personas mayores a 18 años considera que la corrupción en el gobierno a nivel federal es muy frecuente y frecuente, el 77.2% de ese mismo segmento de población considera que la corrupción en el sector de los gobiernos estatales está en los mismos niveles. Esta encuesta revela que el 89.7% de los mexicanos piensan que las corporaciones de policías son corruptas, seguidas de los partidos políticos y los ministerios públicos con 84.4% y 78.4%. Además, de 12,080 personas que tuvieron contacto con algún servidor público, experimentaron 24,724 casos de algún tipo de corrupción. Arriba del 75% de las personas entrevistadas señalan que la corrupción tanto a nivel estatal como municipal es muy frecuente.

**Gráfica 1. Frecuencia de corrupción por sectores
(Muy frecuente o frecuente)**



Fuente: INEGI, 2013. Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, disponible en: www.inegi.org

La corrupción es un problema colectivo-social que para prácticamente la mitad de los mexicanos, ocupa el tercer lugar de los problemas comunes, después de la inseguridad con un 48.5% y tras la delincuencia que alcanzó un 70.4%, así como del desempleo en un 51%.

Las cifras de la ENCIG registran una mayor incidencia de actos de corrupción en los cuerpos de seguridad pública con un 50.6%, seguidos de la tramitación de permisos relacionados a la propiedad con un 24.8%; al interponer una denuncia en el ministerio público o en algún juzgado o tribunal más del 20% de la ciudadanía es víctima de las prácticas irregulares.

Desde los trámites del servicio de energía eléctrica, las llamadas de emergencia a la policía, pasando por los trámites vehiculares, permisos de la autoridad municipal, conexiones de agua potable y trámites para abrir una empresa reflejan actos de corrupción hasta en un 15% para quienes los realizan.

La ENCIG junto con el "Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México" ofrecen una radiografía del estado político de la sociedad mexicana, reflejan una actitud poco optimista frente a sus instituciones y de cara a la democracia; el análisis costo-beneficio pareciera estar cargado más hacia los costos que hacia los beneficios que el país percibe respecto a vivir en democracia y ejercitar sus derechos ciudadanos. El "Informe País" presentado en junio del 2014 por el recientemente creado Instituto Nacional Electoral (INE) señala que sólo el 4% de los mexicanos creen que las leyes en nuestra nación se respetan, ante una abrumadora mayoría que alcanza el 66% y que piensan que las leyes se cumplen poco o nada. El restante 29% considera que la ley simplemente no se respeta para nada.

Esas cifras prenden una alarma para las instituciones garantes de hacer valer la impartición de justicia y el respeto a la ley. Son el resultado de la escasa confianza que la ciudadanía tiene hacia sus partidos políticos, hacia sus representantes populares, así como la imposibilidad de consolidar esquemas de participación y organización ciudadana y política para ser escuchados y atendidos a través de medios legales y pacífi-

cos por las élites políticas y económicas del país, quienes perpetúan la desigualdad, la pobreza, la discriminación y exclusión social. Es evidente la necesidad de conformar, junto con la sociedad, un proyecto institucional para construir una cultura de educación cívica de largo alcance; pero, también de hacer efectivas las organizaciones que tenemos para combatir la corrupción y la injusticia. Estos parecen ser los retos principales para la consolidación de la democracia. Además de difundir con mayor efectividad los derechos de la ciudadanía, entre ellos el acceso a la información pública gubernamental.

Pero si es algo tan común, tan extendido, algo tan humano ¿por qué preocuparnos por ella? Porque la corrupción y la falta de ciudadanía¹ dañan a la sociedad, limita su desarrollo e inhibe la solidez económica. La siguiente pregunta es, si sucede en todos los países, ¿por qué en algunos de ellos se nota más que en otros? La diferencia fundamental es el tipo de relaciones que se establece en cada nación y por lo tanto, sus diseños institucionales responden justamente a ese tipo de relaciones en las que prevalece la confianza o la desconfianza. Fukuyama plantea que las sociedades que se desarrollarán y consolidarán económicamente durante el presente siglo serán aquellas en las que las estructuras sociales y las relaciones, que se reflejan en los marcos jurídicos y administrativos, estén sustentadas en el valor de la confianza. Aunque esta idea de la "confianza" parece más una aspiración que una posibilidad real para construir sociedades diferentes, lo cierto es que el aumento de la complejidad económica, técnica, la evolución y la innovación tecnológica, la producción del conocimiento pero, sobre todo, la difusión de ese conocimiento y la propagación prácticamente inmediata de la información, obliga a construir instituciones que transiten de una autoridad centralizada, burocrática y jerárquica hacia otras más participativas, en las que la autoridad y la responsabilidad se hallen horizontal y transversalmente distribuidas.

Debemos recordar que la confianza transita por los cauces de la moral, es una relación moral y cognitiva entre individuos e instituciones, que supone valores y orientaciones, implícita o explícitamente compartidos.

1 Desde la perspectiva de Putnam se trata de crear capital social, no sólo a partir de lazos familiares, sino de personas e individuos que confluyen y fluyen a través de la comprensión de mecanismos con una mayor propensión a la cooperación entre actores y redes.

Entre mayor es la confianza, más fácil es la cooperación social y mayor el capital social² de una determinada sociedad (Cruz Revueltas, 2009). Aunque en el caso mexicano, los estudios como la ENCING y el “Informe País sobre Ciudadanía” exponen un declive significativo del capital social en la nación.

Quizá la respuesta a ¿por qué ese declive en el “capital social”, aun teniendo nuevas y diferentes organizaciones e instituciones³? Los resultados parecen ir a la baja y no mejorar nuestros niveles de legalidad, transparencia y rendición de cuentas. La respuesta podría estar en los planteamientos de Elinor Ostrom⁴, Premio Nobel de Economía por su trabajo sobre la diversidad institucional, en el que señala que los dilemas sociales, es decir, situaciones en las que los individuos tienen incentivos de corto plazo, que los conducen a un resultado peor de lo que sería posible. Por lo que los individuos deben aprender a usar las normas y entender la importancia de las instituciones para frenar el impulso de no cooperar con el resto de los individuos en sociedad y beneficiarse en lo individual, justificando sus acciones frente a otras personas, aunque esto vaya en detrimento del ente social⁵.

La centralización, jerarquización, verticalidad y rigidez de nuestras organizaciones y del diseño institucional mexicano perpetúan esta falta de

- 2 Siguiendo a Putnam, el capital social es el conjunto de las características de la organización social, tal y como lo son las redes, las normas y la confianza, que facilitan la coordinación y la cooperación para un beneficio mutuo. Putnam, 1995.
- 3 Refiriéndonos a la distinción que hace Douglas North respecto a los conceptos de organización e instituciones: las primeras son estructuras mientras que las segundas son reglas.
- 4 La autora sugiere que hay que llegar a soluciones alternativas a las planteadas por los teóricos del Estado o de la privatización, pues estas soluciones no son las únicas vías para resolver los problemas a los que se enfrentan quienes se apropian de recursos de uso común (ruc). Ostrom propone un juego donde es posible establecer contratos vinculantes entre todos los jugadores y que los obligan a “cumplir de manera infalible” con los acuerdos iniciales y con estrategias de cooperación formadas por ellos mismos. Es necesario, entonces, contar con una estructura institucional que permita la repartición equitativa de los niveles de rendimiento y los costos de la explotación de ruc, lo cual llevará a un juego de ejecución autofinanciada del contrato que permite a los contratantes tener un mayor control sobre las decisiones de uso y apropiación del recurso: “el interés propio de los que negociaron el contrato los conducirá a supervisarse mutuamente y a reportar las infracciones observadas, de modo que se hace cumplir el contrato” (pp. 44-45) (Ostrom, 2000).
- 5 Ostrom, 2005.

cooperación y desconfianza. El constructo social no podría ser diferente cuando cotidianamente se conocen las prácticas irregulares de funcionarios públicos en todos los niveles y las consecuencias son mínimas, cuando las hay.

Del mismo modo que la sobrecentralización en la toma de decisiones en Alemania del Este o en la ex Unión Soviética ahogó el desarrollo de la sociedad, también la sobrecentralización y la sobreburocratización de grandes compañías como *IBM*, *AT&T*, estropeó seriamente su capacidad para innovar y competir con empresas más pequeñas y flexibles. También podemos recordar los casos de empresas como *Leeman Brothers*, *Enron* y las diferentes compañías automotrices que tuvieron serios problemas económicos en la última década, derivados de lo que se llamó "contabilidad creativa". Estos ejemplos de excesos y prácticas irregulares, por llamar eufemísticamente a la corrupción nos permiten concluir que el fenómeno de la descomposición social ésta presente tanto en el ámbito público como en el privado. Sólo que la corrupción entre particulares se disuelve y se arregla con más corrupción.⁶

La apuesta entonces podría orientarse a construir sistemas de gestión e intercambio de información, información relevante, naturalmente pero dadas las dimensiones del problema, deberemos hacerle frente a través de leyes y normas que se apliquen y de organizaciones que sean realmente efectivas en la materia. Contar solamente con información, saber que se hace con los recursos públicos o con los bienes públicos no es suficiente. Es un escalón, o varios escalones, en una escalera, larga que implica incluir peldaños que garanticen sanciones a incumplimientos o irregularidades.

Sin duda, el desarrollo de la ciencia y la tecnología domina el escenario mundial, particularmente el de aquellas ciencias y tecnologías relacionadas con la información, porque son las más próximas a la población en general; lo cual contribuye a construir un orden social, probablemente más democrático, tomando el concepto de democracia desde una pre-

6 Durante el primer semestre de 2014, en México se destapó un escándalo de fraude y corrupción en el que se involucran dos empresas privadas, Oceanografía y un banco, Banamex-City Group. Disponible en: www.excelsior.com.mx/nacional/2014/03/06/947319, www.jornada.unam.mx
› Portada › Temas relevantes, 3/3/2014, aristeguinoticias.com/tag/oceanografia; entre otros.

misa ampliada, y a repensar que, como define Fukuyama, la confianza es la expectativa que surge en una comunidad con un comportamiento ordenado, honrado y de cooperación, en base a normas compartidas por todos los miembros que la integran. Estas normas pueden referirse a cuestiones de valor, pero también incluyen normas de carácter deontológico como las institucionales y las relaciones sociales. Es decir, se trata de diseñar sociedades a través de pautas de aprendizaje de colaboración, asociación que posibilite la comunidad y que no atente contra ella o contra alguno de sus miembros.

Es en ese momento en el que nos encontramos en México. Estamos valorando, pesando, midiendo en qué forma el diseño, alcance, perfil, funcionamiento y resultados de nuestra estructura social y política contribuye a limitar las prácticas irregulares y a promover la transparencia y el acceso a la información gubernamental, orientándola hacia un esquema de rendición de cuentas.

Aparentemente, para algunos, este es un ejercicio impuesto por los organismos internacionales a través de una serie de recomendaciones, pero esta es una percepción parcial, ya que también deriva de la exigencia de una sociedad, aunque no de la mayoría, más plural y diversa, y de una alternancia en el gobierno que permite sopesar y reflexionar acerca de las prácticas que dañan, no sólo el desempeño gubernamental, sino a la población en general y, en particular, a la población en condiciones de vulnerabilidad, que para el caso mexicano sabemos que asciende a poco más de 50 millones.

En 2009 diferentes universidades realizaron un estudio a partir de la solicitud del *National Bureau of Economic Research*⁷, en el que se recogió información sobre las reglas y prácticas de la situación financiera y los conflictos de las declaraciones patrimoniales de políticos en 175 países. A pesar de que en las dos terceras partes de los países tienen leyes sobre declaraciones patrimoniales, menos de un tercio las hacen públicas. El estudio concluye en una relación directamente proporcional entre la posibilidad del *disclosure* o revelación de datos de los políticos o funcionarios públicos, y la calidad de la democracia, así como el desarrollo

7 Djankov, La Porta, et al. 2009.

económico de los mismos. El identificar fuentes de ingreso, conflictos de interés, enriquecimiento inexplicable y relacionarlo para determinar grados de corrupción, es una manera de establecer esquemas de rendición de cuentas en la práctica y limitar la posible corrupción o enriquecimiento ilícito por parte de los funcionarios públicos, aunque como veremos más adelante, si no existen sanciones o consecuencias de actos y prácticas irregulares, entonces sólo estamos creando y ejerciendo una parte del proceso: transparentar la información, pero no rendir cuentas ni combatir la corrupción.

Los primeros cambios

Cambios institucionales

Desde 1980 se insistió en la necesidad de contar con una estructura administrativa y jurídica que sancionara las conductas irregulares de los funcionarios públicos. Como una demanda de la oposición, Samuel del Villar propuso desde el poder legislativo, crear la Secretaría de la Contraloría General de la Federación⁸ para establecer un organismo con funciones de control y evaluación global de la gestión pública que, además, limitara las irregularidades en la práctica gubernamental. Durante esa década también surge la Contaduría Mayor de Hacienda, antecedente de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que opera actualmente. En el siguiente cuadro se cuenta la creación de las organizaciones en las que se sustenta lo que podríamos denominar como la estructura anticorrupción y de rendición de cuentas.

Tabla 2
Secuencia de los cambios institucionales

Año	Cambios institucionales
1982	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
1988	Contaduría Mayor de Hacienda
2000	Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la APF

Continúa...

8 DOF, 1982.

2002	Secretaría de la Función Pública (SFP)
2003	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
2004	Fiscalía Especial para el Combate a la Corrupción en el Servicio Público Federal de la PGR
2001	Auditoría Superior de la Federación

Fuente: Elaboración propia

Actualmente, la Secretaría de la Función Pública (SFP) puede advertir las prácticas irregulares de los funcionarios públicos; sin embargo, sus atribuciones son limitadas (Meagher, 2004; Maor, 2004). Sus facultades y atribuciones le permiten coordinar los procesos de control interno de las dependencias, a través de auditorías, además de coordinar los trabajos de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como parte de una estrategia de prevención a la corrupción pero también para definir la política pública en materia de transparencia gubernamental. Mas no es suficiente y aunque desde la perspectiva de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la SFP podría considerarse como una institución equivalente a las agencias anticorrupción de otros países, la falta de atribuciones para sancionar conductas irregulares, así como su dependencia política y administrativa del titular del Ejecutivo Federal, inhiben su actuación en este sentido. Existe una propuesta por parte del Ejecutivo Federal para desaparecer esta dependencia; incorporar algunas de sus funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y crear un organismo que combata la corrupción.

Otro de los organismos que consideramos parte de esta estructura o diseño institucional para consolidar un sistema de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas es la ASF, en la que se refleja la intención de modernizar al órgano fiscalizador, además de ampliar las facultades de vigilancia y control sobre la administración pública federal. La ASF surge bajo parámetros de operación internacionales, orientados a las auditorías contables y de resultados de desempeño, logrando establecer límites en la discrecionalidad e irregularidad en el ejercicio del gasto público federal (Merino, 2008).

Debido a la importancia en la temática de la transparencia para esta ponencia, le asignaremos un espacio y revisión específicos más adelante.

Cambios jurídicos

Entre los cambios jurídicos que sustentan el combate a la corrupción y la rendición de cuentas, podemos considerar la creación de leyes y reglamentos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, que regulan el ejercicio de los recursos públicos federales, pero así como los procesos de adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios, en donde actualmente se precisa de nuevas fórmulas y estrategias para erradicar las prácticas que dañan no sólo al erario público, sino también a la sociedad mexicana.

Tabla 3
Secuencia de los cambios jurídicos

Año	Cambios jurídicos y normativos
2002	Constitución Política Mexicana
2002	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
2002	Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental
2003	Reglamento LFAIPG/Lineamientos Generales
2003	Ley Servicio Profesional de Carrera
2006	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
2008	Art. 6º Constitucional
2008	Ley General de Contabilidad Gubernamental
2010	Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de particulares
2012	Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas
2014	Constitución Política Mexicana

Fuente: Elaboración propia

En este breve recuento se reconoce que existe un andamiaje jurídico y administrativo confeccionado para combatir a la corrupción y rendir cuentas. Sin embargo, y sólo para abonar a la discusión, mientras más herramientas e instituciones ha creado el Estado mexicano para sancionar actos de corrupción, ¡más difícil resulta aplicarlas! En las últimas dos décadas, la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación han impuesto sanciones económicas por un monto total de 71 mil 730.4 millones de pesos a 23 mil 858 servidores públicos; sin embargo, sólo se han cobrado 159.1 millones, es decir, .2% de acuerdo con datos del Servicio de Administración Tributaria (SAT). En opinión de algunos especialistas, como Luis Manuel Pérez de Acha, la escasa capacidad de cobro se debe a fallas estructurales que tiene el sistema de rendición de cuentas, además de una integración limitada de los expedientes por parte de la SPF y de la propia ASF. Históricamente, señala Pérez de Acha, se sanciona a quienes no son responsables, ya que las sanciones derivan por que el ejercicio de la función pública está lleno de requisitos normativos y es fácil que un servidor público se tropiece o enrede con el papeleo⁹.

La transparencia y el acceso a la información

En cuanto a la transparencia, también se cuenta con un marco jurídico que la regula, al igual que el acceso a la información en México. Este último, comprende un conjunto de normas jurídicas que establece, reglamenta y tutela las garantías, las facultades, los alcances y los límites que integran la libertad de información¹⁰.

El *derecho de acceso a la información* regula los términos del intercambio de información pública entre un solicitante y la autoridad; es un derecho vinculado al desarrollo democrático, establecido en la ley, organizado bajo mecanismos y trámites específicos. La *transparencia*, en cambio, es un atributo o cualidad que un gobierno puede o no tener, en mayor o menor medida; significa ser, al mismo tiempo, abierto y honesto. Se habla de *transparencia* cuando existe una clara voluntad de apertura del gobierno,

9 Pérez de Acha, 2014.

10 Guerrero, 2010.

expresada en acciones concretas y visibles, que manifiestan la disposición de construir una relación con los ciudadanos basada en la honestidad y en dar a conocer a la sociedad que lo solicite, la información existente sobre un asunto público. Esta información debe caracterizarse por ser:

- Accesible
- Oportuna
- Verificable
- Relevante
- Inclusiva
- Integral
- Inteligible

Debemos reconocer que en algunas sociedades pueden tener una relación de transparencia entre ciudadanos y gobierno, en la que prevalece la mutua confianza y en la que se asume que se actúa con honestidad, aun cuando el derecho de acceso a la información no se encuentre debidamente regulado en la ley ni existan las instituciones que lo defiendan.

En nuestro país, el derecho a la información tiene rango constitucional y desde el 2002 se cuenta con la ley reglamentaria al respecto.

Tabla 4
Derecho a la información

Constitución Política Mexicana	
Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental.	2002
Reglamento a la LFAIPG	2003
Lineamientos generales	2003
Reforma al Artículo 6º Constitucional	2007
Ley Federal de Protección de Datos Personales en posesión de particulares	2010
Reforma Constitucional en materia de Transparencia	2014

Fuente: Elaboración propia.

Doce años de existencia

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) está cumpliendo sus primeros doce años de vida. Es un buen momento para analizar cuáles han sido los avances y cuáles son las perspectivas en materia de transparencia y acceso a la información en nuestro país.

Desde la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental y su reglamento en 2002, existe un avance innegable en la materia; en contraste, las solicitudes de información por parte de la sociedad presentan una inercia incremental y comparativamente con el total de la población en el país, la participación sigue siendo muy reducida.

Tabla 5
Solicitudes de información

2003-09	2010	2011	2012	2013	2014	Total acumulado	
420,144	100,296	96,520	94,711	109,366	57,346	878,383	Solicitudes de información*
25,193	8,160	6,185	6,119	7,483	3,334	56,474	Recursos de revisión
69,595	21,842	26,773	36,443	37,782	14,079	206,514	Acceso y corrección de datos
28,470,458	8,129,846	13,215,663	18,908,945	33,323,131	20,299,794	122,317,837	POT

Fuente: Estadística básica del IFAI, junio 19, 2013

La tabla anterior nos muestra el total de solicitudes de información, 878 mil 383, presentadas a 279 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal durante estos doce años a través del IFAI. Es decir, menos de un millón de solicitudes de información en un país que está a punto de contar con 113 millones de habitantes en junio del presente año, según datos del Inegi¹¹. Por aritmética simple, el promedio anual

11 Disponible en: www.inegi.org.mx, Censo de Población y Vivienda 2010, consultado el 23/6/2014.

es de alrededor de noventa mil solicitudes. En este mismo periodo se han interpuesto 56 mil 474 recursos de revisión y 206 mil 514 solicitudes para acceder y corregir datos personales.

Los Portales de Obligaciones de Transparencia (POT) sí reflejan un número importante de accesos desde el 2003, de modo tal que hasta junio del presente año ascienden a 122 millones 317 mil 837 accesos acumulados. Lo anterior, puede significar que la posibilidad de acceder a información gubernamental pública, a través de los portales de cada dependencia y entidad, es un procedimiento sencillo, ágil y oportuno para tener información disponible en ese tipo de páginas oficiales. Mientras que el procedimiento para solicitar información es mucho más complejo y tardado¹²; además, todavía está pendiente la socialización del derecho a la información, por lo que este derecho se ejerce de manera limitada. Es decir, el ejercicio del derecho al acceso a la información sigue siendo, a doce años, una actividad restringida y ejercida por un puñado de ciudadanos.

Entre las dependencias o entidades con mayor número de consultas al POT son: el SAT, el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS), la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de Educación Pública (SEP). La información que más se consulta en las páginas es la referida al directorio de servidores públicos, estructura orgánica, contratos y remuneración mensual por puesto. Los POT también presentan un comportamiento inercial, ya que se mantiene el interés de la sociedad por emplearlos para conocer la remuneración mensual por puesto de los funcionarios públicos que laboran en cada dependencia o entidad, así como para identificar los servicios que ofrecen, además de trámites, requisitos y formatos.

Cabe señalar que cada dependencia y entidad debe actualizar permanentemente el POT para evitar confusiones, ya que es hasta ahora la vía más directa, rápida y económica para contar con información específica.

Las dependencias y entidades con mayor número de recursos de revisión interpuestos ocupan los primeros lugares históricamente; aunque

12 Villanueva, 2003.

algunas aparecen en los primeros lugares por factores estacionales; por ejemplo, el SAT se ubica como una de las entidades con más recursos de revisión después de un periodo de presentación de declaraciones fiscales; sin embargo, las instituciones gubernamentales que tradicionalmente están en esos lugares son el Instituto IMSS, la SEP, la SFP y la PGR, tal y como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla 6
Recursos de revisión interpuestos

Dependencia/Entidad	2003-2014
Comisión Federal de Electricidad	1,149.
Petróleos Mexicanos (Corporativo)	1,152.
Servicio de Administración Tributaria	1,335.
Secretaría de Salud	1,509.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1,574.
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	1,670.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	1,672.
Procuraduría General de la República	1,932.
Secretaría de Educación Pública	2,169.
Secretaría de la Función Pública	2,179.
Instituto Mexicano del Seguro Social	8,940.

Fuente: Estadísticas IFAI, junio 2014.

A nivel nacional

La transparencia y el acceso a la información han tenido una evolución dispareja en cada una de las entidades federativas, ya que depende del interés de los titulares de los ejecutivos estatales. Por ello no es posible lograr un desarrollo homogéneo en el país en la materia. En el siguiente recuadro se refleja un comparativo entre el presupuesto estatal y el presupuesto asignado al órgano garante del derecho al acceso a la información en las 7 entidades que cuentan con los presupuestos estatales más abultados a nivel nacional. En promedio, la participación del

presupuesto del órgano garante con respecto al presupuesto estatal asciende a 0.06%; además, se incluyó el porcentaje del presupuesto per cápita para transparencia, que a nivel nacional es de 6.82%.

Tabla 7
Presupuesto de órganos garantes a nivel estatal

	Presupuesto Estatal (pesos)	Presupuesto Órgano garante (pesos)	Participación Pog/Pestatal %	Presupuesto per cápita para Transparencia %
Federal	3,438,895,500,000	504,883,453	.01	4.49
México	148,343,021,687	62,601,448	.04	4.13
D.F.	137,012,501,104	103,809,536	.08	11.70
Veracruz	81,964,876,182	26,200,000	.03	3.43
Jalisco	65,840,412,600	20,118,300	.03	2.74
Nuevo León	56,789,742,600	26,244,000	.05	5.65
Puebla	52,534,669,142	12,057,493	.02	2.09
	Promedios		.06	6.82

Fuente: Elaboración propia con datos de Guerra, 2012

Por otro lado, entidades con presupuestos exigüos destinan porcentajes altos a los órganos garantes y a cuestiones de transparencia. Tal es el caso de estados como Quintana Roo que asigna 18.20% del presupuesto; Campeche, 17.22%; Tabasco, 12.51%; Chihuahua, 11.16% y Colima, 10%, así como el Distrito Federal que destina 11.7% a la transparencia. Sin embargo, sería prematuro señalar que a mayores recursos financieros destinados para la transparencia se están logrando resultados significativos en la materia. En el Distrito Federal, por ejemplo, la ENCIG 2013 lo sitúa en el segundo puesto de las entidades federativas en las que hay mayor corrupción, después de San Luis Potosí.

La ENCIG muestra la tasa por cada 100,000 habitantes de los actos de corrupción experimentados por los encuestados en cada estado. So-

nora, seguida de Guerrero, son las entidades con menor frecuencia de actos de esta naturaleza.

En el Distrito Federal los resultados negativos para el gobierno local se reflejan, particularmente en las delegaciones políticas y en los ministerios públicos; paradójicamente, es una de las entidades que destina recursos significativos a la transparencia y la rendición de cuentas según el cuadro anterior.

Además, según el Índice de Derecho a la Información en México (IDAIM)¹³ 2014, se sitúa al Distrito Federal como la entidad federativa mejor evaluada con un puntaje de 8.1. Por tanto, se puede contar con una infraestructura legislativa e institucional sólida y esto no supondrá la eliminación o disminución de la corrupción de manera automática.

El IDAIM mide la calidad de las leyes de transparencia en el país con relación a las mejores prácticas nacionales e internacionales en la materia. Se compone de tres variables principales: diseño normativo, diseño institucional y procedimiento de acceso a la información pública y obligaciones de transparencia. Cada variable se compone de siete, cinco y nueve indicadores respectivamente, los cuales se alimentan de 196 criterios.

Los criterios representan los elementos que se consideran deben contener una ley de transparencia para que garantice y proteja adecuadamente el ejercicio del derecho de acceso a la información (DAI) y favorezca la transparencia.

A nivel nacional se reflejan los esfuerzos de las legislaturas locales por construir marcos normativos. En cuanto a la incorporación de Sujetos Obligados de la transparencia continua siendo dispar, al igual que los periodos de reserva. La construcción del engranaje institucional encargado en proteger, respetar y garantizar este derecho también presenta enormes discrepancias. A nivel nacional el órgano garante de la trans-

13 Disponible en: idaim.org.mx consultado el 28/07/2014. Para revisar la base de datos, fichas de evaluación por ley de transparencia y guía de interpretación, así como el cuadernillo de resultados ver idaim.org.mx/documentos. Cabe señalar que la calificación de estas leyes se realizó entre los meses de octubre y diciembre de 2013, por lo que no incluyen las reformas posteriores a 2013.

parencia tiene autonomía plena y es autoridad para todos los sujetos obligados, aunque sus facultades son heterogéneas, al igual que el perfil de los funcionarios.

Los procedimientos de solicitud de información, los plazos para las resoluciones también son diversas entre cada entidad federativa, lo cual indica el IDAI, se traduce en diferencias de fondo que limitan la garantía del derecho en ciertas entidades y (paradójicamente) lo amplían en otras.

Las garantías procedimentales en el acceso a la información son las que más variaciones presentan entre las distintas leyes evaluadas y además están relacionadas con los principios de este derecho. Consideran los tiempos en el procedimiento de acceso, tanto de las autoridades para responder como del Órgano Garante para resolver, así como el de los solicitantes para interponer un recurso de revisión. Solamente son 16 leyes de transparencia las que contemplan el plazo idóneo de 20 días para que la autoridad otorgue su respuesta. Sobra decir que su impacto radica en uno de los principios de este derecho: ser expeditos en la entrega de información.

En cuanto a los tiempos, pero también en cuanto a la obligación de entregar la información al solicitante, solamente 16 leyes contemplan la entrega obligatoria dentro de un plazo determinado de 10 días. La otra mitad de las leyes o no menciona un plazo determinado, o ni siquiera lo considera obligatorio.

Otras diferencias mayúsculas se encuentran en el diseño institucional, como es la obligación de tener un órgano interno de revisión (OIR), que la mitad de leyes no lo contemplan, y las funciones de las unidades de enlace y OIR, y las de los órganos garantes. Sin pretender hacer una evaluación de su funcionamiento, ya que el IDAIM mide solamente las disposiciones legales, en el caso de los órganos garantes llama la atención las diferencias de las funciones en cada entidad federativa, como por ejemplo en el Distrito Federal y en Nayarit que contemplan 8.3% de las funciones medidas, y Sinaloa con solamente 3.3%. El impacto es notorio. Mientras las dos primeras entidades tienen amplias funciones para cumplir el mandato de garantía del DAI, Sinaloa tiene lo mínimo para hacerlo.

La diferencia entre la mejor y la peor legislación continúa siendo alarmante: casi 4 puntos en una escala de 10. En la práctica esto se refleja que en algunos estados hay menos garantías para el cumplimiento del DAI, aun cuando en la Constitución se establezcan los principios que deben ser desarrollados en cada ley.

El propósito de la siguiente tabla es mostrar el número de solicitudes y recursos de revisión durante el año 2011, tanto a nivel nacional como por entidades federativas, al Ejecutivo Federal, así como a otros Sujetos Obligados. El número de solicitudes a nivel nacional asciende a 502,413 solicitudes y recursos de revisión, de los cuales 287,084 fueron presentadas a las entidades federativas y 123,293 al Ejecutivo Federal, a sus dependencias y entidades, mientras que el resto, 92,036, fueron presentadas ante otros sujetos obligados de acuerdo a la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Los recursos de revisión ascendieron a 23,402. Al igual que en el nivel federal el número de solicitudes y recursos de revisión presentados únicamente durante 2011, comparativamente con el número de habitantes en el país, es reducido.

Tabla 8
Órganos garantes
Solicitudes y recursos de revisión del ejercicio 2011

	Solicitudes	%NE	%NN	Recursos Revisión	&NE	%NN	I.Recurrencia
Total Nacional	502,413		100.0	23,402		100.0	4.7
Entidades Federativas	287,084	100	57.1	16,197	100	69.2	5.6
Ejecutivo Federal	123,293		24.5	6,185		26.4	5.0
Otros sujetos obligados	92,036		18.3	1,020		4.4	1.1

Fuente: Elaboración propia con datos de Guerra, 2012.

El futuro de la transparencia

Uno de los temas que se definió como prioritario en la agenda de la nueva administración pública federal fue precisamente el de la transparencia y el derecho a la información; lo cual ha reflejado, en buena medida, una realidad insoslayable: sólo a través de la acción y opinión de los diferentes sectores sociales se ha avanzado en una agenda sólida en la materia. Organismos como la Red para la Rendición de Cuentas, Fundar y el Instituto Nacional de Administración Pública han planteado sus propuestas respecto al diseño institucional que fortalecerá las estrategias nacionales en materia de transparencia y que, insisto, coadyuvarán al combate a la corrupción.

Este nuevo diseño institucional, derivado de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, plantea la eliminación de la SFP y que la SHCP asuma algunas de sus atribuciones en el tema, mientras que otras facultades se concentrarán en la Comisión Anticorrupción que se ha pospuesto crear.

La reforma constitucional

La Reforma Constitucional en materia de Transparencia¹⁴ ocurrida el 7 de febrero de 2014 tiene como principales componentes los siguientes rubros:

- Fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública

A través de la incorporación de nuevos sujetos obligados en la materia, los partidos políticos y sindicatos que reciban recursos públicos, al igual que los órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos están obligados a dar información a la ciudadanía.

- Integración de un nuevo órgano garante nacional

Se le otorga autonomía constitucional al IFAI, determinándose, además, que sus resoluciones serán definitivas e inatacables, sal-

14 Presidencia de la República, 2014.

vo en aquellos casos que pongan en riesgo la seguridad nacional. Se consideró pertinente ampliar a siete el número de comisionados, que anteriormente sumaban cinco. La reforma también determina la creación de un consejo consultivo integrado por 10 consejeros y que los nuevos comisionados se incorporen al apartado de responsabilidades de la Constitución.

- Nuevas facultades para el órgano garante nacional

El IFAI podrá interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes mexicanas o tratados internacionales, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales. También podrá revisar las determinaciones que emitan los organismos locales, a fin de homologar criterios de transparencia en los tres órdenes de gobierno y ejercer un procedimiento de atracción para conocer los recursos de revisión en el ámbito local que, por interés o trascendencia pública, así lo ameriten.

Entre sus nuevas facultades, el IFAI tendrá la atribución de estandarizar los procesos de seguimiento y archivo de información de los sujetos obligados a fin de mejorar el cumplimiento de las resoluciones. Con la finalidad de una mejor rendición de cuentas, se establece la coordinación con la Auditoría Superior de la Federación; la autoridad en materia de archivos; el Inegi, y los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal.

Además, se establece la obligación de publicar en medios electrónicos indicadores que permitan rendir cuentas del cumplimiento de objetivos y resultados obtenidos y se le da rango a nivel constitucional a la reserva de información por razones de seguridad nacional.

Por su parte, el Distrito Federal contará con un organismo autónomo y la Asamblea Legislativa deberá legislar en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

El reto: la implementación

Implementar una reforma constitucional supone complejidad y disponibilidad de recursos y alineación de intereses diversos. Los retos del nuevo IFAI son de carácter estructural y procedimental. Es evidente que deberá reorganizarse orgánicamente y redefinir procedimientos y diseñar otros, como la interposición y resolución de los recursos de revisión en contra de las resoluciones emitidas por los organismos estatales; atracción de asuntos que así lo ameriten y procedimientos de acceso a la información y datos personales, así como resolución de recursos de revisión y el procedimiento mediante el cual el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recursos de revisión ante la SCJN en contra de las resoluciones del IFAI, en aquellos casos en los que considere se pone en peligro la seguridad nacional.

El IFAI tiene ante sí la definición de la información¹⁵ que será considerada como reservada o confidencial; el establecimiento de las medidas de apremio para el cumplimiento de las resoluciones y la definición de la fecha y términos del informe que la comisionada presidenta debe rendir ante el Senado.

Estos retos y oportunidades están acompañados de procesos legislativos para confeccionar la legislación secundaria y otras leyes que coadyuvan a construir un andamiaje normativo más integral. Para expedirlas se cuenta con un año de acuerdo al régimen transitorio de la reforma; estas leyes son:

- Ley general del Artículo 6 constitucional
- Reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso la Información Pública
- Gubernamental Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares COFIPE (con la reforma política cambian los ordenamientos que se deben reformar o expedir, por ejemplo la Ley General de Partidos)

15 Carbonell, 2014.

- Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Las Legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) tendrán el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigor del Decreto en comento, para armonizar su normatividad.

1. Existencia de órganos garantes en los estados y el Distrito Federal: cada constitución de las entidades federativas establecerá organismos especializados y dotados de autonomía para garantizar el derecho y el acceso a la información, así como la protección de datos personales por lo que deberán contar con personalidad jurídica y patrimonio propios.

En realidad estamos ante circunstancias inéditas, territorios sin explorar en los que la divergencia, la diversidad y la pluralidad deben perfilar la confección de las leyes.

La aspiración institucional, no sólo de los órganos garantes de transparencia, sino de todos los órganos de los poderes federales y estatales, así como la administración pública, debería ser la de discutir de frente los desacuerdos y acuerdos, los consensos y los disensos, los encuentros y desencuentros. Es lo que Adam Przewoski afirma, la democracia consiste en la institucionalización del conflicto, en establecer un sistema de canales por el que transiten las inevitables y bienvenidas diferencias entre los miembros de una sociedad¹⁶. El tiempo en el que la secrecía y la baja voz debían prevalecer en los asuntos públicos ha quedado atrás. Es hora de asumir y construir a través del conflicto para después del caos, ir construyendo pedacitos de cosmos. Somos una sociedad diversa, en la que la diferencia, la diversidad y la pluralidad prevalecen y deberían ser consideradas una virtud. En palabras de Jesús Silva Herzog Márquez¹⁷: “el primer pleito que hay que librar es, precisamente, a favor del conflicto. Domina al imaginario mexicano –Samuel Ramos, Paz y Castañeda– la intuición del precipicio y la condena del antagonismo. Bajo esas ideas, ser prudente es ser renuente al conflicto, ubicarlo como el peor de los males. Se piensa que el conflicto nos

16 Trinidad, 2013.

17 Silva-Herzog, 2013.

lanza de inmediato a la selva de lo ingobernable. Tenemos que confiar, por vez primera, en la fertilidad del conflicto". El asombro sería mayúsculo si en un organismo, sea cual sea, o en una sociedad, sea cual sea, la coincidencia y la unanimidad fueran la regla cotidiana.

Quiero subrayar que la autonomía de los órganos garantes de transparencia y acceso a la información es directamente proporcional al proceso de designación de sus consejeros. La inamovilidad de sus cuerpos directivos es un elemento que materializa la autonomía e independencia frente a las presiones políticas¹⁸. Me explico: una de las garantías constitucionales de los órganos reguladores en general, es precisamente la garantía de inamovilidad, ya que la permanencia de los consejeros es un escudo para evitar y resistir presiones o represalias como consecuencia de sus decisiones. De otra forma, ante cualquier definición incómoda por parte de los consejeros del IFAI, serían rápida y fácilmente removidos por los partidos políticos. Recordemos que los nombramientos de estos funcionarios siempre están sujetos a las negociaciones políticas de los partidos, no de forma directa, sino a través de sus representaciones en el Congreso al ejercer la facultad de selección de los ministros de la Corte (terna), los consejeros del órgano electoral (nombramiento) y de los comisionados del IFAI (no objeción)¹⁹.

Esto no significa en ningún sentido que los comisionados del IFAI estén exentos de ser evaluados y sustituidos por incumplimiento en sus funciones. Inamovilidad no significa impunidad o irresponsabilidad. La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, junto con la propia Ley de Transparencia, constituye el marco jurídico y normativo que establezca los motivos por los cuáles un funcionario público deba ser removido o sancionado. Mientras tanto, habrá que respetar el principio de inamovilidad para fortalecer y consolidar la recién otorgada autonomía del IFAI.

18 Ugalde, 2013.

19 Cabe señalar, que en el caso de la elección de los comisionados para el nuevo IFAI se creó un comité de expertos que analizó las propuestas y decidieron de acuerdo a un sistema meritocrático, a favor de aquéllos con reconocida experiencia profesional y académica en la materia.

A éstas discusiones debemos agregar otros temas fundamentales como pendientes en la agenda de la transparencia en México:

- La organización de sistemas de archivo a nivel nacional, que implica forzosamente un esfuerzo de coordinación gubernamental y se tiene previsto crear la Ley General de Archivos, junto con la Ley General de Transparencia, para 2015. Clasificar y conservar la información es un reto mayúsculo que coadyuvará a disponer de la ésta de manera expedita y organizada.
- El socializar el ejercicio al derecho a la información.

¿La escuela a la que van sus hijos está registrada ante la SEP? ¿Conoce los resultados de las evaluaciones nacionales en las que participan los centros escolares a los que asisten sus familiares? ¿Usted sabe quién es su delegado, su presidente municipal, su diputado? ¿conoce las direcciones físicas o electrónicas de estos funcionarios? ¿sabe cuál es el presupuesto asignado a su localidad y en que está asignado? Estas son algunas de las preguntas que deberíamos responder los ciudadanos con facilidad. Desde mi perspectiva, la socialización del ejercicio del derecho a la información, debería ser el tema prioritario para el IFAI: socializar el ejercicio al derecho a la información, no solamente como un derecho humano sino como parte de una segunda generación de acciones en favor de la transparencia. Es lo que se conoce en la literatura especializada como transparencia focalizada²⁰ que obliga al gobierno, a las corporaciones o a otro tipo de instituciones a proveer información sobre sus prácticas, productos, bienes y algunos consumidores, inversionistas, empleados, residentes de una comunidad, padres de familia o cualquier grupo o grupos que puedan incorporar en sus procesos de decisión esta nueva información, de forma tal que modifica su modo de actuar y de decidir, obteniendo beneficios concretos de acuerdos con sus intereses individuales²¹.

20 Plasencia, 2011; Fung, Weil y Graham, 2007.

21 Plasencia, 2011.

Pero además, se trata de no esperar a que los gobiernos u otras instituciones decidan dar respuesta a solicitudes de información específica sino que se genere una cultura de difusión de sus acciones de manera natural. Este es el gran reto para el renovado IFAI.

- Incluir otros sujetos obligados a las leyes de transparencia como las administraciones de las cámaras de diputados y senadores; así como los recursos asignados a cada fracción parlamentaria; y aquellas empresas u organizaciones de la sociedad civil que presten servicios que afecten el bien común, empresas del sector educativo, del alimentario, entre otras. Es decir, el sector privado también debe estar sujeto a procesos de transparencia y rendición de cuentas.
- Integrar un Sistema Nacional de Transparencia

De acuerdo a lo establecido en la Constitución, el Sistema Nacional de Transparencia busca garantizar que los gobiernos estatales se incorporen a la apertura de la información en sus soberanías y que se establezcan los mecanismos de coordinación y cooperación necesarios y suficientes para determinar criterios homogéneos en cuestiones de promoción del derecho a la información, archivística, tiempos de resolución y costos. El subtema es evitar que el IFAI desarrolle estos criterios de manera desvinculada a los órganos garantes estatales; se trata de inhibir actitudes centralistas que históricamente han ahogado las iniciativas locales. El diseño del sistema debe estar acompasado por la participación equilibrada de todos los órganos garantes estatales y del Distrito Federal, solo así podrá mantenerse el calificativo de nacional.

Debemos reconocer un faltante adicional: una política pública coherente, articulada, orientada a la rendición de cuentas y al combate a la corrupción, sustentada en la transparencia, pero también en la generación o producción de información accesible, para conocer rubros fundamentales en la operación de las administraciones públicas, como el presupuesto y las adquisiciones para fortalecer los procesos de control gubernamental y evaluación con una orientación a políticas públicas, y

no solamente a indicadores o metas para consolidar un proceso general de fiscalización del Estado mexicano, a través de la actuación y operación de su gobierno.

Los múltiples retos que enfrenta la transparencia deben ser atendidos en los próximos meses en el Congreso de la Unión y cruzan transversalmente por todos los rincones del ejercicio gubernamental. Uno de los principales e inmediatos retos es el orientar las reformas en materia de energía hacia una política pública integral que establezca pesos y contrapesos para regular la operación de las empresas públicas y privadas que participen en el sector. Es urgente diseñar mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción que garanticen la vigilancia pública y limiten la discrecionalidad y la trampa en el uso y explotación de los hidrocarburos. Al promulgar las reformas en materia energética se deja atrás la historia económica del país para abrir plenamente el mercado. Los diputados y los senadores no han desperdiciado la oportunidad para seguir avanzando en las llamadas reformas estructurales que perfilan un México envuelto en la vorágine del capital internacional; pero, se olvidan de la incapacidad que ha demostrado PEMEX para regular el robo de gasolinas, a través de tomas clandestinas y en las propias gasolineras instaladas a través de concesiones a lo largo y ancho del país. Si no se ha podido regular a los gasolineros ¿se tendrá la capacidad para regular a empresas como *Shell* y *Enron*?

Hoy más que nunca, más que siempre, la participación de la sociedad sigue siendo crucial para consolidar una ruta de la transparencia y el acceso a la información pero sobre todo, la construcción de un sistema integral de rendición de cuentas que destruya la opacidad que prevalece en nuestro país. La corrupción tiene una base institucional y cultural sólida por lo que la discusión debe centrarse en establecer los mecanismos y diseños organizacionales pertinentes para abatirla y, en todo caso, eliminarla.

Además, en el mundo se está produciendo una transformación sin precedente: las personas comunes tenemos más influencia que en décadas pasadas. Hoy día existen medios y oportunidades más eficaces de acción colectiva. Las redes sociales, plataformas de publicación abiertas, sitios

para compartir videos en internet, celulares con cámaras de fotografía y video que sirven para dar cuenta de hechos que, en otro momento de la humanidad, hubieran sido inimaginable. A través de estos medios se han organizado movimientos sociales de impacto político, llamados a la resistencia y comunicados para alertar en cuestiones de la más diversa índole, de modo tal que la capacidad de influir en la toma de decisiones operativas y estratégicas tanto de las grandes corporaciones como de los gobiernos de cualquier nivel ha crecido de manera significativa en los últimos años.

En las redes sociales se transmite información que se convierte en activismo y permite frenar iniciativas de ley, o por lo menos repensarlas y replantearlas; acciones gubernamentales que se rediseñan para evitar confrontaciones innecesarias con la sociedad; al igual que las grandes empresas modifican sus estrategias de venta, sus productos y servicios por que reconocen el poder que ahora tienen los consumidores que antes eran anónimos y estaban diseminados. Por supuesto que las redes no son ajenas a difundir información falsa, errónea o a destiempo pero inmediatamente la reacción de las autoridades se manifiesta.

Esta sociedad está cada vez más organizada para ejercer su derecho a saber. El futuro de la transparencia en nuestro país parece claro y determinado, un nuevo órgano garante con nuevas y más amplias facultades, la posibilidad de construir un sistema nacional de transparencia, con órganos estatales rediseñados y reestructurados; en fin, una reforma constitucional que lleva a México a garantizar el derecho a la información pública gubernamental pero el panorama se ensombrece en las sucesivas etapas para deliberar los diferentes proyectos y propuestas para la elaboración de la ley general en la materia, asumiendo una postura homogeneizadora y centralizadora ante la cual las entidades federativas deberán hacerse oír y establecer sus prioridades y planteamientos. La incertidumbre de toda política pública está latente en el momento de la implementación; probablemente la ley general congregue y conjunte propuestas disímolas pero el reto y el futuro de la transparencia y el acceso a la información pública es la implementación, porque los servidores públicos tienen una dinámica inercial que inhibe la transparencia. Es una dinámica que les impide adelantarse a las solicitudes de informa-

ción de la sociedad y promover el acceso a la información, organizándola, integrándola y transmitiéndola de manera cotidiana y natural. El reto es la implementación pero también convencer a los servidores públicos para concretar la reforma constitucional con hechos y acciones que promuevan la transparencia y el acceso a la información de manera efectiva y oportuna.

Se trata de trascender la transparencia y el acceso a la información pública para construir un gobierno abierto, tanto a nivel federal como a nivel estatal y municipal. El gobierno mexicano recientemente asumió la presidencia de la Alianza por un Gobierno Abierto, asociación internacional que integra 24 países para promover e impulsar acciones específicas para consolidar gobiernos que den cuenta a la ciudadanía pero que también sean capaces de sancionar a quienes incumplen en sus facultades, atribuciones y funciones. Es preciso evitar transmitir cúmulos de información que en poco o nada sirvan para las personas; la información debe ser de calidad, trascendente y significativa para la toma de decisiones, tanto de los gobernantes pero principalmente de los gobernados. Orientemos el futuro de la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental hacia la construcción de un gobierno abierto con bases lo suficientemente sólidas para trascender hacia una democracia plena.

Referencias bibliográficas

Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992.

Cruz Revueltas, Juan Cristóbal. "Moral y Transparencia. Fundamentos e implicaciones morales de la transparencia". *Cuadernos de Transparencia*, número 15, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), México, 2009.

Djankov, S.; La Porta, R.; Lopez de Silanes, F.; Shleifer, A. "Disclosure by Politicians", Working Paper 14703, National Bureau of Economic Research, USA, 2009.

Diario Oficial de la Federación (DOF), "Acuerdo por el que se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación", México, 19/1/1982.

Dussauge, Mauricio. "Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos", en volumen XIII, *Políticas Públicas de Los grandes problemas de México*, Colegio de México, México.

Fukuyama, F. *The Great Disruption. Human nature and the reconstitution of social order*, London, Profile Books.

Fung, Archon; Graham, Mary y Weil, David. *Full disclosure: perils and promises of transparency*, Cambridge University Press, New York.

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), Estadística Básica. SA/DGCV, IFAI. México, 2014.

Maor, M. "Feeling the heat? Anticorruption mechanisms in comparative Perspective", *Governance*, 17: 1-28.

Meagher, P. "Anti-corruption agencies: A review of experience, The IRIS Discussion Papers on Institutions and Development No. 2". Maryland, Center for Institutional Reform and the Informal Sector at the University of Maryland.

Merino, Maurici, "La transparencia como política pública", en *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, Siglo XXI, México, 2008.

Meyer, Lorenzo. *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores la marca del nacionalismo*, El Colegio de México, 2010.

Ostrom, Elinor. *Understanding institutional diversity*, Princeton University Press, Princeton.

------. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, UNAM-CRIM-FCE, México, 2000.

Plasencia. *La transparencia focalizada en el sector educativo*, IFAI, México, 2011.

Putnam, Robert D. "The prosperous community: social capital and public life" in the *American Prospect*, 1993, 4:13.

------. "The Strange Disappearance of Civic America" in the *American Prospect*, 1996, 7: 24 and a correction.

------. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, Oxford University Press, USA.

Schedler, Andreas. "¿Qué es la rendición de cuentas?", *Cuadernos de Transparencia*, número 3, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2004.

Silva-Herzog Márquez, Jesús. "Los buenos pleitos", Periódico *Reforma*, primera sección/opinión, p. 14, enero, México.

Trinidad Zaldívar, Ángel. "Shhh. Silencio", Periódico *Reforma*, primera sección/opinión, p. 14, enero, México, 2013.

Ugalde, Luis Carlos. "Inamovilidad: requisito de la autonomía", Periódico *Reforma*, primera sección/opinión, p. 15, enero, México, 2013.

Villanueva, Ernesto. *Estudio introductorio y compilación de Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)-UNAM. México.

Consultas en línea

Carbonell, Miguel, "La reforma constitucional en materia de transparencia", consultado el 4/6/2014, disponible en:

https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.miguelcarbonell.com%2Fdocencia%2FReforma_Constitucional_en_materia_de_transparencia.shtml&ei=0KHZU9qgL-r48AHE-YDoBw&usg=AFQjCNGMvI5fNu3NnqaUHU-DZXDrIxDwu-w&bvm=bv.72185853,d.b2U

Darbishire, H. *Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool*. Transparency International (2006), consultado el 4 de mayo, 2013, disponible en: www.transparency.org

Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), 2013, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, (Inegi), consultado el 29/06/2014, disponible en:

www.inegi.org

Fraude y corrupción, el destape del caso Oceanografía. / La Jornada, consultado el 7/7/2014, disponible en:

https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCGQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.jornada.unam.mx%2Fultimas%2F2014%2F03%2F03%2Ffoceanografia-en-medio-de-acusaciones-por-fraude&ei=yN3XU_S9B6Xn8AHiroGAAg&usg=AFQjCNFAzUPifW-hpGnyvz4dMug4UwhjRA&bvm=bv.71778758,d.b2U

Índice del Derecho de Acceso a la Información en México (IDAIM), 2014. Cuadernillo de resultados. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC, consultado el 23/7/2014, disponible en: <https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fidaim.org.mx%2F&ei=cKDFU-b5HuL58AHc5oH4BA&usg=AFQjCNHCQamyleyxS4lJG-Ccdx7ZQhE9fw&bvm=bv.72197243,d.b2U>

Oceanografía-Aristegui Noticias, consultado el 7/7/2014, disponible en:

https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CDgQFjAE&url=http%3A%2F%2Faristeginoticias.com%2Ftag%2Foceanografia%2F&ei=yN3XU_S9B6Xn8AHiroGAAg&usg=AFQjCNEQOF4wF--rnmTYpkW5lv7xK5rKw&bvm=bv.71778758,d.b2U

Pérez de Acha, Luis Manuel, 2014. Fallan herramientas contra corrupción. El Siglo de Torreón, 18/2/2014, consultado el 15/7/2014, disponible en: <https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CClQF->

jAB&url=http%3A%2F%2Fwww.elsiglodetorreon.com.mx%2Fmovil%2F%3Fn%3D841314&ei=Z5nfU7PELMLG8AHI2oGQBw&usg=AFQjCNEkGikOSU9uZYKQQ-gBRNi4s__ak3g&bvm=bv.72197243,d.b2U

Presidencia de la República, 2014, consultado el 16/6/2014, disponible en: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.presidencia.gob.mx%2Frefor-ma-en-materia-de-transparencia%2F&ei=96HZU_DZJMxy8AGF0IDYCA&us-g=AFQjCNGczwA9PMLargfLiDMo8ukAXXCgw&bvm=bv.72185853,d.b2U

Puntos clave para entender el caso Oceanografía / Excelsior, consultado el 7/7/2014, disponible en: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCIQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.excelsior.com.mx%2Fnacional%2F2014%2F03%2F06%2F947319&ei=yN3XU_S9B6Xn8AHiroGAAG&usg=AFQjCNF1Ffe7dxAPaqCeI9FKA3cvJdcl0Q&bvm=bv.71778758,d.b2U

Putnam, Robert D. "E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century", The 2006 Johan Skytte Prize Lecture's, Scandinavian Political Studies, 2007, 30 (2), 137-174, consultado en julio 3, 2014, disponible en: <http://www.blackwell-synergy.com/doi/full/10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x>.





La fiscalización y el control político del Congreso mexicano

Doctor Khemvirg Puente Martínez*
Maestra Anahí Gutiérrez Luna**

Introducción

El control político es una de las características fundamentales de cualquier legislatura. A pesar de las confusiones que suelen generarse por el uso que se le da en la política comparada a *legislatura*, que refiere a la función legislativa, ésta es sólo una de las múltiples dimensiones de desempeño del trabajo parlamentario. La capacidad de control es, de hecho, la que permite identificar la capacidad real de una asamblea representativa para funcionar efectivamente en un régimen político democrático.

Este trabajo analiza la función parlamentaria de control político y el papel de la fiscalización como parte de esa función a partir del análisis de dos instrumentos fundamentales: comisiones legislativas y tareas de fiscalización. En la primera parte se incluye un breve recuento de los conceptos básicos sobre el control del poder político en gobiernos democráticos, mientras que en la segunda sección se analizan dos de

* Doctor en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México, es maestro en Estudios Legislativos por la Universidad de Hull de Inglaterra y maestro en Estudios Políticos y Sociales por la UNAM. Es profesor investigador de tiempo completo de la UNAM adscrito a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Es también miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

** Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública y maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM. Es asistente de investigación en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y profesora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

los instrumentos más importantes con que cuenta el Poder Legislativo para controlar y vigilar las acciones del gobierno: las comisiones legislativas y la fiscalización superior de la cuenta pública.

Sobre el control del poder

Con base en el principio constitucional de separación de poderes en una democracia, las instituciones se constituyen como acuerdos sociales diseñados para resolver conflictos potenciales y para establecer frenos y contrapesos. De acuerdo con ese diseño, en los regímenes democráticos debe existir un control efectivo de las acciones del gobierno así como mecanismos establecidos formalmente que permitan llevarlo a cabo. En ese sentido, uno de los muchos objetivos de la democracia es la creación de instituciones que brinden condiciones para la toma de decisiones colectivas de forma pacífica, legal y legítima, pero al mismo tiempo, en un régimen democrático contemporáneo resulta fundamental que el proceso político incluya mecanismos para la rendición de cuentas.

Se parte de la idea básica de que para tener una democracia de calidad no basta con tener procesos electorales competitivos, sino que es necesario tener una asamblea legislativa que limite las acciones del gobierno y, en general, instituciones con autoridad suficiente para limitar el poder del Ejecutivo. Los medios para garantizar que los gobiernos se sujeten a un sistema de rendición de cuentas y no cometan actos ilícitos son, precisamente, la aplicación de mecanismos de control político en manos del Congreso.

En un sistema presidencial, el Congreso es el agente por excelencia para la rendición de cuentas horizontal del gobierno. Para que el ejercicio de tal función sea efectivo no sólo es necesario que la legislatura cuente con suficientes facultades de control, sino que los órganos parlamentarios asuman esa responsabilidad y cuenten con la capacidad técnica para hacerlo. Es decir, no basta con gozar de la atribución constitucional sino que los congresos deben contar con autonomía política, personal capacitado y profesional, reglas y procedimientos institucionalizados y prácticas congruentes con los principios de la democracia y la ética de la responsabilidad.

a) Representación y rendición de cuentas

En un régimen democrático, el Congreso desempeña simultáneamente diversas funciones. Destacan las de representación, legislativa, político-administrativa, jurisdiccional y de control¹. Esta última, es la actividad que un órgano ejerce sobre otro con el fin de cerciorarse de que cada órgano o nivel de gobierno se mantenga dentro de su esfera de competencia y asegurarse del acatamiento de sus facultades de acuerdo con lo que las leyes obligan², mientras que en un régimen autoritario es más fácil identificar funciones como las de legitimación de decisiones tomadas por actores externos al mismo, el reclutamiento de nuevos cuadros políticos y la socialización de las élites³.

La legitimidad para ejercer la función de control se debe al origen electivo democrático y al fundamento constitucional de separación de poderes. Los legisladores gozan entonces de la potestad en materia de control parlamentario sobre la función pública federal. Mediante el control del poder se garantiza la libertad de los individuos, es por ello que se divide el poder y se otorga al Congreso la capacidad legal para supervisar y controlar los actos del gobierno.

Uno de los principios de las democracias representativas es la rendición de cuentas interinstitucional u horizontal. Ningún régimen puede considerarse democrático si no cuenta con instrumentos de control sobre el ejercicio de gobierno. La existencia de un Estado democrático de derecho implica el control y la eventual sanción de los gobernantes electos y de los funcionarios que se desempeñan en el aparato estatal⁴. Los regímenes democrático-representativos se caracterizan también por considerar el concepto de rendición de cuentas como una forma específica de vínculo que las autoridades políticas establecen con la ciudadanía. El gobierno representativo combina un marco institucional de autorización del poder con uno orientado a asegurar la responsabilidad y receptividad de los agentes autorizados de manera de que estos últimos

1 Ver detalles en Casar, Marván y Puente (2010).

2 Casar, *op. cit.*

3 Packenham, 1970.

4 O'Donnell, 2002, p. 90.

se ajusten a la legalidad, al debido proceso y que sus decisiones reflejen las demandas ciudadanas⁵. En otras palabras, uno de los elementos que debe estar presente en un régimen democrático de calidad es la rendición de cuentas horizontal, reflejada en la actividad de control del poder que ejercen las instituciones con capacidades suficientes sobre el comportamiento de los gobernantes; para ello, es necesario que cuenten con la autonomía suficiente y con la capacidad de ejercer efectivamente los controles previstos por las leyes.

b) La evolución del control político en México

El control del poder político durante la era del régimen de partido hegemónico en México fue muy limitado. Su paulatino dismantelamiento y sustitución por un régimen de frenos y contrapesos efectivo ha sido lento. Si bien los instrumentos de control tienen sus orígenes en la historia colonial⁶, el diseño institucional del equilibrio de poderes tiene relevancia como elemento del régimen democrático a partir de la aceleración del proceso democratizador hacia finales del siglo XX. Esto no quiere decir que no había instrumentos para el control del poder, de hecho existían legalmente, pero el Congreso había renunciado a ejercerlos a menos de que contara con la anuencia presidencial que –por ese hecho mismo– anulaba la funcionalidad del instrumento, ya que exhibía el sometimiento de las cámaras del Poder Legislativo a la voluntad del titular

5 Peruzzotti, 2008, p. 1.

6 Bajo el supuesto de que a mayor crecimiento del Estado mexicano, mayores posibilidades de expansión de la corrupción administrativa, durante el período del Virreinato en los siglos XVI, XVII y XVIII, ésta comenzó a generalizarse y a encontrar nuevas formas y prácticas nocivas dentro de la burocracia mexicana; de tal forma que, como parte del control externo, se creó el Tribunal Mayor de Cuentas. Posteriormente, varios documentos fundacionales de control interno, como la Constitución de 1824, la Ley Penal para los Empleados de Hacienda (1853) y la Constitución de 1857, establecieron de forma enunciativa el sistema de responsabilidad de los servidores públicos. Paralelamente, en materia de control externo se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, que en 1838 se transformó en el Tribunal de Cuentas. Al dar paso al período de Reforma en México, surgieron la Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios en 1870 y el Código Penal en 1872, éstos constituyeron dos mecanismos legales para el control de las responsabilidades de los servidores públicos y las sanciones penales resultantes. Con la estabilidad social, la burocracia alcanzó permanencia y continuidad, de forma que en el Porfiriato se logró el mayor desarrollo del control interno y externo durante el siglo XIX e inicios del XX. En el control interno se expidió la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 constitucionales (1857) y en el control externo se publicó en dos ocasiones la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1896 y en 1904 (Sánchez, 2012).

del Ejecutivo. Para comprender el complejo entramado institucional del control del poder en México es preciso dividirlo en dos grandes áreas de control: el interno, que corresponde a los mecanismos de la administración pública, y el control externo que suele ser de carácter político.

Sobre el control interno, vale la pena referirse al México posrevolucionario ya que en esa época no solo se creó el Departamento de Contraloría (entre 1917 y 1932), sino que se mantuvo la existente Contaduría Mayor de Hacienda y, gradualmente, se aprobaron leyes de responsabilidades de servidores públicos. De manera más intensa, en la década de los ochenta, la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (1982) derogó la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados (1979), se realizaron algunas adecuaciones a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1991 y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) se transformó en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) en 1994.

Progresivamente se incorporaron disposiciones en materia penal y se expidieron nuevos reglamentos para la Contaduría Mayor de Hacienda en 1980 y 1988. Además surgieron cambios institucionales que han transformado el régimen de responsabilidades administrativas con la creación en 1999 de la Auditoría Superior de la Federación como órgano técnico de apoyo a la Cámara de Diputados para la fiscalización de la Cuenta Pública mediante auditorías a los tres Poderes de la Unión, órganos constitucionalmente autónomos, entidades federativas y municipios, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, su propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público. Al respecto, en 2000 se promulgó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (en lugar de la Contaduría Mayor de Hacienda) que estableció las atribuciones de responsabilidades sancionatorias, el procedimiento para elegir a su titular, la organización interna y las atribuciones de la Cámara de Diputados para normar la comunicación y la coordinación con su órgano técnico, entre otros aspectos de organización y operación.

A partir del año 2000 se detectó la necesidad de revisar el régimen de las responsabilidades administrativas en el servicio público con el objetivo de contar con una nueva ley que permitiera establecer en un solo ordenamiento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos para regular de manera integral las obligaciones que éstos tienen en el ejercicio de sus cargos. De esa manera, surgió en 2002 la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos con objeto de reglamentar el título cuarto de la Constitución Política en materia de sujetos de responsabilidad administrativa, obligaciones, responsabilidades y sanciones de autoridades competentes, así como el establecimiento del registro patrimonial de los servidores públicos y, a diferencia de la ley anterior, se regula exclusivamente la materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos federales, por lo que las responsabilidades políticas y penales quedaron fuera de su ámbito de aplicación.

Tabla 1
Evolución histórica de los instrumentos de control interno y externo en México

Periodo	Instrumentos de control interno	Instrumentos de control externo
Virreinato (siglos XVI, XVII y XVIII)	Juicios de Residencia Visitas Fianzas	Creación del Tribunal Mayor de Cuentas
México independiente (siglo XIX)	Constitución de 1824 Constitución de 1857 Ley Penal para los Empleados de Hacienda	Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda Transformación en el Tribunal de Cuentas (1838)
Reforma	Ley de Delitos Oficiales de los Altos Funcionarios (1870) Código Penal (1872)	
Porfiriato	Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución (1857)	Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1896) Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904) Reglamento sobre la Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904)

Continúa...

México siglo XX	<p>Constitución Política de 1917 Creación del Departamento de la Contraloría (1917-1932) Código Penal (1931) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (1940) Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados (1980) Creación de la SECOGEF (1982) Ley de Responsabilidades de Miguel de la Madrid Hurtado (1982) Código Penal (1983) Creación de Órganos Internos de Control Creación de la SECODAM (1994) Programa de modernización de la Administración Pública (1994-2000)</p>	<p>Contaduría Mayor de Hacienda (1917) Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1936) Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1978) Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1980)</p>
México siglo XXI	<p>Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002) Programa de Combate a la Corrupción (2000-2006) Servicio Profesional de Carrera Programa de Rendición de Cuentas (2006-2012)</p>	<p>Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000) Creación de la Auditoría Superior de la Federación (2001) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009)</p>

Fuente: Adaptado de Sánchez (2012: 103-105).

Por otro lado, el control político externo o también denominado *inter-orgánico*, es decir, aquél que busca supervisar las acciones entre órganos del Estado, es el que enmarca las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en cualquier democracia. Este mecanismo deja atrás aque-

La visión “pura” de la división de poderes donde las funciones eran exclusivas de alguno de los poderes públicos y, bajo ese supuesto, los demás poderes estaban impedidos de invadir tal esfera. Este esquema no sólo es inviable en una democracia contemporánea, sino que produce exactamente lo opuesto a sus ideales pues reduciría el papel del Ejecutivo como un simple ejecutor de las decisiones tomadas por la mayoría en la arena parlamentaria. En la actualidad, el modelo de frenos y contrapesos reconoce la existencia de un régimen político de “separación de instituciones que comparten poderes”⁷; bajo ese diseño institucional, el Congreso no solamente ejerce la función legislativa sino que una de sus más importantes tareas es el control de las acciones del gobierno y, en su caso, la sanción de los funcionarios cuyo desempeño se aparte de las disposiciones legales.

Los instrumentos de control tanto interno como externo cuentan con antecedentes institucionales desde la época colonial y han evolucionado gradualmente a lo largo del tiempo (cuadro 1). Es decir, el control del ejercicio del gasto público tiene larga historia y el cambio institucional ha tenido saltos cualitativos significativos en materia de control interno, pero muy discretos y lentos en controles y fortalecimiento de la fiscalización externa. Esto resulta evidente en el siglo XX y XXI cuando los controles externos fueron escasos pero hubo varias importantes reformas de carácter administrativo que incluyeron aspectos de control y fiscalización del aparato gubernamental desde el propio gobierno federal. Los mecanismos de control político externo en manos del Poder Legislativo prácticamente han permanecido inmóviles en la Constitución, lo mismo ha sucedido con su ejercicio, ya que sólo algunos de ellos se han empleado en la historia política del país.

En materia de control externo, en 2000 se expidieron la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda; un año después, destacó la creación de la Auditoría Superior de la Federación. Posteriormente, se publicó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas en 2009, la cual mantiene una estructura similar a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación anterior, precisando al-

7 Neustadt, 1960, p. 33.

gunas fases del proceso de fiscalización superior e incorporando nuevos elementos y facultades en la materia (Sánchez, 2012).

Dos instrumentos de control parlamentario del Congreso mexicano

Los instrumentos de control que poseen las legislaturas constituyen un factor determinante de la calidad de las democracias. Los congresos tienen a su disposición varias herramientas para vigilar al Ejecutivo, entre las que destacan las siguientes: el juicio político, las comisiones de investigación, el trabajo de escrutinio de las comisiones ordinarias, la recepción del informe de gobierno del Ejecutivo y las comparecencias de funcionarios del gobierno, la aprobación o ratificación de algunos funcionarios públicos, la aprobación de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos, la fiscalización de la cuenta pública, la pregunta parlamentaria y la aprobación de acuerdos parlamentarios para solicitar información al Ejecutivo. Otras más, no están delimitadas por la literalidad de la norma ya que son efectivamente ejercidas por los legisladores a través incluso de acciones metalegislativas que no son reconocidas por la reglamentación interna pero cuyos efectos son de control político.

Los instrumentos de control parlamentario pueden ser internos o externos a la propia organización de la legislatura⁸. En este texto se describen sólo dos de las herramientas más importantes. La primera es interna y se refiere al sistema de comisiones legislativas y la segunda es la fiscalización de la cuenta pública, que se lleva a cabo de manera externa a la legislatura.

a) El sistema de comisiones del Congreso como instrumento de control

Las comisiones legislativas son subgrupos de legisladores encargados de tareas específicas designadas por la legislatura y, dentro de sus responsabilidades, gozan de privilegios en el procedimiento legislativo. Es decir, en las comisiones se pueden dictar, decidir, vetar o retrasar deci-

8 Pelizzo y Stapenhurst, 2009.

siones políticas de la legislatura⁹. Estas decisiones no solamente se refieren a la función legislativa mediante la dictaminación de iniciativas sino que incluyen las responsabilidades que asumen a través de otro tipo de actividades ordinarias como la celebración de foros de consulta, comparecencias, audiencias públicas, reuniones de trabajo con funcionarios, especialistas y grupos de interés, actividades de difusión, diplomacia parlamentaria y otras actividades de menor relevancia.

Las comisiones pueden tener la relevancia que el propio diseño institucional les permite. No es suficiente con que cuenten con el reconocimiento de sancionar una etapa crucial del procedimiento legislativo como la dictaminación sino que depende también de las capacidades de organización y operación así como de los rasgos organizacionales que les permitan tomar decisiones de forma autónoma, informada y profesional. Esto sólo es posible cuando las comisiones legislativas tienen una integración plural, estabilidad en su integración, un tamaño que permita deliberar y tomar decisiones en tiempos óptimos, un diseño paralelo a la estructura administrativa del gobierno, jurisdicción exclusiva de comisiones para que no se disputen internamente el trámite de los asuntos, cierto nivel de especialización de sus integrantes y staff de apoyo, poderes extensivos para citar a comparecer a cualquier persona y procedimientos formalizados en normas aplicadas universalmente. A mayor coincidencia de estos factores, mayor será la institucionalización y mayor será la capacidad de influir en las decisiones del pleno¹⁰.

El mínimo necesario para que el sistema de comisiones de una legislatura sea funcional para ejercer la función de control político es que cuente con un número de legisladores profesionales con suficiente conocimiento de la materia sustantiva de la comisión, una estructura burocrática altamente especializada, suficientes recursos que puedan ejercerse con transparencia y autonomía, estabilidad en la membresía y atribuciones claramente establecidas en leyes y reglamentos, y que sus decisiones de carácter político (como citas a comparecer ante ellas) no dependan de otros órganos internos o incluso del Pleno. Una comi-

9 Mattson y Strom, 1995, p. 249.

10 Puente, 2011.

sión con el poder de tomar decisiones de forma autónoma respecto de los órganos de gobierno de un Parlamento es capaz de servir de contrapeso del gobierno, mientras que una comisión que está sometida al control político de los líderes parlamentarios de los partidos políticos únicamente sirve para legitimar las decisiones que se toman fuera de la propia legislatura o, en el mejor de los casos, en la cúpula del máximo órgano de gobierno interno del Congreso.

Existen cuatro tipos de comisiones legislativas en México: ordinarias, especiales, bicamarales y de investigación. De acuerdo con la ley, las comisiones ordinarias son órganos que elaboran dictámenes, informes, opiniones o resoluciones y su principal función ha sido dictaminar iniciativas o acuerdos parlamentarios pero también desempeñan funciones informativas y de control, aunque siempre acotadas por la legislación congresional que limita su ámbito de acción. Las comisiones especiales se crean para "hacerse cargo de un asunto específico" pero al estar limitadas en sus facultades, por estar impedidas para elaborar dictámenes, su función es más bien de carácter consultivo. Las comisiones bicamarales solamente atienden asuntos de interés conjunto como el canal de televisión del Congreso, el sistema de bibliotecas, la de seguridad nacional, la de diálogo para el conflicto en Chiapas, pero no sirven para resolver las disputas intercamerales como en otros congresos que crean comisiones bicamarales para dar trámite a las minutas sobre las que no existe un acuerdo entre cámaras.

Las comisiones de investigación se integraron en México en la reforma constitucional de 1977 con dos objetivos: encontrar fórmulas adecuadas para vigilar mejor las actividades de los organismos descentralizados que habían aumentado considerablemente y que el Congreso coadyuvara en forma efectiva en las tareas de fiscalización, supervisión y control que realiza el Ejecutivo respecto de esas corporaciones¹¹. Así, las comisiones de investigación se constituyen para "investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria" sin embargo, su creación y funciones están limitados en tres aspectos centrales: su creación, su funcionamiento y su capacidad de

11 Mora-Donatto, 2001, p. 106.

sanción. Sobre su creación, aunque en la Constitución se señala que a pedido de una cuarta parte de los diputados o de la mitad de los senadores las cámaras pueden crear comisiones de investigación, se ha malinterpretado este precepto constitucional por los órganos directivos del Congreso y se obliga a que sea la mayoría de la respectiva cámara la que decida si se crea o no una comisión de investigación¹², entonces en los hechos no se respeta el texto constitucional pues se otorga a quien controla la mayoría la capacidad de decisión sobre la conformación de una comisión de investigación.

Una segunda limitación es sobre su funcionamiento, ya que carecen de facultades para citar a comparecer directamente a cualquier persona, sobre todo tratándose de particulares que participan en los fideicomisos, beneficiarios de organismos descentralizados o empresas públicas, de la misma forma no hay garantía de que las solicitudes de información al gobierno sean respondidas por la autoridad en los tiempos, esto se vincula con la tercera limitación de estas comisiones pues su capacidad de sanción es nula. En el mismo artículo 93 constitucional se establece que “los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal”, es decir que si detectan una irregularidad, desviación de recursos de funcionarios del gobierno, comportamiento ilegal o alguna otra violación a la norma, simplemente podrán informar al titular del Ejecutivo, lo cual ha causado que los informes de este tipo de comisiones sean meramente declarativos y para efectos mediáticos, sin efecto alguno en el régimen de responsabilidades políticas.

En 1997 se reestructuró el sistema de comisiones de la Cámara de Diputados y se redujo a 23 el número de comisiones ordinarias con la finalidad de fortalecerlas y dotarles de recursos legales, humanos y económicos. Sin embargo, debido a la debilidad del sistema de comisiones en México, los grupos parlamentarios las utilizan no como órganos de apoyo técnico para la elaboración de dictámenes e informes legislativos o como instrumentos de control del poder, sino como un recurso de poder parlamentario para el intercambio político y la negociación frente a los grupos internos que disputan posiciones, recursos e

12 Ver el análisis de Mora-Donatto (1998).

influencia en el Congreso. Así, en 2006, en uno de los más importantes retrocesos en el proceso de institucionalización legislativa, se aprobó la creación de un total de 40 comisiones ordinarias, además de un igual número de comisiones especiales. Sin contar los grupos de trabajo y de amistad que también requieren de apoyo de staff, recursos económicos y, lo más importante, del tiempo y dedicación de legisladores. Desde 1999 se estableció un criterio mínimo para las propuestas de integración de comisiones, sugiriendo que se tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados, que en términos generales se propicia pero resulta imposible de garantizar por la escasa tasa de reelección y por la prohibición de reelección inmediata. Este, sin embargo, no es un criterio definitivo en la integración de comisiones ya que en este proceso se privilegian factores como la lealtad y disciplina en el grupo parlamentario, la cercanía con las élites partidarias y la experiencia legislativa.

b) La creciente importancia de la fiscalización

Uno de los instrumentos de control más importantes que posee una legislatura en un sistema presidencial es la fiscalización del gasto público que, en varios países, se realiza a través de la cuenta pública¹³. En el diseño institucional de los sistemas presidenciales de división de poderes se le otorga al Congreso facultades y ejerce funciones con el fin de que otros poderes le rindan cuentas en tanto depositario de la soberanía popular. Con base en esa tradición, se depositó la función de fiscalización a los otros poderes en el Congreso¹⁴. La fiscalización es un instrumento con el que cuenta el Congreso para vigilar y revisar el uso y aplicación de los recursos públicos.

13 La cuenta pública es 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 cuenta pública tiene como propósito comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal, comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

14 Casar, *op. cit.*

Stapenhurst y Titsworth han descrito la existencia de tres grandes tipos de auditorías superiores bajo la jurisdicción de los parlamentos nacionales: 1) auditorías del tipo financiero; 2) auditorías de cumplimiento; y 3) auditorías de desempeño. La del primer tipo buscan corroborar que los estados financieros presentados por los gobiernos correspondan con el estado de las finanzas y con los ingresos y egresos de las entidades públicas; las del segundo tipo buscan verificar que el presupuesto asignado sea ejercido de acuerdo al mandato parlamentario que autorizó su destino final; las del tercer tipo verifican que los contribuyentes reciban lo que es justo por el pago de sus impuestos a través de servicios públicos¹⁵.

En el caso de México, el diseño institucional de la Auditoría es complejo pero a la vez integral ya que a nivel federal en México, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece que la fiscalización tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se llevó a cabo conforme a lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos. Además, implica la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales. Todo ello conforme a seis principios: posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. La revisión de la cuenta pública está a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoya en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para fiscalizar dicha cuenta.

Conforme al Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública¹⁶, la ASF lleva a cabo auditorías de tres tipos a los organismos públicos: de cumplimiento financiero, de desempeño y forenses. En las auditorías financieras se revisan cuestiones en materia de ingresos y egresos. En materia de ingresos, el objetivo es constatar

15 Stapenhurst y Titsworth, 2006, pp. 102-103.

16 El programa anual de auditorías es el resultado de la etapa de planeación general de la fiscalización superior. Este programa está sustentado en una investigación previa e incorpora los trabajos por ejecutar y los recursos necesarios para llevarlos a cabo. La existencia de un programa anual de auditorías es fundamental, entre otras cosas, porque fomenta que las auditorías estén libres de interferencias políticas. Sin embargo, es deseable que exista suficiente flexibilidad para permitir la realización de auditorías en caso de que surjan dudas sobre una mala administración de recursos públicos o alguna irregularidad semejante (IMCO y CUCEA-UdG, 2013).

la forma y términos en que fueron captados y administrados. Por otro lado, al revisar los egresos, el propósito de las auditorías es examinar que los recursos se aplicaron en operaciones efectivamente realizadas, que su ejercicio se ajustó a las disposiciones normativas, que se utilizaron para el cumplimiento de las funciones de los entes públicos y que se registraron con base en los principios básicos de contabilidad gubernamental y en el clasificador por objeto del gasto. Las auditorías forenses consisten en la revisión de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la detección o investigación de un presunto ilícito. El propósito es documentar las conclusiones con pruebas válidas y suficientes para promover las acciones legales procedentes. Por último, el propósito de las auditorías de desempeño es conocer si los organismos públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, y si ejercieron los recursos de acuerdo con la normativa y el fin para el cual les fueron asignados¹⁷.

En años recientes se ha puesto mayor atención a las revisiones de desempeño debido a que tienen el propósito de mejorar la manera en que el gobierno utiliza los fondos públicos a través de la revisión de la economía, eficiencia y eficacia de la acción gubernamental. A partir de los años sesenta y setenta, la auditoría de desempeño surgió como resultado de una meta dual para la mejora en la calidad de servicios públicos y la reducción de los costos del gobierno. La supervisión financiera y mediciones de desempeño se combinan para crear un marco de auditoría comprensible que provee una vista completa de una organización¹⁸. Este tipo de auditoría permite evaluar el desempeño integral de los organismos auditados y es ilustrativo de una modalidad bajo la cual la entidad ejecuta un control de amplia cobertura, no limitado a cuestiones legales o financieras, sino de resultados sobre la gestión pública¹⁹.

Al concluir las auditorías de fiscalización anuales, la ASF integra el *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*, que

17 Objetivos institucionales establecidos legalmente por la ASF. Disponibles en: www.asf.gob.mx (última consulta el 19 de octubre de 2014).

18 Ríos Cázares y Pardinas, 2008, p. 7.

19 Cornejo, 2013, p. 52.

constituye el producto final del trabajo de la ASF. Este Informe es entregado a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero de cada año a través de la Comisión de Vigilancia de la AS²⁰. Como resultado de las auditorías, la ASF emite observaciones y acciones sobre las irregularidades y deficiencias detectadas. Cuando la materia de las observaciones fue aclarada por las entidades fiscalizadas en el transcurso de la revisión, se consigna lo correspondiente en el informe de auditoría; en caso contrario, se pueden promover las siguientes recomendaciones o acciones: recomendaciones al desempeño, solicitudes de aclaraciones, informes a la autoridad tributaria sobre posibles eluciones o evasiones (conocido como promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal), promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria ante la autoridad administrativa (no directamente), pliegos de observaciones, fincamiento de responsabilidades o denuncias de hechos²¹.

Hay una estrecha relación entre la rendición de cuentas horizontal y la disponibilidad de sanciones. Tanto los mecanismos de supervisión como los de sanción efectiva son esenciales para contar con una estructura de incentivos compatible con el mantenimiento de la norma. El diseño institucional de la rendición de cuentas horizontal implica el concepto de sanción como una forma de corregir abusos de poder. La sanción contiene elementos de coacción y castigo. En inglés, la noción correspondiente es *enforcement*, término que describe un conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley. Significa "hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza. Lo que nos importa aquí es su aspecto impositivo, el esfuerzo por asegurar el cumplimiento con las normas por medio de la imposición de sanciones"²².

Uno de los factores necesarios para que la fiscalización sea eficiente es, precisamente, la capacidad para incidir en el comportamiento de los entes fiscalizados; es decir, la capacidad de sanción²³. Sin embargo, al

20 Con base en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el DOF el 7 de julio de 2014.

21 Acciones establecidas por la ASF. Disponibles en: www.asf.gob.mx (última consulta el 19 de octubre de 2014).

22 Schedler, 2004, pp. 16-17.

23 Ríos Cázares, *op. cit.*

ser un órgano de la Cámara de Diputados, la ASF no tiene las capacidades suficientes para efectuar sanciones directamente. De esa forma, su propia naturaleza sólo le permite promover la aplicación de sanciones.

Uno de los problemas que puede enfrentar una entidad de fiscalización para hacer efectivas las sanciones se refiere a la ausencia de atribuciones directas de sanción que la obliga a depender de otras instituciones²⁴. Se ha sugerido que una vía para superar esa deficiencia es la autonomía plena del órgano de fiscalización del Congreso²⁵. Uno de los argumentos en este sentido es que el Congreso necesita contar con instancias técnicas que lo provean de información objetiva, completa y confiable para tomar decisiones responsables e informadas. Cuando el órgano fiscalizador tiene autonomía constitucional se respeta el espacio político de los congresos y de los gobiernos para negociar y llegar a acuerdos. En tanto más distribuida esté la función de control, los destinatarios del poder tendrán más seguridad de que esas funciones de control se están cumpliendo escrupulosa y puntualmente, eso es lo que garantizan los órganos de fiscalización autónomos²⁶.

A nivel subnacional, los 31 congresos locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuentan con su propia Entidad de Fiscalización Superior (EFS) para realizar la fiscalización de los recursos públicos estatales. De esa manera, cada legislación local asume particularidades a su proceso de fiscalización. Las EFS son los engranajes cruciales del sistema de controles horizontales orientados a fiscalizar la legalidad de los comportamientos de funcionarios y agencias públicas, así como el cumplimiento de los objetivos de política pública de las dependencias estatales. Su responsabilidad formal es la de fiscalizar y, eventualmente, sancionar a funcionarios públicos y burocracias estatales que no se ajustan a los procedimientos legales y reglas administrativas estipuladas²⁷.

24 *Idem*.

25 Ackerman y Astudillo, 2009.

26 Valadés, 2009, p. 302.

27 Peruzzotti, 2008: 13.

En México, tanto la ASF como las EFS locales son agencias de rendición de cuentas horizontal asignadas; están encargadas de supervisar, prevenir, disuadir, promover la sanción y/o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones, así como de hacer recomendaciones al desempeño de las dependencias públicas. Estas entidades son órganos técnicos dependientes de los congresos locales. Las agencias de rendición de cuentas horizontal asignadas adquieren ese carácter porque ejercen la rendición de cuentas de forma continua. O'Donnell destaca tres ventajas de las agencias asignadas: la primera radica en que no suelen ser reactivas e intermitentes en sus tareas de control, sino proactivas y permanentes. La segunda ventaja es que en situaciones de conflicto pueden invocar criterios profesionales apolíticos que tienden a disminuir el dramatismo. Finalmente, las agencias de rendición de cuentas horizontal asignadas pueden, frente a la complejidad y especialización de las burocracias y políticas estatales, especializarse en escarbar sus complejos vericuetos.

La labor de control político que llevan a cabo los órganos legislativos se puede estudiar tomando en cuenta diversas variables. Desde un punto de vista interno y, con base en el concepto de rendición de cuentas interinstitucional, se entiende que el proceso de fiscalización del gobierno sólo puede ser eficaz con un sistema legal con capacidad para imponer la ley y para hacer que los gobernantes obedezcan. En ese sentido, la calidad de la fiscalización superior puede ser explicada tomando en cuenta su legislación y las reformas que se han desarrollado en la materia.

La mayoría de los trabajos actuales sobre la calidad de la fiscalización legislativa se han enfocado en evaluar a las entidades de fiscalización superior desde puntos de vista normativos²⁸ y técnicos²⁹ utilizando variables que se relacionan con sus reglas formales y procesos internos. Estas investigaciones han dado pie a que se desarrollen análisis de mayor alcance que permitan conocer qué factores específicos determinan la calidad de la fiscalización superior.

28 Figueroa, 2009; IMCO y CUCEA-UdG, 2013.

29 Ríos Cázares y Pardinias, 2008 y Cornejo, 2013.

Mediante el rediseño del Poder Legislativo en México durante la democratización, éste ha logrado contar con mejores instrumentos para la fiscalización del gasto público y para obligar a la rendición de cuentas de otros órganos de poder público. Incluso, con las debilidades de la ASF en materia de sanciones o la injerencia política de los propios legisladores en la agenda de auditorías, se han sentado las bases para la construcción de un sistema nacional de fiscalización en el que deberán integrarse en los años por venir las autoridades administrativas federales y locales, así como las EFS locales y los órganos constitucionales que hagan compatible ese sistema con el de transparencia y rendición de cuentas. Lo que efectivamente permanece débil es el compromiso de los legisladores, sus partidos y las legislaturas para hacer responsables a las autoridades por sus acciones y asumirse corresponsables del ejercicio del poder público. En esta tarea hay una gran oportunidad en los años por venir para fortalecer las reglas en materia de control del poder y los procedimientos internos para obligar a las autoridades a rendir cuentas.

Conclusiones

La función de control político que llevan a cabo las legislaturas a través del proceso de fiscalización superior es una de las más importantes para establecer contrapesos de poder. A partir del proceso democratizador hacia finales del siglo XX en México, el control político externo e interno se vio fortalecido. En materia de control externo, la evolución fue evidente en 2009, cuando las facultades de la ASF aumentaron con la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas y en los años recientes se ha consolidado a través de un proceso de institucionalización impulsado a través de la profesionalización interna y de su capacidad para incorporar a nuevos actores como parte de la cultura de la transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad.

En México, el Congreso cuenta con suficientes herramientas de control del poder pero el uso efectivo de dichos instrumentos no depende de su existencia en las normas o de su reconocimiento a través de los procedimientos internos de las organizaciones parlamentarias. Es decir, resulta necesario contar con dichos instrumentos pero es insuficiente

para que existan frenos y contrapesos efectivos. Para que estos sirvan a una estructura integral de rendición de cuentas, se requiere que los actores políticos ejerzan sus funciones con independencia política y técnica, además de que se profundicen los procesos de institucionalización legislativa en donde las comisiones tengan estabilidad interna, libertad de opinión y deliberación, capacidad administrativa y autonomía de agenda, jurisdicción exclusiva por sector gubernamental y poderes extensivos para hacer responsables a las autoridades por sus acciones.

En la construcción de una nueva infraestructura ética de la democracia, no se puede perder de vista que el congreso es el depositario de la representación popular y es ahí en donde debe diseñarse un macrosistema ético integrado por los sistemas de transparencia y rendición de cuentas, de combate a la corrupción y de fiscalización. Debe reconocerse que hay notables avances en estas materias para controlar posibles abusos de poder en México. Sin embargo, este proceso es continuo y requiere esfuerzos continuos para que cumpla con sus objetivos. En dicha tarea, el congreso y los órganos internos como los sistemas de comisiones y los órganos de apoyo como la ASF jugarán un papel clave. En la agenda de reformas políticas de los años por venir, no debe dejarse de lado a dichas organizaciones clave. Solamente a través del fortalecimiento institucional y de las capacidades de las organizaciones se podrá consolidar dicho macrosistema de ética democrática.

Referencias bibliográficas

Ackerman, John M. y Astudillo, César (coords.). *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México: IJ-UNAM y ASF, 2009.

Casar, María Amparo; Marván, Ignacio y Puente, Khemvirg. *La rendición de cuentas y el Poder Legislativo*, México: CIDE, 2010.

Cornejo, Carolina. *Iniciativa TPA: Órganos de Control en Latinoamérica. Indicadores de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Estudio sobre entidades fiscalizadoras de nivel subnacional en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México*, Argentina: Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), 2013.

Figueroa Neri, Aimée (dir.). *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, México: Auditoría Superior de la Federación, 2009.

Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara (CUCEA-UdG). *Auditorías Superiores Locales en México: evaluación de su normatividad, prácticas y transparencia*, México: IMCO-CUCEA-UdG, 2013.

Mattson, Ingvar y Strom, Kaare. "Parliamentary Committees" en Herbert Döring (ed.) *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Nueva York: St. Martin's Press, pp. 249-307, 1995.

Mora-Donatto, Cecilia Judith. *Las Comisiones parlamentarias de investigación como órganos de control político*, México: UNAM-IJ, 1998.

Mora-Donatto, Cecilia. "Instrumentos constitucionales para el control parlamentario" en *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, año 2001, número 4, enero-junio, México: IJ-UNAM, 2001.

Neustadt, Richard. *Presidential Power*, Nueva York: Macmillan publishers, 1960.

O'Donnell, Guillermo. "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones", en: E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.) *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*, Buenos Aires: Grupo Editorial Temas, pp. 87-102, 2002.

Packenham, Robert A., "Legislatures and Political Development", en Kornberg, A. and L.D. Musolf (eds.), *Legislatures in Developmental Perspective*, Durham, NC, Duke University Press, pp. 521-537, 1970.

Pelizzo, Riccardo y Stapenhurst, Rick. "Herramientas para la fiscalización legislativa: la investigación empírica" en Rick Stapenhurst, Riccardo Pelizzo, David M. Olson y Lisa von Trapp (eds.) *Fiscalización legislativa y presupuesto. Una perspectiva mundial*, Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/ Banco Mundial, pp. 3-23, 2009.

Peruzzotti, Enrique. *Marco conceptual de la Rendición de Cuentas*, Buenos Aires: Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), 2008.

Puente, Khemvirg. "Democratización, Congreso y Gasto Público en México. La lógica del pacto político presupuestal entre 1994 y 2010" Tesis de Doctorado, México: El Colegio de México, 2011.

Ríos Cázares, Alejandra y Pardinas, Juan E. *Hacia la reforma constitucional: Las entidades de fiscalización superior en México*, México: CIDE, 2008.

Sánchez, José Juan. *La corrupción administrativa en México*, México: IAPEM, 2012.

Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI, 2004.

Stapenhurst, Rick y Jack Titsworth. "Parliament and Supreme Audit Institutions" en Stapenhurst, R., Niall Johnston y Ricardo Pelizzo, eds. *The role of Parliament in curbing corruption*, D.C.: World Bank Institute, pp. 101-109, 2006.

Valadés, Diego. "Autonomía, fiscalización y control de poder" en: J. M. Ackerman, y C. Astudillo (coords.) *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México: IJ-UNAM y ASF, pp. 293-307, 2009.



Modelo federal para la transparencia y rendición de cuentas en México

Doctor Luis Arturo Rivas Tovar*

Introducción

Este capítulo se divide en siete secciones. En la primera se describe el origen del concepto y el estado del arte sobre la rendición de cuentas. En la segunda sección se mencionan las instituciones federales que se ocupan de la rendición de cuentas en México. En la tercera parte se mencionan los modelos de rendición de cuentas europeo y anglosajón. En la cuarta se menciona el marco jurídico y algunas iniciativas de los partidos de oposición más importantes: Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), así como el último cambio instrumentado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

En la quinta parte se describen y comparan los modelos clásicos de rendición de cuentas encontrados en la literatura. En la sexta parte se menciona la problemática de la rendición de cuentas en estados y municipios. Finalmente en la séptima parte se propone un modelo federal para la rendición de cuentas en México.

Esta es una investigación documental elaborada como un meta-análisis a distintos trabajos, realizados en México, relativos al problema; así

* Doctor en Ciencias Administrativas por el Instituto Politécnico Nacional, es también doctor en Estudios Europeos por el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Actualmente se desempeña como catedrático de la ESCA Santo Tomás del IPN y como investigador nivel II del Sistema Nacional de Investigadores; su campo de investigación se centra en el estudio de la gestión de sistemas complejos.

como un trabajo de campo basado en entrevistas a involucrados clave. Como resultado del análisis se propone un modelo federal de rendición de cuentas en México, que enfatiza la educación a los evaluadores y evaluados, el fomento de la cultura de la transparencia entre la población y la participación de la sociedad civil como un elemento clave para que la rendición de cuentas sea una realidad en el corto plazo. Así mismo, se describen la estructura y funciones de la Fiscalía de Anticorrupción Nacional que tiene la facultad de educar, capacitar, auditar, evaluar, sancionar y difundir información relevante entre la ciudadanía y los funcionarios evaluados en los tres niveles de gobierno.

Estado del arte

El origen del término rendición de cuentas proviene del latín *accomptare*, que significa a cuenta y *de computare* que es calcular, y a su vez deriva de *putare* que quiere decir qué contar. El concepto aparece en los años sesenta en Estados Unidos y en los setenta llega a Europa, pero se ha popularizado bajo la palabra inglesa *accountability* que se ha traducido al castellano como rendición de cuentas.

Se trata de un concepto ético que se ha vuelto popular en todo el mundo señaladamente a partir de los años noventa.

Según los autores Stone, Dwivedi, y Jabbra¹, existen 8 tipos de rendición de cuentas: moral, administrativa, política, de gestión, comercialización, jurídico y judicial, circunscripción, relación y profesional. Para otros autores como Schedler (1999) hay matices que separan los conceptos de: *accountability* y rendición de cuentas. *Accountability* supone un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del gobernante que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad.

En la práctica los conceptos están asociados y para los fines de este trabajo se consideran como sinónimos.

En el campo teórico sobresalen los modelos de Schedler (2005), Diamond y Plattner (1999), el modelo de Cejudo y Ríos (2009) y el modelo

1 Rhodes, 1997.

de Baker (2010). El modelo de Cejudo y Ríos es el que ha sido más referenciado en México; sin embargo, la tropicalización de la que ha sido objeto ha hecho que los resultados sean insatisfactorios.

El estudio de la rendición de cuentas ha merecido una enorme atención en las ciencias sociales. Es posible encontrar trabajos que relacionan *accountability and Mexico and Institutions*, los cuales suman 65.300 referencias.

Dentro de los trabajos más destacados cabe mencionar un multicitado libro de Fox (1997), luego de estudiar diversos casos en el México rural, encontró que los préstamos del Banco Mundial (BM) han contribuido a desmantelar el capital social más que a construirlo. El mismo autor en otro trabajo relevante en 2008, concluye que la democracia electoral y las transiciones no son suficientes para impulsar la rendición de cuentas en el México rural, ya que el andamiaje institucional no se construye en un periodo corto de tiempo.

Ampliando el panorama sobre la rendición de cuentas en América Latina, Mainwaring & Welna (2003) encuentran que la independencia de los órganos evaluadores es la gran clave que diferencia la eficacia de los modelos de rendición de cuentas.

Por su parte Eisenstadt (1999) enfatiza la contribución de las instituciones electorales en México, señalando al Tribunal Federal Electoral (Trife) como una institución que ha favorecido el avance de la rendición de cuentas en México.

El concepto de transparencia y la rendición de cuentas, aunque ha pretendido ser un tema de administradores públicos, es en realidad un campo de estudio interdisciplinario que tiene resortes en la economía, el derecho, la ciencia política, la moral y que posee también consecuencias que se mueven en varios ámbitos de la vida social.

Son muchos los autores quienes han escrito sobre aspectos generales de la transparencia, en relación a este punto destacan: Schedler, (2005); Vergara, (2005); Garzón, (2005); Escalante (2006); Guerrero, (2009). Sobre aspectos políticos y leyes tenemos los trabajos de Ackerman, & Sandoval (2005); Rodríguez (2006); Peschard (2005); Quintana (2006); López

Portillo & Barrera (2008); Aguilar (2009). En referencia a los medios de comunicación están los trabajos de Guerrero (2006); López (2009). En relación a aspectos laborales y transparencia están los textos escritos por Jiménez, (2007); Gil, (2011); Ávalos (2009) y sobre los aspectos filosóficos destaca lo escrito por Cruz (2009). Además existen libros clásicos y autores relevantes. A continuación se citan en primer término los libros más importantes y enseguida los autores que han influenciado en la última década el escenario mexicano.

Son varios autores clásicos cuya lectura proporciona una visión holística del tema, entre estos cabe mencionar a Gutmann & Thompson, (1996) quienes abordan analíticamente varios asuntos de filosofía moral y centran su obra, sobre todo en el concepto de rendición de cuentas en la gestión pública. Para Thompson, en las democracias, un servidor público, se hace acreedor a ciertas obligaciones que no posee un ciudadano común. Entre tales obligaciones está, por ejemplo, que los ciudadanos puedan acceder a la información sobre sus ingresos y sobre su desempeño como servidor público. Aquí es importante aclarar que la línea argumentativa de Thompson viene directo de una máxima kantiana que está detrás de la idea de transparencia que fue moldeándose en los siglos posteriores, hasta llegar a la concepción que tenemos hoy.

De igual forma autores como Alderman & Kennedy (1997) en su obra titulada *The Right to Privacy* exploran casos en los que los ciudadanos se han visto afectados por la divulgación de datos personales y cómo, a veces, de manera hasta involuntaria, el acta de libertad de Estados Unidos ha terminado por perjudicar los derechos individuales de algunos ciudadanos. Otra obra importante sobre el tema es una antología de Theoharis (1998), que reúne varios artículos de académicos, periodistas y juristas donde se discute sobre controversias entre ciudadanos y agencias de inteligencia de los Estados Unidos, en relación con la reserva que guarda cierta información.

Un texto crítico de la transparencia, es el escrito por Graham (2002), una profesora de la Escuela Kennedy de la Universidad de Harvard, ella piensa que como cualquier política pública debe estar supervisada, vigilada, y tiene que ser de alta calidad para que rinda buenos frutos. Ella argumen-

ta que frente a la convicción optimista la información por sí misma puede mejorar la vida de la gente común, existe una visión estética según la cual tras la noción de transparencia se libran batallas políticas en los sectores público y privado para proteger secretos comerciales, evadir regulaciones y ocultar información de seguridad nacional.

Son también dignos de mención los trabajos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En un volumen sobre el concepto ofrece información muy valiosa sobre cuáles son las preguntas que se hacen los funcionarios públicos respecto a la transparencia y cómo tratan de resolver el problema de la opacidad. El texto sirve para contemplar el asunto de la transparencia desde el mirador de las políticas públicas.

Otros autores importantes son Dennis Thompson, ya mencionado y Daniel Kaufman, economista del BM. Entre los autores mexicanos destacan Juan Pablo Guerrero, Federico Reyes Heróles y Ernesto Villanueva. Thompson tiene una amplia obra sobre asuntos de rendición de cuentas y transparencia desde una perspectiva de filosofía analítica en materia moral y política. Thompson enfrenta continuamente a los lectores con casos de la vida real donde yacen complejos dilemas morales. Por su parte Kaufman, (2006), es un economista del BM que ha publicado numerosos artículos, sobre aspectos económicos y financieros de la transparencia. Para él, el estudio de la transparencia es una empresa poco investigada que es cada vez más relevante y justifica el estudio de la transparencia con el siguiente planteamiento: la transparencia hace posible que trabajen mejor los motores del desarrollo y el bienestar: los mercados y la gobernanza². Para este autor, la transparencia es el aumento en el flujo de información accesible, oportuna, relevante, de calidad y confiable en los ámbitos social, económico y político. Aunque Kaufman previene que el exceso de información también puede ser una causa de opacidad, pues no toda la información es relevante. Cuando se mezcla la información relevante con la que no lo es, en el fondo puede eludirse la transparencia y por tanto puede anularse su efecto benéfico³.

2 Kaufman, 2008.

3 Kaufman, 2013.

En la obra de Juan Pablo Guerrero destacan varios textos relativos a transparencia presupuestaria con rica evidencia empírica (2008, 2004a, 2004b, 2004c, 2001). En México es un precursor sobre el tema. Así mismo entre su obra hay otros artículos generales, más teóricos sobre rendición de cuentas y transparencia, que contribuyen a introducir el tema en la mesa del debate público, como el escrito con Madrid donde elaboran una presentación general del proceso presupuestario en México y una revisión crítica de sus más recientes transformaciones. Su lectura ofrece conocimientos generales pero suficientes sobre la forma cómo se contribuye y ejerce el presupuesto en México.

Reyes Heróles tiene dos grandes contribuciones al tema, la primera por la revista *Este País*. Ya que dicha publicación fue la primera en México que lanzó el asunto de las encuestas, y empezó a difundir los resultados de índices que pretenden medir la corrupción. La segunda tiene que ver con la publicación de ensayos con pretensiones teóricas que también han sido muy iluminadores sobre el asunto de la transparencia, y han contribuido a difundir y aclarar el concepto en México, sobre estos tenemos los publicados en *Corrupción: De los ángeles a los índices*⁴.

Finalmente, destaca la obra de Ernesto Villanueva, un jurista prolífico, que ha hecho una revisión exhaustiva del estado que guarda el acceso a la información en México. Villanueva ha realizado un esfuerzo para que ese estudio sea comparativo, señalando de manera muy precisa, en dónde tiene que avanzar México en materia de acceso a la información en términos de derecho público. Villanueva ha enfatizado la necesidad de crear mecanismos legales que garanticen el derecho de la ciudadanía para acceder a la información en posesión del gobierno; la obligatoriedad de los funcionarios públicos de reducir los costos de acceso a la información; y la responsabilidad de los medios para actuar conforme a derecho y con responsabilidad ética. De acuerdo con él, la inclusión del acceso a la información en la agenda política mexicana atiende a dos causas: el proceso de democratización y la suscripción del Estado mexicano a diversos tratados internacionales. Este autor sugiere que el atraso de la legislación mexicana en materia informativa no sólo radica en rasgos del presidencialismo mexicano y la falta de cooperación y coordinación

.....
4 Reyes, 2006.

de los partidos políticos sino también, en el desinterés de la comunidad periodística para regir sus actividades conforme a derecho. Su contribución ha sido muy importante. Habría que señalar que otro jurista, cuya obra escrita es de muy alta calidad, aunque menos extensa que la de Villanueva, y que también ha contribuido al tema de manera fundamental, es López Ayllón, el cual fue uno de los principales redactores de la Ley Federal de Transparencia y es una de las autoridades que tenemos en México sobre este tema⁵.

Panorama institucional de la rendición de cuentas en México

En México existen órganos de fiscalización en los tres poderes del Estado mexicano. El andamiaje institucional incluye a un total de 231 órganos de fiscalización. En el poder ejecutivo hay 215 órganos internos de control, de éstos hay 18 en los ministerios llamados secretarías de estado y uno en la Fiscalía (Procuraduría General de la República). Así mismo, existen 196 contralorías en el llamado sector paraestatal.

En el poder Legislativo hay 3 órganos: La Auditoría Superior de la Federación, que es el máximo órgano de fiscalización del Estado mexicano. Hay una contraloría interna en las cámaras de senadores y diputados.

En el poder Judicial existen 3 órganos: La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Consejo de la Judicatura Federal y el Trife.

Adicionalmente existen 10 órganos autónomos que cuentan cada uno con un contralor interno y que ellos mismos son instituciones de fiscalización de carácter federal. Por su relevancia se describen sucintamente los más relevantes:

Comisión Nacional Bancaria de Valores (CNBV)

Funge como órgano regulador desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHP) actuando independientemente con

5 López, 2009.

autonomía técnica y facultades ejecutivas. Siendo su objetivo fundamental el de supervisar y regular dentro de su marco de competencia, a las entidades financieras mexicanas, las cuales pueden ser instituciones de crédito, organizaciones y actividades auxiliares de crédito y organismos bursátiles, con el fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento.

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF)

Es un órgano desconcentrado de la SCHP, es la encargada de supervisar que la operación de los sectores -asegurador y afianzador- se apege al marco normativo, preservando la solvencia y estabilidad financiera de las instituciones de seguros y fianzas para garantizar los intereses del público usuario, así como promover el sano desarrollo de estos sectores con el propósito de extender la cobertura de sus servicios a la mayor parte posible de la población.

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR)

Tiene la responsabilidad de proteger el interés de los trabajadores, asegurando una administración eficiente para asegurar un retiro digno, su labor fundamental es la de regular el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) que está constituido por las cuentas individuales a nombre de los trabajadores que manejan las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFOREs).

Comisión Federal de Competencia (CFC)

Tiene su origen y sustento en la Ley Federal de Competencia Económica de 1992; sin embargo, no fue si no hasta las reformas de 2006 y de 2011 cuando comenzó a tener un papel relevante en ciertos sectores de la economía, pues persisten áreas, como energía y telecomunicaciones, donde no se perciben los beneficios para la población en un entorno de competencia.

La CFC surgió como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y operativa para dictar sus resoluciones. Desde 1993, en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, la CFC es la autoridad que se encarga de prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones en nuestro país.

Comisión Reguladora de Energía (CRE)

Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía con autonomía técnica y operativa. Surgió en 1992, a partir de la reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que normó la participación de productores privados en el sector; la comisión, creada por decreto en 1994, amplió sus funciones para regular el mercado del gas en 1998; con la reforma energética de 2008 reglamenta la venta de combustóleo y petroquímicos básicos, el transporte y la distribución del gas, refinados y bio-energéticos por ducto. De igual manera regula –con el mandato de promover– el sector de energías renovables.

En el cumplimiento de su objeto, la comisión contribuirá a salvaguardar la prestación de los servicios públicos, fomentará una sana competencia, protegerá los intereses de los usuarios, propiciará una adecuada cobertura nacional y atenderá a la confiabilidad, estabilidad y seguridad en el suministro y la prestación de los servicios.

Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL)

De acuerdo con la actual normatividad aplicable en la materia, esta comisión es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), que goza de autonomía técnica, operativa, de gasto y de gestión, encargada de regular, promover y supervisar el desarrollo y la cobertura social de las telecomunicaciones, así como de la radiodifusión en México, entre otras funciones.

Como se aprecia no es la carencia de órganos de fiscalización donde está la problemática de la rendición de cuentas. La cuestión radica en los procesos y en el marco normativo y los usos y las costumbres del

ejercicio del poder que han impedido la independencia de los órganos de fiscalización.

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

Es un organismo constitucional autónomo en México. Su órgano máximo de dirección es el Pleno, el cual está integrado por 7 comisionados, de los cuales uno funge como comisionado presidente. Los comisionados son designados por la Cámara de Senadores y su designación puede ser objetada por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El organismo está encargado fundamentalmente de:

- Garantizar el derecho de acceso de las personas a la información pública gubernamental.
- Proteger los datos personales que están en manos tanto del gobierno federal, como de los particulares.
- Resolver sobre las negativas de acceso a la información que las dependencias o entidades del gobierno federal hayan formulado.

A partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el 12 de junio de 2003, más de 240 dependencias y entidades del gobierno federal tienen la obligación de responder a solicitudes de información bajo la vigilancia del IFAI que promovió la recepción de dichas solicitudes a través de internet, mediante el sistema Infomex, 2014.

Luego de las 11 reformas constitucionales llevadas a cabo por el presidente Peña, han aparecido nuevas instituciones reguladoras en los 9 sectores económicos.

- En el sector energético destaca la creación de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente, este es un organismo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente. El Centro Nacional de Control de Energía que se convier-

te en un organismo público descentralizado de la Secretaría de Energía (SENER). La Comisión Reguladora de energía que deja de ser un organismo desconcentrado y se convierte en órgano regulador también coordinado por la SENER.

- En materia de telecomunicaciones, el Instituto Federal de Telecomunicaciones se convierte en un órgano del Estado con autonomía constitucional, es dirigido por 7 comisionados.
- En materia de competencia económica, la Comisión Federal de Competencia Económica se convirtió en órgano del Estado con autonomía constitucional gobernado también por 7 comisionados.
- En el campo laboral el Comité Nacional de Productividad se convirtió en un órgano consultivo del Ejecutivo Federal.
- En el ámbito político electoral se crearon 32 órganos públicos locales electorales (OPLES), uno por cada entidad federativa con independencia frente a los poderes locales, y a su vez cada uno tiene 7 comisionados, siguiendo la fórmula federal.
- En materia de educación, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa deja de ser un órgano descentralizado y se convierte en un organismo autónomo gobernado por 5 comisionados.
- En el área de seguridad y justicia se autoriza que la Fiscalía General de la República sustituya a la Procuraduría General de la República (PGR) con autonomía constitucional. Este cambio; sin embargo, se consolidará hasta que el Congreso apruebe la declaratoria de entrada en vigor.
- En el campo de la política social, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deja de ser parte de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y se convierte en un órgano autónomo integrado también por 7 consejeros.
- Finalmente en materia de transparencia, luego de una grave crisis de legitimidad por las acciones de algunos de sus comisionados que fueron cesados al concluir la última reforma, el IFAI también

se convierte en un órgano del Estado con autonomía constitucional y con facultades en sindicatos y universidades, cuestión que era un clamor nacional.

Lamentablemente en uno de los aspectos más grises del panorama institucional, a raíz de una propuesta del presidente Peña, desde que era candidato, en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, aprobadas en enero de 2013, se estableció la desaparición de la Secretaría de la Función Pública (SFP) —órgano del ejecutivo cuya función central es la lucha contra la corrupción—, lo anterior bajo el supuesto de que sería sustituida por la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), hecho que no ha podido consolidarse por los desacuerdos entre los principales partidos políticos sobre sus atribuciones y grado de autonomía.

...El PRI proponía que la CNA dependiera del Ejecutivo y se le otorgaran facultades para sancionar administrativamente los casos de corrupción; mientras que el PAN y el PRD buscaban que este nuevo organismo fuera autónomo y con atribuciones para perseguir delitos solicitando incluso cateos y detenciones⁶.

Este desacuerdo entre los principales partidos ha propiciado que desde enero de 2013 la SFP opere con un encargado del despacho o subsecretario de responsabilidades administrativas y contrataciones, que es quien dirige una desmantelada secretaría, ya que esta reforma también implicó la desaparición de los órganos internos de control en todas las dependencias del gobierno federal y, en la práctica los nuevos *contralores* son nombrados por los funcionarios a los que deben auditar. Con un nivel de subsecretario el contralor del estado ni siquiera forma parte del gabinete legal.

Como se puede ver el panorama institucional dista mucho de ser homogéneo además de que existen grandes diferencias entre capacidades y fortaleza institucional. Aunque parezca anecdótico es importante destacar que hasta el año 2014 el único gobernador que está en la cárcel, acusado de peculado, está acompañado por su auditor lo cual muestra lo relacionado que está el funcionario central con su supuesto

6 Martínez, 2014 p. 14.

evaluador. Es el caso del exgobernador Granier del estado de Tabasco, acusado por desviar fondos a sus cuentas personales por más de 200 millones de dólares.

Aunque el marco normativo ha evolucionado en la última década persisten graves lagunas sobre todo a nivel estatal y municipal. A continuación, mencionaremos brevemente los esfuerzos recientes en este campo.

Evolución del marco normativo e iniciativas de los partidos de oposición

La rendición de cuentas y la fiscalización en México tienen su origen en España; sin embargo, los antecedentes de un organismo de fiscalización superior como lo conocemos hoy datan de la época de la formación del Estado mexicano.

Desde la Constitución del 1917 ya se usaba el término *rendir cuentas* para denotar la obligación de los gobernantes de informar sobre sus actos y decisiones; sin embargo, dicho término fue poco más que un adjetivo rimbombante y no es sino hasta el pasado reciente que ha sido usado con las connotaciones que hoy entendemos.

Todos los regímenes políticos, incluso los autoritarios y unipersonales, rinden cuentas de algo a alguien, sea un grupo de electores, en el caso de la democracia representativa, o sea un grupo de generales, notables. Sin embargo, es la democracia representativa la que más obliga a los gobiernos a rendir cuenta de sus actos a los votantes, a las asambleas y a los poderes judiciales, entre otros.

En México existen documentos y ordenamientos anteriores; sin embargo, es hasta la aparición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002, que la rendición de cuentas comienza a ser una realidad. Este hecho es acaso una de las grandes contribuciones de los gobiernos panistas en el poder del año 2000 al 2012.

En 2010 fue modificada esta ley y actualmente consta de 64 artículos, se considera de orden público, y tiene como finalidad:

proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. (Artículo 6).

El Artículo 3 Fracción XIV precisa los sujetos obligados por la ley, éstos son:

- El Poder Ejecutivo Federal
- La Administración Pública Federal
- La Procuraduría General de la República
- El Poder Judicial de la Federación
- El Consejo de la Judicatura Federal
- Los órganos constitucionales autónomos
- Los tribunales administrativos federales
- Cualquier otro órgano federal.

La ley plantea como excepción a las obligaciones de transparencia, la información reservada prevista en sus Artículos 13 y 14. En lo general, estos artículos se refieren a la información cuya difusión pueda comprometer la seguridad nacional, pública o la defensa nacional; dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona; o causar un serio perjuicio a las actividades de verificación, prevención o persecución de los delitos; la impartición de justicia; la recaudación de contribuciones, y las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos.

Asimismo, el Artículo 18 considera como excepción la información confidencial, es decir, la que es entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, y los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión. No se considera

como información confidencial aquella que se encuentre en los registros públicos o en fuentes de acceso público. En este rango encontramos, por ejemplo, el Registro Público de la Propiedad, el Registro de Asociaciones, y el Archivo de Contratos Colectivos de Trabajo que se lleva en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las Juntas de Conciliación y Arbitraje federal y locales, y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, respectivamente. Asimismo la ley establece, en su Artículo 32, la obligación de todas las dependencias y entidades de asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos, así como de elaborar y poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, y de la organización del archivo.

Iniciativas de ley de los partidos políticos mexicanos

A continuación se mencionaran brevemente las distintas iniciativas que han presentado los tres partidos más importantes en México: el PAN, el PRD y el PRI.

Iniciativas del grupo parlamentario del PAN

Ha propuesto diversas iniciativas a través de sus senadores y diputados básicamente en tres campos: acceso a internet, control de sindicatos y cambios a la operación de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Senador Rodolfo Dorador Pérez (2007)

El 9 de octubre de 2007 el senador presentó, una iniciativa de ley que reforma diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo con objeto de transparentar las actividades de los sindicatos.

Senador Santiago Creel (2009)

El 10 de septiembre de 2009 propuso reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. El senador propone incluir, como sujetos obligados indirectos para los fines de esta ley, a las organizaciones gremiales que se integran por servidores públicos cuando reciban o manejen recursos públicos federales.

Diputada Lía Limón García (2009)

Presentó, ante la Asamblea Legislativa del DF (ALDF), una iniciativa para reformar diversos artículos de dicha ley con objeto de propiciar la transparencia en el ámbito sindical.

Senadora Lucía Larios

Propone reformas y adiciones a los diversos mecanismos de transparencia interna con el fin de que los trabajadores puedan acceder a información referente sobre cuotas sindicales, contrato colectivo y estatutos.

Senador Ricardo Torres

Presentó una iniciativa que incluye un sofisticado sistema de control sobre las cuotas sindicales que deberán aprobarse por las asambleas anualmente a propuesta del 10% de la totalidad de sus integrantes. Incluye a fedatarios públicos en distintos procesos a grado tal que el trabajador y la directiva establecerán formas de pago y monto que tendrá que certificar el fedatario; también plantea que cada seis meses debe existir una auditoría externa de las finanzas sindicales con cargo a las mismas, en el entendido de que cualquier incumplimiento generaría la destitución del cargo.

Iniciativas del PRD

Este partido también ha propuesto diversas iniciativas, la mayoría de ellas para la transparencia y funcionamiento de los sindicatos.

Propone la creación de un Registro Público Nacional de Organizaciones Sindicales y Contratos Colectivos de Trabajo con carácter de organismo público descentralizado; en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, organismos tripartitos.

La senadora Minerva Hernández propuso sujetar a revisión los recursos públicos federales entregados a los sindicatos.

El diputado Juan N., propuso diversas reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo en materia de transparencia, democracia sindical y rendición de cuentas.

La iniciativa del diputado Guerra propone, además de procedimientos democráticos en la elección de las directivas sindicales.

Si bien estas iniciativas no se han cristalizado, su impulso e ideas fueron recogidas en los cambios a la ley que en 2014 promulgó el presidente Peña Nieto.

Cambios a la Ley de Transparencia y Rendición de Cuentas de 2014

En febrero de 2014 fue promulgada por el presidente Peña la nueva ley de transparencia. Dentro de sus principales componentes la reforma amplía el universo de sujetos obligados, ya que ahora son sujetos de esta materia los partidos políticos, sindicatos, órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos.

Se espera que con la reforma se crearán nuevas instituciones de transparencia, un nuevo órgano garante de la transparencia que contará con autonomía constitucional. Sus determinaciones serán definitivas e inatacables salvo en casos que ponga la Federación, contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado; con personalidad jurídica y patrimonio propio; plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna; responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

...toda información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad na-

cional en los términos que fijen las leyes... (Artículo sexto, apartado A, fracción primera).

Solamente en los asuntos jurisdiccionales que correspondan a la SCJN no tendrá competencia el nuevo organismo, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros.

Los dos grandes modelos de rendición de cuentas en el mundo

Existen dos grandes modelos de rendición de cuentas: el modelo europeo basado en tribunales y el modelo anglosajón basado en Auditorías.

• Modelo europeo

Según mencionan los autores Cabello, Domínguez, Hernández, González, Pineda y Predizuela (2013).

...El modelo europeo-continental se caracteriza por un diseño colegiado de la EFS, en cabeza de Tribunales o Cortes de Cuentas, que no obstante ser verdaderos tribunales que actúan de manera colegiada, con magistrados inamovibles, son a la vez órganos que dependen en su mayoría del parlamento.

Ejercen funciones auditoras de control de legalidad y de control sobre el manejo financiero contable del Estado y las demás instituciones o empresas públicas, las cuales típicamente se realizan a través de auditorías de naturaleza financiero-contable, así como de auditorías de cumplimiento o legalidad.

La particularidad del modelo europeo-continental de EFS, es que en la mayoría de casos tienen atribuidas además funciones de orden jurisdiccional- llamado también control fiscal o de responsabilidad contable-, que opera fuera de la órbita del poder judicial y por lo mismo como jurisdicción fuera de su control. Se basa en Tribunales o Cortes de Cuentas. Si bien son verdaderos tribunales que operan de manera colegiada, con magistrados inamovibles, son, a la vez, órganos que dependen del parlamento, excepto en Francia y Alemania.

El modelo europeo o continental se caracteriza por un diseño colegiado de la EFS, en cabeza de Tribunales o Cortes de Cuentas, que ejercen funciones auditoras de control de legalidad y de control sobre el manejo financiero contable del Estado y las demás instituciones o empresas públicas. Su particularidad es que este tipo o modelo de órganos en la mayoría de casos tienen atribuidas además funciones de orden jurisdiccional –llamado también control fiscal o de responsabilidad fiscal– que opera fuera de la órbita del poder judicial y por lo mismo fuera de su control. ... (pp. 23-24)

• **Modelo americano**

Nuevamente según los autores Cabello, Domínguez, Hernández, González, Pineda y Predizuela (2013).

...Se basa en la integración de Auditorías o Contralorías generales, y no de tribunales como el europeo, Este modelo se encuentra bajo una dirección unipersonal. Las auditorías forman parte del poder legislativo, aunque cuentan con autonomía técnica y operativa, tal es el caso de la mayoría de los países del Common Law anglosajón, como Australia, Canadá, Estados Unidos o Inglaterra, y de América Latina, con excepción de Brasil.

Por su parte, el modelo anglo-sajón se caracteriza por un diseño unipersonal de la EFS, en cabeza de Contralorías y Auditorías Generales o Nacionales, que ejercen también funciones auditoras de control de legalidad y de control sobre el manejo financiero-contable del Estado y las demás instituciones públicas. Su particularidad es que este tipo de órganos tienen atribuidas además funciones o competencias que las facultan para realizar un control sobre la gestión –llamado también control de eficiencia-⁷.

A continuación se describen brevemente los sistemas de fiscalización de tres países que usan este sistema anglosajón: Estados Unidos, Canadá, Gran Bretaña.

.....
7 Flores, 2004.

Estados Unidos de América (EUA)

Existe la Oficina General de Auditoría (GAO), que es una agencia independiente que trabaja para el Congreso.

Este país de tipo federal tiene varias leyes que garantizan los derechos de los ciudadanos de observar y evaluar las decisiones y la conducta de los funcionarios del gobierno.

Este modelo permite que los ciudadanos tengan acceso a la información de forma clara, precisa y confiable, esto disuade a los gobernantes actúen de forma deshonesto ya que les sirve como recordatorio de que están obligados a rendir cuentas.

La Ley de Acceso a la Información de Estados Unidos fue aprobada en el año de 1966, producto de dos condiciones políticas determinadas: el conflicto entre los poderes legislativo y ejecutivo, y el que se daba entre los partidos demócrata y republicano. Esta ley fue modificada en los años setenta, resolviéndose con la reforma una serie de fallas y vacíos que impedían, en su momento, que funcionara como un instrumento eficaz de información pública. Fue actualizada en 2005 y aunque mantiene una buena dosis de secrecía, los costos de la información son normalmente altos pues incluyen cuotas para el procesamiento y fotocopiado de la información, los tiempos para procesar solicitudes son muy tardados, y la vigilancia pública y el monitoreo mediático en el cumplimiento de la ley es pobre⁸.

De acuerdo a la Ley de Información se requiriere que ciertos tipos de documentos estén a disposición de los ciudadanos, sin necesidad de solicitarlos, éstos se colocan en salones de lectura públicos que con las nuevas tecnologías se hacen en la web.

Puesto que ha sido uno de los debates más profundos en México, resulta de interés señalar que en materia del derecho de acceso a la información sindical, existe la llamada Ley sobre Divulgación de Información Obrero-Patronal (*Labor Management Reporting and Disclosure Act*, LMR-DA) vigente desde 1959, que garantiza el derecho de los miembros de

8 Ackerman, 2005.

los sindicatos o de otras personas a acceder a información, imponiendo determinadas obligaciones a las direcciones sindicales.

La Oficina de Normas Obrero-Patronales (*Office of Labor-Management Standards*, OLMS) es la agencia de gobierno federal encargada de vigilar el cumplimiento de las normas en esta materia. Los sindicatos están obligados por esta misma ley a presentar a la OLMS reportes informativos iniciales, copias del reglamento y de los estatutos del sindicato, así como un informe financiero anual.

Los trabajadores sindicalizados y empleados pueden exigir el cumplimiento de sus derechos a través de acciones judiciales privadas en los tribunales federales de distrito⁹.

Canadá

El gobierno de Canadá cuenta con acceso a la información en línea, el cual incorporó en su totalidad a todas las dependencias públicas desde el 2004. El 11 de abril de 2006, presentó la Ley Federal de Responsabilidad y Plan de Acción para hacer al gobierno más responsable; en este mismo año se aprobó la Ley de Responsabilidad Federal. A través del Plan de Acción y la Ley Federal de Rendición de Cuentas, este gobierno adelantó medidas específicas para ayudar a fortalecer la rendición de cuentas y aumentar la transparencia y la supervisión de sus operaciones. El plan de acción integral incluye la Ley de Responsabilidad Federal, así como la política de apoyo y otras medidas de carácter no legislativo¹⁰.

- Dentro de los aspectos más relevantes de la legislación canadiense destacan tres puntos:
- Prohibir las donaciones personales institucionales y grandes para los partidos políticos
- Garantizar que puestos públicos no se pueden utilizar como trampolín para el cabildeo privado

9 Disponible en: <http://www.olms.dol.gov>

10 <http://www.tbs-sct.gc.ca/faa-lfi/index-eng.asp>

- Proporcionar una protección real para los denunciantes de las malas conductas de los gobernantes.

Gran Bretaña

En los años noventa, se implementó el llamado *Open Government White Paper* que contenía propuestas para un código de prácticas sobre el acceso a la información del gobierno. Este documento entró en vigor en abril de 1994 con objeto de mejorar la transparencia en la administración pública y dotar de mayor responsabilidad de las acciones de los funcionarios.

El fuerte enfoque del gobierno en incrementar la rendición de cuentas del sector público, mejorar los servicios públicos y gestionar de manera más eficaz los recursos públicos, se ha reflejado en dos cartas abiertas del primer ministro, David Cameron, a su gabinete. En la primera, publicada en mayo de 2010, el Cameron establece una serie de áreas específicas para la liberación de los datos. Todos los datos publicados serán disponibles en un formato abierto de manera que puedan ser reutilizados por terceros. A partir de julio de 2010, los departamentos y agencias del gobierno deberán asegurarse que cualquier información publicada incluye a los datos subyacentes en un formato estandarizado.

En cuanto a ejemplos del modelo europeo mencionaremos brevemente los casos de Francia y España.

• Francia

La legislación francesa se sustenta en el decreto-ley del 30 de octubre de 1935 ratificado en mayo de 2001, que establece la vigilancia del Estado sobre las empresas, sindicatos, asociaciones o empresas de cualquier tipo que reciban recursos públicos. Asimismo, establece un control permanente en la gestión financiera de estas agrupaciones. También prevé que las participaciones estatales se contabilicen a través de *cuentas de orden* para un mejor control.

Según el Artículo 60 estas instancias pueden ser auditadas por la Inspección General de Hacienda, o estar sujetas a revisión por parte de los agentes encargados del control financiero, quienes tienen facultad para investigar los documentos y examinar los registros, el balance y las cuentas.

Los franceses consideran que la independencia de los miembros de las oficinas evaluadoras es central para que la rendición de cuentas esté garantizada.

Todos los beneficiarios del dinero público de manera directa o indirecta (lo cual incluye a los sindicatos) son objetos de escrutinio público.

• España

En España el Tribunal de Cuentas (LOTCu) es el fiscalizador de las cuentas, de acuerdo a la Ley Organiza 2/1982, de 12 de mayo de 1982. Así mismo la Ley 7/1988, del 5 de abril norma el funcionamiento de dicha instancia, la cual ejerce el control externo de la actividad económico-financiera del sector público estatal, autonómico y local, así como de la contabilidad de los partidos políticos.

El tribunal de cuentas no es independiente del poder político pero se establece en la ley que una vez conformado y elegidos los miembros del Tribunal de Cuentas (mediante votación por el congreso de diputados y senadores) estos actuarán en forma independiente.

De la comparación de prácticas en el ámbito internacional se obtienen las siguientes conclusiones:

La legislación sobre transparencia y rendición de cuentas es relativamente reciente (con la excepción de Francia que es de 1935), en Estados Unidos se inicia en 1965, España inició en 1982, Gran Bretaña en 1994 y Canadá en 2004.

Un aspecto que destaca de la experiencia internacional es que la información pública se puede consultar libremente y los ciudadanos son el eje central de la transparencia y la rendición de cuentas.

Existen organizaciones específicas ocupadas del tema que pueden ser auditorías o tribunales; sin embargo, una condición clave de éxito es la independencia de su actuar que debe estar fuera de la influencia del poder político en turno y traspasar los periodos de elección del poder ejecutivo de forma que el gobierno en turno no pueda coaccionar a los que ocupen los cargos de fiscalización.

Cinco modelos teóricos conceptuales de rendición de cuentas

La revisión de la literatura identificó 2 modelos propuestos por grandes especialistas en el tema de la de rendición de cuentas. Por orden de aparición: *El Modelo* de Schedler, Diamond y Plattner (1999) y *El Modelo* de Cejudo y Ríos (2009).

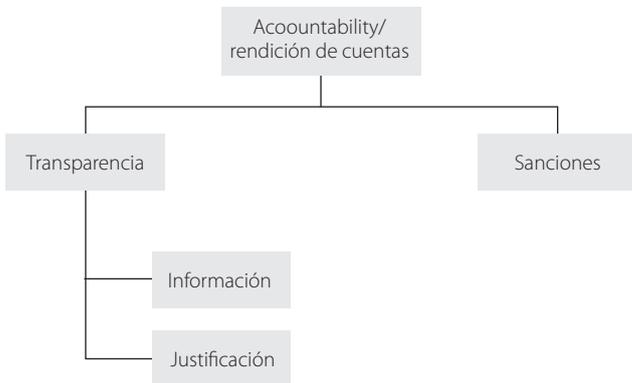
El modelo de Schedler, Diamond y Plattner (1999)

Este modelo fue popularizado en México por la reimpresión del trabajo de Schedler, Diamond y Plattner (1999) que realizó el IFAI en sus llamados *Cuadernos de transparencia*. Este modelo aparece mal citado y sólo es mencionado el nombre del primer autor aunque en realidad son tres. Este modelo divide la rendición de cuentas en dos grandes campos: la responsabilidad y las sanciones.

Para evaluar la responsabilidad presupone como indispensable la información y la justificación de acciones conforme se muestra en el gráfica 2.

Diagrama 1. Modelo de Schedler, Diamond y Plattner (1999)

Modelo de Schedler,
Diamond y Plattner
(1999)



Fuente: (Schedler et. al, p.18).

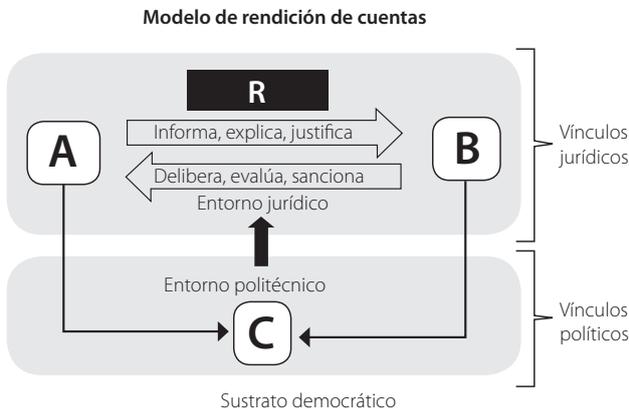
Según los autores, el rendir cuentas abarca de manera genérica tres formas distintas para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supe- dita a la amenaza de sanciones. De manera más amplia, se ha dicho que:

...la noción de rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público... Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos.... (Schelder et al., p.18).

El modelo de Cejudo y Ríos (2009)

Este modelo también fue popularizado en México por el *Cuaderno de transparencia 1* del IFAI y supone que la rendición de cuentas es un proceso transitivo y subsidiario, que puede expresarse como una relación entre dos actores (A y B), en la que A está formalmente obligado a informar, explicar y justificar su conducta a B (con respecto a R). En esta relación, B tiene la facultad de examinar la conducta de A (con respecto a R) y cuenta con instrumentos para vigilarlo e incidir en su comportamiento vía sanciones o incentivos. Ver gráfica 3.

Diagrama 2. Modelo de Cejudo y Ríos (2009)



Fuente: http://www.programaanticorruccion.gob.mx/web/doctos/comunicacion/cuadernos/Cuaderno_de_Rendicion_uno.pdf

El modelo también supone un sustrato democrático comprometido con un tercer actor, al que podríamos llamar C, cuya existencia le da sentido público a la relación entre A y B. Así pues, la relación transitiva entre A y B, sobre un objeto R sobre el que se rinden cuentas y que sintetiza la responsabilidad asumida.

El modelo de Schindler le da una gran preeminencia a la transparencia basada en la información y la justificación de los actos del poder y establece sanciones para las desviaciones. Por su parte el modelo de Cejudo - Ríos destaca la función de informar añadiendo la necesidad de explicar. Así mismo además de sancionar destaca la importancia de evaluar y deliberar, otorgando al ejecutivo la posibilidad de justificar sus actos.

Aunque estos modelos son respetables tienen la deficiencia de que no consideran cuatro aspectos fundamentales de una relevancia creciente: La participación ciudadana, el uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, la promoción de la cultura de la transparencia y algo importantísimo, la capacitación de los evaluados en la normatividad, sobre todo en el ámbito municipal. Este aspecto es particularmente relevante ya que acuerdo con la Confederación Nacional de Municipios (CONAMM) 20% (480 alcaldes) de los 2401 municipios que existen en México, *no sabe leer ni escribir*. La mayoría de ellos se trata de municipios pequeños de los estados de Guerrero, Chiapas y Oaxaca. Estos datos son consistentes con la encuesta del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) del año 2011 que identificó a 11 alcaldes sin ningún tipo de estudios, 338 no especificaron estudios, 369 sólo cuentan con estudios de primaria y 369 con estudios de secundaria. Si se suman todos estos datos, el resultado es de 1087 alcaldes con una educación elemental o sin ella¹¹.

Rendición de cuentas en estados y municipios

En teoría, los municipios rinden cuentas a las legislaturas estatales porque éstas son la representación de la soberanía del estado y porque ante ellas, los municipios sometieron a consideración sus leyes de ingresos y además presentan su presupuesto de egresos; sin embargo,

11 *La Razón*, 2014.

las instituciones y el procedimiento mediante el cual las legislaturas llevan a cabo esta labor no es igual en toda la República. Por lo general en todas las entidades, las legislaturas locales delegan esta responsabilidad en la entidad de fiscalización superior (EFS) que es una institución auxiliar del Poder Legislativo en actividades de auditoría, vigilancia y fiscalización. Las EFS del país varían de manera significativa no sólo en términos de recursos humanos y financieros, sino también en su capacidad de acción y su grado de independencia.

Los excesos que se han observado en varios estados de gobernados por distintos partidos tales como: Coahuila, Tabasco, Michoacán, revelan una increíble debilidad institucional de sus órganos fiscalizadores.

De acuerdo con Cejudo y Ríos (2009). Existen cinco problemas básicos en el nivel municipal para rendir cuentas. La falta de capacidades y recursos. La falta de precisión en la interpretación jurídica, la falta de definición del sujeto a sancionar y la falta de herramientas jurídicas claras que permitan al congreso local o al cabildo en el ámbito municipal ejercer y dar seguimiento a sanciones. Por ello la rendición de cuentas se centra en su mayor parte en aspectos contables.

...El primer problema refiere a la capacidad del sujeto que rinde cuentas y a la capacidad del sujeto que exige cuentas. (...) se ha documentado que uno de los principales problemas que enfrentan es la insuficiencia de recursos humanos y financieros...

Además de la insuficiencia de recursos está la falta de precisión y consenso en la interpretación jurídica de las normas. (...) En algunas entidades no es claro para los propios legisladores qué significa la aprobación o el rechazo de la cuenta pública; o bien, hay entidades donde el pleno de la legislatura aprueba modificaciones al informe de cuenta pública de la misma manera en que aprueba reformas a un dictamen legislativo común. La indefinición del informe de cuenta pública como dictamen de comisión (en este caso de la comisión de vigilancia) distorsiona el objetivo de imparcialidad en las labores de auditoría y fiscalización al incorporar un criterio eminentemente político. Por otra parte, no tenemos conocimiento de alguna legislatura que tenga criterios específicos para la aprobación de las cuentas públicas municipales; por tanto no hay lineamientos homogéneos o consistentes ni siquiera entre legislaturas de un mismo estado.

Dadas estas circunstancias, aprobar o no la cuenta pública de un municipio no es garantía de que el municipio esté rindiendo cuentas, como tampoco es garantía de que la legislatura esté efectivamente desempeñando su papel de exigir las... (pág. 106).

...un tercer problema (...) tiene que ver con la definición del sujeto de sanción. Este problema se agudiza cuando se lleva a cabo la revisión de acciones burocráticas que resultan de decisiones colegiadas, o de la colaboración entre servidores públicos, tal cual sucede con la toma de decisiones al interior del cabildo. Este problema es particularmente preocupante cuando las sanciones buscan resarcir la hacienda pública (¿a quién se sanciona? ¿al tesorero? ¿al síndico? ¿a todos?). El conflicto central radica en cómo repartir la responsabilidad y en consecuencia, el peso de la sanción, sin afectar los derechos básicos del funcionario.

Un cuarto problema (...) es la incapacidad de las entidades de fiscalización locales para imponer directamente sanciones o fincar responsabilidades. La falta de herramientas jurídicas claras que permitan al congreso ejercer y dar seguimiento a sanciones administrativas, pecuniarias e incluso penales, blinda a la burocracia municipal de una efectiva supervisión legislativa. La posibilidad de impunidad se agrava porque estas funciones de sanción se delegan a la misma administración pública estatal o municipal –como la contraloría estatal o municipal, la tesorería o la procuraduría de justicia estatal–...

...Finalmente, un quinto problema de la rendición de cuentas de los gobiernos municipales es que ésta se centra en su mayor parte en aspectos contables y en menor medida en la evaluación del impacto de las decisiones de política. (pág. 107).

Para aportar la evidencia empírica que sustenta estas afirmaciones, según el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y la consultoría Aregional, los gobiernos estatales y municipales del país no sólo reprobaron en transparencia e información presupuestaria, sino que profundizaron su retroceso en la materia.

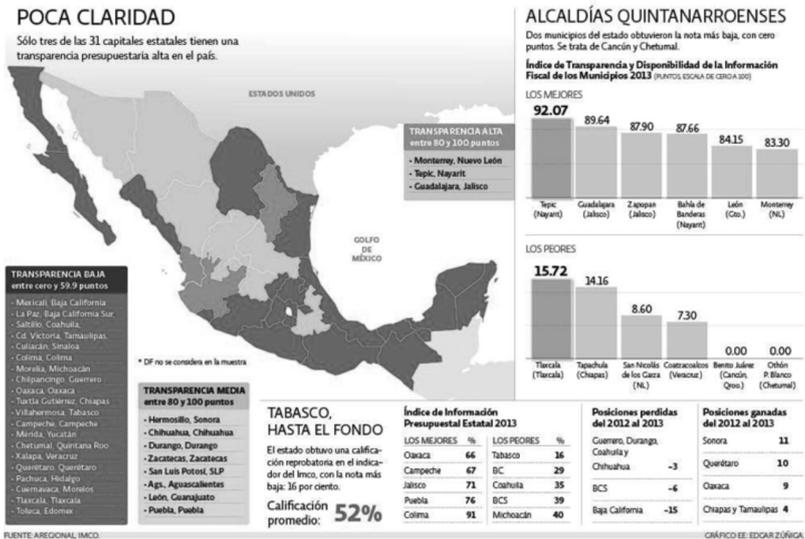
El Índice de Información Presupuestaria Estatal 2013 que elaboró el IMCO registró una calificación promedio de 52%, en una escala de cero a 100%, cuando en la edición anterior (2012) la puntuación fue de 56%.

La evaluación de los ayuntamientos fue de 50.05 puntos, en una escala de cero a 100, según el Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de los municipios 2013. En la edición anterior, la del 2010, la puntuación fue de 51.03 unidades ("Aregional" citado por *El Economista* 28 de noviembre de 2013).

Especialistas del IMCO y la ONG Aregional coinciden en que la transparencia es una debilidad más acusables de nuestro país y que pocos son los que cumplen con la normatividad estipulada.

De los 32 estados de la República sólo tres de ellos presentan una alta transparencia. Hay casos de opacidad escandalosa, como Tabasco, Baja California, Coahuila, Baja California Sur y Michoacán. Todos ellos gobernados por distintos partidos así que una conclusión es que la opacidad no tiene colores políticos en México y es generalizada. Es parte de una cultura nacional que tolera la falta de información y la opacidad y que es uno de los mayores reclamos de la sociedad.

Diagrama 3. Panorama de la rendición de cuentas en estados y municipios en México



Fuente: Aregional 2014

Propuesta de un modelo federal de rendición de cuentas

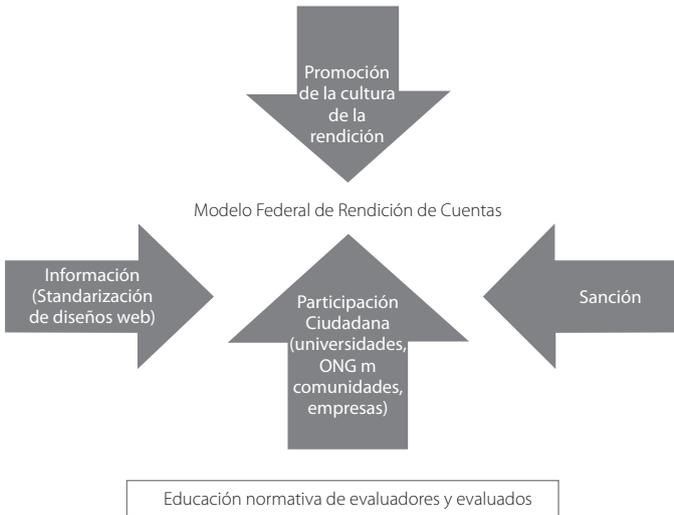
Considerando la revisión del estado del arte, la evolución del marco normativo sobre todo a partir de las últimas reformas del año 2014, la experiencia internacional y el análisis de las debilidades de los modelos teóricos existentes y las características y limitaciones de capacidades en algunos gobiernos estatales y locales a continuación se propone un modelo federal con las siguientes características:

1. Centralizado en la Federación.
2. Independiente del poder político
3. Basado en la Información mediante sistemas modernos de información de acceso remoto y universal donde el diseño de la información que se ofrezca esté estandarizada y sea comparable en los tres niveles de gobierno.
4. Con una base legal que permita la sanción ejemplar de los casos de corrupción y de incompetencia de gestión.
5. Que favorezca la participación de la sociedad civil y su empoderamiento mediante la elección de un consejo de administración ciudadano que gobierne el quehacer de la Auditoría Superior de la Federación que controle a los órganos estatales y municipales de rendición de cuentas y designe a sus titulares a propuesta de los congresos estatales y cabildos municipales.
6. Que reconozca la educación de evaluados y evaluadores como un eje fundamental ya que la estructura de educación de los que detentan el poder es muy baja y sin ella el énfasis no puede residir solo en los aspectos punitivos
7. Que promueva la participación ciudadana la cual tendrá acceso a la información pública haciendo uso de las nuevas tecnologías de comunicación e información.

8. Toda la información debe estar disponible en las páginas web de todos los niveles de gobierno, dependencias y organizaciones que reciban cualquier cantidad de dinero público sin importa que se trate de sindicatos universidades u organización de la sociedad civil.

El detalle se muestra en la gráfica 6.

Diagrama 4. Modelo LART de rendición de cuentas



El modelo tiene cuatro vectores y una base.

El primero basado en la información estandarizada de los diseños web de las páginas de transparencia en los gobiernos estatales y municipales. Esto hará comparables los proceso de rendición entre los ciudadanos y estudiosos así como entre la sociedad civil.

El segundo está basado en la participación ciudadana y en el funcionamiento del modelo de 5 hélices que involucra a la comunidad, a las universidades, a las empresas, a las ONG y a los gobiernos en la rendición de cuentas mediante consejos de administración ciudadana.

El tercer vector tiene que ver con la promoción de la cultura mediante campañas de marketing social dirigidas a concientizar a la población a exigir la rendición de cuentas de todas aquellas organizaciones que reciben dinero público lo cual incluye a la universidad y a los sindicatos.

El cuarto vector es el de las sanciones expeditas, ejemplares y proporcionales, exigiendo en todo los casos reparación del daño por incompetencia en la gestión y daño patrimonial al Estado.

Finalmente la base del modelo está en el rediseño, no sólo de las leyes federales sino también de las secundarias; los procedimientos y manuales así como guías técnicas que permitan, tanto a los evaluados como a los evaluadores, estar informados sobre malos manejos del dinero público y sus consecuencias. Este aspecto es central ya que la investigación permitió conocer que, sobre todo, en el ámbito municipal con alcaldes que tienen una limitada preparación y una baja escolaridad, que además rotan cada tres años con su equipo de administradores y el cabildo casi por completo, es necesario albergar la cultura y la educación en la normatividad sobre la rendición de cuentas. En esta base educativa y cultural los elementos clave son la universidad y los académicos, quienes muy frecuentemente estamos aislados de la realidad.

Desde el punto de vista organizacional se propone que este modelo sea operado por una institución que se llamaría Fiscalía Anticorrupción Nacional, un órgano del Estado con autonomía que sustituiría a la Auditoría Superior de la Federación la cual dejaría de depender del Poder Legislativo y que sería gobernada por un Consejo de Administración Ciudadano integrado por: representantes del más alto nivel, la Fiscalía General de la República, el IFAI, dos investigadores nacionales niveles III expertos en el campo de la rendición de cuentas y tres ciudadanos distinguidos nombrados por el Senado.

Esta Fiscalía estaría gobernada por 5 comisionados federales, uno de los cuales sería el comisionado presidente.

A nivel regional se prevé que existan 32 fiscales estatales nombrados por el Senado, los cuales no deben tener ningún vínculo con los poderes locales; éstos tendrían la facultad de educar, capacitar, auditar, eva-

luar, sancionar, y difundir información relevante entre la ciudadanía y los funcionarios evaluados en los tres niveles de gobierno.

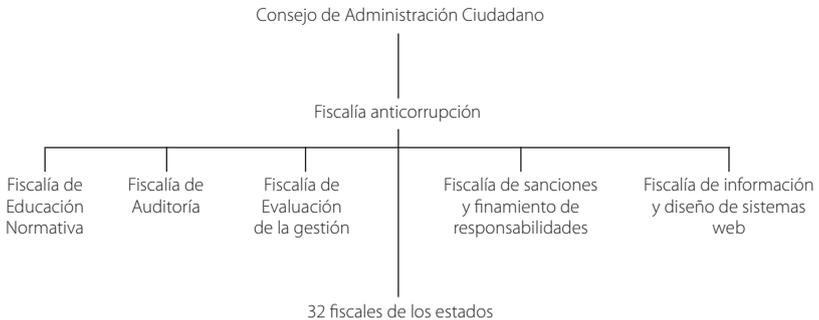
La clave del éxito consiste en evitar la fragmentación y dispersión que se observa en el actual andamiaje institucional. Estos fiscales estatales anticorrupción sustituirían a los auditores estatales para evitar duplicidad de funciones.

Sus actos ejecutivos serían de cuatro tipos:

- Recomendación educativa: Se proponen cursos, capacitación sobre la rendición de cuentas y la observancia normativa (nivel educativo)
- Emitir recomendaciones preventivas (nivel preventivo)
- Exigir responsabilidades (nivel correctivo)
- Exigir sanciones creando un sistema de precedentes.

Esta estructura se muestra en la gráfica 7.

Diagrama 5. Estructura de la Fiscalía de Anticorrupción Nacional



La Fiscalía de Educación tendría las funciones de recopilación, compilación y difusión de la normatividad sobre el ejercicio de los recursos públicos.

Así mismo, organizar cursos, seminarios y preparar a solicitud de los estados y municipios los mecanismos para asegurar el cumplimiento de las normas. Tendría también un área de evaluación de la normatividad, de tal manera que las normas absurdas o disfuncionales puedan ser cambiadas.

La Fiscalía de Auditoría absorbería la mayor parte de las funciones de la actual Auditoría Superior de la Federación, enfatizando la vigilancia mediante medios electrónicos.

La Fiscalía de Evaluación tendría como propósito fundamental hacer estudios comparados del uso de recursos mediante casos similares. Esto permitirá establecer estándares de desempeño en el ejercicio de los recursos, cuidando el dinero público que es de todos. *Esta tarea la haría con cuadros de mando públicos de fiscalización (Balanced score card)*, que serían una novedad en la evaluación de la gestión, ya que compararían uso de los recursos en obras y acciones de gobierno comparables. Ejemplo: Hacer una escuela, un hospital general, etcétera.

La Fiscalía de Sanciones además de tener funciones de cateos y solicitud de órdenes de aprehensión, tendría el compromiso de poner fin a la impunidad en el desvío de recursos públicos mediante el establecimiento de un sistema de precedentes. Esta Fiscalía atendería las quejas y denuncias de la ciudadanía, con ayuda de los medios más modernos, lo cual incluye aplicaciones móviles que garantizarían la seguridad de los informantes sobre desvíos y actos de corrupción. Finalmente la Fiscalía de Sistemas de Información haría énfasis en el diseño estandarizado de la información, que debe estar disponible en las web de los municipios y los estados para asegurar la transparencia en el uso de los recursos. Esta área tendría la tarea de desarrollar aplicaciones móviles y fijas en convenio con universidades públicas dirigidas a los ciudadanos, de modo que la evaluación de los recursos fuera universal y basada en los medios más vanguardistas de las tecnologías de información y comunicaciones.

Conclusiones

La rendición de cuentas es el mayor problema institucional en México, ya que está asociado a la corrupción política y a los clientelismos sociales que han impedido el progreso del país. A pesar de los avances de la sociedad mexicana, especialmente en el ámbito federal, aún permanece, sobre todo a nivel rural, la presencia de un clientelismo que se alimenta de la pobreza y la ignorancia.

Tan sólo hasta 2014 ha sido posible acordar un marco legal, que permite el escrutinio del dinero público en organizaciones de una pésima imagen, como son los sindicatos, cuyos líderes -prácticamente sin excepción- representan la corrupción y la impunidad en niveles de verdadero escándalo. Se ha aprobado la ley pero faltan aún las leyes secundarias, las normas y procedimientos que ayuden a volver una realidad la rendición y la sanción.

La experiencia internacional demuestra que la información pública, que pueden consultar libremente los ciudadanos, es el eje central de la transparencia y la rendición de cuentas. En el mundo existen organizaciones específicas ocupadas del tema, que pueden ser agencias o tribunales. La independencia de los miembros de las oficinas evaluadoras es central para que la rendición de cuentas esté garantizada.

Los modelos de rendición de cuentas enfatizan los siguientes aspectos: Información, facilidad de acceso remoto por los ciudadanos y justificación del quehacer de los políticos y de las organizaciones que se benefician con recursos públicos, así como sanciones proporcionales a la gravedad de las faltas.

La supervisión del Poder Ejecutivo en todos los sistemas democráticos, bien sea mediante tribunales, auditorías o contralorías, es esencial para evitar la sobrevivencia de una sociedad.

La rendición de cuentas en estados y municipios es alarmantemente escasa, desestructurada y con un pobre andamiaje legal, tanto de capacidades como de información, además carecen de independencia de los órganos de fiscalización, subordinados en su mayoría al Poder Ejecutivo.

Así mismo, la ejecución de sanciones es deficiente, lo más lamentable es que todos los partidos políticos practican la opacidad, tolerados por una sociedad civil desorganizada, acostumbrada a la corrupción escandalosa de su líderes en todos los niveles de gobierno e, incluso en organizaciones que se pensaría están a salvo de los vaivenes políticos; por ejemplo las universidades, donde penosamente también se consiente una excesiva influencia en el nombramiento de sus directivos.

Aunque los cambios legales van por el camino correcto, el modelo mexicano debe enfatizar la educación y el fomento de la cultura de la transparencia entre la población y la sociedad civil, como un elemento clave para que la rendición de cuentas sea una realidad en el corto plazo.

En este trabajo se propone la creación de la Fiscalía de Anticorrupción Nacional, que cuente con las facultades de educar, capacitar, auditar, evaluar, sancionar y difundir información relevante entre la ciudadanía y los funcionarios evaluados en los tres niveles de gobierno.

Referencias bibliográficas

Ackerman, J. *Social Accountability for the Public Sector: A conceptual Discussion*, Washington, D.C, The World, 2005.

Baker, Ron. *A Descriptive Model of Government of Canada—First Nations' Accountability*, 2010.

Bowsher, C. *Meeting the new American management challenge in a federal agency: Public administration review*, Estados Unidos de América, . 1(33), 34 - 56.

Cabello A.; Domínguez J.; Hernández Y.; González B.; Pineda A.; Predizuela, T. "La auditoría superior de la federación y los tribunales de rendición de cuentas en países industrializados." Tesis de licenciatura en Contaduría Pública, curso de Luis Arturo Rivas, Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA) Santo Tomás, Instituto Politécnico Nacional.

Cejudo G. y Ríos A. "La rendición de cuentas en los estados de la federación", avances de investigación del proyecto CIDE-Hewlett sobre la estructura de la rendición de cuentas en México, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2009, p. 2, Serie Documento de Trabajo DAP.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), México, Porrúa, 2012.

Eisenstadt, T. A. "Off the streets and into the courtrooms: resolving postelectoral conflicts in Mexico. The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies", 1(53), 83-104.

Flores, G.R. Ponencia: "Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas." México, D.F., Auditoría Superior de la Federación (ASF), 2004.

- Fox, J. A. "The World Bank and social capital: contesting the concept in practice".
_____. *Accountability politics: power and voice in rural Mexico*, Oxford University Press, Glenn, G. *The Electoral College and the development of American democracy*, Washington, Perspectives on Political Science.
- González, A. *Por una mayor transparencia en el poder legislativo*, México, Ancople.
- Grasso, G. *The auditing of public policy and the politics of auditing*, New York, International Journal, 1(67), 67-87.
- La Razón*, 14 de junio de 2014.
- Jacobson, C. *The politics of congressional elections*, Nueva York, Pearson Longman.
- Light, B. *Monitoring government: inspectors general and the search for accountability*, Washington, Governance Institute, 2003.
- Mainwaring, S., & Welna, C. (Eds.). *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford University Press.
- Martínez, L.M. *Antología sobre la teoría de la Administración Pública*, México, Plaza y Valdez, 2004.
- Martínez, M. "Combate a la corrupción compromiso olvidado", *Reforma*, 31 de agosto de 2014, p. 14.
- Peña, J.M. *Control, Auditoría, Revisoría Fiscal*, Bogotá, ECOE, 2007.
- Rivas, L. A. "Dirección estratégica y procesos organizacionales: Nuevos modelos para el siglo XXI." México, Instituto Politécnico Nacional (IPN).
- Rhodes, R. A. *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Open University Press.
- Schedler, A.; Diamond L. & Plattner M. *Conceptualizing Accountability, The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, London, Lynne Rienner Publishers.
- Schnaider. III Congreso de Fiscalización General sobre Rendición de Cuentas, Madrid, España, 2011.

Consultas en línea

Auditoría Superior de la Federación (ASF). Tipos de auditoría, 2013.
<http://www.asf.gob.mx/>

Figuroa, A. La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior, 2007.

http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/Aimee_doc-tocomp.pdf

González, A. La dependencia de las entidades de fiscalización superior, México, D.F., 2007. http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/declaraciones_principios.pdf

Government Accountability Office Report. Report of the United States government. New York, 2006. <http://www.gao.gov/browse/date/week>.

Infomex. ¿Que es el IFAI?, 2014. [www.infomex.mx]

Ley de fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LRCF), México, 2009. http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/art_n5_05_08_2010/art_ineditos5_1_sepulveda.pdf

Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTC). España, 1988. http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/I7-1988.html

Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (LOTC). España, 1982. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_hnd_anexo13.pdf

Miller, A. Gobierno USA, información oficial. Estados Unidos de América, 2013. <http://www.usa.gov/gobiernousa/Temas/Leyes-Datos-Estadisticas.shtml>

Pedroza, T.S. Los órganos constitucionales autónomos en México, México, 2007. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/306/7.pdf>

Sánchez, P. Poderes públicos en España, España, 2007. <http://www.ati.es/spip.php?rubrique139>

Tribunal de Cuentas. Antecedentes, España, 2013. http://www.camaras.org/publicado/arbitraje/Documentos/reglamento_cea_nuevo.pdf



Ética y rendición de cuentas

Doctor Alejandro Romero Gudiño*

Introducción

Las acciones y mecanismos tendentes a inhibir, combatir y reprimir las faltas, actos de corrupción y el indebido ejercicio en el servicio público, ha cobrado relevancia y preocupación en las últimas décadas. A la mayoría de los sectores de la sociedad preocupa todo lo relacionado con los temas vinculados con eventos o sucesos en los que se involucra la probidad de servidores públicos en su actuar como empleados del Estado, si bien, entendiéndolo en términos negativos, mirando más la falla en el ejercicio, que promoviendo una cultura de desarrollo profesional y ético en el servidor público.

El tema del indebido ejercicio del servicio público, el cual representa el conducto de la materialización de los actos de corrupción, ha sido abordado sustancialmente desde la óptica social y legislativa.

Por una parte, la sociedad recurrentemente desestima a las estructuras públicas, cuando desde la perspectiva probablemente mediática de un impacto noticioso, que difunden los medios de comunicación, se relevan hechos, datos, información o indicios, que presumen la realización

* Egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM, es doctor en Derecho con la distinción *Summa Cum Laude* por la Universidad Panamericana, es especialista en Fiscalización, Auditoría y Rendición de Cuentas por el INAP, con mención honorífica, y Certificado Profesional en Contabilidad y Auditoría Gubernamental por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Actualmente es el titular de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados.

de actos u omisiones de funcionarios o servidores públicos, constitutivos de acciones que atentan contra el patrimonio público, esto es, actos de corrupción; situación que genera la inmediatez del rechazo de la sociedad a toda la estructura del servicio público en su conjunto, más allá de la precisión o identificación concreta de los individuos específicamente involucrados en los hechos de que se trate.

Lo anterior, impacta directamente en el cuestionamiento social sobre la ética y la moral con la que los servidores públicos en su conjunto, desempeñan sus labores.

En el orden consecuente de la citada problemática, el ámbito del poder legislativo ha tenido sobre la mesa, la constante del impacto que representa para la sociedad el indebido ejercicio en el servicio público y el fenómeno de la corrupción, lo que ha provocado la necesidad legislativa de confeccionar normas que persiguen la inhibición, combate y sanción de las faltas, corrupción e indebido ejercicio en el servicio público, que van en un esquema general, desde la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 31 de diciembre de 1982, hasta la minuta con proyecto de decreto que reforma la Constitución Federal en materia de combate a la corrupción que fue aprobada por la Cámara de Senadores como Cámara de origen el 13 de diciembre del 2013 y remitido a la Cámara de Diputados como Cámara revisora el pasado 4 de febrero del presente año (2014), esto es, actualmente dicha reforma transita el camino legislativo para su eventual materialización formal y, a partir de ello, la construcción de todo un esquema legal específico de combate a la corrupción.

Aquí vincularemos el oficio del político en aquella dimensión que procede de la ética y sus implicaciones jurídicas respecto de los mecanismos institucionales que tratan de controlar el ejercicio desordenado del servicio público.

Como se puede desprender del libro de Alcántara (2012), la importancia que tiene el cambio de las reglas democráticas en la transformación del oficio político, la evolución de las expectativas de la sociedad, así como la tecnificación del proceso de incorporación y respuesta a las necesidades sociales.

El estudio de las élites parlamentarias en América Latina mostró cambios, mediante los datos que fueron agregándose a lo largo de casi dos décadas. La profesionalización de la política no es una generalidad. Muchos personajes entran y salen de los cargos públicos sin encontrar en el desempeño de un puesto público su único oficio. Sin embargo, existen, clases políticas -sobre todo formadas años atrás- que mantienen una presencia importante en el escenario y que son movidas por el liderazgo personal más que por la tecnocratización de las decisiones gubernamentales.

La ética en el servicio público es un elemento principal en el oficio político, tanto desde el punto de vista de que su ejercicio se da en una democracia moderna, lo que supone transparencia en la toma de decisiones, rendición de cuentas y responsabilidad en la toma de decisiones, como desde el punto de vista de la ética profesional respecto de las capacidades técnicas necesarias para la implementación de políticas públicas adecuadas a las necesidades sociales.

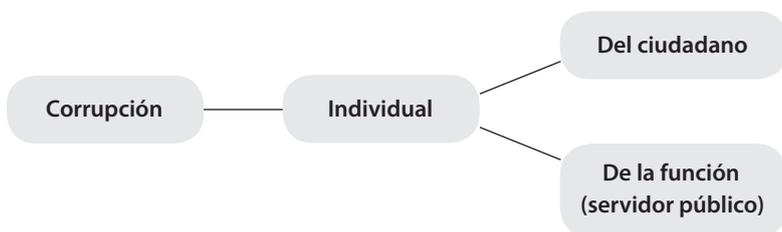
Definición de corrupción

La doctora María de la Luz Mijangos sostiene que corrupción es “dar a alguien una ventaja financiera o de cualquier otro tipo, para alentar a esa persona a desempeñar sus funciones o actividades de manera impropia o para recompensar a esa persona por ya haberlo hecho de tal forma”.

“De esta manera, la definición cubre el supuesto de buscar influenciar a un tomador de decisiones dándole alguna clase de beneficio extra, respecto de lo que a ese tomador de decisiones se le pudiera legítimamente ofrecer como parte de un proceso adecuado” (Conferencia impartida en la Cámara de Diputados, 2012).

La corrupción no se agota o se limita al ámbito de lo económico, es un concepto que se desentraña y se comprende desde la moral, la ética, pero no directamente desde el derecho, como se explicará más adelante. Es por este motivo que requerimos usar términos que son difíciles de definir y objetivar, como por ejemplo honestidad, probidad y rectitud.

Diagrama 1. Corrupción



La corrupción individual es voluntaria, consciente e intencional. Todavía podemos hacer una segunda clasificación entre aquello que ocurre en la función de ciudadano y la que ocurre en un rol público determinado.

Aquí se entenderá por “rol público” aquella responsabilidad que tiene una persona frente a otras por el oficio o función que desempeña en un momento determinado; por ejemplo, la que tiene el obrero y que falta si se roba los materiales de la fábrica, o el responsable de compras que cobra una comisión para a los proveedores, etcétera. Con ello se evita una idea reductiva de la corrupción al escenario gubernamental, porque de hecho, la corrupción puede encontrarse en cualquier esfera de la vida pública.

Toda corrupción tiene que entenderse en contexto y, en el mismo referente pero en sentido opuesto, la conducta ética del servidor público. La corrupción en un rol público no puede ser pasiva, sino necesariamente activa, en el sentido de que pervierte y altera el recto orden de las cosas porque se aprovecha de que este orden es reconocido y respetado por otros. En otras palabras, el que se mete en una fila, comete un acto corrupto que no sería posible si no existiera esa fila y el resto de las personas no esperaran pacientemente su turno.

Según las reglas de la economía, corrupto es aquel que aprovecha los bienes públicos en beneficio personal y, con ello, hace ineficiente al sistema aunque él mismo salga favorecido, a esto se le conoce como *free raider*. Jurídicamente, en cambio, es el que actúa injustamente, aquel que va contra del orden establecido en la ley y usurpa para sí mismo lo que no le es propio.

Un aspecto que no debe quedar soslayado es “la construcción social de la corrupción”¹. La corrupción no es un asunto meramente individual o de conciencia personal, sino que se trata de un sistema construido interactivamente, pues un individuo con cada uno de sus actos contribuye a la construcción de la sociedad. La suma de lo que pueden parecerse “inocentes acciones, que no dañan a nadie”, van formando poco a poco reglas de conducta basadas en valores sociales espurios. El que aprende que las formas de relación deben medirse por el interés pecuniario, forma su carácter hacia el interés monetario.

La misma corrupción genera un aprendizaje social y una expectativa por lo cual ante ciertas circunstancias algunos consideran “natural” que los mecanismos de acción sean informales -por no decir ilegales- y se reproduzcan los patrones de corrupción².

Robert Klitgaard (1988) habla de la “ecuación básica de la corrupción” que comprende:

- **Discrecionalidad:** es decir, la existencia de facultades amplias y la posibilidad de desviar la actuación.
- **Falta de limitaciones legales:** ambigüedad o lagunas legales que dejen sin sanción o prescripción la conducta de los servidores públicos.
- **Sin rendición de cuentas:** es decir sin la observación y crítica de la sociedad.

Esta ecuación no deja de representar ciertas dificultades, que tienen que ver con la articulación entre el aparato institucional y legal y la cultura ética interiorizada por individuos y colectivos.

Como se expone a continuación, parte central de la estrategia de combate a la corrupción es la adecuación del marco institucional para que opere en contra de los intereses creados que se adueñan de las facultades del Estado: pero no se agota ahí, incorpora también un elemento

1 Serrano, 2009.

2 *Idem.*

pedagógico en su forma de actualización profesional y de ética en el servicio público que fomenten las conductas deseables mediante la introducción de incentivos positivos.

Los estudios realizados por varias instituciones, entre ellas el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) miden los impactos económicos de la corrupción en estos términos:

- a. reduce los niveles de inversión,
- b. actúa como un impuesto adicional,
- c. estimula a las empresas para actuar en el sector informal,
- d. produce distorsiones en la asignación de recursos y, por lo tanto, genera inflación, y
- e. desacelera el crecimiento económico.

Estas razones hacen urgente el implementar medidas eficaces para el control de la corrupción. No obstante, aun cuando no se dieran esos efectos económicos, existe una implícita necesidad de asegurar un alto estándar de probidad y honestidad como parte del estado de derecho y en el servicio público.

Rendición de cuentas y control del oficio político

Un elemento central del sistema de división de poderes que hace funcional la democracia, es la rendición de cuentas. En la estructura del Estado mexicano se ha avanzado mucho en este sentido, al instalar como derecho constitucional el acceso a la información, con lo cual se reorientan las prioridades del gobierno para poner a disposición de la sociedad toda la información que no posea alguna limitante de confidencialidad o reserva. Este paso se articula con el informe de la cuenta pública que ofrece el Ejecutivo y la revisión del mismo por parte de la Cámara de Diputados; así se van dando pasos en dirección a la evaluación de la

eficacia del gasto público, lo cual concretiza la gobernanza democrática a la que aspira un estado moderno.

Anteriormente se pensaba que un gobierno eficaz era aquel que disfrutaba de una amplia discrecionalidad en sus decisiones y, que no se veía afectado por la crítica o limitado por compromisos con determinados sectores sociales o políticos. *El avance de la democracia*³ apunta a una gobernanza nueva que se basa en la participación social en los asuntos públicos a través de diferentes mecanismos democráticos, que serían inoperantes si la sociedad no dispusiera de información pertinente, suficiente y oportuna. Como si se tratará de un balancín, el dinamismo de la rendición de cuentas requiere por otro lado, de la prevalencia del estado de derecho. La gobernanza de la que se habla⁴, no es sólo un efecto de la participación política, sino también de la certidumbre que ofrezca el sistema de instituciones, lo que promueve la participación de los particulares.

La importancia de la rendición de cuentas para el funcionamiento de una democracia eficaz ha sido subrayada insistentemente⁵. En México, se han ido uniendo a este planteamiento diversos académicos e instituciones para promover la rendición de cuentas, con lo que se manifiesta no sólo la relevancia del tema⁶, sino la importancia de la construcción de acuerdos sociales en torno a temas cruciales de la agenda pública.

En la perspectiva de una nueva gobernanza, un gobierno dividido puede ser interpretado como un desafío que impone la dificultad para echar adelante las decisiones controvertidas, que son inevitables en cualquier sociedad avanzada, empero, el gobierno dividido es también una oportunidad para un sistema eficaz de rendición de cuentas que tiene como eje el ámbito legislativo⁷.

3 Huntington, 1994.

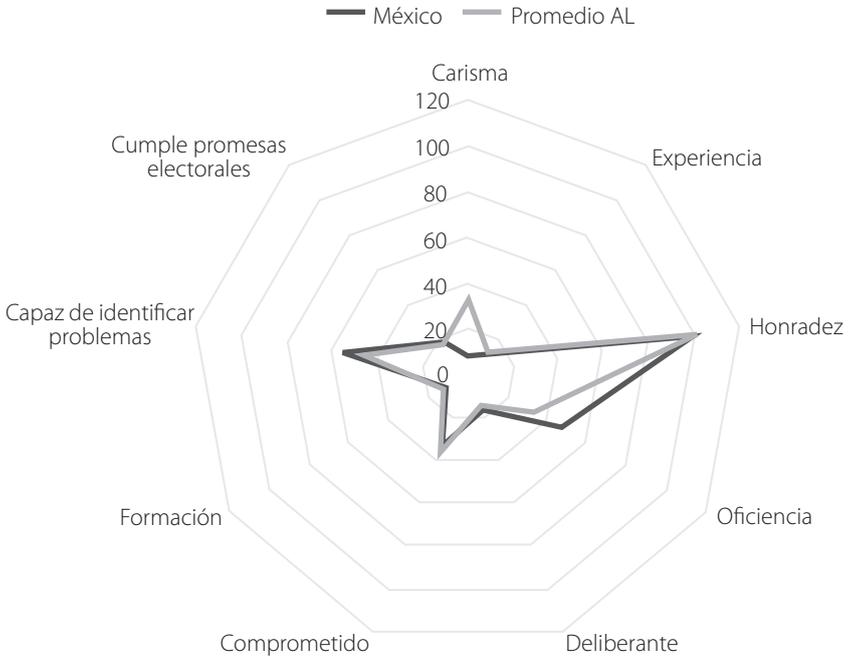
4 Aguilar, 2013.

5 Uvalle, 2001; Uvalle et al. 2012.

6 López Ayllón y Merino en Varios 2011.

7 Lujambio, 2013.

Diagrama 2. Características más importantes que debe tener un buen político según los diputados latinoamericanos



Fuente: Elaboración propia con datos de Alcántara, *El oficio de político*, p. 216.

La rendición de cuentas tiene como horizonte la satisfacción de condiciones intrínsecas a un régimen democrático, el cual requiere de un perfil ético en el servicio público. Algunos autores señalan la relación entre la eficacia gubernamental con la satisfacción de condiciones básicas de una ética del servicio público⁸. Sin embargo, con ello se forma, lo que podemos calificar como círculo vicioso o virtuoso. Ya que el término y el principio coinciden⁹ sostiene con cifras de varios países, cómo una de las dificultades más corrosivas es la pérdida de confianza de la ciudadanía en los políticos. Sin embargo, siguiendo con la propuesta de Puente,

⁸ Puente, 2011.

⁹ Alcántara, 2013.

se requiere como punto de partida una ética en el servidor público para alcanzar la eficacia gubernamental. ¿Nos condena esta situación a gobiernos ineficientes y con políticos desprestigiados?

Con base en la tabla de características más importantes que debe tener un buen político, según los diputados latinoamericanos¹⁰, es posible delinear un perfil de ese político imaginado, para el cual es evidente que la honradez desborda bajo todos los conceptos la expectativa de lo que se supone debe caracterizar este oficio. El país que menos se preocupa por la honradez del político es Colombia, que le da mayor importancia a la experiencia. El país más interesado, por el contrario, es República Dominicana, que duplica el registro de Colombia.

En su mayor parte México cumple con el perfil latinoamericano esperado (ver gráfica 1); sin embargo, en cuanto al carisma personal se tiene un interés inferior y, por lo que toca a su eficiencia (sic) y deliberatividad, se muestra una exigencia mayor a la del promedio. La formación del político es relativamente poco exigida y llama poderosamente la atención que la segunda cualidad más importante sea la capacidad para identificar problemas.

Reforma estructural para el combate a la corrupción en México

El gobierno mexicano ha sido receptivo a la expectativa relativa a la honestidad de los servidores públicos, por lo que ha avanzado progresivamente en un marco de control del oficio político mediante diferentes esferas susceptibles de malas conductas, las cuales han quedado sometidas a un régimen estricto de supervisión política, administrativa y judicial.

Durante la gestión del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) se promulgó la Ley de Fiscalización Superior en el 2000, creando la Auditoría Superior de la Federación –que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda que había existido de manera ininterrumpida desde 1824–.

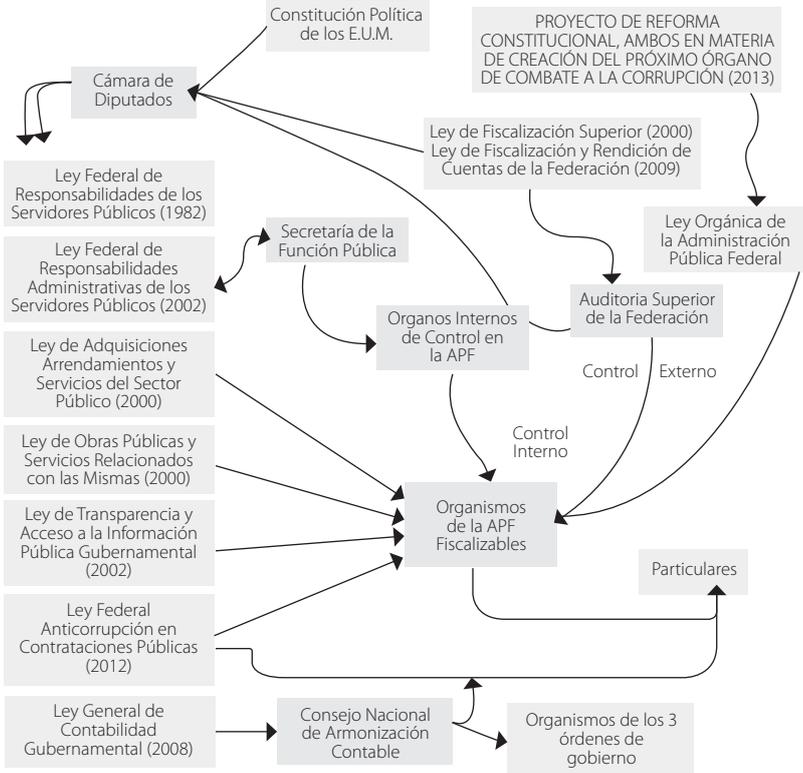
10 Alcántara, 2012. p. 216.

La Auditoría Superior de la Federación fue dotada de autonomía de gestión y su alcance se extendió a los organismos autónomos y a los recursos transferidos a las entidades y municipios.

Durante la década del 2000, la Auditoría Superior de la Federación mejoró sus procedimientos, aumentó el número de auditorías y mejoró su reputación como un organismo profesional, pero persistió el problema central de la fiscalización en México: que las indagatorias raramente conducen a sanciones administrativas o penales, ya que la Secretaría de la Función Pública o la Procuraduría General de la República (PGR) no funcionaban con la agilidad deseada o esperada, imponiendo escasas sanciones y ello propicia una alta tasa de impunidad, lo que se traduce a un ineficaz combate a los actos de corrupción.

En diciembre de 2000, días después de tomar posesión, el presidente Vicente Fox (2000-2006) creó la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente, con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia. Esa comisión fue rebautizada en 2008 bajo la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012) con el nombre de Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, una de cuyas metas era alcanzar una calificación de 9 en el índice de Transparencia Internacional.

Diagrama 3. Sistema de Control del Servicio Público



En el año 2000 se publicaron la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, las cuales establecen mecanismos para reducir los márgenes de discrecionalidad para llevar a cabo las licitaciones y contrataciones de obra pública y, en inmediata y consecuente relación con dichas legislaciones, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos promulgada en 2002, incluyó como aspecto relevante, excepciones al secreto bancario en casos de investigación de la situación patrimonial de los servidores públicos; la presentación de declaraciones patrimoniales en medios electrónicos; entre otros.

Todo lo anterior, con la intención de inhibir posibles irregularidades o actos de corrupción en las principales acciones que implican el ejercicio de los dineros públicos que son al momento de las contrataciones de bienes, servicios y obra pública y, a la par, establecer mecanismos de control sobre el incremento del patrimonio personal de los servidores públicos.

La motivación que generó la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos en marzo del 2002, esto es, 20 años después de la publicación de la primera ley de responsabilidades de servidores públicos, se sustentó en la necesidad de la especialización de las responsabilidades de carácter administrativo, quedando regulado en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo relativo a los procedimientos de juicio político y la declaración de procedencia.

En esta fecha se incluye el tema como parte del Plan Nacional de desarrollo y se emite un Plan Sectorial que orienta los alcances del combate a la corrupción como política pública.

Otro aspecto importante que complementa las acciones del combate o puede resultar un mecanismo de inhibición de la corrupción, es el derecho a la información que se otorgó a la ciudadanía sobre información pública, siendo por ello que en 2002, se promulgó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la cual estableció, por regla general, la publicación o publicidad de toda la información del gobierno con ciertas excepciones y se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información como autoridad en la materia. En esa sinergia, en 2007 se reformó al artículo 6º de la Constitución Federal para establecer y reconocer como un derecho fundamental de los mexicanos, el acceso a la información pública como garantía individual constitucional y hacer obligatoria su aplicación y efectos en los ámbitos estatal y municipal.

Un aspecto adicional y paralelo, es la necesaria claridad que debe tener el entramado contable de los dineros públicos, en ese sentido, en 2008 se aprobó la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual sienta las bases para la homologación de los sistemas contables en México,

obligando a las entidades federativas a formar órganos de auditoría independientes y con amplias atribuciones y da origen a la elaboración de presupuestos basados en resultados para vincular los recursos públicos a indicadores estratégicos, misma legislación que posteriormente amplió las obligaciones de los gobiernos estatales y municipales de informar sobre sus ingresos, egresos y endeudamiento, siendo estos, mecanismos de control enderezados bajo la misma idea general del control de los recursos públicos, protegiéndolos de ser objeto de actos de corrupción.

Un aspecto complementario reciente de esta cadena legislativa, lo tenemos con la promulgación en el año 2012, de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, la cual faculta a la Secretaría de la Función Pública y a otras instancias de control y fiscalización de recursos públicos, para investigar y sancionar administrativamente a las personas físicas o morales que incurran en actos de corrupción, convirtiéndose en la primera ocasión en que se establecen sanciones para los particulares o personas físicas y morales privadas nacionales, que en México o en el exterior induzcan a actos de corrupción.

Resultados en el combate a la corrupción

Según se ha dicho, el gobierno federal, con el concurso de los poderes legislativo y judicial, se ha abocado al combate a la corrupción desde hace varias décadas. Los resultados muestran un claroscuro, donde, por una parte resaltan los avances en la institucionalización de medios de fiscalización, rendición de cuentas y responsabilidades, una legislación más precisa y una persecución de las conductas indebidas de los servidores públicos. Sin embargo, por otro lado, la percepción de la corrupción es crecientemente negativa, según reportan diferentes medidas o métricas aplicadas a la corrupción.

La medición de la corrupción se realiza bajo diferentes enfoques y metodologías, así como por diferentes entidades nacionales e internacionales, teniendo resultados convergentes.

El fenómeno se mide de tres formas principales:

- a través de la percepción, mediante encuestas
- mediante fiscalización y auditoría
- midiendo las capacidades institucionales del país

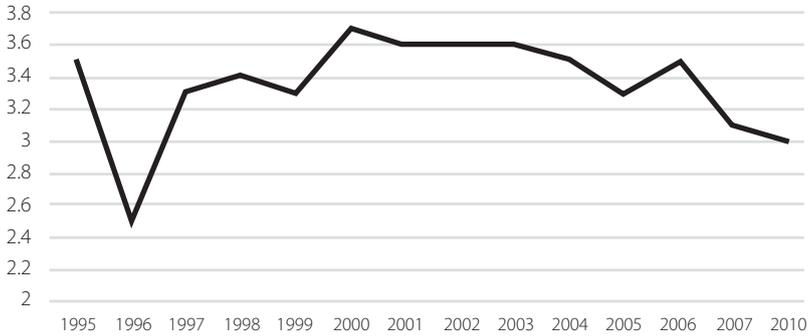
Tabla 1
Los instrumentos de medición divulgados recurrentemente son:

Nombre del instrumento	Responsable
Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno	Transparencia mexicana
Barómetro Global de la Corrupción (BGC) Informe Global de la Corrupción (IGC) Índice de Fuentes de Soborno (IFS)	Transparencia Internacional
Índice de Integridad Global	Global Integrity
Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria	FUNDAR
Métrica de la Transparencia en México	Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (COMAIP)- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Con estos instrumentos es posible presentar el escenario de claroscuros mencionado anteriormente:

El **índice de percepción de la corrupción** de *Transparencia internacional* mide el nivel de corrupción basado en la percepción de expertos y ciudadanos a los que se aplica una encuesta anual. Su escala es de 0 a 10. Siendo 10 una situación sin corrupción.

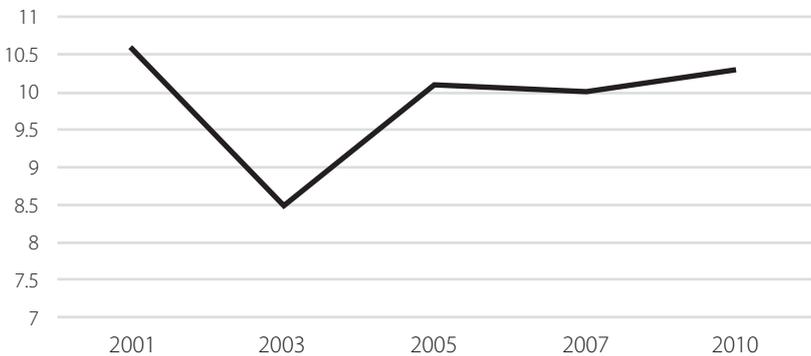
Gráfica 1. México: Evolución del índice de percepción de la corrupción (Transparencia Internacional)



El índice nacional de corrupción y buen gobierno de *Transparencia Mexicana* se mide mediante una encuesta que pregunta por los sobornos pagados en una lista de 35 trámites y servicios. De ello se obtiene una calificación global que va de 0 a 100. A menor valor, menor corrupción.

La evolución del indicador en nuestro país muestra que íbamos mejorando y de nuevo observamos malos resultados.

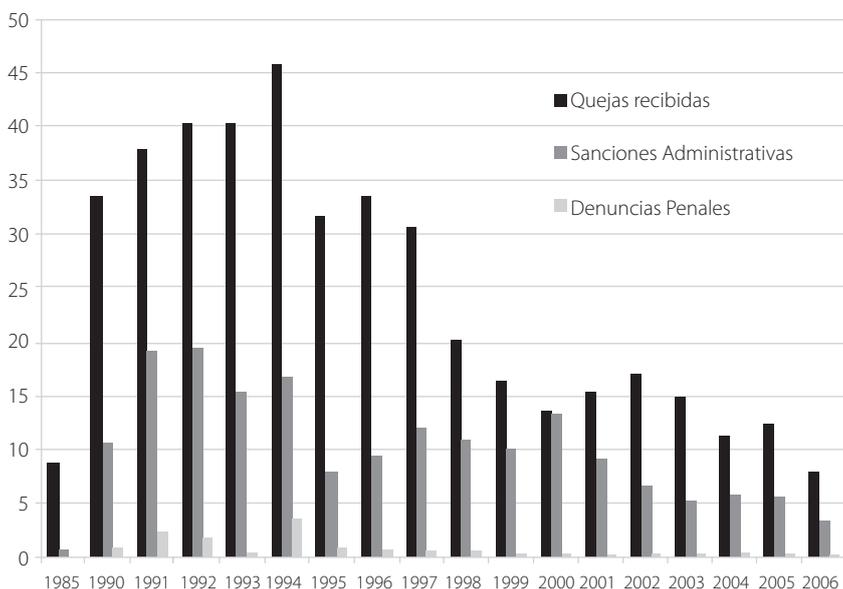
Gráfica 2. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (Transparencia Mexicana)



Los datos permiten apreciar que en el periodo 1990-1994 la distancia entre quejas y sanciones se redujo, cayó y se recuperó durante el gobierno de Zedillo, donde tuvo su punto de mayor proximidad el año 2000, cuando el número de quejas y sanciones casi se igualó. En cambio, hubo una constante disminución de las sanciones en el gobierno de Fox. Desde que se creó el mecanismo de sanciones administrativas su punto más bajo se dio el año 2003, con un total de 5200 que, respecto del total de denuncias de ese año, arroja un coeficiente de sólo 35% comparado con el año 2000 en que el coeficiente fue de 99%, el año 2001 cayó a 58%.

En pocos casos, los actos de corrupción terminan en sanciones penales. La cifra siempre ha sido marginal.

Gráfica 3. Corrupción: quejas y denuncias recibidas y sanciones derivadas 1985-2006 (en miles)



Fuente: Serrano, 2009. Con base en datos de la presidencia de la República.

Los montos contemplados para reparación del daño muestran que las afectaciones a la hacienda pública fueron de menor envergadura durante el gobierno de Zedillo, aunque tuvieron un pico el año 1995, mediante auditorías a la recién terminada administración Salinas. Mientras que durante el gobierno de Fox implicaron montos mayores, con un nuevo pico el año 2003, cuando llegaron a 500 millones de pesos.

Un indicador fundamental para poder referirse a la dinámica de la corrupción es lo que corresponde al Índice de Percepción de la Corrupción que es un indicador que se viene estandarizando y aceptado internacionalmente como un parámetro indirecto para tener una referencia de la evolución del problema en comento.

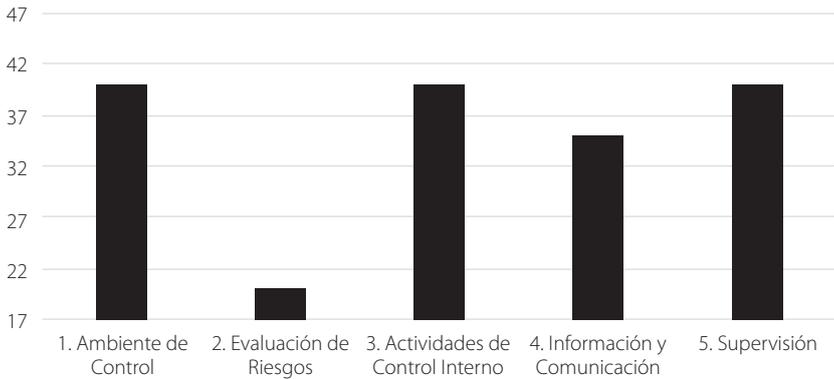
La medición de Transparencia Internacional consiste en una serie de encuestas que se aplican a hombres de negocios, respecto a su percepción de la corrupción en el país, se da una calificación y de esos resultados se elabora un ranqueo internacional. Desde que Transparencia Internacional comenzó a publicar su índice de corrupción en 2001, la posición de México ha caído continuamente. En el año 2000 la posición de México estaba en el lugar 59 y llegó al año siguiente al lugar 51, pero ha caído consistentemente todos los años hasta quedar en los lugares 70 y 72, los años 2006 y 2007 respectivamente:

Por lo que toca al **estudio de la situación que guarda el sistema de control interno institucional en el sector público federal** de la *Auditoría Superior de la Federación* realizado en 2012, éste se aplicó a 279 instituciones del sector público federal con el objeto de conocer el grado de capacidad para alcanzar su misión, como función de 5 variables:

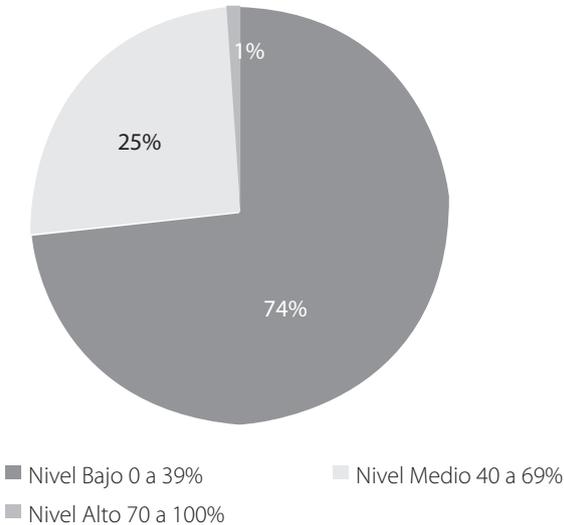
- a. Ambiente de control
- b. Evaluación de riesgos
- c. Actividades de control interno
- d. Información y comunicación
- e. Supervisión.

A mayor porcentaje, la capacidad de control será mejor. Los resultados pueden leerse en dos planos: desde el punto de vista del sector público y desde el punto de vista de la capacidad del control interno:

Gráfica 4. Resultados de la Evaluación de Componentes del sistema en el Sector Público Federal (Porcentajes)



Gráfica 5. Niveles de Control Interno en las instituciones del Sector Público Federal



Algunas propuestas

Los claroscuros expuestos líneas arriba, manifiestan un fuerte compromiso político en la creación de condiciones favorables al desarrollo ético y a la cultura de la legalidad no sólo entre los servidores públicos, sino en todos los órdenes de la vida pública. Por tal motivo, es posible plantear un escenario de recomendaciones que profundicen los avances alcanzados y contribuyan a la resolución de aquellos obstáculos que entorpecen alcanzar las metas proyectadas.

A continuación proponemos doce posibles áreas de oportunidad, en tal sentido:

1. Combatir eficazmente la corrupción supone entender la lógica e intuir la psicología de los corruptos para combatir la esfera o cultura de corrupción que han creado. Esto permitirá focalizar mejor las decisiones y romper aquellos nichos en los cuales se han enquistado los intereses creados.

2. Incluir reformas estructurales para la ética del servicio público; por ejemplo, la propuesta que hace la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de una infraestructura ética que abarca 8 variables que se agrupan en las funciones de Control, Orientación y Gestión (MAP, 1997, 58), a saber:

- El compromiso político
- El marco legal
- Los mecanismos de responsabilidad
- Los códigos de conducta
- La socialización profesional
- Las condiciones de servicio público
- Los organismos de coordinación
- La participación y escrutinios públicos.

Esta infraestructura ética está para mejorar la vigilancia política y ampliar los canales formales de acceso al estado, desconcentrar el poder económico mediante la competencia y la entrada, favorecer el fortalecimiento de la sociedad civil, con ello construir mecanismos de supervisión y control y promover la acción colectiva para contrarrestar los cotos de interés, todo ello, en consonancia con criterios del BM.

3. Otra área de oportunidad se advierte del proyecto de reforma en materia de combate a la corrupción, relativa a la facultad que se otorgará al órgano responsable de combatir la corrupción para que desarrolle programas y acciones para difundir y promover la ética y la honestidad en el servicio público, así como la cultura de la legalidad.

Con lo anterior, es posible instituir una instancia específica que tenga como finalidad capacitar, instruir o concientizar a los servidores públicos, sobre la relevancia que reviste en todo su actuar, la ética y la moral y en el ejercicio de su función pública.

4. Se estima relevante rescatar el planteamiento original contenido en la iniciativa de reforma constitucional en materia de combate a la corrupción que fue presentado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en noviembre del 2012, en el que se propuso la creación de un Consejo Nacional por la Ética Pública, como un órgano colegiado con características particulares en los siguientes términos:

...20. Se propone la creación del Consejo Nacional por la Ética Pública, como un órgano de carácter interinstitucional encargado de promover acciones para fortalecer el comportamiento ético de la sociedad y coordinar las instancias de gobierno encargadas de prevenir y combatir la corrupción en toda la República;

21. Este Consejo será presidido por el Ejecutivo Federal e integrará a ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. La Ley determinará sus atribuciones, funcionamiento e integración;

22. Se propone que dicho Consejo Nacional por la Ética Pública también esté integrado por el Presidente del Senado, el Presidente de la

Cámara de Diputados, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Comisión Nacional Anticorrupción (Secretario Técnico), el Secretario de Gobernación, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Procurador General de la República, el Secretario de Educación Pública, los 31 Gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Auditor Superior de la Federación y el Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos... (Iniciativa de Reforma 2012).

5. Otra área de oportunidad se concentraría en el fortalecimiento de las facultades de la ASF, sobre todo en el rubro de la evaluación del desempeño y de la evaluación de políticas públicas, así como analizar los actuales principios de anualidad y posterioridad para excepcionar algunos temas (por ejemplo la política energética).

6. Enfatizar la Función de prevención; inhibir las motivaciones de cualquier agente a cometer faltas a la probidad o prácticas, el objetivo principal es "invertir la estructura de incentivos, tornando más costosa la violación de un sistema de normas" (BID, 2010). Estrategias de educación y sensibilización de funcionarios ante los riesgos de cometer acciones corruptas.

7. Dado que existen múltiples estructuras y mecanismos institucionales de combate a la corrupción, así como múltiples agencias de control administrativo, lo que se aprecia es una dispersión, falta de congruencia interna y de sistematicidad. Las funciones anticorrupción del país están repartidas entre diferentes órganos. Avanzar en la construcción de un sistema anticorrupción integrado y coherente requiere de mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional.

8. Es fundamental que el gobierno establezca métricas más claras para medir los resultados de la estrategia anticorrupción.

9. La experiencia que se tuvo hace dos sexenios sobre los códigos de ética fue que se elaboraron sin la intervención de los mismos servidores públicos y sin que hubiera una apropiación de sus orientaciones.

- La OCDE y el BM subrayan la importancia de este instrumento. Es momento para que se retome esta idea, pero como parte de un

proyecto de desarrollo profesional de los servidores públicos y como parte del clima organizacional de cada entidad.

- De acuerdo a la minuta presentada, existirá un marco constitucional que dé sustento y proyección a los códigos de ética como política pública orientada a desarrollar la cultura ética en el servicio público y para ello puede aprovecharse la integración de un comité de alto nivel.

10. Los cambios más profundos, que pueden invertir la tendencia a la corrupción, son aquellos que procedan de la misma reforma de la cultura, mediante la interiorización de valores de servicio y corresponsabilidad por un futuro compartido, responsabilidad por el destino del otro, es decir, la apropiación del concepto de Bien Común, que según el filósofo español Antonio Millán-Puelles consiste en “aquel que es apto para ser participado por todos y cada uno de los miembros de una comunidad o sociedad de personas humanas” (Cfr. Gran Enciclopedia RIALP, “Bien Común”).

11. Lo anterior supone también, a nivel de la Administración Pública, trabajar en dos planos: uno es el de la ética como forma de actuar en el diseño e implementación de las políticas públicas y, otro, es el de la ética como objeto material de las mismas políticas. De lo cual se ha dado cuenta en esta exposición.

12. Por último y no menos importante. Se impone la necesidad de permean a todos los niveles sociales una cultura de legalidad que entrañe el reconocimiento de la necesidad de la norma, la razón que le asiste y la utilidad de su cumplimiento, con lo que se promueva el derecho como forma de conducta.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. F. *Gobierno y administración pública*, México, FCE.

Alcántara, N. *El Oficio de Político*, Técnos, Madrid, 2012.

Bautista Oscar, Diego. "La ética en el marco de las Administraciones Públicas. Medidas para fomentar la ética de los servidores públicos" en *Revista Iberoamericana de Administración Pública* No. 10, enero-junio, 2003.

Kaufmann, D. "Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica" en *Revista Perspectivas* (Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile), vol. 3, N° 2, 2000.

Klitgaard, Robert. *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema de fin de siglo*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1988.

Lujambio, A. *Estudios Congresionales*, (2 ed.), México, Cámara de Diputados.

Merino, M. & Ayllón, S. I. *La estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

PNCC, 2002. "Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo" en *Diario Oficial de la Federación*, Lunes 22 de abril de 2002.

Serrano, J. "La política oficial de combate a la corrupción en México: una revisión". *Revista Andamios. Revista de Investigación Social* 6 (12).

Shand, Sohail. "El Rol de la Reforma de la Administración Pública en la Lucha Contra la Corrupción" en *Controlando la Corrupción: Hacia una estrategia integrada*, Instituto del Banco Mundial, Washington, 2000.

Uvalle R. *Sociedad, ciudadanización y Estado democrático*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Uvalle, R. *Rumbos de la Transparencia en Administración Pública*, México, UNAM.

Varios (2011). *La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas en: Hacia una política de rendición de cuentas en México*, México, CIDE-RRC.

Varios (2011). "La fragmentación social y la rendición de cuentas" en: *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, México, CIDE-RRC.





Revisión de prácticas metodológicas en investigación sobre Administración Pública: una aproximación exploratoria

Doctor Vicente Suárez Zendejas*

Introducción

Este ensayo reporta *prácticas erradas* en el desarrollo de investigaciones en los quehaceres de la Administración Pública, (AP); principalmente tesis de maestría, pero también aplica a niveles de licenciatura y doctorado. El objetivo es concientizar en las prácticas científicas a los aspirantes al título de licenciatura, y a los grados en los posgrados; así como directores, revisores y docentes de este tipo de trabajos; y directivos a cargo de las funciones sustantivas de la educación.

El trabajo tiene tres grandes incisos. La *Plataforma*, asienta los objetivos de la investigación en una taxonomía ascendente y la clasificación de las tareas investigativas que van de la ciencia a la creación de conocimiento. Clasificación que crece en sus niveles a lo largo del ensayo para finalizar así:

- Ciencia – Objetos de estudio – Intenciones – Teorías – Protocolos – Epistemología – Metodología – Métodos – Técnicas – Conocimiento.

* Ingeniero Mecánico Eléctrico por la Universidad La Salle, maestro en Ciencias de la Educación por la UVM, candidato al grado de doctor en Educación por dicha institución y doctor en Administración por la Universidad Central Estatal de California. En la actualidad es director de Grupo CCEA, también es docente de posgrado en la UVM y el INAP. Es miembro, investigador y coordinador del área de Desarrollo Organizacional Público del Programa de Alta Dirección también en el INAP y miembro del *Institute of Electrical and Electronics Engineers*.

La sección II es un marco de referencia teórico–vivencial. Asienta los *principios mínimos* de los *supuestos teóricos, epistemológicos y metodológicos alrededor de la investigación* con un sesgo hacia la AP. De ninguna manera es un manual de Metodología de la Investigación. La última sección reporta las prácticas encontradas con base en la dirección, revisión y participación en sínodos del autor en 5 tesis de licenciatura, 13 de doctorado y más de 120 de maestría.

Finalmente se esbozan algunas conclusiones que no son absolutas pero que como diría Rousseau, *reflejan la realidad que se ha formado sobre el tema en la percepción del autor*. El estilo editorial del trabajo responde a una variación de la *Modern Language Association*, MLA 7ª edición.

Palabras clave: Investigación, Epistemología, Metodología, Protocolos, Errores en investigación.

Plataforma

Investigar es una actividad inmanente al ser humano, es un instinto natural en la mujer y el hombre. La investigación representa básicamente, la curiosidad humana por aprender en torno a lo conocido y a lo desconocido. Con mayor profundidad, representa, la *creación de conocimiento* para (Babbie):

- Describir económica o exhaustivamente la realidad.¹
- Explicar cómo se desarrolla un fenómeno u objeto bajo estudio.
- Comprender las causas por las que toman lugar ciertos efectos en una situación bajo estudio.
- Predecir y controlar los resultados de un proceso.
- Interpretar la realidad para discernir significados y emancipar sujetos (Mardones).

1 Estudios nomotéticos o idiográficos.

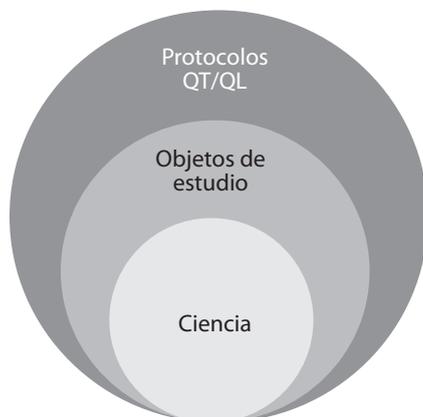
Cuando hablamos de *realidad, fenómeno*, objeto bajo/de estudio, *proceso* nos referimos a los distintos intereses de investigación del ser humano. Los temas o cosas sobre los que deseamos indagar, analizar y sintetizar, evaluar, proponer con sentido científico. Cada persona que se erige como investigador pertenece, de alguna manera, a una *comunidad científica*, se desarrolla dentro de alguna ciencia, disciplina, y sigue o tiene su(s) línea(s) de investigación. Con estas ideas podemos establecer tres niveles de operación concéntrica por el momento.

1. El centro primario es la *Ciencia o Disciplina* que en nuestro caso es la AP. Ésta, encierra en primera instancia, las teorías desarrolladas, enseñada, las intenciones básicas para el uso de los productos científicos resultantes. Aquí es donde el dúo clásico *Investigación y Desarrollo* cobra vida. La ciencia, a través, de sus paradigmas de investigación permite el desarrollo social, tecnológico, económico, cultural, etcétera, de una nación.

Pero agregamos que en el caso de la AP, algunos autores aún discuten si su naturaleza es de arte, ciencia, profesión, filosofía o una mezcla de ellas. La postura de este autor es considerar a la AP como ciencia, dado que en los últimos 10 años, el avance de los supuestos teóricos y metodológicos ha permitido establecer diferentes *teorías para explicar y entender los quehaceres de la administración pública*. Recuperando desde las propuestas clásicas de la *Teoría de la Burocracia* y la *Teoría de las Disfunciones Burocráticas* y terminando con el desarrollo de las teorías neo-burocráticas y de la Nueva Gerencia Pública, el bagaje científico ha crecido sin duda. Además podemos sumar algunos productos resultantes, en el caso mexicano,² de la Teoría de la Organización en AP, de las Políticas Públicas, y otros; cuyos procesos de creación fueron metodológicos, sistemáticos, verificables y rigurosos.

2 Investigadores como Enrique Cabrero y Raúl Arellano del CIDE, Ricardo Uvalle del INAP, Anahí Gallardo de la UAM Azcapotzalco.

Diagrama 1. Niveles de operación científica



2. El segundo nivel se relaciona con los problemas, necesidades u oportunidades que enfrenta la ciencia en cuestión, es decir, el encuentro con los *objetos propios o tradicionales de estudio* sin descontar por supuesto, los nuevos objetos que se sumen dado el grado de innovación científica o respuesta social que haya alcanzado una comunidad científica.³

Con un sentido positivista podemos establecer como objeto de estudio central de la AP, a la actividad organizada del Estado para:

procurar enderezar los caminos del gobierno, para hacer sus negocios menos informales, para reforzar y purificar su organización y coronar sus deberes con escrupulosidad (Cruz).⁴

Ahora con un sentido dialéctico y reconociendo la complejidad y dinamismo de la AP, podemos desagregar el objeto de estudio original en otros de mayor detalle.

3 Es difícil que un investigador en solitario logre frutos cognitivos trascendentes. Es común que se formen grupos de investigación de todos los tamaños en empresas privadas, organizaciones públicas y no lucrativas, institutos de toda índole, instituciones de educación superior, etcétera. Estos grupos son a los que denominamos *comunidades científicas*.

4 Parafraseado por el autor de la referencia con base en el presidente Woodrow Wilson.

- a. El poder
- b. Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial
- c. La burocracia
- d. La organización pública
- e. El *management* público
- f. Las políticas públicas
- g. El gobierno electrónico
- h. Los niveles federal, estatal y municipal
- i. La rendición de cuentas.

Cada uno tiene sus características y genera sus propios alcances, categorías y resultados. Esta clasificación de ningún modo es conclusiva.

3. Para satisfacer las necesidades propuestas por las intenciones y estudiar los objetos de investigación se requiere de una herramienta, de un método que nos provea de ese conocimiento específico para obtener precisamente lo que queremos indagar y no otra cosa parecida o cercana. En eso estriba una formación académica en torno a la *Metodología de la Investigación*: en encontrar el medio adecuado de investigación que nos dé una respuesta adecuada acerca de lo que queremos saber. Así, en este momento, el tercer nivel será el *metodológico*, un nivel que establece los *protocolos* para desarrollar la investigación científica y sus metodologías. Es en este tema donde este ensayo encuentra su razón básica de ser.

La Real Academia Española (RAE) entiende como protocolo:

... el Plan escrito y detallado de un experimento científico, un ensayo clínico o una actuación médica.⁵

5 Disponible en: <http://lema.rae.es/drae/?val=protocolo> en Junio de 2014.

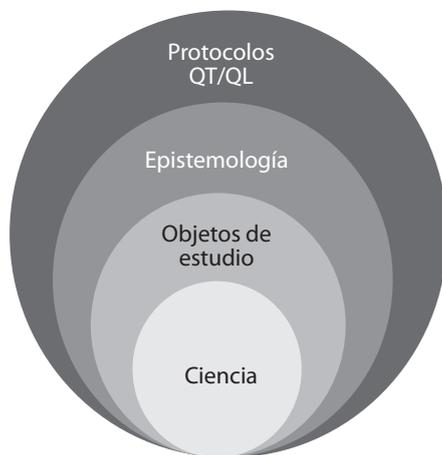
Nosotros establecemos que:

el protocolo de investigación propone el diseño de los procedimientos a seguir para establecer el problema de la investigación, construir el marco referencial de la investigación, y desarrollar la metodología para solucionar el problema planteado.

En los siguientes incisos explicaremos a detalle los procedimientos protocolarios a seguir.

Es en este nivel, el metodológico, donde hemos encontrado ciertas prácticas erróneas, ciertos yerros, carencias y deslices que demeritan la calidad del diseño, desarrollo y resultados de investigaciones en licenciatura y posgrados en AP —y privada por igual— de diferentes Instituciones de Educación Superior, IES. Para concluir esta problematización, es necesario intercalar un nuevo elemento entre los niveles de la ciencia y sus objetos de estudio, y el nivel metodológico o protocolario, este es el nivel de la epistemología. Sin duda, este nivel también se relaciona con los hallazgos a revisar. La Ilustración 1 se ve ahora modificada.

Diagrama 2. Inclusión de la epistemología en la operación científica.



Referencias básicas teóricas, epistemológicas y metodológicas

La Investigación científica es uno de los pilares fundamentales del desarrollo de la humanidad, de las naciones y de las organizaciones. En el tercer ámbito, la relación *investigación y desarrollo organizacionales*, que ya esbozamos con anterioridad, se convierte en tarea de las mismas organizaciones y de las IES por supuesto.

Con base en nuestras afirmaciones preliminares sabemos que el investigador busca la creación de conocimiento para explicar y comprender, para controlar o emancipar la realidad. Estos objetivos genéricos para la investigación científica poseen el *sesgo epistemológico*. Otra visión se da con base en los productos, el resultado de la investigación es la creación de conocimiento para (Suárez, Metodología de la Investigación):

1. El desarrollo fundamental del ser humano, dado en la *investigación pura*.
2. El desarrollo de tecnologías (duras y blandas) en todos los campos disciplinarios, dado por la *investigación aplicada*.
3. El desarrollo de soluciones a problemas específicos y acuciantes que es un tipo de investigación relativamente nueva, *la resolutive*.

Por lo que un país o una organización que basa sus modelos, el organizacional, el financiero, el de justicia, el de calidad, etcétera, en investigación está a la vanguardia, está en el punto máximo de uso de herramientas; de muchas formas, asegura el éxito de sus paradigmas. Sobre la base del inciso 1 y estas líneas de arranque del inciso 2, los subincisos a desarrollar son las referencias fundamentales de la Teoría, la Epistemología y la Metodología de la Investigación, primeramente en general y luego con las particularidades para la AP. Asimismo aparece un tema central que es el conocimiento fundamental sobre los *paradigmas*, vistos desde el enfoque del doctor Thomas Samuel Kuhn.

Epistemología y paradigmas

Dice Rafael Garcíacastillo y Cruz, investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Azcapotzalco que la epistemología es:

la doctrina de los fundamentos y métodos del conocimiento científico; se utilizan como conceptos [aledaños]: gnoseología, teoría del conocimiento, filosofía de la ciencia, metodología de la ciencia⁶.

Agregamos, la Epistemología (ἐπιστήμη, conocimiento; λόγος, estudio) es una parte de la filosofía que se encarga de *estudiar el conocimiento*, la generación del conocimiento, los *paradigmas que giran alrededor del conocimiento*.

Estos paradigmas presentan una dualidad de *tradiciones*,⁷ encontramos en una tradición a los *Paradigmas Positivistas*, grandes conjuntos de supuestos teóricos y metodológicos con un sesgo epistemológico mecanicista, reduccionista, generalista, estadístico, que va por las causas próximas del fenómeno, que busca explicaciones o descripciones nomotéticas y que ha permitido el avance de la ciencia por siglos. Estos paradigmas se aplican de manera tradicional en las ciencias naturales, desde los jonios en el 400 aC hasta nuestros días, pasando por Copérnico, Galileo, Descartes, da Vinci. El desarrollo de la ciencia con corte positivista ha sido por antonomasia, la primera aproximación del estudiante de la investigación, incluso en las ciencias sociales, con ideas que van desde Augusto Comte, hasta Karl Popper, Bertrand Russell y el reconocido Círculo de Viena.

La otra tradición es el *Paradigma Cualitativo*. Un paradigma dinámico, que le da poder al sujeto, donde “nadie se baña dos veces en el mismo río”, que trabaja con la singularidad, con estudios de caso, que va por las causas últimas, que busca la comprensión del fenómeno o descripciones idiográficas y que es propio de las ciencias sociales. Y es ahí que para nosotros, administradores públicos, podemos aproximarnos al método cualitativo, a la *epistemología dialéctica materialista*. Encontramos

6 García Castillo p. 25.

7 Siguiendo el argot de la Filosofía de la Ciencia, *Tradición Galiléana y Tradición Aristotélica*.

en esta tradición a Aristóteles, llegando a Theodore Adorno, Eric Fromm y la reconocida Escuela de Varsovia, por supuesto, no olvidemos al hermenéutico número uno, Maximiliano Weber (Mardones).

Sobre este *ying yang cognitivo*, se alza la conceptualización y entendimiento del *paradigma* como modelo respondiente a problemas propios de una disciplina y como fuente de soluciones para sus seguidores. Profundicemos más, hablar de paradigmas (παράδειγμα, ejemplo o modelo) es hablar de enfoques, escuelas, teorías o corrientes, sin duda, es tema actual. Es por el investigador y filósofo de la ciencia Thomas S. Kuhn (1922-1996) que su empleo toma tintes distintivos. Tenemos paradigmas prácticamente en todos los aspectos de nuestras vidas, pero en este trabajo, nuestra atención se centra en los paradigmas científicos. Un paradigma científico se relaciona con la teoría, la lógica, la historia, la filosofía, la sociología y, por supuesto, la epistemología de la disciplina específica.

En sentido amplio, un paradigma es el marco teórico que permite explicar un fenómeno. Es una creencia científica ampliamente aceptada por una comunidad de investigadores en un momento determinado. Cada ciencia tiene sus paradigmas y, a su vez, en cada disciplina científica... existen diferentes paradigmas. Más aún, al conjunto de ciencias les caracteriza, en un momento determinado, un tipo de paradigma... La época actual se observa como un momento de integración de muchas ciencias... lo que se pone en evidencia en el establecimiento de ciencias como la biotecnología, la neurociencia, la ciencia de la cognición y otras que imponen la necesidad, más que de un trabajo multi e interdisciplinario, uno de tipo transdisciplinario⁸.

Un paradigma surge como fuente de respuestas a problemas científicos, respuestas aceptadas por la comunidad por su resolutivez, objetividad y coherencia (periodo denominado *paradigmático*). Empero, cuando el paradigma se desgasta o la situación se modifica, se presenta la incapacidad de resolver los nuevos problemas e incluso los viejos, a través de la misma respuesta (periodo *pos-paradigmático*). La comu-

8 Ferreiro pp. 17-18.

nidad se divide, algunos miembros quieren perdurar en el paradigma anquilosado; otros miembros dejan de atender a los supuestos teóricos y metodológicos del paradigma que va de salida y presentan nuevos modelos que luchan para quedar como el nuevo patrón (periodo *pre-paradigmático*). Cuando se logra, este paradigma permite una mejor comprensión y explicación de la realidad o del fenómeno en sus nuevas condiciones y *el ciclo de vida de los paradigmas* vuelve a empezar. Así podemos declarar que:

Los paradigmas científicos son puntos de referencia, generalizaciones que, como tales, constituyen abstracciones de aspectos sustantivos de la realidad. Puesto que la realidad es diversa y multifactorial, los paradigmas son... guías para la comprensión, la explicación y la transformación de la realidad. Nunca son... una "camisa de fuerza". Frente a los paradigmas científicos conviene tener una actitud crítica y creadora⁹.

De ese modo, es menester para el investigador en AP conocer los paradigmas propios que *explican o comprenden* los diferentes objetos de estudio que se desprenden del trabajo del Estado; ubicarlos en su historicidad con sus éxitos o fracasos, sobre todo, entendiendo sus reminiscencias, sus tendencias o su actualización en el contexto de que se trate; y finalmente, aportar al crecimiento, validación o crítica del desenvolvimiento del paradigma.

Diagrama 3. Sobre paradigmas (modificado de Ferreiro)



9 Ferreiro p. 19.

Amalgamando las premisas base de la epistemología con la concepción de paradigmas, un paradigma en AP se definiría como:

un conjunto de supuestos teóricos y supuestos metodológicos con un sesgo epistémico al que se ata una comunidad científica para resolver los problemas de la AP.

De este postulado nacen 4 rubros que se proponen para análisis en la siguiente figura, como ya se deduce, los cuatro se interrelacionan desde sus raíces.

Tabla 1. Síntesis de paradigmas científicos en Administración Pública

	Paradigmas Positivistas	Paradigmas Dialécticos
Problema / Necesidad resuelta por la investigación	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Erklären: explicación de la AP, para predecir y controlar la organización pública.⁷</i> • <i>Interesan las causas próximas.</i> • <i>Se busca el “cómo” funciona la AP.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Verstehen: comprensión e interpretación de la realidad, para discernir significados y emancipar sujetos de la AP.</i> • <i>Interesan las causas teleológicas.</i> • <i>Se busca el “por qué” de la AP.</i>
Supuestos Teóricos	<ul style="list-style-type: none"> • <i>El universo público es conocible por sus regularidades y por lo tanto, existen leyes generales.</i> • <i>Los fenómenos públicos son objetivos y convergentes.</i> • <i>Supone una investigación hipotética-deductiva.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>El universo público es conocible a través de sus singularidades y por lo tanto, existen casos únicos e irrepetibles.</i> • <i>El caso público es subjetivo, múltiple y divergente.</i> • <i>Supone la aproximación inductiva. Las hipótesis/teoría aparece como colofón de la investigación.</i>

Continúa...

10 *Verstehen* y *Erklären* son términos en alemán, propuestos por Max Weber para *Comprensión* y *Explicación* respectivamente, las dos tradiciones en investigación.

Supuestos Epistemológicos	<ul style="list-style-type: none"> • <i>El investigador no afecta al objeto de estudio ni viceversa.</i> • <i>Se obtiene un conocimiento del hecho público nomotético, económico y objetivo.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>El investigador influye en el desarrollo y producto de la investigación en AP.</i> • <i>Se obtiene un conocimiento de la AP idiográfico, exhaustivo y subjetivo.</i>
Supuestos Metodológicos	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Método único para todos los objetos de estudio de la AP.</i> • <i>Operacionalización de variables.</i> • <i>Experimentación.</i> • <i>Técnicas estadísticas, descriptiva e inferencial.</i> • <i>Pruebas de validez y confianza matemáticas.</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>El método se ajusta al objeto bajo estudio (pluralidad).</i> • <i>AP tratada dialécticamente.</i> • <i>Estudios de caso de AP.</i> • <i>Técnicas analíticas e intersubjetivas. Desde la recopilación se hace análisis.</i> • <i>Triangulación instrumental para obtener validez (de significancia).</i>

Las teorías que dirigen a la investigación

Estudiar la tabla anterior sin duda es un reto por el tiempo y atención que se deben prestar para que su asimilación rinda frutos. Tal vez deberíamos ejemplificar los conceptos tabulados o poner nombre y apellido a las dos tradiciones positivista y dialéctica para las tareas de la ciencia administrativa, pero es complejo. Tal vez es desde la Teoría Organizacional que un ejercicio así tendría congruencia disciplinaria. Veamos...

La teoría de la organización es una forma de pensar acerca de las organizaciones. La teoría de la organización es una forma de ver y analizar las organizaciones con más precisión y profundidad de lo que se podría hacer de otra manera. La forma de ver y pensar sobre las organizaciones se basa en patrones y regularidades en el diseño y comportamiento organizacional. Los académicos de las organizaciones buscan estas regularidades, las definen, las miden y las ponen a disposición del resto de nosotros. Los hechos de la investigación no son tan importantes como los patrones y puntos de vista generales del funcionamiento organizacional (Daft 5).

Debemos entonces tener una conclusión parcial: Los modelos organizacionales para la administración de las operaciones, la administración de los recursos humanos, la administración de las finanzas, la administración de la tecnología o la administración de cualquiera de las tareas de una organización son fruto principalmente de dos grandes metodologías, la metodología basada en la experiencia y la *metodología de la investigación* en la disciplina denominada *Teoría Organizacional* o *Teoría de las Organizaciones*. Obviamente nos avocaremos a la segunda metodología. Dos cuestiones surgen inmediatamente: ¿Qué paradigmas o enfoques existen para explicar o describir el fenómeno organizacional? y ¿Cómo se ajustan esos ejemplares a la clasificación dual de positivismo y dialéctica?

Respondiendo la primera pregunta podemos argumentar que los investigadores de la organización se consideran miembros de comunidades científicas (como ya mencionamos) o escuelas de pensamiento con marcos de referencia específicos. Una aproximación tripartita de estos marcos es la siguiente.

a) El paradigma de la contingencia racional

Este paradigma, desde su nombre, representa a la tradición positivista. Tiene una orientación hacia la eficiencia y la permanencia del *statu quo* en la organización. Dice Richard Daft que:

...los investigadores que adoptan este punto de vista aceptan el *statu quo* de la organización como algo ya dado y sólo buscan regularidades para someterlas a prueba y predecir y controlar la organización con objeto de obtener mayor eficiencia y desempeño (Daft 9).

Como podemos ver, el vínculo entre la práctica administrativa y la investigación de la práctica administrativa u organizacional es total. Este modelo tiene el supuesto teórico de que el individuo es racional a propósito. Racional se traduce en plantear objetivos, estrategias e indicadores para lograr resultados con efectividad absoluta acordes a las condiciones contextuales que dominen a la organización.

b) El paradigma del marxismo radical

Los investigadores que adoptan este paradigma creen que los individuos en la organización son deliberadamente racionales con un sesgo.

Se cree que los administradores toman decisiones para mantenerse en la clase capitalista, reservándose el poder y los recursos. Los administradores toman decisiones no para alcanzar mayor eficiencia y productividad organizacionales, sino para conservar o mejorar su posición (Daft 10).

El marxismo radical como corriente organizacional busca valores igualitarios, cambiar el *statu quo*, liberar al sujeto de la alienación, explotación y cosificación que se dé en las instituciones. La teoría de la organización, de esta manera, propone revisar la legitimidad del quehacer organizacional y revele las distorsiones del ejercicio poder y manejo de recursos.

Punto de vista de la economía de transacción y costo

Este paradigma propone que el individuo responde a sus intereses antes que nada, lo que permite el intercambio de bienes y servicios libremente. Desgraciadamente, el entorno se ha tornado complejo/turbulento haciendo que los costos de transacción se vuelvan prohibitivos. La meta organizacional es entonces reducir estos costos. Por lo anterior, el acento de este modelo está en el intercambio de bienes y servicios, y no en el de la producción. La comunidad atada a este enfoque sabe que no puede explicar todo el comportamiento en las empresas:

...muchas actividades dentro de las organizaciones se basan en relaciones sociales y de confianza, más que de supervisión de contratos y de relaciones económicas (Daft 10).

El acento de este paradigma es difícil de encasillar como positivista, pero se apega más a tales supuestos en la práctica investigativa.

En realidad este trío no forma ejemplares con nombre y apellido sino más bien familias enteras. Con este avance ya podemos establecer algunos preceptos que ayuden al investigador de la AP en su jornada, por supuesto, en líneas de investigación relacionadas con la *Teoría Organizacional* como los incisos c, d y e de la lista detallada de posibles objetos de estudio de la AP: la burocracia, la organización pública o el *management* público respectivamente.

- Las teorías organizacionales nacen de la realidad que se vive en las empresas, de la práctica organizacional. No son producto de disertaciones filosóficas o teóricas. Son frutos de la experimentación y de la observación ante todo. Tómese como ejemplo el trabajo del doctor Douglas McGregor cuyos supuestos teóricos sintetizados aparecen en la Ilustración 5. Él desarrolló *la Teoría X que prescribe que los individuos necesitan ser controlados y dirigidos* y *la Teoría Y que dicta que el individuo está auto motivado y auto dirigido*; ésta puede suponerse la aplicación práctica en la administración de la propuesta de Abraham Maslow (McGregor).

Cuadro 1. Síntesis de supuestos teóricos de las Teorías X y Y
(Con base en McGregor).

+	
<p style="text-align: center;">Teoría Y.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El trabajo es tan natural como el juego. • La gente se auto dirige y compromete en alcanzar los objetivos. Es responsable. • El compromiso se relaciona con el reconocimiento se relaciona con necesidades de realización. • El humano puede manejar la responsabilidad asignada. 	<p style="text-align: center;">Teoría X.</p> <ul style="list-style-type: none"> • El humano promedio tiene una aversión inherente al trabajo y lo evitará. • Por eso, la mayoría de las personas deben ser controladas, dirigidas, amenazadas para alcanzar los objetivos. • El humano promedio prefiere ser dirigido, desea evitar la responsabilidad, tiene poca ambición y desea seguridad.

Actualmente, los detractores dicen que rara vez se usan estas teorías y que su antagonismo no es realista, la mayoría de los empleados más bien matizan sus comportamientos. Los seguidores piensan que ambas teorías aún son importantes actualmente y son guías para el mejoramiento de la administración, del desarrollo y la cultura organizacionales. *Pero lo importante para este trabajo, es cómo llegaron a los supuestos teóricos.* McGregor y su equipo diseñaron objetivos, hipótesis, entrevistas, cuestionarios, listas de observación, eligieron sujetos de investigación, recopilaron la información, la procesaron, la cuantificaron y la cualificaron, hicieron su discusión e interpretación de los hallazgos y presentaron conclusiones preliminares. Este proceso se volvió un ciclo iterativo que duró varios años hasta el momento de decidir que sus teorías eran suficientemente maduras para ser presentadas masivamente y aún a pesar de su éxito y difusión, McGregor siguió trabajando en su mejoramiento (Suárez, *The human side of the enterprise* by D. McGregor: Summary).

- Vinculando la dualidad positivismo – dialéctica con los paradigmas organizacionales y sus principios teóricos podemos proponer tres agrupaciones que ahora sí ponen nombre y apellido al asunto. Veamos la siguiente tabla (Del Castillo).

**Tabla 2. Clasificación epistémico-teórica
(modelos con base en Del Castillo)**

Paradigma	Modelo y representante
Corte Positivista.	<ul style="list-style-type: none"> • Administración Científica, Frederick Winslow Taylor. • Proceso Administrativo, Henri Fayol. • Escuela de la Burocracia, Maximiliano Weber. • Escuela de las Disfunciones Burocráticas, Robert K. Merton. • Escuela Cuantitativa, Russell Akcoff.
Corte Dialéctico.	<ul style="list-style-type: none"> • Escuela de Sistemas, L. von Bertalanffy. • Recursos Humanos, Elton Mayo. • Relaciones Humanas, Douglas McGregor. • Gerencia Interactiva, Peter Ferdinand Drucker.

Continúa...

Modelos Híbridos.

- Cultura Organizacional, Tom Peters.
- Desarrollo Organizacional, Newton Margulies.
- Escuela de la Calidad, Demming, Ishikawa, Crosby, Juran.

- Las teorías organizacionales son el sustento para crear o nutrir a los modelos organizacionales. Un ejemplo en AP son productos como el INTRAGOB y el PMG¹¹ que están totalmente influenciados por teorías como el *Aseguramiento de la Calidad y la Calidad en el Servicio*, y ligeramente fundamentados en la Calidad Total. Esto significa que rara vez se toma el paradigma en su forma pura y se aplica como tal en la realidad. Sólo en el momento que un investigador desarrolle por primera vez un set de principios teóricos y metodológicos se hablaría de la aplicación de una teoría organizacional en su forma básica. En gobiernos que fundamentan su práctica administrativa o de gestión en productos cognitivos nacidos en la ciencia se crean modelos o paradigmas ajustados a situaciones específicas en tiempo o espacio. Obviamente estas ideas están enmarcadas por el concepto de investigación aplicada que ya presentamos.

Consideraciones fundamentales sobre la metodología

Surgen preguntas acuciantes de los silogismos anteriores, de las relaciones epistémicas y las teóricas, por ejemplo: ¿Cuánto de los procedimientos seguidos en el trabajo cotidiano en la AP son producto de la investigación científica?¹² ¿es el trabajo resultante de los investigadores en AP sustento de los planes como el Nacional de Desarrollo, de los sec-

11 Programa Especial de Mejora de la Gestión, modelo organizacional implementado durante el gobierno del presidente Felipe Calderón.

12 Tómese muy en serio esta pregunta si consideramos que el teléfono celular en nuestras manos es un producto de la ciencia, y la medicina para tratar enfermedades sin duda también lo es. Estamos rodeados en lo cotidiano por los grandes productos de la ciencia. ¿Es ese el caso de la cotidianidad de la Administración Pública? Los ejemplos de tecnología y de salud parecen obvios, y la AP es cuestión social, entonces, traslademos esto a otra cuestión social, la Educación. Sin lugar a dudas, un docente que planea, ejecuta y evalúa el proceso de Enseñanza/Aprendizaje que facilita, con principios psicopedagógicos constructivistas y construccionistas, con una epistemología liberadora (léase dialéctica) y métodos de E/A participativos y multivariados está atendiendo a reconocidos paradigmas educativos nacidos en las Ciencias de la Educación.

toriales, etcétera?, ¿es el científico en AP elegible como directivo medio o superior en los procesos de reclutamiento y selección?, ¿es el directivo medio o superior poseedor de la Competencia de la Investigación?, ¿está el gobierno consciente de los beneficios que puede obtener de la investigación sobre AP y actúa en consecuencia?¹³ Existen respuestas muy interesantes, por ejemplo, desde el gurú recientemente referenciado tenemos...

No estoy particularmente impresionado por los argumentos de que las ciencias sociales no publican sus descubrimientos en un lenguaje inteligible para el lego. ¡Tampoco lo hacen los médicos! De igual forma, mientras que es lamentable que algunos de los científicos sociales salten imprudentemente de teorías relativamente precarias a aplicaciones prácticas, y otros rehúsen a preocuparse en absoluto con aplicaciones, no hay nada único sobre las ciencias sociales en estos aspectos. En la actualidad, la mayoría de los administradores están obligados a depender del "intermediario" en forma de consultores o personal de ciencias sociales, o en la literatura intermedia entre revistas científicas y suplementos dominicales, para interpretar la teoría e investigar o para ayudarles a juzgar la suficiencia científica de afirmaciones o propuestas. No está lejos el momento en el que el administrador competente -como cualquier otro profesional- averiguará que es una necesidad estar lo suficientemente instruido en las disciplinas científicas relevantes a su trabajo para poder leer la literatura y juzgar la suficiencia de los descubrimientos y afirmaciones científicas (McGregor 7).

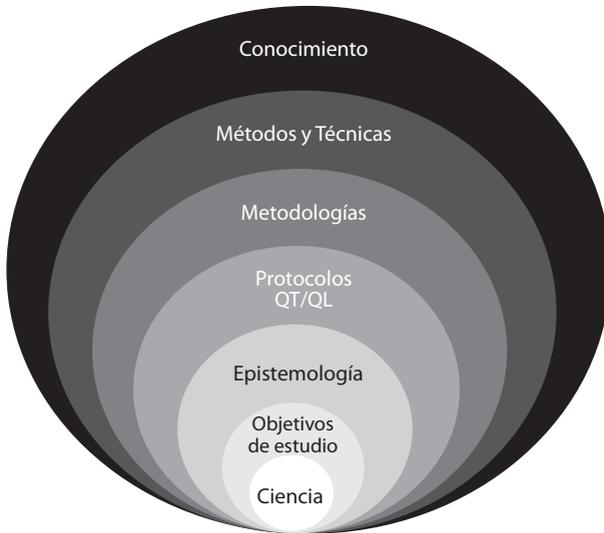
Otra respuesta reveladora está en el texto del célebre Mario Bunge...

Tanto los defensores como los detractores de la modernidad concuerdan en que sus motores son la ciencia y la técnica. Sin embargo, éstas son practicadas por pocos y entendidas por menos. Para peor, son ampliamente incomprendidas... Son pocos quienes advierten que, por carecer de ciencia y técnica propias, estos países [los subdesarrollados] no se desarrollan en profundidad ni de manera sostenible (Bunge xi).

13 Pregunta retórica simplemente.

Seguiremos esbozando respuestas a las interrogantes. Ahora agregamos a este tren de ideas, a la *metodología* y sus inseparables elementos, *método* y *técnica*. Veamos entonces cómo crece y finalmente queda el primer diagrama presentado en este texto. La *misión de la ciencias* es entonces la *creación del conocimiento*, a través de un recorrido dinámico, no lineal, sistemático y riguroso en algunos aspectos. Existen sus objetos de estudio o las preocupaciones u ocupaciones del científico, montados sobre plataformas teóricas (paradigmas) y con cierta intencionalidad que se funde con el corte epistemológico, *el verstehen, el erklären* y su hibridación. De aquí nacen los protocolos que siguen las comunidades científicas *para presentar proyectos y reportes de investigación*, básicamente el protocolo de corte positivista y el de corte cualitativo. Cada protocolo o juego de procedimientos estandariza los métodos y las técnicas que siguen a la metodología, una metodología que se marida con el corte epistemológico y el paradigma teórico que subyazca. En caso de éxito, nuevo conocimiento fundamental, tecnológico o resolutivo será el resultado en la disciplina de que se trate. Revise la Ilustración siguiente y enfoquémonos en la triada Metodología – Método – Técnica.

Diagrama 4. Elementos de la creación del conocimiento científico



Recuperando y parafraseando al maestro de múltiples generaciones, Raúl Rojas Soriano:

...la investigación científica es un proceso que tiene como finalidad lograr un conocimiento objetivo, es decir, verdadero, sobre determinados aspectos de la realidad, a fin de utilizarlo para guiar...

La explicación de la naturaleza y la práctica transformadora de los hombres. En este proceso de apropiación del mundo se encuentran presentes las metodologías positivista y dialéctica materialista (Rojas). Bajo este matiz, la frontera entre la epistemología y la metodología se desdibuja. Es interesante marcar que de lo abstracto que parece la metodología, ésta puede terminar en algo muy concreto a través de la definición de sus protocolos y el esclarecimiento exacto y detallado de los métodos y técnicas a utilizar. Continuemos pues la marcha.

Después de revisar las propuestas protocolarias de Mario Bunge; Raúl Rojas; Hernández, Baptista y Fernández; Guillermina Bahena; Earl Babbie; Cooper y Schindler. Cientos de proyectos, tesis, disertaciones y reportes en bases de conocimiento como: IEEE, Redalyc, EBSCO, Proquest y Emerald Insight y pecando de positivismo, hacemos una abstracción generalizante, no excluyente ni conclusiva pero altamente representativa. La primera ilustración que sigue muestra los protocolos para el proyecto y el reporte de investigación con corte cuantitativo y cómo ambos se amalgaman. Si esto es claro, es innecesario repetirlo para el caso cualitativo que es la figura siguiente en la que sólo se presenta el protocolo para el reporte de investigación.

Tabla 3. Proyecto y Reporte de investigación: Protocolo positivista

Protocolo del Proyecto	Protocolo del Reporte
Portada.	Portada, Agradecimientos, Abstract, Tabla de Contenidos.
1. Introducción. <ul style="list-style-type: none"> • Magnitud y Trascendencia del problema de investigación. 	I. Planteamiento del Problema. <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Magnitud y Trascendencia. 1.2. Antecedentes de Investigación. 1.3. Pregunta de Investigación. 1.4. Objetivo de la Investigación. 1.5. Hipótesis. 1.6. Justificación de la Investigación. 1.7. Descripción del capitulado.
2. Planteamiento del Problema. <ul style="list-style-type: none"> • Antecedentes de Investigación.¹¹ • Pregunta de Investigación. • Objetivo de la Investigación. • Hipótesis. • Justificación de la Investigación. 	
3. Índice del Marco de Referencia.	II. Marco Referencial (II, III, IV). <ol style="list-style-type: none"> 2.1. Subtema 1. 2.2. Subtema 2. 2.n. Subtema n.
4. Propuesta Metodológica. Borrador del tipo de investigación. Borrador del procedimiento.	III. Método. <ol style="list-style-type: none"> 3.1. Tipo de Investigación. 3.2. Operacionalización de las variables. 3.3. Universo y Muestra. 3.4. Instrumentación de la recopilación y del análisis.
	IV. Resultados. <ol style="list-style-type: none"> 4.1. Presentación de resultados. 4.2. Análisis de resultados.
	Discusión y Recomendaciones.
5. Bibliografía tentativa.	Referencias.
6. Cronograma.	

14 No antecedentes históricos.

Cuadro 2. Protocolo cualitativo para un reporte de investigación

Protocolo del Reporte Cualitativo
Portada, Agradecimientos, Abstract, Tabla de Contenidos.
I. Introducción. 1.1 Magnitud y Trascendencia del problema de investigación. 1.2 Antecedentes de la Investigación. 1.3 Pregunta Eje de Investigación. 1.4 Objetivo de la Investigación. 1.5 Justificación de la Investigación. 1.6 Descripción del capitulado.
II. Estado del Arte. Subtema 1. Subtema 2. 2.n. Subtema n.
III. Método. Tipo de Investigación. Operacionalización de las variables. Muestra cualitativa. Ciclo iterativo Recopilación – Análisis.
IV. Presentación de hipótesis/teoría.
Conclusiones y Recomendaciones.
Referencias.

Ahora profundicemos en el tema a través de los otros dos elementos que subyacen a la metodología. Uno de los capítulos principales de una investigación es ese, los métodos, que puede recibir otras denominaciones pero nunca estar ausente ni en el proyecto ni en el reporte final de una investigación.

Hablando de proyectos, usualmente la segunda parte se denomina *Métodos* y presenta la información metodológica. En una tesis o reporte, esta información está usualmente pero no siempre, en el Capítulo III (Tashakkori y Teddlie 61). En esta sección se presenta información relevante de cómo se condujo el estudio.

Estas suelen ser las partes:

- *Definición del tipo de investigación.* Con base en un autor o taxonomía reconocidos y propios de la ciencia o disciplina que se trate, se definen y justifica con detalle los tipos de estudio que ostenta el trabajo de investigación de que se trate.¹⁵
- *La muestra o fuente de los datos.* En este subinciso se definen las unidades de observación y de análisis, es decir, quién o qué se está estudiando; los procedimientos para seleccionar la muestra de esos sujetos y su tamaño. Tómese en cuenta que no interesa si un estudio es cuantitativo o cualitativo, siempre hay la posibilidad de establecer una muestra.
- *Las variables y su operacionalización.* Se define cada variable y se identifican sus relaciones; por ejemplo, variable dependiente o independiente o predictor. Obviamente en la metodología cualitativa y en las investigaciones cuantitativas descriptivas, los vínculos causales no son relevantes. Se explica cómo se documentará, observará y operacionalizará la variable. Se obtienen sus dimensiones e indicadores.
- *El procedimiento de recopilación y análisis.* En esta sección se detallan los pasos del método, técnicas e instrumentos a seguir para el estudio respecto de la recolección de la información. Se relaciona con la instrumentación del trabajo. Enseguida, se detallan los procedimientos de análisis, es decir, la información colectada cómo será explicada, descrita o interpretada. Existe la gran diferencia en la investigación cualitativa de que el estudio emerge mientras éste se va desarrollando.

15 Este ensayo no es un manual para el desarrollo de proyectos de investigación ni de reportes, por eso, algunos puntos sólo se enuncian o explican brevemente. La información que sí aparece es la mínima necesaria para entender los problemas encontrados en la práctica investigativa de la AP.

Las prácticas equívocas en investigación en Administración Pública

Visualizar en primera instancia al objeto de estudio como experto en el tema, no como investigador

Cada ciencia, cada disciplina, cada tarea humana tiene sus propias peculiaridades; por ejemplo, el lenguaje que se utiliza y si a esto agregamos que el lenguaje refleja una forma de pensamiento, tenemos una causa y un efecto relacionados profundamente.

- Al iniciar una investigación sobre un tema específico, supongamos el caso de *relacionar el estilo de liderazgo con la productividad lograda en una dependencia pública*, esperaríamos que el investigador hablara del liderazgo y de la productividad como variables bajo estudio, sobre los objetivos de investigación para generar un nuevo conocimiento al respecto, sobre posibles hipótesis que respondieran el problema de investigación planteado, sobre una justificación relacionada con la aportación de este estudio a la ciencia administrativa.

Hemos encontrado que el discurso inicial de diferentes tesis, pocas veces se relaciona con las premisas del párrafo anterior, en su lugar, hablan del liderazgo y de la productividad como un problema organizacional a resolver para cumplir objetivos, pero no de investigación, sino relacionados con el plan operativo anual, o con el cumplimiento de las funciones asignadas por el manual de procedimientos, en casos aún más idealizados, se habla de que mejorando el liderazgo, se mejorará la productividad y entonces tendrán grandes beneficios para la nación mexicana. Sin duda, cumplir con el plan operativo anual es crucial; también lo es impactar a nivel macro, cooperando con nuestro granito de arena. Esto estará bien, y se debe hablar y pensar así, cuando el investigador llegue a las propuestas o recomendaciones, una vez que la investigación haya probado sus hipótesis y cumplido sus objetivos iniciales.

En otros ejemplos, es aún más fácil caer en el error, cuando se habla de políticas públicas, de problemas presupuestarios, de modelos de desarrollo, etcétera.

Sin duda esto les sucede principalmente a estudiantes de licenciatura o posgrados que están haciendo su primera investigación o tal vez su segunda. Ese investigador neófito debe pensar como investigador y que su lenguaje lo refleje. Además, conforme avance la investigación, el lenguaje cambia. En los capítulos de los marcos de referencia como el teórico o el contextual, no sólo hablamos de teorías sino de la realidad contextual del objeto bajo estudio. Cuando llegamos a los resultados, el lenguaje se vuelve de experto en el tema, dado que toda la metodología o protocolo de la investigación fue sólo una carcasa, un traje que nos permite finalmente, exponer conocimiento novedoso; fundamental, tecnológico o resolutivo como ya lo marcamos anteriormente. Lograr este cambio en el discurso y el pensamiento, facilita el arranque de una investigación.

Omitir en el planteamiento del problema, el inciso relacionado con los antecedentes de investigación

Este es uno de los errores más comunes y más dolorosos que se cometen en investigaciones (léase tesis principalmente) en el campo de la AP. Además de la omisión, también se comete otro error, esto es el sustituir *antecedentes del objeto de estudio como objeto de estudio* por antecedentes históricos, debemos entender que el momento de plantear el problema no interesa la historia del tema. Diferentes expertos en metodología nos ilustran al respecto.

Identificar los *antecedentes de investigación* es establecer el *estado del arte* del objeto bajo estudio. Esto no se encuentra en libros de texto ni revistas o publicaciones similares. Se encuentra sólo en dos fuentes: reportes de investigación y tesis publicados en los últimos cinco años. *Lo que nos interesa es comenzar lo que Mario Bunge llama: la ruptura epistémica. Romper un lenguaje disciplinar en un lenguaje de investigación.*

La búsqueda debe ser de alto espectro, si sólo se busca en nuestro país los resultados serán pobres, ahora es cuando el poder de la Internet y de las bases de datos de conocimiento son útiles. Buscar en Proquest, EBSCO, Emerald Insight, etcétera, es lo conducente. Necesitamos saber cómo se ha abordado nuestro objeto de estudio, qué metodologías,

métodos y técnicas se han aplicado principalmente, cuáles son los últimos hallazgos al respecto, obviamente qué variaciones y detalles existen sobre una línea de investigación acerca de tal objeto de estudio.

Si identificamos estos elementos en investigaciones recientes, nuestra mente y nuestro discurso empiezan a llenarse de nociones relacionadas con la investigación de nuestro tema, ayudando así, a fijar nuestra visión con un sentido de investigación.

- De cualquier forma existe un objetivo primario, y por eso es que su ausencia es dolorosa, saber si la investigación que realizamos no es en realidad un tema ya conocido y tratado por otros investigadores en la comunidad; conocer las lagunas, omisiones o recomendaciones que sobre el objeto de estudio se hayan hecho últimamente. Estos puntos nos ayudan a darle una dirección adecuada a nuestro propio trabajo.

El número de trabajos a revisar y a reportar es una decisión negociada entre el tesista y su director de tesis, por cada uno se citan: *Los datos del autor y trabajo correspondientes, los elementos del planteamiento del problema de investigación (objetivo, pregunta de investigación e hipótesis), el marco metodológico, y los principales resultados.* Al final del inciso se debe concluir el aprendizaje logrado de esta investigación documental. ¿Existe la oportunidad de profundizar en el estudio de ese tema?, ¿existen lagunas o huecos de conocimiento por llenar?, ¿podemos dar un nuevo enfoque al estudio de ese tema? y algo más, la posibilidad de emparentar disciplinas como la AP con temas jurídicos, con psicología de las organizaciones, con la gestión del cambio y toda una gama de quehaceres aledaños al administrador público.

Justificar el estudio con razones o motivos que no son de investigación

Un punto más en el planteamiento del problema es la *justificación de la investigación*, nuevamente aquí se presenta la oportunidad de hacer la ruptura epistémica o erróneamente seguir trabajando como experto en el tema.

Hemos revisado docenas de trabajos de tesis donde la justificación se relaciona con el problema que existe con el sesgo laboral, organizacional, social, presupuestario, jurídico; ése no es el punto, de hecho, esa problematización ya fue desarrollada en la introducción del proyecto.¹⁶ Lo que se busca es justificar el desarrollo de la investigación, en el caso de una tesis, se busca la aprobación por un comité dictaminador; en el caso de un proyecto de investigación profesional, la justificación permite obtener los recursos y financiamiento para su desarrollo. Una de las formas más claras y sencillas de hacerlo es atándose a una clasificación de rubros que establezcan el por qué y el para qué del desarrollo. Existen diversas propuestas, una de las más socorridas es la que relaciona estos rubros: *Conveniencia social*, *Valor teórico*, *Valor metodológico*, *Viabilidad de la investigación* (Hernández, Fernández y Baptista). Observe el siguiente ejemplo.

1.2. Justificación

Con base en Hernández, Fernández y Baptista (2001, p. 14-15) recuperamos los conceptos de Russell Ackoff para justificar el desarrollo de esta investigación:

Conveniencia. Derivado del cambio continuo que sufre la sociedad y por ende las organizaciones públicas, es necesario contar con un modelo organizacional innovador que encamine a las instituciones públicas a conseguir su misión y visión por medio de la implementación de herramientas, tal es el caso del modelo de la Nueva Gerencia Pública que proporciona a los líderes la capacidad de sobresalir bajo circunstancias de dificultad o conflicto. Tomando iniciativas cuando existe una inercia, retan el orden establecido, asumir riesgos y triunfan en medio de la confusión, son algunos de los retos que deben enfrentar las personas a cargo de las organizaciones.

Relevancia social. Al concluir el estudio se verán favorecidos los directores generales, gerentes, jefes de departamento y todos los trabajadores de base que laboren dentro de las organizaciones del

16 Lo que mostramos en el protocolo como *Magnitud y Trascendencia*.

sector público, ya que la nueva estrategia debe ser comunicada de manera adecuada a todos los niveles organizacionales, responsables de hacer realidad un ideal y, facilitar los recursos para dirigir las acciones hacia esta finalidad. Durante este proceso, se debe movilizar a las personas y canalizar sus energías, hacia la consecución de los nuevos objetivos propuestos. Esta canalización y movilización solamente la logran verdaderos líderes, quienes comunican, inspiran, movilizan y recompensan comportamientos alineados con las nuevas metas propuestas, logrando cambiar finalmente lo que las personas piensan para convertir en hechos, aquello que en algún momento fue un ideal.

Implicaciones prácticas. Mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas, por medio de la aplicación de la Nueva Gerencia Pública y su principal herramienta: liderazgo. Estos factores deben ajustarse a la estrategia organizacional. Para innovar, los líderes deben neutralizar los anticuerpos organizacionales que matan las buenas ideas porque estas son diferentes a las normas y protocolos existentes. Una forma efectiva de neutralizar estos anticuerpos es mediante la generación de métricas e incentivos que logren que las cosas cambien y posteriormente, recompensar el cambio.

Valor teórico. La elaboración de un estudio que refleje el impacto e influencia que tienen la aplicación de la Nueva Gerencia Pública y el liderazgo dentro de las organizaciones del sector público puede resultar de suma utilidad para los aquellos que dirigen las grandes organizaciones públicas. Si bien es cierto que se han presentado diversas investigaciones referentes al liderazgo y Nueva Gerencia Pública, pero cada estudio ha sido por separado no hay una interacción entre estos tres elementos, aún existe un espacio que cubrir, el cual se pretende llenar con este trabajo.

Utilidad metodológica. El modelo de la Nueva Gerencia Pública (incluyendo su instrumento principal el liderazgo) incorpora bases que se consideran fundamentales: la gestión del conocimiento, la argumentación y comunicación estratégica. El liderazgo

considerado como la base fundamental de la conducción estratégica, no es visto desde la apropiación jerárquica sino desde el despliegue de las capacidades individuales con relación al conjunto, así como desde la perspectiva del conocimiento.

Viabilidad de la investigación. Es viable realizar este proyecto de investigación, ya que se cuenta con los recursos materiales y humanos para su desarrollo, asimismo de que se cuenta con el tiempo necesario para concluir el proyecto de investigación¹⁷ La justificación, sobre todo, debe ser clara y específica en las aportaciones del estudio, en nuestro caso, al crecimiento de la ciencia administrativa.

Anular el planteamiento del problema en el reporte de investigación

En los casos de la investigación tecnológica y resolutive en AP, existen distintas metodologías para buscar soluciones a los problemas y necesidades planteados. Muchas de ellas como la reingeniería, la implementación de procesos, los modelos de calidad total inician sus intervenciones con un diagnóstico o bien, planteando un problema; pero puede usted estar seguro de que todos los casos son distintos.

Observe el siguiente diagrama donde comparamos el *planteamiento de un problema* entre la Metodología de la Investigación y el Modelo de Reingeniería de Texas Instrument Inc. (Hammer); como se deduce, las similitudes son mínimas. Citamos este ejemplo para entender, que aunque exista un inciso o tema X que luzca familiar por nuestro desarrollo académico o profesional, en el caso de la investigación, el contenido puede ser diametralmente diferente. Reconocer las diferencias entre metodologías es vital para el nuevo investigador.

17 Serrano pp. 20-21.

Cuadro 3. Planteamientos: Problema de Investigación vs. Problema de Reingeniería

Planteamiento del Problema.

- Magnitud y Trascendencia.
- Antecedentes de Investigación.
- Pregunta de Investigación.
- Objetivo de la Investigación.
- Hipótesis.
- Justificación de la Investigación.
- Descripción del capitulado.

Planteamiento del Problema.

- De acuerdo a la sintomatología y a las oportunidades, se desarrolla un caso para el cambio.
- Se identifican el alcance y la escala del proyecto.
- Se identifican los actores del proceso: el promotor ejecutivo, el campeón del proceso, el comité directivo y el líder del equipo.
- Se desarrolla un plan de proyecto que contemple los requerimientos de tiempo y recursos.

La inclusión de los rubros especificados en el planteamiento de un problema de investigación es rigurosa, de otra manera, el valor que ofrece la investigación es incierto. La desaparición completa de este capítulo en el reporte final es un error de los más graves que hemos atestiguado. Si se omiten los elementos que plantean el problema de investigación, el revisor de una tesis o lector de un reporte final nunca estará enterado de qué es lo que se planteó al principio de la investigación, por qué se planteó así y finalmente, si los resultados mostrados, en realidad responden a las necesidades o los problemas de conocimiento originalmente establecidos.

El *Planteamiento del Problema* es sinónimo de *Introducción* en un reporte de investigación; sin embargo, nunca debe confundirse este inciso con la introducción de cualquier otro tipo de trabajo como ya estipulamos. Por lo que esa idea que muchos conocemos de que “la introducción se redacta hasta el final del trabajo” es totalmente incorrecta en este caso. La introducción de una investigación o planteamiento del problema es lo primero que se debe de tener para continuar con los pasos subsiguientes. Acaso el inciso 1.7, es el único punto que realmente se escribe

hasta el final del trabajo, dado que contiene la descripción del contenido del capitulado completo.

Ausencia del capítulo III, la metodología

Este asunto es tan grave como el inciso 4.4. Como se trató en los fundamentos de este documento, la metodología tiene relevancia primordial en el desarrollo de una investigación, ya sea como protocolo genérico o como un capítulo específico (normalmente el tercero). En las tesis de corte positivista, le permite a cualquier investigador realizar el experimento o estudio, siguiendo las instrucciones precisas del estudio original con objeto de validar, mejorar, refutar hipótesis, teorías o resultados. En las investigaciones de corte dialéctico, demuestran procesos singulares y únicos que de igual manera para la comunidad interesada en un objeto de estudio y sus pormenores, son de gran utilidad.

Dice Raúl Rojas Soriano que:

La manera como se concibe la realidad guía a los procesos concretos de investigación (Rojas 98).

Esto es totalmente cierto, la manera en que usted visualice el problema de investigación, determina los medios epistemológicos y metodológicos para la consecución de los resultados. Así se forma la columna vertebral de la investigación. Ya hemos presentado de manera sucinta los pormenores que debe contener este capítulo; sin embargo, nos interesa profundizar un poco en el primer subinciso del mismo, *el tipo de investigación*, con objeto de comprender la importancia de la inclusión de estos puntos y ofrecer una clasificación propia de los tipos de investigación en la ciencia administrativa.

Cada autor, cada metodólogo, incluso cada investigador puede sugerir o utilizar una taxonomía de investigación. Nosotros nos atamos a la taxonomía de los doctores Donald R. Cooper, de Florida Atlantic University y Pamela S. Schindler, de Wittenberg University. Esta es una taxonomía propia de la ciencia administrativa con corte cuantitativo. A saber:

Diagrama 5. Taxonomía para la Ciencia Administrativa (Cooper y Schindler)



Establecimos que existen la investigación pura o básica y la investigación aplicada o tecnológica, para el caso de la administración nos centramos en la segunda, en el desarrollo de investigación para obtener productos de aplicación en las organizaciones. Enseguida, dependiendo del grado de cristalización del planteamiento del problema de una investigación aplicada, ésta puede dividirse en investigación exploratoria o en investigación formal.

- Los estudios exploratorios se dan cuando el investigador carece de una idea clara sobre la problemática que encontrará durante el estudio. Se desarrollan cuando el objeto de investigación es nuevo o vago, con objeto de aprender sobre el dilema al que se enfrenta. Se da tanto en aproximaciones cualitativas como cuantitativas. Debido a la presión de las instituciones y de los patrocinadores, los investigadores ponen menos atención en estos estudios de la que merecen.

- Los estudios formales son estructurados, con el establecimiento claro de hipótesis o preguntas de investigación. Las técnicas conforman una plétora de opciones y subclasificaciones de estudios.

Siguiendo la línea de los estudios formales, podemos visualizar cuatro grandes aproximaciones. Las tres primeras se asocian con estudios descriptivos; la cuarta con estudios de relaciones causales. Esto se relaciona principalmente con el propósito del estudio.

Los estudios descriptivos tienen estos objetivos:

1. Describen el fenómeno o las características de la población
 2. Estiman la proporción de una población que tenga ciertas características
 3. Descubren asociaciones entre las diferentes variables. Los estudios descriptivos se relacionan con preguntas univariadas y multivariadas; y con hipótesis que cuestionan sobre: tamaño, formato, distribución, existencia de una variable o grupo de ellas.
- Los estudios causales descubren y miden las relaciones causa-efecto entre variables. Significa que el trabajo del investigador busca conocer cómo una variable afecta o es responsable por cambiar otra variable. Considerando las posibles relaciones tenemos: Relaciones simétrica, recíproca y asimétrica.

Los estudios experimentales y los diseños *ex post facto* pertenecen al tipo de estudios causales.

- Los estudios experimentales cuando prueban hipótesis causales, buscan estos tipos de evidencias:
 1. Covariación entre A y B
 2. Orden temporal de eventos moviéndose en la dirección hipotética
 3. Ninguna otra variable causa B.

En adición a las tres condiciones dadas, la hechura e inferencia exitosas de los diseños experimentales deben cumplir con otros dos requerimientos: el primero es control. Todos los factores excepto el independiente deben permanecer constantes y no confundirse con otras variables. Enseguida, debe existir una asignación de sujetos a los grupos hecha al azar.

- Los estudios *ex post facto* son estudios que no pueden ser llevados a cabo experimentalmente bajo la manipulación de variables. En lugar de controlar la exposición de una variable experimental, se estudian los sujetos que han sido expuestos al factor independiente y a quienes no lo han sido. Este es el caso de muchos fenómenos en la AP.

Es posible deducir la gran laguna que se abriría al no definir el tipo de investigación de que se trate. Los tipos de investigación dan paso a la instrumentación para resolver el problema de la investigación; es decir, cómo se alcanzará el objetivo, cómo se responderá a las preguntas de investigación y finalmente, cómo se reunirá evidencia para aceptar o rechazar la hipótesis expuesta. Si además los otros incisos tampoco existieran, difícilmente hablaríamos de verificabilidad, rigurosidad y sistematización que son las características propias de una investigación.

Ausencia de la operacionalización de las variables

Este hallazgo anómalo en realidad también es parte de los incisos anteriores; sin embargo, por su singularidad requiere ser tratado aparte. La técnica de operacionalización de variables o de hipótesis, o incluso de objetivos es desde nuestra perspectiva, *la madre de todas las técnicas*.

Esta técnica permite prepararnos para medir y evaluar, y en consecuencia es sistémica, controla y predice. Esta técnica permite manejar la complejidad de las variables o constructos que son objetos de investigación y que están contenidos dentro de las hipótesis de investigación, las preguntas y por supuesto los mismísimos objetivos. Sabemos que la técnica consiste en los siguientes pasos (Babbie) (Hernández, Fernández y Baptista):

1. Se identifica con precisión la variable o constructo a medir.
2. Con base en el marco teórico, contextual o jurídico se establecen los aspectos fundamentales en los que se refleja la variable. Estos se denominan *Dimensiones*, algunos autores los llaman *Categorías de Análisis*. Además de identificarlos, es necesario conceptualarlos y dar la referencia de su origen.
3. Para cada dimensión es necesario establecer los *indicadores* que miden o definen operacionalmente las dimensiones. Estos *indicadores* también son llamados *reactivos* o *ítems*. La manera de instrumentarlos dependerá de la técnica que se quiera utilizar, cuestionarios, entrevistas, escalas, bitácoras de campo, listas de verificación, etcétera.

La importancia para la AP de la operacionalización de variables va más allá de la investigación. *Es parte integral del desarrollo organizacional público*. Estoy seguro que usted ya puede deducir que esta técnica es el origen de los sistemas de medición actuales de nuestro gobierno. Se relaciona por ejemplo, con la técnica de la Matriz del Marco Lógico; con el Sistema de Evaluación del Desempeño, (SED); con el Programa para un Gobierno Cercano y Moderno y muchos otros proyectos y programas. También puede deducir que muchos de los fracasos, simulaciones, procesos fallidos, seguimiento inconcluso y disturbios similares en las tareas y funciones de nuestro gobierno se deben al desconocimiento o mala aplicación de esta técnica.

Una pregunta que acostumbro hacer a mis colegas en estudios de posgrado es la siguiente: ¿En qué tareas de la administración pública podría aplicar el análisis VDI u Operacionalización de Variables?¹⁸ Una respuesta muy significativa la da Alexis Arnulfo Villegas Mayorga.¹⁹

Una de las principales es que de acuerdo con las investigaciones de sesgo positivista, diversas áreas de la Administración Pública pueden

18 Personalmente yo llamo a esta técnica el Análisis VDI; variable, dimensión, indicador.

19 Estudiante de la Maestría en Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública.

y deben convertirse en objeto de estudio de diferentes técnicas de investigación científica que ampliarán el conocimiento específico y tecnificado sobre un universo casi inagotable de temas.

Siempre es más fácil conocer los alcances de un área específica de las ciencias aplicadas o de las ciencias sociales a través de un ejemplo, el cual sería el siguiente. Prácticamente todas las áreas de la administración pública están compuestas por programas específicos que siguen estrategias, lineamientos, metas y objetivos. A un nivel macro el Gobierno Federal tiene un Plan Nacional de Desarrollo en el que podemos conocer el universo de propuestas para la tarea gubernamental-administrativa en los programas que estarán vigentes para un sexenio.

Por lo tanto, en el caso de un científico social interesado en investigar las condiciones de desarrollo de un programa tan importante como lo es la Cruzada Nacional Contra el Hambre, éste podrá recurrir al texto correspondiente para estudiar sus metas y objetivos en donde se encontrarán cierto número de variables que serán operacionalizadas dentro de un instrumento de medición, el cual por ejemplo, se enfocará específicamente en medir la disminución de los indicadores de “hambruna” en un grupo de poblaciones determinadas de un municipio participante de la Cruzada, en alguna entidad federativa de donde se haya escogido la muestra, para luego obtener los datos que serán sometidos a un análisis y la comprobación de las hipótesis.

En un impresionante paralelismo, podemos inferir que de la misma manera que una investigación científica depende del manejo, estudio y comprobación de sus variables para determinar el futuro de su hipótesis; de la misma forma se lleva a cabo el manejo de una política pública específica -léase en este caso la Cruzada-. Por qué de ello depende estrictamente la forma en que se “administran” sus variables originales, y en ese caso específico, el alcance de las metas, objetivos y estrategias generales y particulares.

Tal vez tendríamos que aplicar un subrayado especial en el hecho de que ciertos espacios de la AP pueden ser abordados en el estudio y operacionalización de variables, para ejecutar instrumentos de medición, porque representan poblaciones específicas en un tiempo determinado y en un universo perfectamente delimitado: redituando una muestra susceptible de estudios analíticos. Por otra parte, al recordar los conocimientos del módulo de esta maestría

correspondiente al estudio de las políticas públicas, se recuerda que hay instrumentos específicos para medir el avance de las políticas públicas aplicadas por los organismos públicos, y especialmente por la AP mexicana. De donde destacaremos que hay una creciente tendencia de los organismos de la sociedad civil -observatorios ciudadanos- para aplicarles constantes instrumentos de evaluación -encuestas, entrevistas, comparativos de estadísticas, etc.- que les facilitan la medición cuantitativa de los resultados alcanzados por las dependencias gubernamentales. Ello en gran medida también aprovecha el estudio y manejo de las variables del trabajo gubernamental en universos específicos: como en este caso el universo de las políticas públicas.

En otra línea de trabajo, investigadores que también son consultores han llegado a desarrollar casos específicos de VDI, por ejemplo el análisis PEST que analiza cualquier fenómeno humano, donde las dimensiones son: la política, la económica, la social y la tecnológica; y los indicadores se adecuan a cada contexto a revisar. Otro más es el famoso *Balance Scorecard* (BSC), de los doctores David Norton y Robert Kaplan, cuya variable es *el desempeño de una organización*, y se especifican cuatro dimensiones: la dimensión financiera, la dimensión de procesos sustantivos internos, la dimensión del aprendizaje y crecimiento, y la dimensión del cliente. Para cada una de ellas, el BSC establece diferentes indicadores para su medición, evaluación y control (Kaplan y Norton).

No podemos terminar sin ofrecer un ejemplo de operacionalización. Recupero una muestra de un estimado maestro y comprometido investigador educativo, el doctor José María García Garduño. Esto además demuestra que cuando se domina la técnica es posible hacer variaciones en su aplicación.

Tabla 4. VDI para el constructo "Integración Escolar" (García) Conclusiones

Variable	Definición	Dimensiones	Indicadores
Integración escolar	Grado de aceptación de la comunidad escolar regular para aprender y convivir con niños especiales	Interés y voluntad por aceptar niños especiales en su Institución	1. ¿Desde hace cuanto tiempo se realiza integración escolar en este Centro? 2. ¿De quién fue la iniciativa? 3. ¿Cuales fueron las estrategias para llevar adelante este proceso?
		Sensibilización y preparación para trabajar con niños especiales dentro de un aula regular	1. ¿Cómo es su perfil de formación para trabajar con estos niños? 2. ¿Qué adiestramiento ha recibido? 3. ¿Cómo planifica y evalúa las actividades con estos niños? 4. ¿Qué estrategias de integración práctica?
		Información y opinión sobre el proceso de integrar niños especiales en aulas regulares	1. ¿En qué medida ha sido informado sobre el proceso de integración escolar que adelanta la escuela? 2. ¿Cuáles son a su juicio los aspectos favorables de la integración? 3. ¿Cuáles son los obstáculos o dificultades de este proceso?

En el espíritu del ser humano encontramos varias características que hacen de él y de ella un ser especial entre todos los que conforman la diversidad de la vida en nuestro planeta. Por ejemplo, el deseo de conocer, de saber, de experimentar. Pero, aunque la semilla sembrada se supone igual para todos, la experiencia nos dice que no sucede así la cosecha de tal siembra. Sólo un reducido grupo de hombres y mujeres llega a la comprensión y explicación últimas de los hechos que toman lugar en la realidad; sólo un pequeño grupo conoce y aplica las herramientas

que le permiten aprehender el mundo de manera fehaciente. Son pocos los que llegan a formar parte de una comunidad de investigación.

El gran maestro José Vasconcelos dijo:

...no hay más que dos clases de hombres, los que destruyen y los que construyen. Haced de la educación una cruzada y un misticismo; sin fe en lo trascendental no se realiza obra alguna que merezca el recuerdo...²⁰

Es indudable que el investigador en AP pertenece al segundo grupo. En el rol del guía (llámese director, lector, revisor) la responsabilidad es mayúscula por tener a nuestro cargo labores de formación. En el rol del tesista, la oportunidad es infinita por la posible aportación a hacer al campo de la AP y que puede conducir al nacimiento de una vocación por la investigación y la ciencia. En los dos papeles, una actuación impecable es la expectativa. Evitar caer en errores como los presentados o cualquier otro es nuestra responsabilidad y obligación.

Así pues, la investigación se convierte en la herramienta del desarrollo de la humanidad, de las organizaciones y de los gobiernos. Como investigadores, tenemos compromisos contraídos por la oportunidad de poseer tal competencia. Finalmente, todo aquello que nazca en la investigación deberá sostenerse con un acento crítico, moral, íntegro, buscando el beneficio del ser humano.

20 Sin referencia.

Referencias bibliográficas

Babbie, Earl. *Fundamentos de la investigación social*. México: Thomson, 2000.

Bunge, Mario. *La investigación científica*. México: Siglo XXI Editores, 2009.

Cooper, Donald R y Pamela S Schindler. *Business Research Methods*. New York: McGraw Hill, 2005.

Cruz, Mauricio. *Administración Pública*. Curso en línea. Colombia: Universidad Nacional Abierta y a Distancia, 2011.

Daft, Richard. *Organization Theory and Design*. San Francisco: South-Western College Pub, 2003.

Del Castillo, Mancebo. *El administrador y su entorno dentro de la administración*. México: LIMUSA, 1997.

Ferreiro, Ramón. *Estrategias didácticas del aprendizaje cooperativo*. México: Trillas, 2009.

García, José María. "Cómo diseñar instrumentos de investigación: Una guía para principiantes". *Órgano del Centro de Didáctica* (1992): 2-4.

Garcíacastillo, Rafael. "Epistemología de la Administración". *Gestión y Estrategia* (1997): 25-32.

Hammer, Michael. *Beyond reengineering*. New York: HaperCollins, 1996.

Hernández, Roberto, Carlos Fernández y Pilar Baptista. *Metodología de la Investigación*. México: McGraw Hill, 2010.

Kaplan, Robert S y David P Norton. *Alignment*. New York: Symnetics, 2000.

Mardones, José Manuel. *Filosofía de las ciencias humanas y sociales*, México: Distribuciones Fontamara, 1995.

McGregor, Douglas. *El lado humano de las empresas: aplique la teoría "Y" para lograr un manejo eficiente de su equipo*. México: McGraw Hill, 2006.

Rojas, Raúl. *Métodos para la investigación social: Una proposición dialéctica*. México: Plaza y Valdés, 2005.

Serrano, Jazmin. "La Nueva Gerencia Pública como motor del cambio en la Administración Pública Mexicana y su conexión con el liderazgo: un estudio mixto", Tesis de Maestría. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.

Suárez, Vicente. "Metodología de la Investigación". Maestría en Administración Pública en Línea. México: INAP, 2012.

—. *The human side of the enterprise by D. McGregor: Summary*. Reporte parcial doctoral. Guadalajara: UVM, 2011.

Tashakkori, A y C Teddlie. *Mixed methodology. Combining qualitative and quantitative approaches*. Thousand Oaks, Ca: Sage Publications, 1998.



Fiscalización, Transparencia y Rendición de cuentas.

Se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2014
en los talleres de D3 Ediciones, S.A. de C.V.,
Super Avenida Lomas Verdes 2560-306,
Lomas Verdes, Naucalpan, Estado de México.
Se tiraron 1,000 ejemplares en papel cultural de 75 grs.



**COMISIÓN DE
VIGILANCIA
DE LA ASF**

UEC

