



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO



CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO

“LA GOBERNANZA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO”

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GOBIERNO Y ASUNTOS PUBLICOS**

**PRESENTA
FRANCISCO ZAVALA CARMONA**

**TUTOR ACADÉMICO
DR. JAIME ESPEJEL MENA**

**TUTORES ADJUNTOS
DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ
DR. ENRIQUE MORENO SÁNCHEZ**

TEXCOCO, ESTADO DE MÉXICO, JULIO DE 2016.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
CENTRO UNIVERSITARIO UAEM TEXCOCO
Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

DICTAMEN PARA LA AUTORIZACIÓN DE GRADO DE MAESTRÍA

Texcoco, Estado de México; 03 de mayo de 2016.

TÍTULO DE PROYECTO: La gobernanza y la rendición de cuentas en México

MAESTRANTE: Zavala Carmona Francisco

DICTAMEN:

NÚMERO DE REVISIÓN: 7

- RECHAZADO
- SUJETO A MODIFICACIONES
- ACEPTADO CONDICIONADO
- ACEPTADO

OBSERVACIONES GENERALES:

Deberá precisar sólo dos variables como objeto de estudio, la recomendación es omitir un capítulo para evitar la dispersión de estas.

Destacar la hipótesis en la introducción.

Mencionar con claridad las referencias de los cuadros y gráficas.

TUTOR ACADÉMICO

TUTOR ADJUNTO

TUTOR ADJUNTO

Dr. Jaime Espejel Mena

Dr. José Juan Sánchez González

Dr. Enrique Moreno Sánchez

AGRADECIMIENTOS

A mi gran Dios. Porque nunca me ha soltado de su mano y siempre conmigo.

A mis padres Armando y Sofia. Por su intenso amor y apoyo.

A mis hijos. Armando, Toño, Sofi, Reni y Nene, por ser el motivo principal de superación y orgullo, simplemente los amo con toda mi alma.

A mi mujer. Por estar en las malas y en las peores, eres mi mayor reto y por eso te amo mi Nadia.

A mi gran familia. Hermanos, suegros, cuñados, tíos, sobrinos, compadres por ser una insuperable fuente de inspiración.

A mi alma mather, por darme la confianza y la oportunidad de seguir formándome para ser un mejor ciudadano.

A mis maestros y compañeros de aula. Por su paciencia y apoyo.

A mis tutores académicos. Porque sin su luz y guía, jamás hubiera culminado esta etapa de mi vida.

A mis amigos y ciudadanos. Qué siguen manteniendo la confianza en un servidor como instrumento transformador social.

Sin duda pudiera dedicarle este trabajo a mucha gente, que amo y respeto, pero siguen siendo mi principal motor y fortaleza mis hijos.

DEDICATORIA

Con todo mi amor, respeto y cariño a mis hijos Armando Francisco, Juan Antonio, Laura Sofía, Renata Alondra e Irene, pero sobre todo a la mujer que decidió estar conmigo en las buenas y las malas Nadia Brissei Juárez Ramos. Mi gran y hermosa familia.

LOS AMO.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| CAPÍTULO PRIMERO. LA GOBERNANZA | 6 |
| 1.1 Sistema político, gobernabilidad y gobernanza | 6 |
| 1.2 La gobernanza en países avanzados y emergentes | 13 |
| 1.2.1 La despolitización de la política en la democracia..... | 14 |
| 1.2.2 Estado: Democracia y legitimidad en la gobernanza..... | 18 |
| 1.2.3 Las instituciones de rendición de cuentas | 21 |
| 1.3 La gobernanza y las instituciones internacionales | 24 |
| 1.3.1 Propuestas del Foro por una Nueva Gobernanza Mundial..... | 24 |
| 1.3.2 La Organización de las Naciones Unidas y la gobernanza mundial..... | 27 |
| 1.3.3 La promoción del ‘buen gobierno’ por el Banco Mundial | 28 |
| 1.3.4 La implementación de la gobernanza en el Fondo Monetario Internacional. | 31 |
| 1.3.5 Los principios de la gobernanza de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos..... | 32 |
| 1.4 Indicadores de desempeño internacionales para la gobernanza | 36 |
| 1.4.1 Análisis de indicadores internacionales..... | 38 |
| CAPÍTULO SEGUNDO. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO: UNA PERSPECTIVA POLÍTICA..... | 65 |
| 2.1 La Nueva España (1521-1821) | 68 |

| | |
|--|-----|
| 2.1.1 La institución de rendición de cuentas en la Nueva España: La herencia extranjera..... | 68 |
| 2.1.2 Las instituciones europeas en la Nueva España | 72 |
| 2.2 Siglos XIX y XX | 75 |
| 2.2.1 Estado y política | 75 |
| 2.2.2 Principales características de la intervención del Estado en la política | 82 |
| CAPÍTULO TERCERO. SISTEMAS POLÍTICOS Y DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN AMÉRICA Y EUROPA..... | |
| 3.1 El régimen político democrático | 93 |
| 3.2 El control político mediante la división de poderes | 96 |
| 3.3 El control político mediante la rendición de cuentas..... | 100 |
| 3.3.1 Modelos institucionales de rendición de cuentas en el mundo..... | 106 |
| 3.3.2 La Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior | 110 |
| 3.3.3 Declaración de México sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores | 113 |
| 3.4 Gobernanza, rendición de cuentas y corrupción | 114 |
| CAPÍTULO CUARTO. SIGLO XXI: POLÍTICAS PÚBLICAS Y EVALUACIÓN DEL ESTADO MEXICANO..... | |
| 4.1 Evaluación de las políticas públicas | 122 |
| 4.2 Fragmentación de la Política de Combate a la Corrupción | 129 |
| 4.2.1 Mecanismos de control interno y externo | 129 |

| | |
|--|-----|
| 4.3 Fortalecimiento de la Administración Pública | 146 |
| 4.4 Hacia la gobernanza y el buen gobierno | 148 |
| 4.5 Indicadores de desempeño | 154 |
| CONCLUSIONES..... | 166 |
| PROPUESTA | 169 |
| Referencias | 172 |
| Consultas en línea..... | 178 |
| Marco jurídico y normativo | 188 |
| Índices e indicadores..... | 190 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | |
|--|---|
| Cuadro 1.1. Algunas definiciones de gobernanza | 8 |
| Cuadro 1.2. Características de la acción pública | 12 |
| Cuadro 1.3. Algunos problemas y soluciones de los Estados | 13 |
| Cuadro 1.4. Formas de gobierno..... | 15 |
| Cuadro 1.5. Principios de la gobernanza corporativa de la OCDE | 34 |
| Cuadro 1.6. Clasificación de indicadores internacionales por sub-indicadores | 40 |
| Cuadro 1.7. Detalle de indicadores líderes, indicadores y sub-indicadores | 41 |
| Cuadro 1.8. Índice de percepción de la corrupción, 2012 | 48 |
| Cuadro 1.9. Oficinas legislativas de análisis del presupuesto, 2000, 2003 y 2007 | 53 |
| Cuadro 1.10. Índice de calidad institucional, 2012 | 57 |
| Cuadro 1.11. Índice de competitividad internacional, 2011 | 58 |
| Cuadro 1.12. Participación en elecciones, 2011 | 59 |
| Cuadro 1.13. Índice de mejor vida, 2013..... | 61 |
| Cuadro 1.14. Índice de planeta feliz, 2012 | 63 |
| Cuadro 1.15. Índice de integridad pública, 2011 .. | ¡Error! Marcador no definido. 64 |
| Cuadro 2. 1.Reformas constitucionales y legislativas de la institución de control externo | 68 |
| Cuadro 2. 2. Reformas constitucionales y legislativas de la Institución de control interno | ¡Error! Marcador no definido. 2 |
| Cuadro 3. 1. Características principales de los regímenes políticos | 95 |
| Cuadro 3. 2. Marco político de los Estados americanos y europeos..... | 99 |
| Cuadro 3. 3. Criterios normativos de la rendición de cuentas | 104 |
| Cuadro 3. 4. Modelos institucionales de rendición de cuentas en el mundo | 107 |
| Cuadro 3. 5. Modelos de rendición de cuentas en América y Europa..... | 108 |
| Cuadro 3. 6. Tipos de instituciones de rendición de cuentas por continente..... | 110 |
| Cuadro 3. 7. Organizaciones de rendición de cuentas integrantes de la INTOSAI | 111 |
| Cuadro 3. 8. Principios básicos de la INTOSAI para la fiscalización..... | 113 |
| Cuadro 4. 1. Cambios y adiciones a la legislación de rendición de cuentas | 127 |

| | |
|--|-----|
| Cuadro 4. 2. Reformas aprobadas por la Cámara de Diputados para fortalecer la rendición de cuentas, 2012 | 128 |
| Cuadro 4. 3. Comparativo de la orientación de las instituciones de rendición de cuentas..... | 131 |
| Cuadro 4. 4. Medios de impugnación a la rendición de cuentas, 2007 y 2008 ... | 135 |
| Cuadro 4. 5. Proceso de prevención | 138 |
| Cuadro 4. 6. Proceso de detección | 140 |
| Cuadro 4. 7. Procesos de procuración e impartición de justicia | 142 |
| Cuadro 4. 8. Índice de corrupción por Entidad Federativa, 2005-2010 | 155 |
| Cuadro 4. 9. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, 2001-2011 | 156 |
| Cuadro 4. 10. Transparencia Presupuestaria en México, percepciones por variable | 157 |
| Cuadro 4. 11. Índice de transparencia de la disponibilidad de la información fiscal, 2011-2012 | 160 |
| Cuadro 4. 12. Evaluación general de la fiscalización superior, 2009 | 163 |
| Cuadro 4. 13. Confianza en las instituciones de países de América Latina, 1996-2010 y 2011..... | 164 |
| Cuadro 4. 14. Índice de confianza en las instituciones de México, 2008-2012 ... | 165 |

ÍNDICE DE ESQUEMAS

| | |
|--|-----|
| Esquema 1.1. Relación entre sistema político, gobernabilidad y gobernanza | 10 |
| Esquema 1.2. Relación de índices e indicadores internacionales del desempeño del Estado | 39 |
| Esquema 1.3. Barómetro global de la corrupción, 2010 | 49 |
| Esquema 1.4. Barómetro global de la corrupción, 2010 | 50 |
| Esquema 1.5. Barómetro global de la corrupción, 2010 | 51 |
| Esquema 1.6. Índice de Presupuesto Abierto, 2006-2012 | 56 |
| Esquema 2. 1. Evolución del Estado mexicano y del control estatal | 67 |
| Esquema 2. 2. Poder político y ciclos de poder en México | 76 |
| Esquema 2. 3. Control y vigilancia del patrimonio del Estado mexicano | 85 |
| Esquema 2. 4. Origen de la rendición de cuentas en México | 86 |
| Esquema 2. 5. Origen y evolución del control externo del Estado mexicano | 88 |
| Esquema 3. 1. Equilibrio político | 97 |
| Esquema 3. 2. Características del control estatal | 112 |
| Esquema 4. 1. Ciclo de las políticas públicas | 119 |
| Esquema 4. 2. Antecedentes del acceso a la información en México | 124 |
| Esquema 4. 3. Procesos evaluados de la política de combate a la corrupción, 1983-2013 | 137 |
| Esquema 4. 4. Relación de índices e indicadores regionales y nacionales del desempeño del Estado | 154 |
| Esquema 4. 5. Niveles de transparencia en las Entidades Federativas, 2011 | 161 |

ÍNDICE DE GRAFICAS

| | |
|--|----|
| Grafica 1.1. Índice de gobernanza mundial, 2011 | 42 |
| Grafica 1.2. Índice de Estados fallidos, 2007-2011 | 45 |
| Grafica 1.3. Índice de opacidad, 2009..... | 46 |
| Grafica 1.4. Barómetro global de la corrupción, 2010 | 49 |
| Grafica 1.5. Tiempo para la discusión legislativa del presupuesto en los países de la OCDE, 2007 | 54 |

Siglas y acrónimos

| Siglas y acrónimos | Denominaciones |
|--------------------|--|
| APSA | Asociación Americana de Ciencia Política (<i>American Political Science Association</i> , APSA, por sus siglas en inglés) |
| APF | Administración Pública Federal |
| ASF | Auditoría Superior de la Federación |
| CIDE | Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. |
| CHPF | Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Cuenta Pública |
| CMH | Contaduría Mayor de Hacienda |
| CVASF | Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación |
| DOF | Diario Oficial de la Federación |
| EFS | Entidad(es) de Fiscalización Superior |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FnGM | Foro por una Nueva Gobernanza Mundial |
| FOBAPROA | Fondo Bancario de Protección al Ahorro |
| IFAI | Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos |
| IMCO | Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. |
| INTOSAI | Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (<i>International Organisation of Supreme Audit Institutions</i> , INTOSAI, por sus siglas en inglés) |
| LCF | Ley de Coordinación Fiscal |
| LFRCF | Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación |
| LFSF | Ley de Fiscalización Superior de la Federación (abrogada) |
| LFTAI | Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental |
| LSPCAPF | Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal |
| NEF | Nueva Fundación Económica (<i>New Economic Foundation</i> , NEF, por sus siglas en inglés) |
| LOAPF | Ley Orgánica de la Administración Pública Federal |
| LOCMH | Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (abrogada) |
| OCDE/OECD | Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> , OECD, por sus siglas en inglés) |
| ONG | Organización(es) No Gubernamental(es) |
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| PIIC | Promoción de Intervención de la Instancia de Control |
| PGR | Procuraduría General de la República |
| PNRCTCC | Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PRAS | Fincamiento de las Responsabilidades Administrativas Sancionatorias |
| PRI | Partido Revolucionario Institucional |
| RRC | Red por la Rendición de Cuentas |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> , UNESCO, por sus siglas en inglés) |
| SCJN | Suprema Corte de Justicia de la Nación |
| SECODAM | Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo |
| SFP | Secretaría de la Función Pública |

Siglas y acrónimos

| Siglas y acrónimos | Denominaciones |
|-------------------------------|--|
| SPC | Servicio Profesional de Carrera |
| SED | Sistema de Evaluación del Desempeño |
| SHCP | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |
| SNF | Sistema Nacional de Fiscalización |
| UE | Unión Europea |
| UEC | Unidad de Evaluación y Control |

INTRODUCCIÓN

El enfoque de la elección racional (*Rational choice*) de la ciencia política considera que el máximo beneficio social sólo puede lograrse mediante la correcta interacción Estado-sociedad, la ciencia económica menciona que el máximo beneficio debe realizarse al menor costo. Tal enlace debe garantizarse mediante las instituciones políticas del Estado, en este sentido un proceso de legitimación del Estado es la rendición de cuentas, es decir se requiere que el ciudadano confíe en el gobierno. Para ello, es necesario que el Estado disminuya los niveles de corrupción y que el H. Congreso de la Unión sea un ejemplo de transparencia. En la actualidad se sabe que el buen desempeño del Estado coadyuva a lograr su legitimación y al combate a la corrupción.

En general, entendemos por rendición de cuentas la revisión métrica del cumplimiento de los objetivos de la política pública por parte de la sociedad, es decir, el desempeño del Estado. Por ende, para legitimar al Estado mediante la rendición de cuentas, el desempeño de las instituciones públicas de la revisión de las políticas públicas mediante la rendición de cuentas, deben orientarse a revisar el correcto uso de los recursos públicos.

Desafortunadamente en México, la cultura política ha engendrado problemas que impiden una rendición de cuentas eficiente. Aunque se observan avances importantes en la materia, sobre todo a fines del Siglo XX y en este siglo, los resultados indican aún una rendición de cuentas laxa, una débil división de poderes y una elevada corrupción.

Uno de los problemas centrales que le impide a México avanzar hacia una legitimación del Estado es la corrupción, la cual disminuye la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado. El Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., (CIDE) afirma que el principal antídoto contra la corrupción es la rendición de cuentas, instrumento de política que busca que la población tenga la seguridad de que las instituciones del Estado realizan correctamente su administración pública.

Desde 1824, con la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), el país ha contado con una institución de control, que es denominada actualmente Auditoría Superior de la Federación (ASF); aún con ello, las estadísticas indican que en México existe un problema muy importante de la efectividad de la rendición de cuentas para combatir la corrupción y legitimar el Estado mexicano.

La institución de fiscalización de la cuenta pública de nuestro país (perteneciente al Poder Legislativo) sólo está facultada para recomendar, y en algunos casos promover sanciones y resarcimientos, pero la rendición de cuentas implica mucho más que la actuación de una institución, implica la articulación de una red donde intervienen reglas, poderes, instituciones y la participación de la sociedad.

Ciertamente la corrupción es un problema cultural nacional e internacional; los países más avanzados (aquellos que cuentan con mayores índices de desarrollo humano) son los que presentan una corrupción más sofisticada, pero al parecer también presentan los menores impactos sociales derivados de ella. En México, por ser un país emergente y contar con una sofisticada y creciente corrupción, este problema tiene un mayor impacto social, ello implica que la población deja de recibir bienes y servicios públicos, por lo que en primera instancia se atenta contra los derechos humanos, políticos y sociales.

El país cuenta con todo un marco jurídico, instituciones, organizaciones civiles e investigadoras que han fomentado la rendición de cuentas ¿Por qué México no ha logrado una eficiente rendición de cuentas? ¿Es la institución de fiscalización de la cuenta pública la encargada de disminuir la corrupción? ¿De qué manera las políticas públicas deben ser orientadas para contrarrestar el abuso de lo público? ¿Es posible construir un sistema de rendición de cuentas que incluya la participación de las instituciones y una sociedad civil organizada?

El tema no se remite únicamente a comprobar que los registros contables sean correctos, sino a la evaluación del desempeño del Estado en alcanzar metas, objetivos nacionales y erradicar los problemas que dieron origen a una política pública, y con ello generar un valor social para la población. Se identifica al Poder Ejecutivo como el principal administrador de los recursos del erario; sin embargo, la

teoría de la división de poderes promulga que el poder controle al mismo poder, por lo que los poderes de la Unión deben tener un ámbito limitado.

La razón de la existencia del Estado es la sociedad, y es la sociedad quien debe calificar la efectividad de las políticas públicas llevadas a cabo por el gobierno. ¿Cómo implementar políticas públicas exitosas de rendición de cuentas? ¿Es responsabilidad exclusiva del Estado combatir la corrupción? ¿Es posible que las instituciones de rendición de cuentas puedan combatir la corrupción sin tener que politizarse?

Una efectiva rendición de cuentas debe eficientar el servicio público y prevenir los actos de corrupción, aplicar correctamente los recursos en lo que fueron destinados ¿Cómo lograrlo? Lo anterior sugiere un análisis de la red de rendición de cuentas y generar propuestas para lograr la eficiencia de las políticas públicas en la obtención de un valor público (impactos sociales y económicos positivos). Lo anterior es posible cuando la sociedad adquiere conciencia sobre su responsabilidad cívica y se convierte en un elemento altamente demandante.

En la investigación se presenta una medición del desempeño del Estado mexicano a través de un conjunto específico de efectos de la rendición de cuentas contra las prácticas corruptas. El presente análisis se basa en gran medida en la ciencia política, la cual facilitó la comprensión a fondo de los procesos de interacción entre el estado-sociedad, mediante la rendición de cuentas. Ella también permitió la identificación de las principales variables y factores responsables del desempeño del Estado mexicano.

Se realiza un análisis comparativo entre los resultados de las políticas de rendición de cuentas llevadas por las instituciones de algunos países avanzados y de México. Debido a la naturaleza de las variables involucradas y el tipo de investigación, el diseño de investigación atiende dos momentos: a) cualitativo: cuando se realiza un análisis sin manipular deliberadamente las variables (no determinístico) y b) cuantitativo: relación entre el objeto que se estudia y otro que toma como unidad comparativa.

Un conjunto de 20 estudios, nacionales e internacionales, son considerados como la principal fuente de índices de desempeño del Estado. Estos estudios

incluyen tanto variables cuantitativas como cualitativas sobre la política y la rendición de cuentas del Estado. Por otro lado, también se llevó a cabo una comparación de la política y la rendición de cuentas de México y de algunos países avanzados.

La presente investigación determinó que la clase política sin duda puede apoyar las medidas de rendición de cuentas, esto es posible si el Estado mexicano distingue entre política y administración. En esta tesis se concluye que si el Estado implementa una arquitectura institucional, en paralelo con una sociedad altamente participativa, la rendición de cuentas se fortalecerá. Por último, se concluye que la gobernanza, a través de principios políticos, puede servir para erradicar la fragmentación que hay en la implementación de las políticas públicas.

En general, esta investigación encontró que una rendición de cuentas sólida, puede sentar las bases para que la sociedad mexicana cambie su percepción del Estado. Este cambio será posible si el Congreso se dedica a revisar cuentas a profundidad.

Esta tesis afirma como supuesto, que para combatir la corrupción es necesario que la rendición de cuentas elimine la fragmentación de las políticas públicas e implemente bases para la gobernanza, lo cual sólo es posible si el Estado aplica los principios de la ciencia política: división de poderes, instituciones políticas sólidas y que se lleven a cabo medidas de política coordinada, entre otros factores.

El propósito de la investigación es presentar una postura basada en la ciencia política –enfoque de la gobernanza- en la cual se resalta la importancia de participación coordinada de la sociedad, el sector público y el privado en aspectos políticos, con la perspectiva de servir para futuros estudios sobre modelos más incluyentes de administración pública en México, orientados hacia lograr una eficiente interacción entre las instituciones y la sociedad. A través de este documento, también se aspira a sensibilizar al lector sobre la importancia de la lucha contra la corrupción en el servicio público de México.

Para ello, la estructura de la investigación se presenta en cuatro capítulos. En el capítulo primero se analiza la contribución de la ciencia política en el contexto de los sistemas políticos de países avanzados y emergentes—mediante el enfoque de

la gobernanza- y se considera que la atención de las demandas de la sociedad genera gobernabilidad y sistemas políticos eficientes.

Las diversas formas de control que el Estado usa para lograr la legitimidad y el buen gobierno se revisan en el capítulo segundo. Para ello, se describen las características principales de los regímenes políticos democráticos, la importancia del control del Estado mediante el equilibrio de poderes y de la rendición de cuentas.

En el capítulo tercero, se analizan algunos de los elementos históricos más importantes de cultura política que han impedido a México tener éxito hacia lograr el buen gobierno. Aunque resultan ambiguos para un análisis detallado, sirven para explicar *grosso modo* la inestabilidad política actual del país.

La importancia de una rendición de cuentas eficiente para garantizar el equilibrio de poderes y reducir el déficit democrático se analiza en el capítulo cuarto. Se presentan también los aspectos más importantes que ha emprendido el Estado para avanzar hacia la legitimidad y democracia y los resultados de la política pública de combate a la corrupción.

Una de las conclusiones más importantes, es que se requiere mayor participación social en exigir cuentas al Estado. Esto solo se logra cuando cada habitante se concientiza que los bajos niveles de vida y de desarrollo humano pueden subsanarse si se exige al Estado regirse por principios políticos.

CAPÍTULO PRIMERO. LA GOBERNANZA

1.1 Sistema político, gobernabilidad y gobernanza

El enfoque de la gobernanza (como suele ser traducida del anglosajón *governance*) surge durante las décadas sesenta y setenta en los países que conforman la UE como una nueva forma de organización del Estado orientada hacia el “buen gobierno”.

De acuerdo con la ciencia política, la gobernanza es la forma de organización del Estado¹ en la cual se permite la participación del sector privado en las decisiones e instrumentación de la política² y tiene lugar dentro del sistema político. Tanto las contribuciones académicas como de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales³(Peters, 2003: 53) difundieron el término y ha analizado sus alcances y limitaciones. En este capítulo se analiza la utilidad teórica y empírica de la gobernanza en el contexto de los sistemas políticos de países avanzados y emergentes en la política, en el Estado y en las instituciones de rendición de cuentas.

Algunos autores han realizado esfuerzos para clasificar la gobernanza (redes, instrumentos de participación y paternario), sin embargo, todas ellas se orientan a analizar la inclusión del sector privado en las actividades del Estado, es decir, en las decisiones públicas.

El término gobernabilidad (*government*) fue desde sus inicios un término muy general y envolvente que se refiere a los efectos de la gobernanza (*governance* o gobierno) en la política, la economía y en los aspectos sociales. El empleo del término gobernabilidad se desprende de la tesis que las demandas y expectativas

¹El Estado, de acuerdo con Max Weber se considera como “una comunidad humana que reclama para sí el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un territorio determinado. El Estado es considerado *la única fuente del derecho de usar violencia*”

²Se considera que la política (Michael Oakeshott) consiste en “pensar acerca de las reglas de la sociedad civil que son incongruentes para corregirlas y poder hacerlas de aplicación general”.
Disponibile en: <http://www.monografias.com/trabajos20/pensadores-politicos/pensadores-politicos.shtml> [Fecha de consulta: 15 de marzo, 2015]

³Se considera que una institución (de acuerdo con B. Guy Peters) es el “conjunto de reglas y valores normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores.”

ciudadanas respecto del Estado son mayores que la capacidad del mismo para atenderlas, lo que genera un problema de ingobernabilidad (Closa, 2003: 486).

De la tesis surgieron diversos conceptos de gobernanza (que hace posible la gobernabilidad); los académicos y las instituciones internacionales fueron quienes más contribuciones realizaron al término.

La definición que otorga la Comisión Europea a la gobernanza se orienta a las reglas, procesos y comportamientos que inciden en el ejercicio del poder y que se basa en cinco principios: apertura, participación, responsabilidad, efectividad y coherencia. A su vez, los principios consideran los tres aspectos siguientes:

- 1) Inclusión de personas y organizaciones no gubernamentales en el diseño de las políticas públicas, lo que se considera que hará las políticas más eficientes.
- 2) La valoración del Estado respecto de la pertinencia de actuar.
- 3) La orientación de las instituciones del Estado a realizar sus funciones sustantivas.

En la academia se considera que una mejor gobernanza solucionará los problemas de gobernabilidad, es decir, la mejora en los procedimientos se reflejará en una mejor atención de las demandas sociales y en la legitimidad del Estado (Closa 2003: 487-494).

Entre las diversas contribuciones que se realizaron para explicar la gobernanza destacan las siguientes:

Cuadro 1.1. Algunas definiciones de gobernanza

| Crozier, Hungtinton y Watanuki | Guillermo O'Donnell y Adam Przeworski | Mayntz Hérítier y Scharpf | Elinor Ostrom | Patrick Le Galès |
|---|--|---|--|---|
| La distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas. | Aquel estado de un país que, por un lado, evita la regresión autoritaria y, por otro, permite avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas. | Una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo, más que por o desde el pueblo. | Gobernanza es la que determina la capacidad del gobierno para transformar las necesidades en políticas y, así establece patrones de interacción entre actores estratégicos no sesgados hacia grupos de interés (más equitativos) y que permitan la formulación e implementación de las políticas en el menor tiempo y esfuerzo posible (más eficientes). | La gobernanza es un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre. |

FUENTE: ¹http://www.robertexto.com/archivo17/gobernab_democrac.htm[Fecha de consulta: 20 de marzo, 2015], Prats (s.f.: 241), Prats (s.f.: 242), Prats (s.f.: 245) y Ruano (2002: 1), respectivamente,

Las definiciones anteriores convergen en que la gobernanza implica la acción del Estado para la atención de las necesidades de la sociedad. Es importante tener presente que debido a que el diseño de la gobernanza corresponde originalmente a países europeos, se considera que es más sencillo que la gobernanza tenga buenos resultados en éstos países avanzados.

Una característica distintiva del enfoque de la gobernanza es que considera la reducción del tamaño del Estado mediante la inclusión de redes,⁴ que implican la participación activa de dos o más grupos de actores (tanto gubernamentales como no gubernamentales) y que pueden coadyuvar al Estado en la atención de servicios, provisión de bienes y diseño de políticas públicas, con lo que se pretende lograr una mayor corresponsabilidad Estado-sociedad⁵ y una mejor supervisión de la rendición de cuentas;⁶ por tanto, en la gobernanza se otorga un papel más activo al sector privado en la política, por lo que el poder del Estado se reduce (aunque algunos advierten, como Guy Peters, que esto implica que en la práctica todos y a la vez nadie son culpables).

⁴Agustín Cerrillo i Martínez (2005) señala que en la ciencia política el uso de redes corresponde a la limitada función directiva del gobierno en la década de los años 1980 y 1990 y su existencia refleja el intento por superar estas limitaciones, al tiempo que demuestran la complejidad de las sociedades modernas.

⁵La rendición de cuentas es una responsabilidad Estado-sociedad, un derecho social y una obligación estatal.

⁶De acuerdo con Schedler (2004), el concepto *accountability* a veces se traduce como control, fiscalización o responsabilidad. La traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas. Schedler considera que los pilares de la rendición de cuentas son la información (*accountability*), la justificación (*answerability*) y la sanción (*enforcement*). Por otra parte, Schedler mencionó que el Banco mundial concibe la rendición de cuentas como una relación triangular entre la gente pobre, los proveedores de servicios de primera línea y los autores de las políticas.

La actividad del Estado (administración pública) surge como una respuesta a los proyectos nacionales, los problemas sociales y las demandas ciudadanas (tanto reales como potenciales). Esto se orienta a la adopción y ejecución de acciones del Estado. Los resultados en la sociedad redundan en un cambio de la situación política, económica y social. Todos estos elementos interactúan dentro del sistema político.⁷

La gobernabilidad del Estado se realiza en los sistemas políticos en torno a lograr la legitimidad del Estado. La legitimidad se asocia, tanto a la eficiencia del sistema electoral como a la capacidad del Estado para atender (productos, *outputs*) las demandas (insumos o *inputs*), la cual se realiza mediante la gobernanza, y que finalmente repercute en los rendimientos (eficacia y eficiencia) del sistema político.

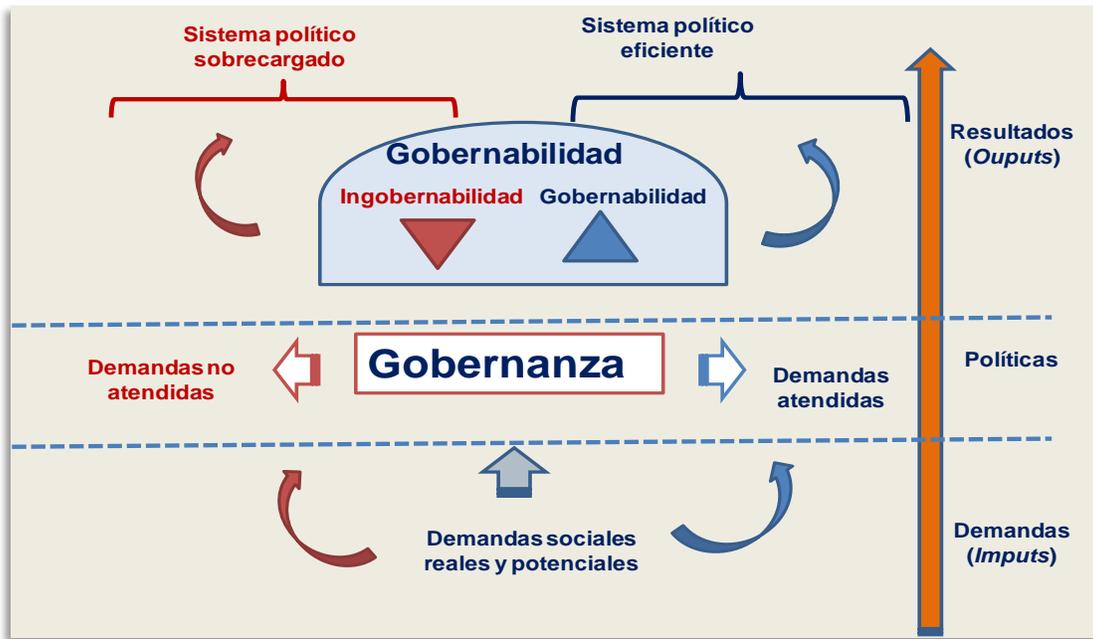
Desde el punto de vista de la ciencia política (Easton 1999: 13-28) el sistema político puede ser considerado como la inclusión de la sociedad para la mejor asignación de valores.

Para que un sistema político sea eficiente requiere que la gobernanza satisfaga las demandas sociales. Esto tiene como resultado la gobernabilidad (si las demandas son atendidas) o ingobernabilidad (demandas no atendidas). Es importante considerar que con frecuencia la atención de las demandas sociales se desfasa del tiempo de atención de las mismas, lo cual le puede restar legitimidad al Estado.

El siguiente esquema representa los efectos de la gobernanza en la gobernabilidad y en el sistema político:

⁷De acuerdo con Karl Loewenstein, el sistema político es democrático constitucional si cuenta con instituciones efectivas donde sus elementos que representan el poder se encuentren sometidos a las reglas fijas de la constitución, por lo que ésta es el dispositivo fundamental que controla el proceso del poder.
Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/27.pdf>
[Fecha de consulta: 7 de marzo de 2015]

Esquema 1.1. Relación entre sistema político, gobernabilidad y gobernanza



FUENTE: Ciosa Montero, Carlos. (2003).

La gobernabilidad tiene las siguientes vertientes:

- a) Social, relacionada con la legitimidad que la sociedad le otorga al Estado si ésta percibe que las políticas públicas se orientan a atender los problemas de seguridad nacional. En América Latina, por ejemplo, existe la percepción de que el Estado requiere atender en forma prioritaria los problemas nacionales.
- b) Política, que se refiere a la capacidad del gobierno para dirigir la sociedad (Estado de derecho, normativa y políticas públicas efectivas para garantizar la democracia).

El enfoque de gobernabilidad apunta a los problemas estructurales del gobierno democrático, lo que puede explicarse porque en algunos Estados prevalece el régimen político autoritario, y por los efectos de las políticas públicas y económicas que prevalecen de administraciones anteriores.

Para que la capacidad de gobernar se traduzca en "buen gobierno" es necesario un análisis profundo de la conducción de la política. La literatura considera que existen dos dimensiones de la gobernanza: La *estructural* y la *dinámica*, la primera hace referencia a las políticas institucionales que limitan o incentivan a los actores

en la toma de decisiones; de esta forma, la gobernanza implica diseñar un marco institucional que permita emitir información relevante para la toma de decisiones; y la *dinámica* se refiere a las acciones de los actores y las decisiones que afectan la estructura de la institución.

Desde esta perspectiva, la gobernanza compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales en la solución de los problemas de acción colectiva.

La gobernanza puede expresarse como el cambio en el proceso de gobernar en el que intervienen el Estado y el sector privado interrelacionados mediante redes, en las cuales prevalece la coordinación, la negociación y los compromisos mutuos.

Si bien la gobernanza es una propuesta innovadora, donde se prevé la participación del sector público y privado mediante redes,⁸ se debe tener presente que pueden generarse nuevos problemas. Se considera que en Europa la democracia participativa es más dinámica, lo que incide en un mejor desempeño de la gobernanza y una mejor coordinación de las redes (relación entre sector público y privado) para el diseño de políticas; no obstante, la Comisión Europea advierte que pueden presentarse factores negativos, ya que no necesariamente la gobernanza se refleja en políticas más eficientes, porque puede haber demandas encontradas, porque las redes no implican necesariamente la corresponsabilidad de acciones.

El origen del enfoque de la gobernanza ha sido estudiado ampliamente. Luis Aguilar consideró que la Sociología de las Organizaciones, la Teoría de la Elección Racional, el Neo institucionalismo y la Nueva Administración Pública han sido las formas de organización del Estado que han explicado los cambios sociales y económicos que dieron origen a la gobernanza (Aguilar, 2010: 31 y 32).

Guy Peters destacó que la Nueva Administración Pública es la antecesora de la teoría de la gobernanza (Peters, 1994) y más remotamente, el enfoque de Administración Pública Tradicional.

Los dos enfoques comparten muchas semejanzas con la teoría de la gobernanza; ésta última, de acuerdo con Peters, es la que presenta más elementos

⁸Es probable que las acciones del Estado sean más efectivas si se involucra a la sociedad, el sector público y el privado.

para una mejor rendición de cuentas del Estado. De acuerdo con Guy Peters, las características de los tres enfoques de acción pública y su incidencia en la política, el Estado y en la rendición de cuentas son las siguientes:

Cuadro 1.2. Características de la acción pública

| | Administración Pública Tradicional | Nueva Administración Pública | Gobernanza |
|-----------------------------|---|---|--|
| Política | <ol style="list-style-type: none"> 1) Politización de la administración pública mediante el sistema burocrático (dirigentes). 2) La despolitización del personal gubernamental mediante el servicio profesional de carrera (SPC) 3) Control de empleados mediante leyes, reglamentos y normativa. | <ol style="list-style-type: none"> 1) Mayor libertad de designación del personal (politización de la fuerza laboral). 2) Dirección clara de las políticas públicas, lo que hace que la rendición de cuentas tenga un carácter más interno y profesional. Se institucionaliza el papel del administrador público como político (en el diseño de políticas públicas). Liberar a los administradores y las instituciones públicas del control de los líderes políticos. | <ol style="list-style-type: none"> 1) Análisis de las propuestas de actores no gubernamentales para el diseño de políticas públicas (despolitización). 2) Se faculta de toma de decisiones a los niveles inferiores del sector público y a los clientes de las organizaciones. 3) Las decisiones se discuten y negocian previamente. |
| Estado | <ol style="list-style-type: none"> 4) Gestión de programas y toma de decisiones. 5) Administración basada en reglas, no en el mercado. 6) El Estado no es un actor autosuficiente para el manejo de la economía y la sociedad. 7) Gobierno estructurado jerárquicamente (organización piramidal). 8) La evaluación legal y del desempeño de la administración pública. 9) Equidad en el trato ciudadano. 10) Democracia acotada: la ciudadanía sólo es importante durante el proceso electoral. 11) Escasa participación de los servidores públicos en el diseño de las políticas públicas. 12) Autoridad jerárquica para el control de empleados. | <ol style="list-style-type: none"> 5) La administración del sector público se maneja de igual forma que la administración del sector privado. 6) El sector público establece mayor relación con los contratistas y los proveedores del sector privado. 7) La operación del sector público es empresarial. 8) Control de empleados mediante los incentivos financieros y la cultura organizacional. 9) Existe la libre elección de los clientes del sector público de los bienes y servicios públicos que requieren (como educación y salud). | <ol style="list-style-type: none"> 4) El Estado comparte sus actividades con actores no estatales y emplea a los servidores públicos para la implementación de programas. 5) En la gestión de programas y en toma de decisiones se considera la inclusión e interacción de actores del sector público y del privado (redes). 6) El acto de gobernar consiste en timonear la economía y la sociedad, lo que implica analizar distintos escenarios. 7) Estado no jerárquico, sino facilitador del manejo de las políticas sociales. 8) El vínculo entre el sector público y privado se realiza para brindar más y mejores bienes y servicios, lo que le brinda al Estado mayor legitimidad. |
| Rendición de Cuentas | <ol style="list-style-type: none"> 13) Rendición de cuentas ascendente (de abajo hacia arriba, es decir, de funcionarios hacia las legislaturas). 14) Escasa rendición de cuentas por el excesivo control gubernamental. | <ol style="list-style-type: none"> 10) La rendición de cuentas está basada en metas, en la planeación estratégica y en la consecución de objetivos, el papel del administrador se vuelve más político. 11) La rendición de cuentas está enfocada al desempeño del Estado y al uso de indicadores cuantitativos para medir el desempeño. | <ol style="list-style-type: none"> 9) El sistema de rendición de cuentas se debilita y se fortalece al mismo tiempo: Se debilita por la inclusión de actores no gubernamentales. Se fortalece por la colaboración de los mismos actores, lo que hace necesario un esquema de tribunal de cuentas. |

FUENTE: Peters B. Guy (1994).

1.2 La gobernanza en países avanzados y emergentes

¿Por qué se hizo necesario cambiar la forma de gobernar? Porque las características del mercado, de la sociedad y del entorno internacional de crisis financiera y económica hicieron necesario que el Estado incluyera la participación del sector privado en el diseño e instrumentación de las políticas para conservar su legitimidad, fue necesario que el Estado compartiera el poder para no perderlo.

Desde la crisis financiera de 1929 se hizo permanente la intervención del Estado en el mercado y tiempo después, en la década de los setenta, el agotamiento del modelo neoliberal y la globalización impulsaron a los Estados a orientar sus esfuerzos a atender las prioridades políticas y la macroeconomía;⁹ así cada Estado determinó sus prioridades de acuerdo con su grado de desarrollo.

Cuadro 1.3. Algunos problemas y soluciones de los Estados

Avanzados y emergentes, 1970-1990

| | Avanzados | Emergentes |
|-------------------------------|--|---|
| Problemas comunes | Crisis fiscal y financiera que originó la crisis política. Disminución de la capacidad del Estado para gobernar. Pérdida de legitimidad del Estado. Estado en crisis. | |
| Problemas específicos | El crecimiento de la producción, el aumento del empleo y la estabilidad de precios. | El crecimiento de la producción. Desequilibrio fiscal y de balanza de pagos. Escaso o nulo crecimiento del producto y persistentes aumentos de precios (estancamiento). Bajo desarrollo institucional. Prevalencia del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes. |
| Soluciones específicas | UE: Gobernanza. Reducción del tamaño del Estado Políticas de ajuste (política económica), cambios institucionales. Profesionalización del servicio público. | Nueva Administración Pública. Políticas de ajuste (política económica). Reconstrucción del Estado. Disminución de las políticas proteccionistas. Cambios institucionales. Control social. Legitimidad. Democracia. |

FUENTE: Peters, B. Guy. (1994).

⁹Son políticas económicas que incluyen la política fiscal (ingreso, gasto y deuda) y la política monetaria (control monetario, tasa de interés y tipo de cambio).

Al concluir la década de los años ochenta varios Estados se orientaron a liberar el mercado mediante la privatización de empresas públicas, lo que causó que el Estado perdiera parte de su poder y limitó la actividad directiva del mismo. El cambio de régimen de algunos estados, al pasar de autoritarios a democráticos hizo que éstos redujeran su participación, pero a la vez algunos ganaron legitimación.

Cuando un sistema político logra una democracia, pero sin construir las condiciones institucionales y técnicas de la eficacia política y técnica, también gana legitimidad, pero no la capacidad de conducción y administración.

Es importante considerar que la gobernanza surgió de la UE, en países caracterizados por un Estado estable, altos índices de desarrollo humano y una amplia participación ciudadana en los procesos electorales, por mencionar sólo algunas características, por lo que algunos autores consideran que las propuestas de la gobernanza son más fácilmente aplicables en países avanzados, que cuentan con sistemas políticos altamente funcionales.

1.2.1 La despolitización de la política en la democracia

El estudio de las formas de gobierno tuvo un inicio filosófico; el primer estudio sobre la forma de gobierno se presentó en *Los nueve libros de la Historia* (Herodoto) y *La Republica* (Platón).

En *La Republica* se consideró a la aristocracia la forma más perfecta de gobierno sobre aquellas formas de gobierno como la timocracia, la oligarquía (que surge cuando los propietarios asumen el poder político) y la democracia (gobierno de las masas), hasta la tiranía.

La obra *La política* de Aristóteles consideró las formas de gobierno divididas en dos grupos: puras (destinadas a realizar el bien de la comunidad) e impuras (que solo toman en cuenta el interés de los gobernantes y desvirtúan su finalidad):

Cuadro 1.4. Formas de gobierno

| Puras | Impuras |
|---|---|
| La monarquía, que es el gobierno ejercido por una sola persona (aquel Estado en que el poder dirigido al interés común no corresponde más que a uno solo). | <i>La tiranía</i> o degeneración de la monarquía. |
| La aristocracia, que es el gobierno ejercido por una minoría selecta (aquel Estado en que el poder se confía a más de uno). | <i>La oligarquía</i> o forma corrompida de la aristocracia. |
| La democracia, que es el gobierno ejercido por la multitud o mayoría de los ciudadanos (aquel Estado en que la multitud gobierna para la utilidad pública). | <i>La demagogia</i> que también se llama la oclocracia, que es una degeneración de la democracia. |

FUENTE: Aristóteles. (s.f.).

A la clasificación de Aristóteles se le han hecho numerosas críticas y contribuciones, señalando otras formas de gobierno. La democracia es la forma de gobierno que la ciencia política considera como la más conveniente para generar la armonía política y social.

Al respecto Robert Dahl consideró que la democracia no necesariamente ocurre en la realidad, ni ha ocurrido y es posible que no lo ocurra; pero que sí existen estructuras democráticas llamadas *poliarquía*, que en un régimen de apertura elevada con debate público; la poliarquía permite la participación de la sociedad en los aspectos políticos.¹⁰

Robert Dahl (1992) mencionó que una poliarquía considera que tanto el sistema político como el Estado deben contar con los siguientes elementos:

- 1) Para que el sistema político funcione correctamente los ciudadanos deben poder formular sus preferencias mediante la acción individual o colectiva y lograr que sus preferencias tengan la misma probabilidad de ser consideradas.
- 2) El Estado debe permitir la libertad de asociación, organización, pensamiento y expresión, el derecho de sufragio, el derecho de competir por el apoyo electoral y de contar con fuentes alternativas de información accesibles, entre otros aspectos.

¹⁰La existencia de un interés común puede hacer crecer la voluntad política de los gobiernos y gobernados.

La antítesis de la propuesta de Dahl la presentó Noam Chomsky, quien consideró que, aunque la democracia significa poder popular, en la realidad la democracia está basada en una distribución altamente asimétrica de los recursos, lo que significa poder, mas no democracia. Chomsky consideró que la poliarquía es un sistema donde solo los gobernantes toman las decisiones y es así como funcionan las sociedades avanzadas, pero no considera que eso pueda denominarse democracia.

Chomsky a la vez, se apoyó en la propuesta de John Dewey, quien afirmó que no puede existir democracia a menos que la industria, el comercio y los medios de comunicación cambien radicalmente, y en lugar de responder a estructuras de poder centralizado, respondan al control democrático. Chomsky mencionó que, en la poliarquía, los medios de comunicación venden un candidato, y que en países emergentes la ciudadanía no tiene la capacidad de discernir si el candidato que le presentan los medios de comunicación es el idóneo para gobernarlos.¹¹

En los países emergentes se prioriza la economía en detrimento de la política por falta de un sistema político sólido, mientras que en los países avanzados ocurre lo contrario. ¿Cómo se puede evaluar la eficacia, la eficiencia y la economía¹² de la política de un Estado (desempeño del Estado),¹³ ya sea avanzado o emergente?

¹¹ Disponible en: <http://www.cgt.es/descargas/SalaLectura/chomsky-medios-comunicacion.html> [Fecha de consulta: 21 de marzo, 2015]

¹² “La eficacia es un concepto ligado esencialmente al logro de objetivos. Hace referencia a la relación existente entre los objetivos propuestos, los productos o recursos aportados y los objetivos alcanzados. La eficacia consta de dos partes, una relativa a si se han logrado los objetivos de la política; y, otra, sobre si los acontecimientos deseados efectivamente han ocurrido, y si pueden atribuirse a la política aplicada. Para juzgar en qué medida los acontecimientos observados corresponden a la política se requiere efectuar una comparación. Se mide con indicadores estratégicos.

La eficiencia mide y califica el recorrido entre medios y fines; es la proporción entre la utilización de insumos, recursos, costos, tiempo y forma en la que se relacionan los fines con los medios. A mayor eficiencia más racionalidad y optimización. La eficiencia se mide con indicadores de gestión.

La economía mide el costo o los recursos aplicados para lograr los objetivos de un programa o política pública contra los resultados obtenidos implica racionalidad, es decir, elegir entre varias opciones la alternativa que conduzca al máximo cumplimiento de los objetivos con el menor gasto presupuestal posible. La principal interrogante es saber si –dentro del contexto político y social específico– los recursos han sido aplicados y utilizados de un modo económico para lograr los fines previstos. También se le conoce como valor por dinero o *valve for money*.”

ASF/AED. *Marco operativo* (2009: 158-161)

¹³ “Todo desempeño se mide por el resultado obtenido y se compara con los costos y otras circunstancias adversas que hacen improbable su realización. En virtud del desempeño se logran objetivos y metas que no se obtendrían mediante la inacción. De ahí que haya nacido una corriente académica, hoy predominante en los círculos especializados en el estudio de la acción gubernamental que se le denomina behaviorismo o conductismo que estudia el comportamiento de grupos, instituciones, procesos o sistemas. El desempeño del gobierno se relaciona con los tres tiempos simples: con el pasado para saber qué se pudo hacer y qué experiencias proporciona la historia; con el presente para hacer el máximo posible “aquí y ahora”; y con el futuro para preparar el camino de lo que falta por hacer. Por lo tanto, el desempeño del gobierno se relaciona con: Primero, alcanzar la mayor cantidad posible de cada uno de los múltiples valores que el pueblo desea ahora.

Segundo, mantener la búsqueda de estos valores lo más compatible con el futuro inmediato. Tercero, preservar y aumentar la capacidad para buscar nuevos valores y alcanzarlos.” ASF/AED. *Marco operativo* (2009: 157)

El incumplimiento de un programa económico puede ser benéfico políticamente sólo si ello genera estabilidad política (al menos en el corto plazo). En los países avanzados generalmente tienen sistemas políticos sólidos y la economía les sirve de base para afianzar el poder político, no así en los emergentes.

La gobernanza implica que el Estado debe ser incluyente, compartir el poder con otros actores, por lo que el Estado ya no es el único con poder, pero sí el que lo concentra. Tanto en países avanzados como en los emergentes, el Estado debe conservar su poder coercitivo y su facultad de generar leyes e instituciones.

La globalización transforma la política, ya que el déficit democrático y el descrédito de la política se hacen más evidentes a la comunidad internacional. Esto hace necesario que la política sea más incluyente y que las instituciones políticas se *politicen*, es decir, que cumplan con su función esencial conferida por el Estado, pero a la vez que se *despoliticen*, es decir, que sus acciones no se orienten por las decisiones personales de sus dirigentes.¹⁴

Joan Prats Catalá (Prats, 2005: 146) mencionó que los procesos que contribuyen en la crisis y cambio de la política actual son los siguientes:

- a) La política se redescubre y revaloriza al percibirse los límites de la tecnocracia. Ahora hay más conciencia de nuestros límites. Las decisiones públicas ya no se legitiman sólo en la técnica, por lo que se hace necesario el consenso.
- b) La política entra en descrédito por la inadecuación de las instituciones políticas y administrativas, que propician un marco que favorece la corrupción político-empresarial y la mala política.
- c) Los partidos políticos¹⁵ aunque están circunscritos al juego electoral, son poco relevantes a los desafíos de la gobernabilidad global y pierden el monopolio de la praxis política.

¹⁴Otro significado de politizar se refiere a dar una dimensión política a acontecimientos no políticos o para crear un ambiente de opinión triunfalista, mientras que despolitizar es despojar de significado político (o de pasiones políticas) a temas y cuestiones no políticas y que se manejen de manera más técnica y objetiva.
Disponibile en: <http://diccionario.inep.org/index.html>

¹⁵Alexis de Tocqueville consideró que "Norteamérica es la tierra de la democracia", por lo que el estudio que realizó a los partidos políticos de Estados Unidos fue importante para destacar que los grandes partidos políticos estadounidenses se basan en principios, no en consecuencias.

- d) La política es cada vez menos dirección política de organizaciones técnicas y cada vez más articulación de asociaciones entre diversos niveles de gobiernos (gobierno multinivel). Esto requiere grandes capacidades de iniciativa, liderazgo, concertación, prevención y gestión de conflictos, comunicación, creación de equipos y redes, etcétera.

En la UE las políticas adoptadas no se cuestionan seriamente, aunque sus procedimientos no conformen los modelos estándar de rendición de cuentas. Donde no hay consenso, la acción europea se bloquea y las decisiones se toman desde los gobiernos nacionales, como se hace en otros países (entre ellos los emergentes); sin embargo, esto implica también que sus instituciones no pueden mantener políticas que violen el consenso.

Desafortunadamente en los países emergentes este proceso es muy cuestionado debido a que durante mucho tiempo sus sistemas autoritarios impidieron la participación ciudadana, la rendición de cuentas y, sobre todo, el eficaz funcionamiento de las instituciones públicas.

Una consecuencia no deseada de la democratización ha sido el debilitamiento de la capacidad directiva de los gobiernos democráticos de América Latina, poniendo énfasis en el descontento electoral, más que gubernativo. Una forma de atender este problema es sustituir a los viejos gobernantes por nuevos políticos y crear el orden institucional, político, financiero y administrativo que requiere un gobierno democrático para acreditar eficacia directiva y un diseño institucional idóneo.

1.2.2 Estado: Democracia y legitimidad en la gobernanza

Podría considerarse en un primer momento que la inclusión del sector privado en las actividades estatales mediante las redes, implica un menor poder y capacidad del Estado para gobernar (Cerrillo, 2005: 15); sin embargo, el recurso de poder coercitivo que tiene el Estado prevalece en la gobernanza.

El hecho de que en países emergentes el Estado tenga una escasa legitimidad y un ambiente de procesos políticos cuestionados, puede dar lugar a concluir que el papel del Estado se reduce a ser simplemente un actor más. Hay estudios y aportaciones que consideran que la relación del Estado con el sector privado no implica una pérdida del poder estatal, sino nuevos mecanismos y oportunidades mediante los cuales el Estado puede adquirir más elementos para una mejor toma de decisiones, todo depende del sistema político y de la forma de implementación.

Las diversas definiciones (y pseudo-definiciones) de gobernanza consideran predominante el papel del Estado en la atención de las demandas sociales, por lo que implícitamente se sigue considerando irremplazable el papel del Estado en la determinación de objetivos y su consecución y, sobre todo, su papel indelegable de cohesión para hacer cumplir sus objetivos.

La sociedad es la principal receptora de los efectos de las decisiones del Estado, ya que en forma personal y organizacional perciben el efecto de las políticas del Estado, por lo que el hecho de que el Estado tenga un papel más incluyente en la sociedad mediante las redes, otorga a los mismos individuos y a las organizaciones una mayor conciencia sobre su papel. Cuando el sector privado percibe que sus opiniones y sugerencias son consideradas en el diseño de las políticas, la participación en aspectos sociales es más activa y el Estado se fortalece.

Si bien las redes han estado adquiriendo mayor participación en la sociedad, la decisión última sobre la aplicación de las políticas sigue siendo del Estado, lo que hace importante considerar el papel del Congreso en la gobernanza. Los aspectos intertemporales que existen entre las iniciativas y propuestas y el tiempo en que éstas son evaluadas para su aplicación o desecho, hacen que la efectividad de la política se reduzca.

La OCDE¹⁶ ha recomendado al Estado efectuar mejores prácticas en transparencia presupuestaria; por ejemplo, la organización considera que el

¹⁶Los 34 países que integran la OCDE son Australia, Alemania, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, España, Estados Unidos, Francia, Finlandia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza y Turquía.

proyecto de presupuesto del Ejecutivo debe ser presentado con suficiente antelación al congreso para permitir su adecuada revisión, debate y las propuestas de reformas correspondientes. En *Governament at a Glance 2011* la OCDE sugirió que la presentación del proyecto presupuestario no debería ser menor a tres meses antes de iniciar el año fiscal y el presupuesto debe ser aprobado por la legislatura previo al ejercicio fiscal.

Los estudios orientados al apoyo de la idea que la gobernanza contribuye a la legitimidad del Estado, necesariamente implican que éste goza de una democracia participativa; sin embargo, hay otros estudios que consideran que hay una fisura entre gobernanza y democracia, al considerar que los agentes del sector privado no cuentan con legitimidad democrática (Cerrillo, 2005: 17). Es necesario considerar que la singularidad de cada sistema político puede apoyar a los primeros estudios y, en otro momento, a los segundos (o viceversa). Todo depende de la efectividad del poder del Estado para moderar políticamente su relación con el sector privado y de los aspectos intertemporales de la economía y la política.

El Estado dispone de mecanismos que coadyuvan a lograr, preservar o incrementar su legitimidad, entre ellas: la gobernabilidad (buen gobierno), la efectividad del Estado de Derecho, la seguridad nacional, una eficiente rendición de cuentas y la participación ciudadana. Estos elementos pueden resumirse en uno solo: una gobernanza efectiva.

En América Latina los cambios estructurales que emprendieron los estados en la década de los años setenta para salir de la crisis fiscal, fueron la consolidación y redemocratización del Estado. Los regímenes autoritarios dificultaron la aprobación de las reformas del Estado, lo que retrasó la democracia en la región. La situación política ocasionó la pérdida de legitimidad y sólo se logró una relativa estabilización de las finanzas públicas.

Los países de América Latina a diferencia de los europeos, emprendieron estrategias empresariales y tomaron decisiones basadas en esquemas jerárquicos, característicos de la Nueva Administración Pública. Sin embargo, la conducción del Estado bajo estándares empresariales tiene el inconveniente de orientarse hacia la permanencia en el mercado y no hacia lograr la gobernabilidad.

La profesionalización del servicio público, como originalmente lo propuso Max Weber, es una medida que ha sido adoptada por los países avanzados, pero en economías con otras características, la profesionalización es más difícil por la herencia de la cultura autoritaria que aún prevalece.

El equilibrio fiscal y de balanza de pagos es imprescindible para las naciones emergentes; sin embargo, es más importante que el Estado mantenga un poder efectivo en la sociedad mediante la democracia.

Se considera que los gobiernos autoritarios están más expuestos a cometer errores de decisión en sus políticas y programas, debido a que no están sujetos a controles y contrapesos de otros poderes públicos y son gobiernos que politizan (despartidizan) el gasto para legitimarse, realizan políticas expansivas de gasto para satisfacer las demandas de las masas pobres. Los regímenes autoritarios cuando tienen crisis fiscales no pueden reconstruir su capacidad directiva, a menos que se sujeten a una reforma política de fondo y no sólo a la reconstrucción de su economía.

1.2.3 Las instituciones de rendición de cuentas

La gobernanza se orienta a establecer mayores controles al poder del Estado, y el uso de las tecnologías de la información en los medios de comunicación, ha impulsado a algunos Estados a establecer mecanismos de información (*accountability*), justificación (*answerability*) y sanciones (*enforcement*) más efectivos. Sin embargo, la participación ciudadana que demanda mejores resultados de las políticas es más importante que cualquier tecnología.

Tanto los países avanzados como los emergentes cuentan con instituciones de rendición de cuentas, las cuales tienen la misma función sustantiva, pero obtienen resultados distintos. Esto puede explicarse en parte, por los diferentes sistemas políticos, distintos intereses políticos, la relación Estado-sociedad, la forma de implementación de los instrumentos de rendición de cuentas y principalmente, la cultura política ciudadana.

La implementación de políticas efectivas de rendición de cuentas depende, entre otros aspectos, de la dicotomía politización-despolitización,¹⁷ ya que se requiere que las instituciones de rendición de cuentas cumplan con su función política de informar a la sociedad y presentar al congreso la evaluación de los resultados de las políticas públicas y hacerlo del conocimiento público, tanto nacional como de la comunidad internacional.

La gobernanza puede orientarse hacia la creación de nuevos canales de rendición de cuentas en el Estado donde haya más participación ciudadana mediante redes, pero los ciudadanos no les pueden exigir a las organizaciones privadas responsabilidad sobre las políticas públicas.

Una de las aportaciones de la gobernanza a la rendición de cuentas es que puede realizarse una mejor rendición si se hace una distinción entre política y administración, es decir, diferenciar entre los aspectos estratégicos y operativos, lo cual orientará la política hacia aspectos estructurales.

Las evaluaciones de las políticas públicas mediante la rendición de cuentas le permiten al Estado y a la sociedad realizar un diagnóstico del funcionamiento y resultados de la gobernanza en la gobernabilidad.

Para resolver los problemas actuales la sociedad requiere ascender a un nivel superior de información, conciencia, seguimiento y organización, por lo que es necesario construir formas de asociación público-privada (redes).

La gobernanza requiere dar mayor atención a los problemas políticos y sociales, una mayor capacidad del Estado y del sector privado para diseñar e implementar políticas orientadas hacia la lucha contra la corrupción y una eficiente rendición de cuentas.

Ni el Estado ni el mercado pueden prescindir de la sociedad, por lo que la participación de ella en exigir cuentas al Estado no puede ser sustituida por otro

¹⁷De acuerdo con estudios jurídicos realizados sobre la pertinencia de la autonomía constitucional de las entidades de rendición de cuentas, se considera que éstas deben ser "ajenas al ámbito de la política, al ámbito de los intereses partidistas, deben ser, pues, instituciones neutras, política y partidistamente hablando para que puedan actuar con imparcialidad y deben ser, además autónomas para que puedan actuar con entera libertad."
Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de la Procuraduría General de la República, p. 130.
Disponibile en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2739/11.pdf>
[Fecha de consulta: 20 de abril, 2015]

actor; sin embargo, crear una cultura ciudadana responsable y evaluadora de la gestión pública es una tarea difícil que puede tardar generaciones, en el mejor de los casos, por lo que es necesario emprender esa tarea en forma inmediata.

El exigir cuentas tiene la facultad de servir de contrapeso al poder, ya que obliga a las instituciones a ser más eficientes. No obstante, el contrapeso de la sociedad también puede orientarse a exigir el correcto desempeño de las instituciones de rendición de cuentas. En algunos países como México, por ejemplo, la institución electoral se ha visto politizada, pero su imagen en la sociedad puede cambiar en la medida en que sus evaluaciones de rendición de cuentas reflejen la despolitización.

Resulta más importante que las mismas instituciones de rendición de cuentas se encuentren libres de la influencia del Congreso o del Poder Ejecutivo. Al respecto, Guy Peters considera que la figura de Tribunal de Cuentas permitirá despolitizar a las instituciones de rendición de cuentas, ya que así contará con facultades judiciales y estará libre de influencias partidistas.

Es importante considerar que aun en los países avanzados existe el problema de rendición de cuentas, ya que los actores privados no cuentan con legitimación democrática. Guy Peters sostiene que la rendición de cuentas en países avanzados como Estados Unidos y Reino Unido (Cerrillo, 2005: 111-112) es un asunto sin resolver, ya que los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas se han reemplazado por diferentes procesos de control electoral (Cerrillo, 2005: 128).

Un elemento que puede limitar una rendición de cuentas eficiente, tanto en países emergentes como avanzados, es la existencia de instituciones gubernamentales con una autonomía¹⁸ o semi-autonomía mal comprendida y usada como justificación de exclusión de rendición de cuentas, lo que causa ineficiencia y corrupción en esas instituciones públicas.

¹⁸ De conformidad con los artículos 28, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1° de la Ley del Banco de México, el Banco de México cuenta con autonomía constitucional y presupuestal. El organismo no reporta en la Cuenta Pública ni su presupuesto se presenta en el Presupuesto de Egresos de la Federación; sin embargo, en la fiscalización superior de los recursos ejercidos por el Banco se considera que éstos son de carácter federal (artículo 1, segundo párrafo de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación) y de acuerdo con el artículo 46, fracción XI, de la Ley del Banco de México, su presupuesto debe guardar congruencia con el Presupuesto de Egresos de la Federación. En cumplimiento al artículo 51 de la misma Ley, su presupuesto aprobado por la Junta de Gobierno del Banco, es enviado al Ejecutivo Federal y al H. Congreso de la Unión en enero de cada año.

Las sociedades emergentes requieren analizar la pertinencia de adoptar modelos europeos, ya que copiar reformas políticas y económicas, cuya viabilidad está contextualizada para países con mayor madurez institucional, puede traer mayores problemas que soluciones.

1.3 La gobernanza y las instituciones internacionales

1.3.1 Propuestas del Foro por una Nueva Gobernanza Mundial

El Foro por una Nueva Gobernanza Mundial (FnGM) definió la gobernanza mundial como la gestión colectiva del planeta, definición amplia que permite revisar las dimensiones de lo que es y lo que podría ser la gobernanza mundial.

El FnGM mencionó que los conflictos han sido un elemento permanente de la historia, pero, aunque han disminuido en los últimos años, en el Siglo XXI sus efectos han adquirido niveles que ponen en riesgo la sobrevivencia de las naciones. Consideró que el origen de los conflictos son económicos políticos, religiosos, territoriales y sobre el control de los recursos escasos, lo que causa la crisis de la gobernanza internacional. La ONG consideró que las causas principales de la crisis de la gobernanza internacional son las siguientes:

- a) Estructural: La economía y la tecnología favorecen el desarrollo desigual.
- b) Ideológico: La concentración y distribución de los recursos del sistema capitalista.
- c) Político: Los conflictos no resueltos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han tenido más efectos negativos que conflictos resueltos.

Aunado a las crisis originadas como consecuencia de los conflictos bélicos, se consideran los regímenes autoritarios que aumentan la pobreza, instituciones impuestas que la sociedad clasifica como ilegítimas y la concentración del ingreso en una minoría.

El FnGM realizó propuestas de gobernanza, considerada como una arquitectura de gobernanza ciudadana basada en la ética y filosofía y una economía enfocada hacia alcanzar la justicia social y ambiental. Las propuestas son las siguientes:

- 1) Renovar y democratizar los partidos políticos: Varias iniciativas pueden ser puestas en práctica, como son el cambio periódico de los dirigentes, dar prioridad a los jóvenes y las mujeres en puestos de responsabilidad, disponer la información al público en general, realizar consultas ciudadanas, etcétera.
- 2) Abrir espacios a los ciudadanos y sus organizaciones en los medios de televisión, radio y prensa. No sólo el uso de la tecnología es importante, sino también la articulación de propuestas y opiniones de diálogos abiertos.
- 3) Afirmar la igualdad. Los gobiernos, instituciones y organismos donde las mujeres sean mayoría, deberán promover la igualdad en puestos públicos de responsabilidad.
- 4) Financiamiento público a los partidos políticos, provenientes de fondos transparentes para evitar la corrupción.
- 5) Acercar los congresos (parlamentos) a los ciudadanos. La acción de legislar no debe estar circunscrita sólo a los diputados y senadores.¹⁹ Por ejemplo, el presupuesto y las leyes sobre educación deben ser discutidas con las organizaciones de estudiantes, de profesores, de padres y apoderados, etc. Hay que inventar nuevos mecanismos de diálogo para evitar que los parlamentos se transformen en espacios cerrados o elitistas.
- 6) Organizar plebiscitos, referéndums, conferencias de consenso, incentivando la participación de la mayoría de los ciudadanos. Los mecanismos de consulta deben ser regulados y preparados de manera que se aseguren las decisiones informadas y meditadas.
- 7) Promover asambleas y conferencias territoriales, comunales, nacionales y regionales y mundiales. Los cambios de los sistemas políticos deben ser capaces de cimentar una nueva arquitectura del poder del local al mundial y deben ser necesariamente duraderos y sustentables.

¹⁹El 9 de agosto de 2012 en el DOF se presentó la adición de la fracción IV del artículo 71 de la Constitución Federal, en la cual se estipula que el derecho de iniciar leyes o decretos compete (además del Presidente de la República, a los diputados y senadores del H. Congreso de la Unión, a las legislaturas de los Estados) también a los ciudadanos, en un número equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores.

En abril de 2012 el FnGM difundió el documento “Los comunes y la gobernanza mundial. Hacia un contrato social mundial”²⁰ en el cual resaltó la importancia de realizar acciones colectivas para el cuidado de los bienes comunes,²¹ con connotaciones políticas, y más específicamente de filosofía política mediante la pregunta reflexiva al colectivo internacional: ¿Qué tipo de sociedad mundial queremos?

El FnGM mencionó que esto conlleva a un paradigma para la acción política nacional e internacional, ya que de forma tradicional la teoría política se ha orientado hacia la praxis de entidades políticas cerradas (Estados, reinos, repúblicas o imperios) y restringido su análisis de la esfera mundial.

El documento también consideró la problemática que han enfrentado los sistemas políticos entre el limitar dos elementos: la concentración y el abuso del poder del Estado y el poder que éste ha otorgado al capitalismo para provecho de algunos. Mencionó que la crisis financiera de 2008 es una demostración de la colusión del Estado y el capitalismo, lo que ha empeorado la situación mundial.

El problema, de acuerdo con el FnGM, tiene dos vertientes: una esencial (filosofía política) y la otra práctica (política), la primera se remite a la creación de una buena “sociedad mundial”, que a su vez implica una reconstrucción de un nuevo orden mundial, mientras que la práctica, se remite a transformar las ideas políticas en acción política y en instituciones.

El FnGM sugiere el establecimiento de un contrato social mundial o su equivalente, que impida la guerra entre Estados. El documento aseguró que la gobernanza mundial basada en el Estado y en el mercado está a su vez fundamentada en el poder amoral del poder (considerado por Maquiavelo). En cambio la acción colectiva se considera benéfica en lo individual y social (Confucio y Aristóteles).

Una forma de lograr el desarrollo social, de acuerdo con la organización, es sumar experiencias en la gestión desde debajo de “comunes” (opinión pública) y

²⁰Disponible en:

http://www.world-governance.org/IMG/pdf_862_AB_GM_Communs_et_gouvernance_mondiale_ES-3.pdf
[Fecha de consulta: 21 de mayo, 2015].

²¹Considerados por el FnGM como aquellos recursos vitales que son propiedad de la sociedad y clasificados en físicos (recursos naturales), espaciales (mares y espacio), culturales y digitales.

con ellas formar un sistema adaptable de gobernanza. De esta forma, es mediante este sistema de gobernanza regido por los principios universales de la gobernanza mundial (de Estado y mercado) que es posible lograr un contrato social mundial.

1.3.2 La Organización de las Naciones Unidas y la gobernanza mundial

El FnGM publicó en noviembre de 2008 el documento “La ONU y la gobernanza mundial”²² en el cual se comentó que la ONU es el pilar de la gobernanza mundial, y es la institución política orientada a establecer la paz y estabilidad mundial, bajo el concepto “seguridad colectiva”.

La seguridad colectiva considera que la política internacional no es un juego que suma cero, contrario a la *realpolitik* que plantea una lucha permanente por el poder mundial. La seguridad colectiva implica, en términos de poder, que cada país renuncie a conseguir la hegemonía internacional con la intención de mantener la paz internacional (pacto social). Es la idea de acuerdo con la cual la agresión de un país equivale a una agresión contra todos los países y éstos tienen el deber de oponerse a la agresión.

Los objetivos de la ONU son mantener la paz y seguridad internacionales, fomentar las relaciones de amistad basadas en el respeto a la igualdad de derechos, la cooperación internacional para la solución de problemas internacionales y servir de armonizador entre países para alcanzar los propósitos comunes.

Aunque ONU no ha logrado sus objetivos, su papel diplomático consiste en promover la armonía internacional, función que ninguna otra institución ha considerado.

En las décadas de los años ochenta y noventa se hizo más evidente la conformación de la sociedad civil a escala mundial, que enfrentaba la crisis originada por la globalización capitalista. Sin embargo, los constantes conflictos de la Organización del Tratado Atlántico Norte, la intervención estadounidense en Irak y el colapso de las torres gemelas en septiembre de 2001 demostraron la incapacidad de la ONU para lograr la paz.

²²Disponible en: http://www.world-governance.org/IMG/pdf_La_ONU_y_la_Gobernanza_Mundial.pdf
[Fecha de consulta: 22 de mayo, 2015]

Otro aspecto que puso en evidencia las fallas de la ONU es el fuerte financiamiento que recibe de los Estados Unidos, lo cual ha afectado la legitimidad de la organización, ya que se considera que el país más poderoso del mundo se sirve de la ONU cuando así conviene a sus intereses. Esto quedó demostrado cuando la ONU rehusó intervenir en el conflicto de Estados Unidos e Irak, a pesar de que la función principal de la organización es evitar los conflictos.

El informe consideró que la ONU ha politizado el proceso de designación del secretario general, quien históricamente ha tenido bajo perfil profesional y se ha dejado llevar por la participación de los representantes de países emergentes en la tribuna de la ONU.

Los ideales de libertad, de igualdad y felicidad de Montesquieu, Rousseau y el ex profesor de filosofía política Woodrow Wilson, actualmente tienen otra connotación: hacer la guerra para mantener el equilibrio geopolítico.

El fracaso de la ONU en hacer prevalecer la paz ha originado más preguntas que respuestas respecto de lograr la gobernanza mundial. El Foro prevé que la ONU podrá agendar los problemas del siglo XXI, pero no podrá pasar a la acción.

1.3.3 La promoción del ‘buen gobierno’ por el Banco Mundial

Las contribuciones al estudio de la gobernanza se han visto enriquecidas por el Banco Mundial (*World Bank*), quien aportó elementos para analizar la gobernanza desde una perspectiva económica. Se considera que a partir de la publicación “El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable” (*Sub-Saharan Africa: From crisis to Sustainable Growth*), en 1989 se dio difusión internacional al término gobernanza (Aguilar, 2010: 31).

También se atribuye al Banco Mundial difundir el término gobernabilidad²³ como sinónimo de ‘buen gobierno’, descripción que se orienta al desarrollo económico de un país (desarrollo humano elevado, un Estado de derecho efectivo, bajos niveles de corrupción y políticas públicas eficientes, entre otros), en la cual las instituciones

²³El Banco Mundial (*World Bank*) traduce *governance* al castellano como gobernabilidad.

tienen una función indispensable y constructiva en la creación de un ambiente económico, político y social sólido respecto de los países emergentes.

El Banco Mundial busca promover el 'buen gobierno', sobre todo en economías emergentes mediante presentar el análisis de indicadores agregados sintetizados de datos cuantitativos, denominados Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (*Worldwide Governance Indicators*), en los cuales se conmensuran diversas actividades enfocadas a fomentar el buen gobierno y la lucha contra la corrupción. Los seis indicadores utilizados por el Banco mundial para medir el funcionamiento del 'buen gobierno' son los siguientes:

- 1) Voz (participación) y Rendición de Cuentas: mide los derechos políticos, civiles y humanos, así como la libertad de expresión, de asociación y de prensa.
- 2) Estabilidad Política y Ausencia de Violencia/Terrorismo: mide la probabilidad de que el gobierno esté sujeto a amenazas violentas o cambios, incluidos actos de terrorismo.
- 3) Efectividad Gubernamental: mide el grado de competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.
- 4) Calidad Regulatoria: mide la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
- 5) Estado de Derecho: mide la calidad de la ejecución de contratos, la policía y los tribunales, incluida la independencia del poder judicial y la incidencia del delito.
- 6) Control de la Corrupción: mide el abuso del poder público en beneficio privado, con inclusión de la corrupción en pequeña y gran escala (y el control del Estado por minorías privilegiadas).

El Banco Mundial señala que este proyecto es uno de sus esfuerzos más significativos en el mundo en materia de gobernabilidad y corrupción,²⁴ considera que esto tiene una enorme repercusión tanto en el ámbito académico como en el diseño e implementación de políticas públicas. El Banco Mundial mencionó que, a través de los indicadores, impulsa y agrega valor al debate sobre la gobernabilidad y el desempeño institucional al demostrar que:

- a) La gobernabilidad puede ser medida con la precisión suficiente para identificar cambios en el tiempo y hacer recomendaciones útiles para la gestión pública.
- b) Mientras los países avanzados presentan mejores resultados en cuanto a su gobernabilidad, los países emergentes presentan realidades muy dinámicas. Asimismo, los países más avanzados también pueden experimentar mejoras y retrocesos en materia de gobernabilidad en función de las políticas que aplican, sobre todo frente a los nuevos y cambiantes desafíos que caracterizan a la sociedad mundial.
- c) El progreso significativo en términos de combate de la corrupción y las mejoras en la gobernabilidad pueden ocurrir en el corto plazo (menos de un año).
- d) Las debilidades comparativas en términos de gobernabilidad pueden coincidir con periodos de crecimiento económico, pero en el largo plazo el desarrollo equitativo y sustentable (desarrollo humano) está altamente correlacionado con las sociedades democráticas estables, con niveles altos de gobernabilidad, el respeto de las libertades y los derechos humanos.

Mediante el proyecto de Indicadores Mundiales de Gobernabilidad, el Banco Mundial también intentó mostrar que en el largo plazo (más de tres años) la alta calidad institucional permite incrementar el ingreso per cápita y promover el

²⁴En el documento *Features and Functions of Supreme Audit Institution*, el Banco Mundial consideró que las instituciones de fiscalización superior pueden contribuir al “buen gobierno” si éstas se orientan a su función básica de combatir con eficiencia la corrupción. Disponible en: <http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote59.pdf> [Fecha de consulta: 22 de mayo, 2015]

crecimiento económico de los países avanzados y emergentes, independientemente de las tradiciones culturales, religiosas y otros factores demográficos y geográficos.

El Banco Mundial comentó que los datos cuantitativos, además de comprobar la correlación entre los indicadores, muestran también la relación causal entre un “mejor gobierno” y los indicadores, debido a que la distancia es de sólo una desviación estándar entre ellos, por lo que su relación causal sería representada de 1 a 2 en casos de indicadores relacionados con el desarrollo humano y de 1 a 0.5 en aquellos que reducen la gobernabilidad.

El organismo mencionó que lo anterior le permite emitir recomendaciones de política económica más específicas para los países, y realizar estudios institucionales específicos para estudios más profundos (Kaufmann, 2000).

1.3.4 La implementación de la gobernanza en el Fondo Monetario Internacional

La Oficina de Evaluación Independiente²⁵ del Fondo Monetario Internacional (FMI) en su Informe “Evaluación de la gobernanza del FMI”, realizó un estudio de su gobernanza desde una perspectiva gerencial, incluyendo además las consideraciones de los países estudiados, con la finalidad de recuperar la legitimidad y credibilidad que estuvo perdiendo en las décadas de los años ochenta y noventa.

El FMI consideró a la gobernabilidad (o gobierno corporativo) como la estructura institucional y las relaciones formales e informales que rigen las actividades y los procesos de decisión. El FMI mencionó que una buena gobernanza interna es esencial para la legitimidad del FMI como organismo promotor de la estabilidad financiera mundial.

El informe “El gobierno corporativo del FMI: Una evaluación”, del FMI evaluó el grado de eficacia y eficiencia del gobierno corporativo del Fondo y planteó la interrogante si la rendición de cuentas es suficiente, y si las partes interesadas

²⁵Independent Evaluation Office of the International Monetary Fund (IMF).

tienen a su disposición canales para que sus opiniones reciban atención. Para ello, el FMI se orientó a realizar un cambio institucional y a mejorar la calidad de la gobernanza (eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y participación).

El Fondo identificó la calidad de la gobernanza como el elemento que constituye el marco conceptual de la revisión del sistema de gobierno corporativo del FMI, que consiste en trabajar con eficacia y eficiencia, promover la rendición de cuentas y brindarles oportunidad de participación a los países afiliados en la toma de decisiones.

El FMI consideró apremiante mantener las fortalezas y atender las debilidades y consideró que la eficacia ha sido el aspecto más fuerte de la gobernanza del Fondo, mientras que la rendición de cuentas y la participación son las más débiles, y diagnosticó que, si no se los corrige, probablemente erosionen la eficacia del organismo en el mediano plazo.

El informe de evaluación sugirió varias formas de atender las áreas con más necesidades de reforma, lo que consideró que permitirá desempeñar un papel más eficaz del Fondo en la formulación de estrategias y políticas de seguimiento, aplicar medidas correctivas, y el ejercer una supervisión efectiva de gestión. La evaluación presentó conclusiones y recomendaciones generales, de las cuales destacan: el evitar duplicidad de funciones; una mayor participación del Consejo de Ministros; y delegar funciones operativas y concentrarse en las sustantivas.

1.3.5 Los principios de la gobernanza de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos

La OCDE publicó *The OECD Principles of Corporate Governance* (Los Principios de la Gobernanza Corporativa de la OCDE)²⁶ con la finalidad de servir de guía a los Estados de los países (miembros y no-miembros de la OCDE) en la evaluación y perfeccionamiento de sus marcos legales, reglamentarios e institucionales, en el

²⁶Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf> [Fecha de consulta: 22 de mayo, 2015]

ámbito de la gobernanza, además de incluir temas financieros que conjuntamente, se orientan hacia lograr el “buen gobierno”.

Los principios, de acuerdo con la OCDE, pretenden ser concisos, comprensibles y accesibles a la comunidad internacional; aseguró que su finalidad es considerar que la gobernanza constituye un elemento clave para aumentar la eficacia económica y potenciar el crecimiento, así como para fomentar la confianza de los inversionistas. La gobernanza corporativa proporciona una estructura para el establecimiento de objetivos y determina los medios que pueden utilizarse para alcanzarlos y para supervisar su cumplimiento.

La OCDE mencionó que un buen gobierno corporativo deberá ofrecer incentivos apropiados al cuerpo directivo para el logro de los objetivos de la sociedad, además de que facilita la supervisión y contribuye a generar confianza en el mercado. Como resultado, el costo de capital se reduce y se incentiva a las empresas a utilizar sus recursos de forma más eficiente.

La organización advirtió que la gobernanza corporativa sólo es una parte del amplio contexto en el que las empresas pueden desarrollarse. El marco para la gobernanza corporativa depende del entorno legal, reglamentario e institucional de cada país, además de otros elementos como la ética empresarial en el medio ambiente y aspectos sociales. Los principios son los siguientes:

Cuadro 1.5. Principios de la gobernanza corporativa de la OCDE

| Principio | Consideraciones |
|---|---|
| I. Garantizar la base de un marco efectivo de gobernanza corporativa. | El marco debe promover la transparencia y eficacia de los mercados, ser coherente con el Estado de derecho y dividir claramente las responsabilidades entre las distintas autoridades de supervisión, regulación y ejecución. |
| II. Los derechos de los accionistas y las funciones sustantivas de la propiedad | El marco para la gobernanza corporativa deberá proteger y facilitar la aplicación de los derechos de los accionistas. |
| III. El trato equitativo a los accionistas. | El marco deberá garantizar la equidad para los accionistas, incluyendo a los minoristas y a los extranjeros. En el caso de violación de los derechos de los accionistas, todos deben tener la oportunidad de realizar un recurso de reconsideración. |
| IV. El papel de las partes interesadas. | El marco de la gobernanza corporativa deberá reconocer los derechos de las partes interesadas establecidos por ley o por acuerdo, y fomentar la cooperación activa entre ambas partes, orientados hacia la generación de ingresos, el empleo, y en mantener equilibradas las finanzas corporativas. |
| V. Comunicación y Transparencia. | El marco deberá garantizar la difusión oportuna y precisa de todas las factoras referentes a la sociedad, incluidos los estados financieros, del titular y del órgano de gobierno de la empresa. |
| VI. Las Responsabilidades del órgano de gobierno. | El marco deberá garantizar la planeación estratégica de la empresa, los lineamientos de gestión por parte del consejo directivo y su responsabilidad frente a la organización y a los accionistas. |

FUENTE: OECD. (2004: 17-24). *The OECD Principles of Corporate Governance*.

La OCDE y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) crearon la Alianza para la Gobernanza Democrática (*Partnership for Democratic Governance*), asociación multilateral encargada de asistir a los Estados en situaciones de fragilidad²⁷ es decir, aquellas que requieren asistencia después de conflictos y a las naciones emergentes, para que desarrollen mejores mecanismos de gobernanza y una mejor atención ciudadana, mediante una “gobernanza en marcha” en sectores clave de los sectores interno y externo.

La OCDE se orienta a hacer más eficiente el desarrollo de aquellos estados frágiles mediante un enfoque flexible, priorizando los mecanismos de rendición de cuentas.²⁸

La Alianza para la Gobernanza Democrática estableció sus actividades en el manual *Contractingout Government Functions and Services in Post-Conflict and Fragile Situations*(La Contratación Externa del Gobierno, Funciones y Servicios en Situación Post-Conflicto y en Situación de Fragilidad), y consideró que el apoyo del sector privado al Estado es una práctica cotidiana en países avanzados y emergentes, pero no en aquellas naciones en donde hay una situación de postguerra (Estados frágiles) y los contratos con el sector privado resultan polémicos.

La OCDE en la publicación *Partnershipfordemocraticgovernancecontractingoutgovernmentfunctions and services, emerginlessonsfrom post-conflict and fragilesituations* presentó un análisis sobre la contratación y subcontratación con actores no gubernamentales y proporcionó una orientación para evaluar el momento y las circunstancias, bajo las cuales se pueden realizar la contratación y subcontratación de servicios con el sector privado. Para ello realizó el análisis de los procesos siguientes:

²⁷La OCDE y el PNUD considera *Estados frágiles* a aquellos Estados que se encuentran vulnerables después de una situación de conflicto.

²⁸Disponible en:

http://www.oecd.org/document/14/0,3746,en_39406396_39407430_39407310_1_1_1_1,00.html#1 [Fecha de consulta: 22 de mayo, 2015] y <http://www.oecd.org/dataoecd/54/19/41665400.pdf>[Fecha de consulta: 22 de mayo, 2015]

- 1) La identificación de las opciones de contratación y los servicios por contratar.
- 2) La consideración de los incentivos laborales, las políticas públicas, el diagnóstico y reducción de los riesgos técnicos.
- 3) La evaluación de una contratación exitosa, considerando su viabilidad y capacidad para llevar a cabo la contratación y fortalecer el proceso de contratación externa.
- 4) La adquisición del servicio externo, la estrategia implementada (proceso de contratación) y la medición del desempeño.
- 5) La aplicación de los aspectos jurídicos de la contratación, funciones y servicios del gobierno (negociación, contratos y solución de conflictos).

En la publicación *Government at a Glance 2011* (Panorama de las Administraciones Públicas 2011) la OCDE mencionó que las recientes crisis globales han sido causadas principalmente por fallas en la regulación y en la supervisión de las instituciones del Estado, así como por deficiencias administrativas y de la intervención del gobierno en el sector privado. Esto ha llevado al Estado a plantear cambios en la estructura del gobierno y en la redefinición del papel del Estado en el mercado para restaurar la confianza de los ciudadanos.

La OCDE examinó los marcos institucionales orientados a promover la transparencia y el acceso a la información de los gobiernos y así mejorar los resultados de la política, mediante reducir al mínimo el riesgo de fraude, corrupción y malversación de fondos públicos. Los marcos institucionales incluyen la revisión de los siguientes aspectos:

- 1) La legislación sobre el acceso a la información pública.
- 2) Las normas que rigen la divulgación de los posibles conflictos de intereses.
- 3) Los papeles de los principales organismos públicos encargados de la transparencia y acceso a la Información.

De acuerdo con la OCDE, legislaturas requieren información confiable e imparcial, así como una fuerte capacidad analítica para participar de forma más apropiada en

el proceso presupuestario. Un aspecto muy importante es que la documentación presupuestaria está disponible para la mayoría de los congresos de los países miembros de la OCDE. La Organización mencionó que existe la tendencia a establecer unidades especializadas de investigación presupuestaria dentro de los congresos, y que éstas varían en términos de tamaño, componentes y funciones básicas, pero todas convergen en simplificar el presupuesto, ayudan a eliminar el monopolio de la información del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario y así mejorar la credibilidad del presupuesto y la rendición de cuentas.

1.4 Indicadores de desempeño internacionales para la gobernanza

La evaluación del desempeño del Estado es un tema central en todos los países. La necesidad de maximizar los beneficios al menor costo posible es el parámetro básico de la evaluación económica del desempeño. La evaluación tiene la finalidad de conocer en términos generales la forma y el grado de cumplimiento de las políticas y, en cierta medida, presenta la calidad de los bienes y servicios públicos. Los indicadores de desempeño²⁹ permiten generar una representación simplificada de la realidad y responden a las tres grandes funciones siguientes:

- a) Apoyo político: Contribuyen a identificar las prioridades sociales y a evaluar los rendimientos de los actores involucrados en la gobernanza (para elaborar la agenda pública).
- b) Apoyo científico: Describen y explican el desempeño del Estado (humanidad, reciprocidad, respeto por la vida, rechazo de la violencia, solidaridad, justicia, tolerancia, veracidad, igualdad de derechos y cooperación, entre otros).

²⁹La OCDE considera que un indicador de desempeño es una “variable que permite verificar cambios debidos a la intervención para el desarrollo o que muestra resultados en relación con lo que se ha planeado”. (OCDE, s.f.) Disponible en: <http://www.comminit.com/es/node/209185>
[Fecha de consulta: 23 de mayo, 2015]

En ese sentido, los indicadores de desempeño se orientan a medir y mejorar la calidad del gasto público mediante la asignación óptima de los recursos escasos (economía), la congruencia de los resultados con los objetivos políticos y sociales (eficacia) y mejorar la eficiencia de los recursos públicos. Un objetivo secundario de los indicadores de desempeño es el presentar información a los políticos en la toma de decisiones.

- c) Social: Impacto de las políticas públicas en la sociedad (mediante las auditorías realizadas por las instituciones de rendición de cuentas y su seguimiento).

Una mejor vida de la población debe ser objetivo principal de las políticas públicas, y éstas pueden ofrecer mejores resultados si su análisis se basa en herramientas razonablemente diseñadas para medir el desempeño del Estado.³⁰

Los indicadores no constituyen ciencia, sólo son un apoyo para analizar los resultados de las políticas públicas y son herramientas de apoyo de la conducción política. Toda sociedad democrática actual exige dos grandes funciones: la evaluación del Estado (presentado caso mediante los indicadores) y el debate público sobre la calidad de la política.

Varios de los indicadores presentados son altamente integrales debido a las variables múltiples que los componen (indicadores sintéticos) debido a los objetivos de medición y la rigurosidad metodológica que los embiste. Aunque las mediciones siempre son perfectibles, la simplificación de los fenómenos que se presenta mediante los índices e indicadores³¹ pueden ser útiles para diagnosticar y orientar las políticas públicas.

En la actualidad las economías han implementado el uso de indicadores, instrumentos de medición que les permiten situarse en el espacio (comparando los rendimientos de un país con respecto a otros) y en el tiempo (trazando su propia evolución). Más allá de la información que brindan los indicadores, no se pretende lograr una descripción exhaustiva del desempeño de los Estados, sino proporcionar algunos indicios a los actores sobre la política. El análisis comparativo de las variables entre países, sirve para identificar fortalezas y debilidades.

Si bien se presentan las posiciones de los países, muchas organizaciones advierten que esto no siempre significa una mejor o peor situación, sino un mayor

³⁰*New Economics Foundation, The Happy Planet Index: 2012 report. A global index of sustainable well-being*, p. 4.
Disponible en: <http://www.happyplanetindex.org/assets/happy-planet-index-report.pdf>

³¹ En expresión matemática, los índices se presentan en una escala de 0 a 1, mientras que los indicadores de 0 a 100, sin embargo, las escalas de medición corresponden a la metodología e información presentada por cada institución.

avance o percepción. En los siguientes índices e indicadores se presentan las posiciones de Alemania, España, Estados Unidos, México y Reino Unido (en aquellos casos en los que existe la información) y los tres países que se sitúan en los primeros lugares, para contar con un panorama más completo. Más que una clasificación, lo que se plantea con el análisis de los indicadores son las posibles fortalezas y debilidades del Estado-Nación hacia el logro de un mejor gobierno.

Para el análisis conjunto de las tres variables de estudio (política, el Estado y rendición de cuentas) se presentan los indicadores internacionales, regionales y nacionales, que están relacionadas con el fin último de cuantificar el desempeño del Estado.

- a) Variable dependiente: Desempeño del Estado (DE)
- b) Variables independientes: Corrupción (C), Transparencia (T), Fiscalización (F), Calidad institucional (CI), Buen Gobierno (BG) y Rendición de Cuentas (RC)

La siguiente expresión establece la relación positiva o negativa (subíndices) de cada variable independiente con la dependiente:

$$DE: C^- + T^+ + F^+ + CI^+ + BG^+ + RC^+$$

Como primera aproximación, se presenta en análisis de los indicadores internacionales DE, C, T, CI, BG y RC; posteriormente se analizan indicadores regionales y nacionales de las variables T (y RC), C, F y CI.

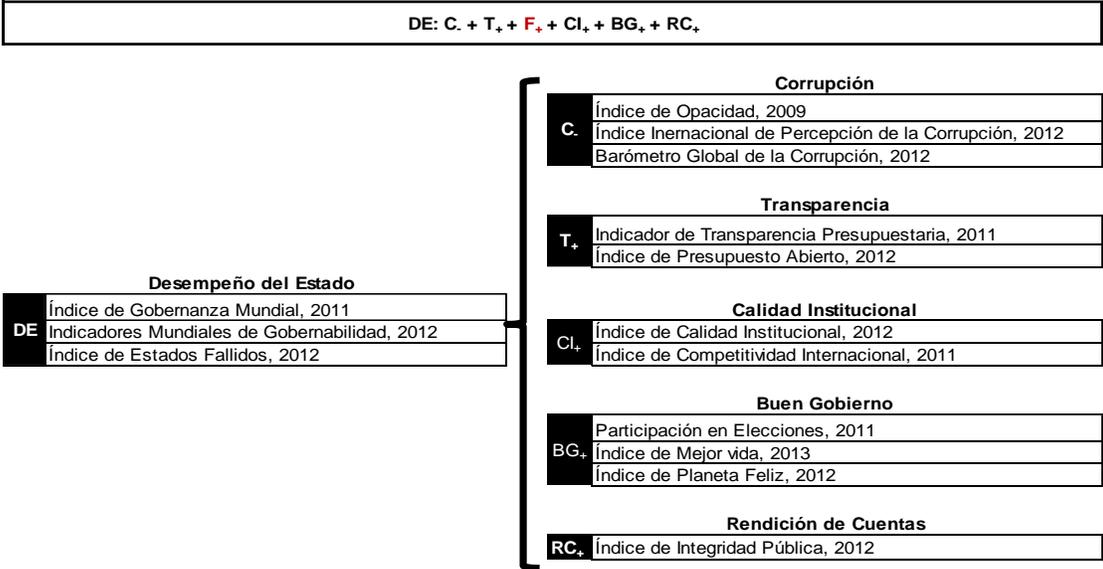
1.4.1 Análisis de indicadores internacionales

Para este análisis internacional se realizó una discriminación de indicadores y se consideran como indicadores líderes a tres que integran el mayor número de variables: el índice de gobernanza mundial, publicado por el *Forum for a new World Governance* (Foro por una nueva Gobernanza Mundial), los indicadores mundiales de gobernabilidad del *World Bank* (Banco Mundial) y el índice de Estados fallidos, de *Fund for Peace* (Fundación para la Paz).

Se considera el estudio histórico de aquellos indicadores que presentan la misma metodología en el tiempo, y en los casos de un cambio metodológico en los cuales la institución advierte que los datos no son comparables con sus estudios anteriores, sólo se muestra la información más reciente.

En el esquema siguiente se muestra la relación (positiva o negativa) entre las variables de los indicadores y subindicadores, y en los dos cuadros posteriores se precisan aquellos indicadores que contienen subindicadores, los cuales sirven para precisar el estatus.

Esquema 1.2. Relación de índices e indicadores internacionales del desempeño del Estado



FUENTE: Elaboración propia con base en ASF. (2005).

Cuadro 1.6. Clasificación de indicadores internacionales por sub-indicadores

| Variable | | Con subindicadores (indicadores desagregados) | Sin subindicadores (indicadores agregados) |
|-----------------------|------|--|---|
| Desempeño del Estado | (1) | Índice de Gobernanza Mundial, 2011 | |
| | (2) | Indicadores Mundiales de Gobernabilidad, 2012 | |
| | (3) | Índice de Estados Fallidos, 2012 | |
| Corrupción | (4) | | Índice de Opacidad, 2009 |
| | (5) | | Índice Internacional de Percepción de la Corrupción, 2012 |
| | (6) | Barómetro Global de la Corrupción, 2010 | |
| Transparencia | (7) | | Indicador de Transparencia Presupuestaria, 2011 |
| | (8) | | Índice de Presupuesto Abierto, 2012 |
| Calidad institucional | (9) | | Índice de Calidad Institucional, 2012 |
| | (10) | | Índice de Competitividad Internacional, 2011 |
| Buen Gobierno | (11) | | Participación en Elecciones, 2011 |
| | (12) | Índice de Mejor Vida, 2013 | |
| | (13) | Índice de Planeta Feliz, 2012 | |
| Rendición de Cuentas | (14) | Índice de Integridad Pública, 2012 | |

FUENTE: Elaboración propia con base en ASF. (2005).

Cuadro 1.7. Detalle de indicadores líderes, indicadores y sub-indicadores

| | | |
|--|---|--|
| <p style="text-align: center;">INDICADORES LÍDERES</p> <p style="text-align: center;">(1) Índice de Gobernanza Mundial</p> <p><i>Paz y seguridad</i></p> <p>1) Seguridad nacional: Conflictos, Refugiados y solicitantes de asilo, y Personas desplazadas.</p> <p>2) Seguridad pública: Clima político, Grado de confianza entre los ciudadanos, Crimen violento, y Homicidios por cada 100,000 habitantes.</p> <p><i>Estado de derecho</i></p> <p>3) Cuerpo de leyes: Ratificación de tratados y Derechos de propiedad</p> <p>a. Sistema judicial: Independencia, Efectividad, y Solución de controversias contractuales</p> <p>b. Corrupción: Índice de percepción de la corrupción</p> <p><i>Derechos humanos y participación</i></p> <p>4) Derechos humanos y participación: Respeto a los derechos civiles, Respeto a los derechos de integridad física, Libertad de prensa, y Violencia contra la prensa.</p> <p>5) Participación: Participación en la vida política, Proceso electoral y pluralismo, y Cultura política.</p> <p>6) Discriminación de género/ equidad: Derechos políticos de la mujer, Derechos sociales de la mujer, Derechos económicos de la mujer, y Tasa de representación en los congresos o parlamentos nacionales.</p> <p><i>Desarrollo sustentable</i></p> <p>7) Sector económico: Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, Tasa de crecimiento del PIB, Grado/nivel de apertura económica, Tasas de interés internacionales (<i>cover rate</i>), Tasa inflacionaria y Facilidad para hacer negocios</p> <p>8) Dimensión social: Coeficiente de GINI (pobreza e inequidad), Tasa de desempleo, y Ratificación internacional de los documentos de derecho laboral.</p> <p>9) Dimensión ambiental: Huella ecológica y biocapacidad, Sustentabilidad ecológica, Tasa per cápita de emisión de CO2 y Desempeño ambiental.</p> <p><i>Desarrollo humano</i>: Bienestar y felicidad (Calidad de vida, Bienestar y felicidad).</p> <p style="text-align: center;">(2) Indicadores Mundiales de Gobernabilidad</p> <p>1) Voz y Rendición de Cuentas: derechos políticos, civiles y humanos, libertad de expresión, de asociación y de prensa.</p> <p>2) Estabilidad Política y ausencia de violencia/terrorismo: gobierno esté sujeto a amenazas violentas o cambios, incluidos actos de terrorismo.</p> <p>3) Efectividad Gubernamental: grado de competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.</p> <p>4) Calidad Regulatoria: capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.</p> <p>5) Estado de Derecho: calidad de la ejecución de contratos, la policía y los tribunales (Control de la Corrupción: abuso del poder público en beneficio privado).</p> <p>6) Control de la corrupción: corrupción en pequeña y gran escala</p> | <p style="text-align: center;">(3) Índice de Estados Fallidos</p> <p><i>Indicadores sociales y económicos</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Crecientes presiones demográficas. 2. Movimiento masivo de refugiados o personas desplazadas internamente. 3. Desarrollo económico desigual. 4. Migración y fuga de cerebros. 5. Pobreza y deterioro económico 6. Pobreza extrema y/o declive económico severo. <p><i>Indicadores políticos/militares</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 7. Legitimidad del Estado. 8. Deterioro progresivo de los servicios públicos. 9. Violación de los Derechos Humanos y Estado de Derecho. 10. Aparato de Seguridad. 11. Aumento de las élites facciones. | <p style="text-align: center;">(11) Participación en Elecciones</p> <p style="text-align: center;">(12) Índice de Mejor vida</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Viviendas con servicios básicos 2. Hogares con ingresos disponibles y num. de habitaciones. 3. Hogares con abundancia financiera. 4. Tasa de empleo. 5. Tasa de desempleo a largo plazo. 6. Calidad de la red de apoyo. 7. Nivel educativo. 8. Estudiantes con habilidades en lectura. 9. Contaminación del aire. 10. Consulta sobre elaboración de normas. 11. Participación electoral. 12. Esperanza de vida. 13. Comunicados de salud. 14. Satisfacción de vida. 15. Tasa de homicidios. 16. Tasa de agresión y/o ataques. 17. Empleados con largas horas de trabajo. 18. Tasa de empleo de mujeres con hijos. 19. Tiempo dedicado al ocio y al cuidado personal. |
| | <p style="text-align: center;">(4) Índice de Opacidad:</p> <p>Corrupción, deficiencias del sistema judicial, aplicación de políticas económicas, estándares de contabilidad y gobierno corporativo y calidad regulatoria.</p> <p style="text-align: center;">(5) Índice Internacional de Percepción de la Corrupción</p> | |
| | <p style="text-align: center;">(6) Barómetro Global de la Corrupción</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Partidos Políticos. 2. Parlamento/Congreso. 3. Política. 4. Negocios/Sector privado. 5. Medios de comunicación. 6. Funcionarios/Servidores públicos. 7. Sistema Judicial. 8. Organizaciones No Gubernamentales. 9. Organizaciones Religiosas. 10. Ejército. 11. Sistema Educativo. | |
| | <p style="text-align: center;">(7) Indicador de Transparencia Presupuestaria</p> <p style="text-align: center;">(8) Índice de Presupuesto Abierto</p> <p style="text-align: center;">(9) Índice de Calidad Institucional</p> | |
| | <p style="text-align: center;">(10) Índice de Competitividad Internacional</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de derecho confiable y objetivo. 2. Manejo sustentable del medio ambiente. 3. Sistema de derecho confiable y objetivo. 4. Sociedad incluyente, preparada y sana. 5. Macroeconomía estable. 6. Sistema político estable y funcional. 7. Mercados de factores eficientes. 8. Sectores precursores de clase mundial. 9. Gobiernos eficientes y eficaces. 10. Aprovechamiento de las relaciones internacionales. 11. Sectores económicos en vigorosa competencia. | <p style="text-align: center;">(13) Índice de Planeta Feliz</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Esperanza de vida 2. Bienestar experimentado. 3. Huella ecológica <p style="text-align: center;">(14) Índice de Integridad Pública</p> <p>1. ONG, información pública y medios de comunicación: ONG-Anticorrupción Capacidad de los medios para informar sobre corrupción. Requerimientos de información gubernamental.</p> <p>Elecciones: Votaciones y formación de partidos, Integridad electoral y Transparencia del financiamiento político</p> <p>Prevención del conflicto de intereses del gobierno, controles y equilibrios: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, Supervisión del proceso presupuestario y transparencia</p> <p>Administración Pública y profesionalismo: Servicio civil (Prevenir el conflicto de intereses e independencia política), Protección a denunciantes de delitos, Procesos gubernamentales: transparencia, justicia y prevención del conflicto de intereses y Privatización de funciones públicas (transparencia, justicia y prevención del conflicto de intereses).</p> <p>Vigilancia y control gubernamental: Defensor de la nación (Ombudsman national) Entidad de Fiscalización Superior Impuestos y Derechos (equidad y capacidad Supervisión de paraestatales, Licencias empresariales y regulación).</p> <p>Lucha legal contra la corrupción, impartición de justicia y aplicación profesional de la ley: Ley anticorrupción Oficina anticorrupción o mecanismo equivalente Independencia judicial, justicia y acceso ciudadano a la justicia Aplicación de la ley (prevención de conflictos de intereses y profesionalismo).</p> |

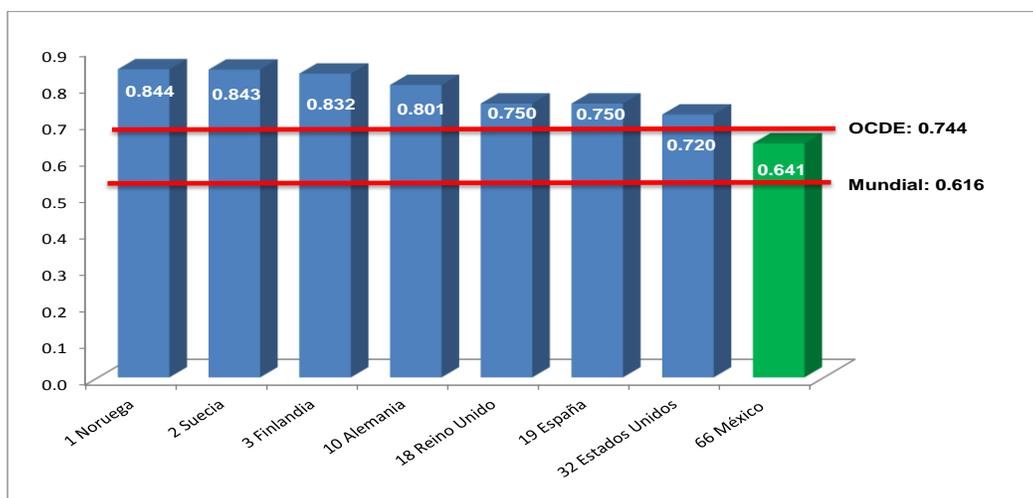
FUENTE: Elaboración propia con base en ASF. (2005).

Indicador líder: Índice de Gobernanza Mundial, 2011

El FnGM, publicó en junio de 2012 *GovernanceIndex. Why Should World Governance Be Evaluated, and for What Purpose?* (Índice de Gobernanza ¿Por qué y para qué propósito se debería evaluar la gobernanza?), en el cual se evalúa la gobernanza mundial de 179 (de los 192) países pertenecientes a la ONU. Los resultados se presentan en la escala de 0 a 1, donde valores cercanos a 0 indican menor gobernanza y valores próximos a 1 mayor gobernanza.

El estudio se publicó por primera vez en 2008, pero debido al cambio en la metodología, solo es posible presentar el análisis para 2011. De los 34 países integrantes de la OCDE, los 5 países analizados se encuentran por arriba del promedio de la OCDE y promedio mundial (además de los dos primeros lugares mostrados). México presentó el menor índice (posición 66 de 192), mientras que Noruega, Suecia y Finlandia presentaron las primeras tres posiciones.

Grafica 1.1. Índice de gobernanza mundial, 2011



FUENTE: Forum for a new World Governance, World Governance Index
Disponibile en: http://www.world-governance.org/IMG/pdf_WGI_short_version_EN_web-2.pdf
[Fecha de consulta: 24 de marzo, 2015]

El FnGM considera que la problemática de la gobernanza mundial se caracteriza por el hecho de que los objetivos se definen a través de un vacío institucional a nivel internacional, ya que la ONU (y de manera más general el derecho público internacional) hace que los estados tengan que resolver problemas que superan sus competencias e incluso su comprensión.

Indicador Líder: Indicadores Mundiales de Gobernabilidad, 2012

El Banco Mundial considera un elevado número de indicadores orientados a medir el buen gobierno y la lucha contra la corrupción. Los indicadores presentan información de 215 países. La escala de evaluación es de 0 a 100 puntos, donde los valores altos, cercanos a 100 reflejan mayor gobernabilidad y cercanos a 0 menor gobernabilidad. De los 6 grupos de indicadores, aquéllos con mayor valor fueron “control de la corrupción” y “voz y rendición de cuentas” de Alemania.

México presentó en “efectividad gubernamental” un puntaje de 64 (62 el ejercicio previo) valor cercano a lo registrado por Sudáfrica, y en “efectividad política” registró el puntaje de 25, (24 el estudio anterior) con ello se infiere que existe una correlación negativa en ambos indicadores y positiva entre la estabilidad política (25 puntos, al igual a China), calidad regulatoria (61, menor a Sudáfrica con 66), control de la corrupción (45, menor a Grecia con 56) y voz y rendición de cuentas (54, menor a India con 59).

De acuerdo con el Banco Mundial, las posiciones bajas en “Control de la corrupción” (45) implican una crisis de gobernanza. México presentó la posición más baja entre los países del panel de estudio, sólo superó a India (35), China (29), Indonesia (27), Rusia (13) y Venezuela (8).

El Banco Mundial consideró que México (indicador “Control de la corrupción”) refleja los problemas de seguridad pública debido a la lucha contra el tráfico de drogas. Referente al “Estado de Derecho”, que mide, entre otros aspectos, la independencia del Poder Judicial, es el segundo indicador con menor posición para este país, lo que, de acuerdo con el Banco Mundial, podría sugerir una débil división de poderes. Este indicador está directamente correlacionado con una baja calificación de “Voz y rendición de cuentas”.

De acuerdo con el Banco mundial, las posiciones 91 a 100 implican buena gobernanza y posiciones cercanas a 0 una crisis de gobernanza. Los resultados se presentan en el cuadro siguiente:

| Mayor gobernabilidad | Posición | Efectividad Gubernamental | Estabilidad Política | Estado de Derecho | Calidad Regulatoria | Control de la Corrupción | Voz y Rendición de Cuentas |
|--|----------|---|---|--|--|--|--|
| 100  0 | 91 a 100 | Finlandia y Dinamarca (100) Singapur (99) Suecia (99) Alemania y R.U. (92) | Finlandia (98) N. Zelanda (97) Noruega (97) | Finlandia (100) Suecia (100) Dinamarca (99) N. Zelanda (99) | Dinamarca (100) N. Zelanda (100) Luxemburgo (99) R.U. (94) Alemania (93) EUA (92) | Dinamarca (100) N. Zelanda (100) Suecia y Finlandia (99) Alemania (93) R.U. (91) | Noruega y Suiza (100) Dinamarca y Suecia (99) Alemania y R.U. (92) |
| | 81 a 90 | España (82) | | R.U. (92) Alemania (92) EUA (91) | España (82) | España (81) | EUA (86) España (84) |
| | 71 a 80 | | Alemania (73) | | | | |
| | 61 a 70 | México (64) | EUA (64) | | México (61) | | |
| | 51 a 60 | | R.U. (60) España (51) | | | | México (54) |
| | 41 a 50 | | | | | México (45) | |
| | 31 a 40 | | | | | | |
| | 21 a 30 | | | México (25) | México (39) | | |
| | 11 a 20 | | | | | | |
| Menor gobernabilidad | | | | | | | |

FUENTE: Elaboración propia con base en:
 World Bank. *Governance Matters 2012. World Governance Indicators*
 Disponible en: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp
 [Fecha de consulta: 24 de mayo, 2015]

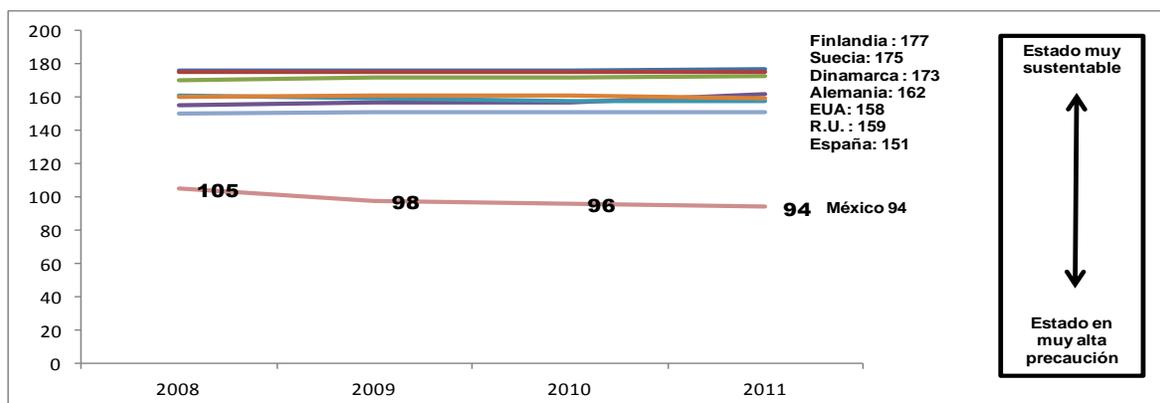
Índice de Estados Fallidos, 2012

El Fondo por la Paz (*Fund for Peace*) publicó en la revista *Foreign Policy*, *The Failed States Index* (Índice de Estados Fallidos), en el cual se clasifica a 178 países. El índice fue publicado en junio de 2012 y su escala de valuación es de 1 a 178, donde valores cercanos a 178 indican un “Estado muy sustentable” y 1 “Estado en muy alta precaución”. En este contexto el término “Estado fallido” hace referencia a una serie de condiciones que conducen al debilitamiento del Estado en relación con la demanda política y económica. El índice evalúa si los Estados responden de forma eficientemente a su función.

De acuerdo con la ONG, el término Estado Fallido es polémico, ya que califica de esta manera a aquel Estado en donde el gobierno ha perdido control efectivo sobre su territorio.

Alemania (posición 162), Reino Unido (posición 159) y Estados Unidos (posición 158) son clasificados como “Estado muy estable”, España (posición 151) como “Estado estable”. México registró la posición 94 y la clasificación de México es de “Alta precaución” (por debajo de Grecia con la posición 143, países de la OCDE).

Grafica 1.2. Índice de Estados fallidos, 2007-2011



FUENTE: Elaboración propia con base en:
Fund for peace, *Foreign Policy*, *The failed States Index*
Disponible en: <http://www.fundforpeace.org/global/?q=fsit>
[Fecha de consulta: 30 de mayo, 2015]

Corrupción

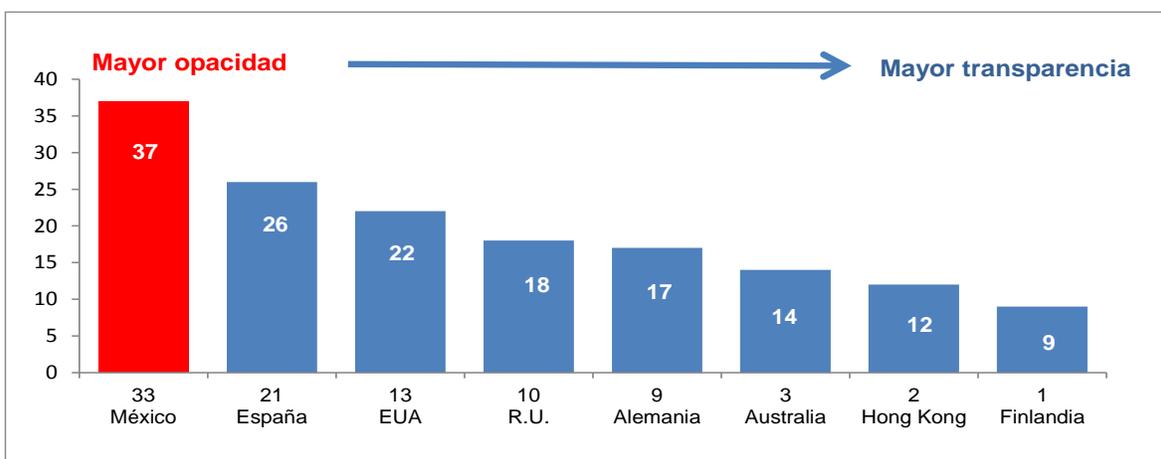
a) Índice de Opacidad, 2009

El índice publicado por *Milken Institute* con la finalidad de apoyar con información a los diseñadores las políticas públicas para identificar e implementar ideas innovadoras. El índice se presentó para 48 países y enfatiza los riesgos económicos que afectan la inversión extranjera de algunas economías.

La escala de 0 a 100 puntos indica más opacidad para valores cercanos a 100 y los cercanos a 0, más transparencia. Consideró 65 variables provistas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y por las autoridades locales.

De acuerdo con los resultados del estudio en 2009, los países con menor índice de opacidad³² fueron Finlandia, Hong Kong y Singapur. México obtuvo una calificación de 37 puntos (posición 33 de 48), con lo que retrocedió 2 posiciones respecto del estudio previo.

Grafica 1.3. Índice de opacidad, 2009



FUENTE: Milken Institute. *2009 Opacity Index: Measuring Global Risks*, p. 3.
Disponible en: http://www.kurtzmangroup.com/pdf/InstituteOpacityIndex_Apr8.pdf
[Fecha de consulta: 1 de junio, 2015]

³² *Milken Institute* consideró la definición de opacidad establecida por *Global Edge* como la falta de reglas claras y precisas. (*Milken Institute* 2009: 1)

b) Índice Internacional de Percepción de la Corrupción, 2012

Transparencia Internacional publicó en 2012 el Índice de Percepción de la Corrupción (*Corruption Perceptions Index 2012*) el cual está basado en 13 fuentes de información³³ que compilan las opiniones del sector empresarial y de expertos en el tema de corrupción.³⁴

Debido a cambios metodológicos, la institución mencionó que los resultados no son comparables con estudios anteriores. La metodología consideró la estandarización de datos a una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 100 representan bajos niveles de percepción de la corrupción, mientras que valores cercanos a 0 alta percepción de la corrupción.

Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda presentaron las menores percepciones de corrupción, seguidos por Suecia, Singapur y Suecia. Alemania (79 puntos), Reino Unido (74), Estados Unidos (73) y España (65) son los países con las posiciones 13, 17, 19 y 30, en ese orden.

México obtuvo una puntuación de 34, al igual que Argelia, Armenia, Bolivia, Kosovo, Malí y Filipinas, 18 puntos por debajo del promedio internacional calculado por Transparencia Internacional.

³³Los documentos fuentes son: Calificaciones sobre Gobernabilidad 2011 (Banco Africano de Desarrollo), Indicadores de Gobernabilidad Sostenible 2011 (*Bertelsmann Foundation*), Índice de Transformación 2012 (*Bertelsmann Foundation*), Calificaciones de Riesgo País (*Economist IntelligenceUnit*), Naciones en Transición 2012 (*Freedom House*), Calificaciones de Riesgo País (*Global Insight*), Anuario de Competitividad Mundial 2012 (IMD), *Political and Economic Risk Consultancy Asian Intelligence 2012*, Guía Internacional sobre Riesgo País (*Political Risk Services*), Encuesta de Fuentes de Soborno 2011 (*Transparency International*), Evaluación Institucional de las Políticas Nacionales 2011 (Banco Mundial), Encuesta de Opinión Ejecutiva (EOE) 2012 (Foro Económico Mundial) e Índice de Estado de Derecho 2012

³⁴Transparencia internacional consideró que las opiniones del público acerca de la corrupción tienen gran importancia, ya que ofrecen datos acerca de cómo la corrupción afecta la vida de las personas, por lo que para la ONG mencionó que es fundamental presentar lo que el público cree acerca de la corrupción, ya que es éste quien sufre las consecuencias directas e indirectas del problema. También consideró que el Índice de Percepción de la Corrupción (que mide el nivel de percepción de los expertos y empresarios sobre la corrupción en el sector público) coincide con el Barómetro Global de la Corrupción (que mide la opinión pública).

Disponible en:

http://transparency.ge/sites/default/files/post_attachments/TI%20Global%20Corruption%20Barometer%202010.pdf
[Fecha de consulta: 5 de junio, 2015]

Cuadro 1.8. Índice de percepción de la corrupción, 2012

| Posición | País | Puntuación | No. de fuentes empleadas |
|------------------------------|-----------------------|------------|--------------------------|
| 1 | Dinamarca | 90 | 7 |
| 1 | Finlandia | 90 | 7 |
| 1 | Nueva Zelanda | 90 | 7 |
| 4 | Suecia | 88 | 7 |
| 5 | Singapur | 87 | 9 |
| 6 | Suiza | 86 | 6 |
| 13 | Alemania | 79 | 8 |
| 17 | Reino Unido | 74 | 8 |
| 19 | Estados Unidos | 73 | 9 |
| 30 | España | 65 | 7 |
| Promedio (176 países) | | 52 | |
| 105 | Algeria | 34 | 6 |
| 105 | Armenia | 34 | 6 |
| 105 | Bolivia | 34 | 7 |
| 105 | Gambia | 34 | 5 |
| 105 | Kosovo | 34 | 3 |
| 105 | Malí | 34 | 6 |
| 105 | México | 34 | 9 |
| 105 | Filipinas | 34 | 9 |

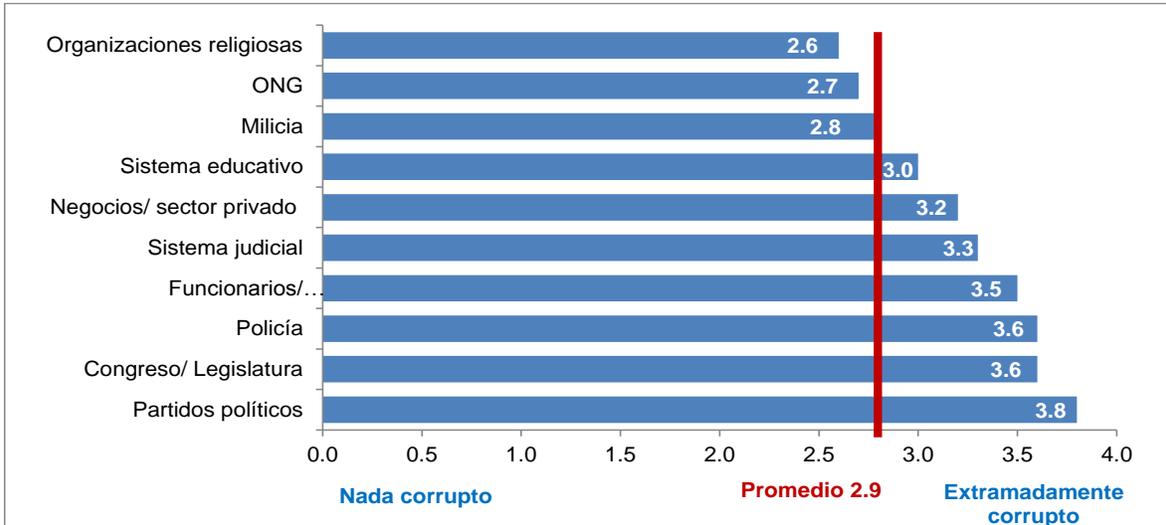
FUENTE: Transparency International, Corruption Perceptions Index 2012.
 Disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2012/results#myAnchor1>
 [Fecha de consulta: 6 de junio, 2015]
 Nota: Promedio calculado.

c) Barómetro Global de la Corrupción, 2010

The Global Corruption Barometer 2010 publicado por *Transparency International* fue publicado en abril de 2011 y mostró los resultados de la encuesta de las experiencias y opiniones del público acerca de la corrupción en 100 países a 10 instituciones, consideradas por la ONG como variables clave.

El informe compiló la frecuencia de los sobornos, las razones que dieron lugar al pago de éstos y las actitudes observadas respecto de la denuncia de hechos de corrupción. La organización presentó sus resultados en una escala de 0 a 5, donde valores bajos implicaron una escasa percepción de corrupción en la institución evaluada (variable) y valores cercanos a 5, una percepción de extrema corrupción. Los resultados indican que sólo tres instituciones obtuvieron una calificación por debajo del promedio (2.9 puntos), siendo las organizaciones religiosas las que presentaron una menor percepción de corrupción, mientras que los partidos políticos son considerados con mayor percepción en corrupción.

Grafica 1.4. Barómetro global de la corrupción, 2010
(Puntuación promedio)



FUENTE: Transparency International, The Global Corruption Barometer 2010, data set
 Disponible en: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb
 [Fecha de consulta: 15de junio, 2015]

De las 7 variables que presentan valores por arriba del promedio, se describen 6 (se excluye el sistema educativo). La encuesta indica que en 4 de las 6 variables México presentó los mayores índices de percepción de la corrupción con respecto de los 5 países de estudio.

Esquema 1.3. Barómetro global de la corrupción, 2010
(Partidos políticos y Congreso)



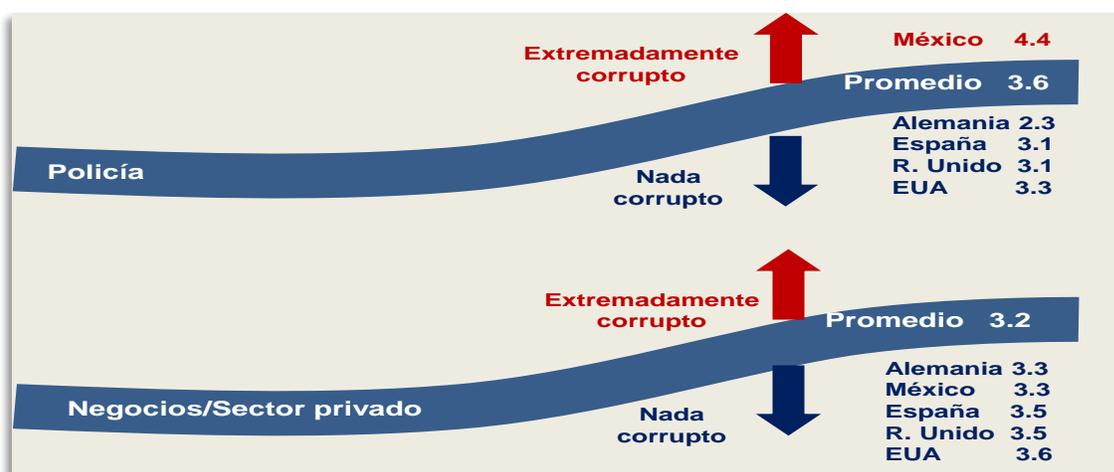
FUENTE: Transparency International, The Global Corruption Barometer 2010, data set
 Disponible en: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb
 [Fecha de consulta: 19 de junio, 2015]

Los partidos políticos de México se perciben con el mismo nivel de corrupción que España, El Salvador e Irlanda, sólo fueron superados por Grecia e Israel. El H. Congreso de la Unión del Estado Mexicano se percibe igual de corrupto que el de Nigeria, Mongolia y Tanzania.

Por otra parte, Perú y Grecia, por ejemplo, son algunos de los países con una mayor precepción de corrupción que el H. Congreso de la Unión de México.

Esquema 1.4. Barómetro global de la corrupción, 2010

(Policía y Negocios/Sector privado)



FUENTE: Transparency International, The Global Corruption Barometer 2010, data set
 Disponible en: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb
 [Fecha de consulta: 19 de junio, 2015]

México comparte los mismos niveles de precepción de la corrupción en el sistema policial (policía) que Sierra Leona, Sudáfrica, Venezuela y Bangladesh; superados sólo por Paquistán, Nigeria y República Democrática del Congo, por ejemplo.

En la variable Negocios/Sector privado, la precepción de la corrupción en México fue calificada igual de corrupta que Sierra Leona, Turquía y Malasia; sin embargo, es la única variable donde a México se percibe menos corrupto que Estados Unidos, Reino Unido y España.

Los funcionarios y servidores públicos de México obtuvieron la misma calificación en percepción de la corrupción que Pakistán y El Salvador.

En la variable Sistema judicial, México fue mejor calificado que Burundi, Ucrania y Perú, sin embargo, obtuvo la mayor percepción de corrupción que los 5 países de estudio.

Esquema 1.5. Barómetro global de la corrupción, 2010
(Funcionarios/Servidores públicos y sistema judicial)



FUENTE: Transparency International, The Global Corruption Barometer 2010, data set
Disponible en: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb
[Fecha de consulta: 25 de junio, 2015]

La encuesta afirmó que hay un aumento de los niveles de percepción de la corrupción con respecto de los tres años previos al estudio. En ese sentido, la organización consideró que la corrupción frustra el acceso a servicios básicos y que son las instituciones las encargadas de prevenir la corrupción y aplicar las normas.

Del estudio se desprende que 1 de cada 2 encuestados (50%) considera que las medidas gubernamentales contra la corrupción son ineficientes, pero 1 de cada 4 (25%) de los encuestados también expresó su confianza en su gobierno para luchar contra la corrupción.

El informe mencionó que las personas experimentan un sentido de compromiso, optimismo, e incluso solidaridad respecto de los objetivos centrales del gobierno y otros más consideran que los controles gubernamentales convierten al mismo gobierno en el agente principal en el combate a la corrupción.

Una conclusión positiva, de acuerdo con Transparencia internacional, es que hay gran disposición del público para comprometerse a luchar contra la corrupción. Este compromiso potencial y real, resalta la importancia de la rendición de cuentas, como medio para generar sistemas que rechacen el soborno y la corrupción.

Transparencia

a) Indicador de Transparencia Presupuestaria, 2011

El documento *Government at a Glance 2011* (Panorama de las Administraciones Públicas 2011) de la OCDE fue publicado en agosto de 2011 y presentó información relativa a la transparencia en el gobierno, reducción de la corrupción y la malversación de fondos para 32 países miembros de la organización.

La OCDE mencionó que las recientes crisis globales han sido causadas principalmente por fallas en la regulación y en la supervisión de las autoridades públicas, así como por deficiencias en la gestión de riesgos y de la intervención del gobierno en el sector privado, y de cómo se ha cuestionado la función de los mercados y el papel de los gobiernos.

Lo anterior ha llevado a plantear cambios en la arquitectura global del gobierno y en la redefinición del papel del Estado en el mercado mediante las políticas públicas, reduciendo el riesgo de fraude, corrupción y malversación de fondos públicos para restaurar la confianza de los ciudadanos: El marco jurídico del acceso a la información pública, las normas sobre la divulgación de los posibles conflictos de intereses y el desempeño de los organismos públicos encargados de la transparencia y acceso a la Información.

El indicador pretende mostrar que los congresos (parlamentos) de los países de la OCDE tienen la capacidad para garantizar la transparencia en el proceso presupuestario y asegurar la mejor asignación de los recursos públicos. Para ello, la OCDE presentó información sobre oficinas especializadas de investigación presupuestaria en el congreso o parlamento, el tiempo de revisión y su oportunidad. Los resultados se presentan en el cuadro siguiente:

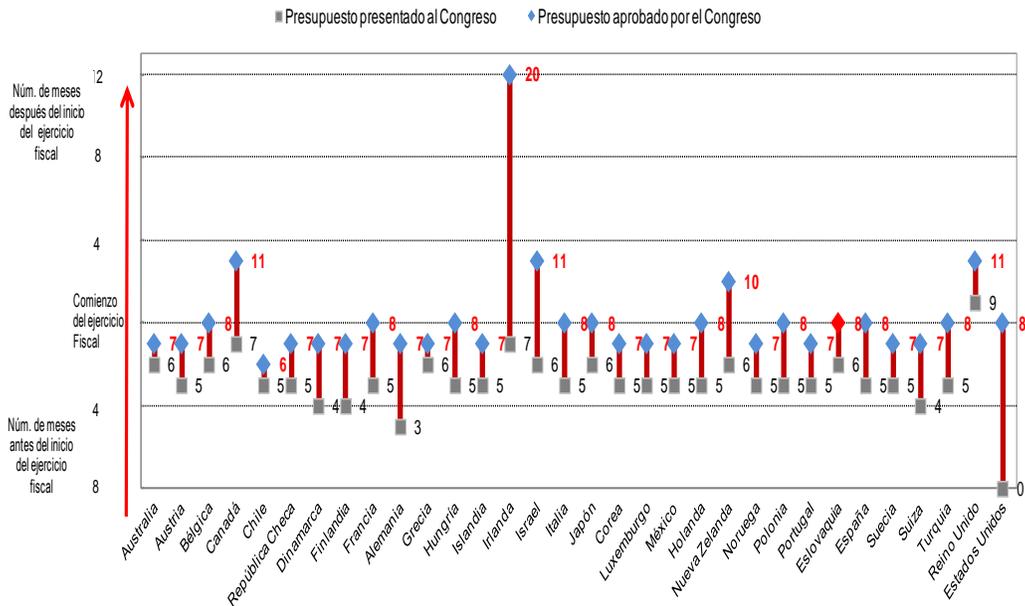
Cuadro 1.9. Oficinas legislativas de análisis del presupuesto, 2000, 2003 y 2007

| Países | Cuentan con oficina especializada en el congreso o parlamento | | | meses de revisión del presupuesto | Oportunidad de la revisión |
|----------------|---|-----------|-----------|-----------------------------------|-----------------------------------|
| | 2000 | 2003 | 2007 | | |
| Alemania | no | no | no | 4 | Previo al ejercicio fiscal |
| España | no | no | no | 2 | Previo al ejercicio fiscal |
| Estados Unidos | si | si | si | 8 | Previo al ejercicio fiscal |
| México | si | si | si | 2 | Previo al ejercicio fiscal |
| Reino Unido | no | si | si | 2 | Durante el ejercicio fiscal |

FUENTE: Elaboración propia con base en:
 OECD, *Government at a Glance 2011*, p. 65 (consulta en línea).
 Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/888932389873>
 [Fecha de consulta: 26 de junio, 2015]

La OCDE aseguró que legislaturas requieren información confiable e imparcial, así como una fuerte capacidad analítica para participar más propiamente en el proceso presupuestario. El informe mencionó que existe la tendencia a establecer unidades especializadas de investigación presupuestaria dentro de los congresos, éstas varían en términos de tamaño, componentes y funciones básicas, pero todas convergen en simplificar el presupuesto, eliminar el monopolio de la información del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario, y mejorar la credibilidad del presupuesto y de la rendición de cuentas.

Grafica 1.5. Tiempo para la discusión legislativa del presupuesto en los países de la OCDE, 2007



FUENTE: OECD, *Government at a Glance 2011*, p. 137.

Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/888932390937>

[Fecha de Consulta: 5 de julio, 2015]

Nota: De acuerdo con la reforma constitucional del 2004 de México, el plazo para que el Ejecutivo presente el presupuesto es el 8 de septiembre y debe ser aprobado por el Congreso antes del 15 de noviembre. De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de 2006, cuando hay un cambio de Gobierno Federal (cada seis años) el presupuesto debe ser presentado al Congreso a más tardar el 15 de diciembre y ser aprobado antes del 31 de diciembre.

Se observó que los congresos de Estados Unidos y Alemania cuentan con el mayor tiempo para la revisión, análisis y corrección de las propuestas presupuestarias (con 8 y 5 meses aproximadamente) antes del inicio del ejercicio fiscal. En México, el Congreso dispone de un tiempo aproximado de 3 meses previos al inicio del ejercicio fiscal para la revisión, análisis y los ajustes pertinentes al proyecto de presupuesto (al igual que Reino Unido y España).

La OCDE recomendó efectuar mejores prácticas en transparencia presupuestaria; por ejemplo, que el proyecto de presupuesto del ejecutivo debe ser presentado con suficiente antelación para permitir la adecuada revisión por parte de la legislatura. Esto es particularmente importante con el fin de garantizar que los comités legislativos tengan tiempo suficiente para la revisión, el debate y la propuesta de reformas.

La presentación del proyecto no debería ser menor de tres meses antes de iniciar el año fiscal y el presupuesto debe ser aprobado por la legislatura antes de iniciar dicho año.

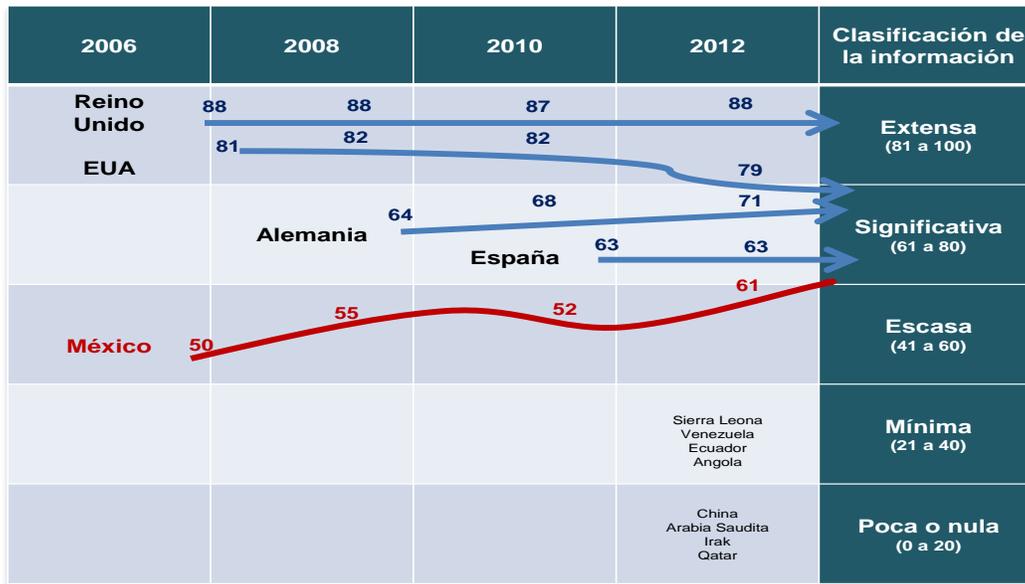
b) Índice de Presupuesto Abierto, 2012

En enero de 2013, *International Budget Partnership. Open Budgets*, publicó su informe bienal *The Open Budget Survey 2012* (Encuesta de Presupuesto abierto) con base en la cual calculó el Índice de Presupuesto Abierto. El documento se orientó a medir el grado de disponibilidad de la información presupuestaria, con la finalidad de que la sociedad pueda juzgar si los recursos públicos se están administrando en forma eficiente.

Con el objetivo de promover la adopción de las mejores prácticas en materia de finanzas públicas, la organización internacional resaltó la importancia de contar con una sociedad participativa, también consideró primordial contar con un congreso responsable e instituciones de fiscalización sólidas. Lo anterior, de acuerdo con la organización, puede reducir la corrupción y orientar los recursos hacia la disminución de la pobreza.

La escala de medición es de 0 a 100 puntos, donde valores altos implican que la información disponible es extensa, mientras que valores 0 y cercanos, poca o nula información. Los resultados muestran que México ha mejorado en presentar información presupuestaria, pasando de 50 puntos en 2006 a 61 en 201

Esquema 1.6. Índice de Presupuesto Abierto, 2006-2012



FUENTE: Elaboración propia con base en: International Budget Partnership, *Open Budget Survey 2012*.
Open Budgets. Transforming Lives, pp.50-51.
 [Fecha de consulta: 10 de julio, 2015]
 Disponible en: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

La ONG destaca que México ha logrado avances importantes en presentar información presupuestaria y considera que los elementos que podrían coadyuvar en mejorar aún más la apertura presupuestaria en el país son los siguientes:

- 1) Facultar al Congreso para modificar el presupuesto a inicios del ejercicio presupuestal y en el transcurso del año.
- 2) Que la Entidad de Fiscalización emita informes de auditoría y de seguimiento de mayor calidad y que éstos sean oportunos.
- 3) Ampliar la participación pública.

La transparencia es una condición necesaria, pero no es suficiente para mejorar la gobernabilidad, se requiere ampliar las oportunidades para que la ciudadanía amplíe su participación en todo el ciclo presupuestario.

Calidad institucional

a) Índice de Calidad Institucional, 2012

El índice publicado por la ONG CIIMA es un agregado de 8 indicadores³⁵ que son promediados en cada uno de los 191 países analizados. En el estudio se consideran como instituciones a las normas que regulan las relaciones entre los individuos y la sociedad, con el objetivo de ahorrar costos de información.

Las puntuaciones cercanas a 1 indican un mejor desempeño en el respeto a “las reglas” de política y mercado (calidad institucional) y 0 un mal desempeño. México ocupó la posición 87 de las 191 posiciones (0.5146 puntos), Respecto de los dos estudios previos (2010 y 2011), México retrocedió en total 5 posiciones, lo que manifiesta una menor calidad institucional durante el tiempo.

Cuadro 1.10. Índice de calidad institucional, 2012

| País | Puntuación 2012 | Posición | | |
|----------------|--------------------|-----------|-----------|-----------|
| | | 2010 | 2011 | 2012 |
| Dinamarca | 0.9637 | 1 | 1 | 2 |
| Nueva Zelanda | 0.9595 | 3 | 2 | 4 |
| Suiza | 0.9630 | 2 | 3 | 3 |
| Estados Unidos | 0.9277 | 7 | 9 | 9 |
| Reino Unido | 0.9300 | 12 | 10 | 8 |
| Alemania | 0.9108 | 14 | 14 | 12 |
| España | 0.7888 | 43 | 30 | 30 |
| México | 0.5146 | 82 | 85 | 87 |

FUENTE: Elaboración propia con base en:
 CIIMA, ESEADE, IPN, *Índice de Calidad Institucional 2012*, pp. 42-47.
 Disponible en: <http://www.libertadyprogresonline.org/wp-content/uploads/2012/07/ICI-2012.pdf>
 [Fecha de consulta: 15 de julio, 2015]

b) *Índice de Competitividad Internacional, 2011*

El Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., (IMCO) publicó en octubre de 2011 el *Informe sobre la Competitividad Internacional 2011 más allá de los BRICS*. El periodo de estudio es de 2001 a 2010 para 46 países. El índice aporta información útil para diseñar, priorizar y dar seguimiento a las políticas públicas; la atracción de la inversión productiva (formación bruta de capital fijo) y el logro del desarrollo económico de México. El país con menor competitividad tiene valores cercanos a 0, mientras que el valor de 100 representa mayor competitividad.

³⁵Los indicadores son: Voz y Rendición de Cuentas (Banco Mundial), Vigencia de Derecho (Banco Mundial), Percepción de la Corrupción (Transparencia Internacional), Libertad de Prensa (*Freedom House*), Haciendo Negocios (Banco Mundial), Competitividad Global (Foro Económico Mundial), Libertad Económica (*Wall Street Journal and Heritage Foundation*) y Libertad Económica en el Mundo (*Fraser Institute*).

Cuadro 1.11. Índice de competitividad internacional, 2011

| País | Puntuación 2011 | Posición | |
|----------------|-----------------|-----------|-----------|
| | | 2007 | 2010 |
| Suiza | 74.16 | 1 | 1 |
| Suecia | 71.93 | 2 | 2 |
| Noruega | 71.38 | 3 | 3 |
| Estados Unidos | 66.89 | 1 | 8 |
| Reino Unido | 66.00 | 7 | 11 |
| Alemania | 65.75 | 15 | 14 |
| España | 59.31 | 17 | 17 |
| México | 42.68 | 33 | 33 |

FUENTE: Elaboración propia con base en:
 IMCO, Índice de Competitividad Internacional 2011, más allá de los BRICS, pp. 26-27
 Disponible en: <http://imco.org.mx/images/pdf/Indice-de-Competitividad-Internacional-2011.pdf>
 [Fecha de consulta: 20 de julio, 2015]

El principal socio comercial de México (Estados Unidos) es el mejor posicionado entre los 5 países estudiados. El IMCO señaló que México ha logrado avances importantes en: “sofisticación e innovación de los sectores económicos” y en “gobiernos eficientes y eficaces” por mantener el balance presupuestal en el periodo de estudio; pero los subíndices en los que México ha retrocedido son: “sistema político estable y funcional”, “manejo sustentable del medio ambiente” y “sistema de derecho confiable y objetivo”, este último por la independencia del Poder Judicial, resultado relacionado con el del indicador líder *Indicadores Mundiales de Gobernabilidad*.

Buen Gobierno

a) Participación en Elecciones, 2011

La medición de la participación de los ciudadanos en los procesos electorales es presentada por la OCDE en el informe bienal *Society at a Glance 2011, OECD Social Indicators* (Un Vistazo a la Sociedad 2011, Indicadores Sociales OCDE). La participación de 59% del electorado en México es mayor que la de Estados Unidos (48%), y mostró un avance del 9% respecto de los comicios de 1980.

Como integrantes de la OCDE, sólo México, España, Luxemburgo y Australia mostraron avances en participación; y los 30 países restantes disminuyeron. De acuerdo con la organización, esta disminución podría ser un indicativo de la insatisfacción ciudadana con su Estado.

Cuadro 1.12. Participación en elecciones, 2011

| País | Posición | Porcentaje | |
|----------------------|-----------|---------------|------------|
| | | Participación | Cambio |
| Australia | 1 | 95 | 1 |
| Luxemburgo | 2 | 92 | 3 |
| Bélgica | 3 | 91 | -3 |
| Alemania | 13 | 78 | -11 |
| España | 15 | 75 | 7 |
| Reino Unido | 25 | 61 | -15 |
| México | 29 | 59 | 9 |
| Estados Unidos | 33 | 48 | -29 |
| Promedio OCDE | | 70 | -11 |

FUENTE: Elaboración propia con base en:
 OECD, *Society at a Glance 2011*, *OECD Social Indicators*, p. 97.
 ISBN: 978-92-64-09852-7
 Disponible en: http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en_2649_37419_2671576_1_1_1_37419,00.html
 [Fecha de consulta: 31 de julio, 2015]

La OCDE mencionó que las personas de México con edades de 55 años y más tienen más propensión a votar que los ciudadanos con edades entre los 16 y 35 años. También la OCDE considera que en México las personas con mayor nivel de estudios son más participativas en las elecciones, aunque esta tendencia positiva no es tan alta como la registrada en Estados Unidos, Polonia y Hungría.

b) Índice de Mejor Vida, 2013

Para medir el bienestar, es necesario lograr un consenso entre los intereses económicos, políticos y sociales. ¿En este sentido, la OCDE publicó en 2011 *How is life?* (¿Cómo es la vida?) para cuantificar el nivel de bienestar. La OCDE presentó de forma permanente la medición en 23 indicadores en 10 grupos.

El objetivo de la OCDE es proveer datos (de forma permanente) de las dimensiones que inciden en el bienestar, el cual se considera que es multifactorial y ayudar al investigador a determinar la priorización de temas específicos de bienestar.

La visión de la política implica establecer prioridades sobre qué es lo que más contribuye al bienestar: la educación, el cuidado del medio ambiente, la cultura cívica, la salud, la satisfacción de la vida, la seguridad, y el equilibrio entre trabajo y recreación, entre otros.

Los datos presentados en marzo de 2013 corresponden al año 2012. Debido a la diversidad de unidades de medida de las variables, se procedió a determinar la posición de los 34 países integrantes de la OCDE en cada variable, por lo que valores cercanos a 1 indican una mejor vida y valores próximos a 34 los mayores rezagos en calidad de vida.

De acuerdo con la selección de países, Estados Unidos es el país con la mayor satisfacción de la vida (posición 12), donde 7 de las 23 variables presentan las mejores posiciones y sólo como las más bajas.

México es el país con la segunda mejor posición (19), sin embargo, sus resultados no son concluyentes, ya que, en 16 de los 22 indicadores evaluados, la nación ocupó las últimas posiciones. Entre las variables con las posiciones más bajas se encuentran: la tasa de homicidios, tasa de agresión y/o ataques, habilidades de los estudiantes en lectura, matemáticas y ciencias, ingresos por persona, años de educación, contaminación del aire, participación electoral, nivel educativo (bachillerato) y esperanza de vida. Las variables mejor evaluadas en 2012 para México es la tasa de desempleo a largo plazo y la seguridad laboral.

El resultado del indicador educación es congruente con el resultado del indicador 11 del Barómetro Global de la Corrupción “sistema educativo” y segundo “seguridad”, con “efectividad gubernamental” del indicador líder *Indicadores Mundiales de Gobernabilidad*.

Cuadro 1.13. Índice de mejor vida, 2013

| País | | Posición | | | | |
|---------------------------------|---|----------|--------|-------------|----------|--------|
| | | EUA | México | Reino Unido | Alemania | España |
| Satisfacción de la vida | | 12 | 19 | 20 | 21 | 23 |
| Ingreso | Ingreso de los hogares (en dólares) | 1 | 30 | 12 | 6 | 17 |
| | Riqueza financiera de los hogares (en dólares) | 1 | 27 | 8 | 13 | 19 |
| Empleo | Índice de empleo (%) | 15 | 27 | 13 | 11 | 31 |
| | Ingresos por persona (dólares) | 1 | 34 | 8 | 14 | 19 |
| | Seguridad laboral (%) | 9 | 3 | 23 | 18 | 11 |
| | Tasa de desempleo a largo plazo (%) | 19 | 2 | 18 | 22 | 33 |
| Vivienda | No. de habitaciones por persona | s.p. | 28 | 14 | 10 | 8 |
| | Gastos en vivienda (dólares) | 26 | 27 | 14 | 16 | 25 |
| | Viviendas con servicios básicos | 5 | 26 | 15 | 22 | 3 |
| Equilibrio entre trabajo y vida | Empleados con largas jornadas laborales | 25 | 30 | 26 | 13 | 19 |
| | Tiempo dedicado al ocio y al cuidado personal | 17 | s.p. | 11 | 6 | s.p. |
| Salud | Esperanza de vida | 27 | 31 | 20 | 19 | 3 |
| | Comunicados de salud | 2 | 23 | 14 | 25 | 16 |
| Educación | Nivel educativo (bachillerato) | 4 | 31 | 19 | 9 | 30 |
| | Años de educación | 24 | 32 | 28 | 13 | 23 |
| | Habilidades de los estudiantes en lectura, matemáticas y ciencias | 22 | 34 | 15 | 10 | 28 |
| Comunidad | Calidad de la red de apoyo | 34 | 21 | 33 | 11 | 29 |
| Compromiso cívico | Consulta sobre la elaboración de normas | 13 | 11 | 1 | 30 | 17 |
| | Participación electoral | 4 | 31 | 29 | 15 | 17 |
| Medio ambiente | Calidad del agua | 20 | 30 | 4 | 6 | 25 |
| | Contaminación del aire | 18 | 31 | 8 | 14 | 25 |
| Seguridad | Tasa de homicidios | 32 | 34 | 18 | 7 | 10 |
| | Tasa de agresión y/o ataques | 3 | 34 | 5 | 17 | 21 |

FUENTE: Elaboración propia con base en: OECD. *Better life initiative. The indexdata.*
 Disponible en: <http://oecdbetterlifeindex.org/about/better-life-initiative/>
 [Fecha de consulta: 1 de agosto, 2015]
 s.p. Sin posición.

c) Índice de Planeta Feliz, 2012

La ONG Nueva Fundación Económica³⁶(NEF, por sus siglas en inglés) en junio de 2012 publicó el índice para medir la calidad de vida presente y futura (bienestar sustentable) y la forma en cómo los gobiernos actúan para el progreso mediante las políticas públicas. Los parámetros que analizó la NEF para el Índice de Planeta Feliz fueron la esperanza de vida, el bienestar experimentado y la huella ecológica.³⁷ Las fuentes de información fueron el Informe de desarrollo humano del PNUD de 2011, la Encuesta Mundial de Gallup y *Global Footprint Networks National Footprint Accounts*, respectivamente.

La calificación pondera el resultado de los tres subíndices y es analizado mediante un modelo de regresión lineal simple. Los resultados se presentan en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 100 indican un bienestar sostenible elevado (altos niveles de vida, elevado bienestar experimentado y baja huella ecológica). La mayor calificación fue para Costa Rica (64), Vietnam (60.4) y Colombia (59.8). De los 5 países estudiados, México obtuvo 52.9 puntos, superior a los otros cuatro países.

Cuadro 1.14. Índice de planeta feliz, 2012

| País | Posición 2010 | Posición 2012 | Calificación | Esperanza de vida | Satisfacción de vida | Huella ecológica |
|----------------|---------------|---------------|--------------|-------------------|----------------------|------------------|
| Costa Rica | 1 | 1 | 64.0 | 79.3 | 7.3 | 2.5 |
| Vietnam | 5 | 2 | 60.4 | 75.2 | 5.8 | 1.4 |
| Colombia | 6 | 3 | 59.8 | 73.7 | 6.4 | 1.8 |
| México | 23 | 22 | 52.9 | 77.0 | 6.8 | 3.3 |
| Reino Unido | 74 | 41 | 47.9 | 80.2 | 7.0 | 4.7 |
| Alemania | 51 | 46 | 47.2 | 80.4 | 6.7 | 4.6 |
| España | 76 | 62 | 44.1 | 81.4 | 6.2 | 4.7 |
| Estados Unidos | 114 | 105 | 37.3 | 78.5 | 7.2 | 7.2 |

FUENTE: The Happy Planet Index: 2012 Report. A Global Index of sustainable well-being, p. 25.
 Disponible en: <http://www.happyplanetindex.org/assets/happy-planet-index-report.pdf>
 [Fecha consulta 1 de agosto, 2015]

³⁶New Economic Foundation.

³⁷La huella ecológica mide la cantidad de superficie terrestre y marítima biológicamente productiva que se requiere para que un individuo, una región, o toda la humanidad, o una actividad humana puedan producir los recursos que consume y absorber las emisiones de dióxido de carbono.

Disponible en: <http://www.happyplanetindex.org/assets/happy-planet-index-report.pdf>
 [Fecha consulta: 1 de agosto, 2015]

Rendición de cuentas

a) Índice de Integridad Pública, 2011

Global Integrity publicó en marzo de 2012 *The Global Integrity Report: 2011 executive Summary*, y evaluó la existencia, eficacia, la participación del ciudadano en la lucha contra la corrupción y los mecanismos de rendición de cuentas del gobierno. El informe presentó las posibles soluciones a la corrupción; para ello, analizó las políticas públicas e instituciones que pueden disminuir, prevenir o castigar actos corruptos en el público e identificó las reformas más urgentes que promueven un gobierno más abierto y responsable.

El informe concentró 320 indicadores en 23 sub-categorías, con los que trató de explicar la existencia (*de jure*) y la eficacia (*de facto*) de la rendición de cuentas y los mecanismos de lucha contra la corrupción en todo el mundo. Más que criticar a los países por no frenar la corrupción, el informe ofreció herramientas para hacer reformas concretas y viables contra ella, y mencionó que la existencia de “reglas de juego opacas” genera incertidumbre y corrupción.

Una particularidad del informe es que analizó la diferencia entre el marco legal de un buen gobierno (deber ser) y la ejecución del marco jurídico (ser), la brecha entre ellas los valores indica los aspectos faltantes para lograr un buen gobierno. La escala de valuación es de 0 a 100 donde valores cercanos a 100 implican políticas anticorrupción efectivas, de rendición de cuentas y de acceso a la información a la sociedad, mientras que valores cercanos a 0 sector indican políticas inefectivas en los aspectos anteriores. Los niveles de medición son: muy débil (menor que 60), débil (61 a 70), moderado (71 a 80), fuerte (81 a 90) y “muy fuerte” (de 91 a 100).

Cuadro 1.15. Índice de integridad pública, 2011

| Núm. | Categorías | Países | | |
|------------|---|-----------|-----------|-----------|
| | | Alemania | México | EUA |
| I | ONG, información pública y medios de comunicación | 86 | 64 | 87 |
| | ONG-Anticorrupción. | 90 | 60 | 90 |
| | Capacidad de los medios para informar sobre corrupción. | 97 | 58 | 91 |
| | Requerimientos de información gubernamental. | 73 | 73 | 79 |
| II | Elecciones | 79 | 77 | 88 |
| | Votaciones y formación de partidos. | 94 | 88 | 98 |
| | Integridad electoral. | 96 | 83 | 91 |
| | Transparencia del financiamiento político. | 48 | 60 | 74 |
| III | Prevención del conflicto de intereses del gobierno, controles y equilibrios | 68 | 59 | 85 |
| | Poder Ejecutivo. | 64 | 62 | 95 |
| | Poder Legislativo. | 58 | 52 | 86 |
| | Poder Judicial. | 56 | 46 | 69 |
| | Supervisión del proceso presupuestario y transparencia. | 94 | 75 | 90 |
| IV | Administración Pública y profesionalismo | 68 | 61 | 85 |
| | Servicio civil: Prevenir el conflicto de intereses e independencia política. | 72 | 41 | 84 |
| | Protección a denunciantes de delitos. | 19 | 58 | 79 |
| | Procesos gubernamentales: transparencia, justicia y prevención del conflicto de intereses. | 89 | 85 | 86 |
| | Privatización de funciones públicas: transparencia, justicia y prevención del conflicto de intereses. | 92 | 60 | 92 |
| V | Vigilancia y control gubernamental | 86 | 76 | 82 |
| | Defensor de la nación (<i>Ombudsman nacional</i>). | 55 | 85 | 46 |
| | Entidad de Fiscalización Superior. | 86 | 88 | 93 |
| | Impuestos y Derechos: equidad y capacidad. | 100 | 65 | 81 |
| | Supervisión de paraestatales. | 95 | 67 | 98 |
| | Licencias empresariales y regulación. | 94 | 75 | 92 |
| VI | Lucha legal contra la corrupción, impartición de justicia y aplicación profesional de la ley | 88 | 68 | 86 |
| | Ley anticorrupción. | 100 | 100 | 100 |
| | Oficina anticorrupción o mecanismo equivalente. | 84 | 65 | 75 |
| | Independencia judicial, justicia y acceso ciudadano a la justicia. | 96 | 43 | 94 |
| | Aplicación de la ley: prevención de conflictos de intereses y profesionalismo. | 73 | 63 | 77 |
| | Puntuación por país | 79 | 67 | 85 |
| | Puntuación del marco legal | 84 | 83 | 90 |
| | Puntuación por implementación actual | 75 | 51 | 79 |

FUENTE: Elaboración propia con base en:
 Global Integrity *the Global Integrity Report: 2011 executive Summary*, pp. 20, 30 y 38.
 Disponible en: <http://www.globalintegrity.org/files/GIR2011.pdf>
 [Fecha consulta 6 de agosto, 2015]

El Estado mexicano obtuvo 67 puntos (débil), el alemán 79 (moderado) y el estadounidense 85 (fuerte). La institución afirmó que en México la guerra contra las drogas ha influido negativamente en la transparencia y en la lucha contra la corrupción. También se mencionó que hay la negativa de las autoridades de publicar información sobre la seguridad pública. La autocensura, de acuerdo con el estudio, es más común encontrarla en los medios de comunicación, los ciudadanos y las organizaciones civiles de rendición de cuentas del Estado mexicano.

CAPÍTULO SEGUNDO. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO: UNA PERSPECTIVA POLÍTICA

Más que fechas, datos y acontecimientos, la evolución del Estado y la política muestra los efectos simultáneos de fuerzas políticas y económicas que tienen un peso extraordinario en la situación actual del Estado mexicano. Las secuelas de los acontecimientos internos, intervenciones externas y el entorno internacional dieron como resultado la presente cultura política.

Para comprender el Estado mexicano y la rendición de cuentas, es preciso considerar que, a través de la historia, México ha sido influido y, en ocasiones, ha debido modificar de manera extrema sus políticas.

La lucha por la independencia y la idea de construir un Estado sin una orientación definida, crearon muchos desaciertos de la clase política mexicana y propiciaron el aumento de la corrupción.

Aunque la idea de independencia en México fue una influencia europea y norteamericana, el caso mexicano no se circunscribe a la teoría política tradicional de esas regiones. La singularidad de México ha radicado, entre otros aspectos, en la geopolítica y en que los modelos extranjeros son adoptados tardía y deficientemente para los requerimientos nacionales.

Mientras que en Europa el cambio político permitió abolir el sistema feudal, en México los movimientos armados han dejado vestigios del sistema anterior: el caciquismo, el autoritarismo y el compadrazgo. El poder del Estado mexicano, a través de los siglos XIX y XX, principalmente, se ha caracterizado por la concentración de un poder excesivo, violento y anárquico.

Si bien las fechas de los asentamientos de las culturas precolombinas varían, al parecer la práctica hacendaria y los elementos de rendición de cuentas (información, justificación y sanción) de los mexicas es más antigua que la española; por otra parte, la tradición de los reyes europeos de obsequiar propiedades del Estado con sus homólogos, especialmente en el Siglo XIX, les hizo necesario perfeccionar su política fiscal. Esta política reemplazó al sistema mexicana al

establecerse en las Américas (los mexicas fueron gobernados mediante una política despótica, aunque efectiva para mantener su nivel de gobernabilidad).

La cultura prehispánica mexicana contó con un sistema político fuerte, donde el liderazgo del sistema político, económico y religioso fue depositado en una sola persona.

El Estado de las comunidades prehispánicas que aseguraba sustento a sus habitantes con el tiempo pasó a ser mercantilista, subsidiario del capital extranjero, que incrementó la desigualdad social, la pobreza y la corrupción.

Las instituciones políticas españolas que se implantaron en la Nueva España eliminaron los vestigios del sistema político mexicano, lo que hizo obligatoria la adopción de las formas de organización europea en la región americana.

A partir de la conquista y la independencia, un grupo político se apropió del Estado a fin de obtener beneficios para su provecho, lo que generó corrupción. El Estado mexicano, caracterizado en el Siglo XX por el predominio del Poder Ejecutivo, fue una mezcla de alta dictadura y escasa representación democrática.

Los independentistas mexicanos del Siglo XIX aprovecharon el ejemplo de la administración pública española para conformar tanto las instituciones hacendarias como aquellas encargadas de la revisión de las cuentas del naciente Estado mexicano.

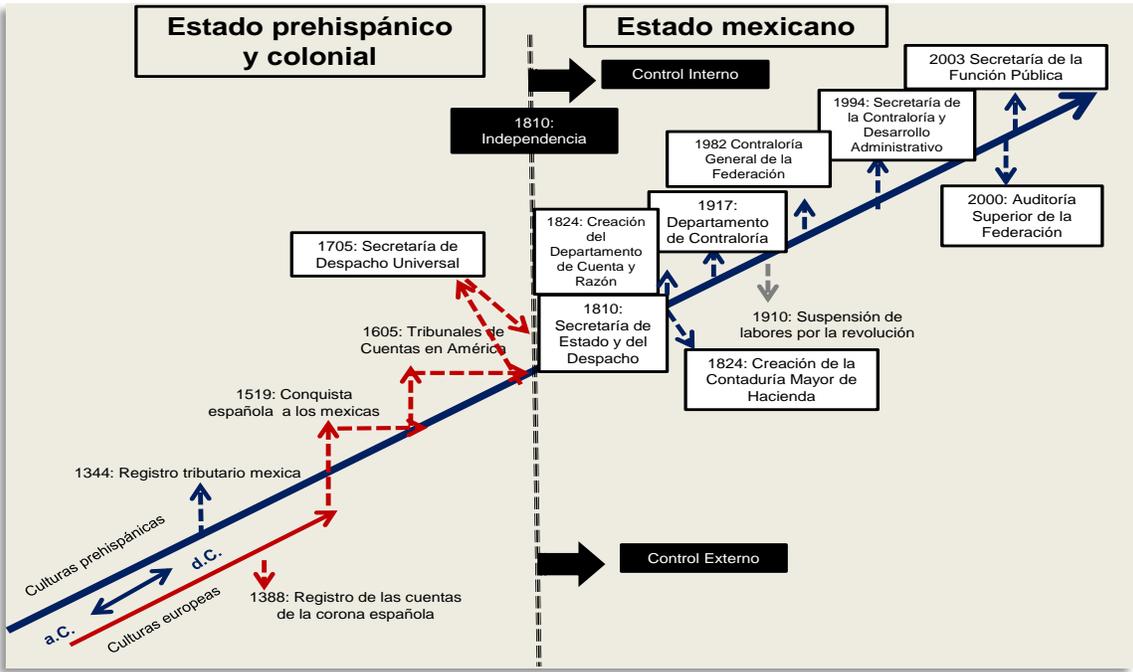
Si bien la división de poderes ha sido instituida desde la primera Constitución Federal, en México, la figura presidencial representó un poder supremo sobre los otros dos poderes. En la actualidad se comprende que existe un intercambio recíproco entre justicia y legitimidad, ya que solo un sistema justo permite que una sociedad organizada le otorgue legitimidad al Estado. En este sentido, la rendición de cuentas se ha venido construyendo como ese puente entre justicia y legitimidad del Estado a lo largo del Siglo XX.

Resulta complicado revisar todos los aspectos políticos que se sucedieron en México y la evolución de los elementos de rendición de cuentas, por lo que en este capítulo solo se presenta una visión sintetizada de los acontecimientos más relevantes, desde las civilizaciones prehispánicas hasta el Siglo XX.

Mediante el estudio de la historia se hacen presentes los elementos que hacen singular a México: el nacimiento del Estado, carente de una orientación definida hacia “el buen gobierno” y una división de poderes no pragmática, que dieron paso a una elevada concentración del poder, el abuso de la clase política y la excesiva intervención del Estado, que en forma conjunta aumentaron la corrupción.

En el esquema siguiente se presenta *grosso modo*, la evolución del Estado y sus mecanismos de control, tanto interno como externo, mostrando el desarrollo de las dos instituciones encargadas de vigilar el uso adecuado de los recursos mediante la rendición de cuentas.

Esquema 2. 1. Evolución del Estado mexicano y del control estatal



FUENTE: <http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/Documents/antecedentes.pdf> [Fecha de consulta: 15 de agosto, 2015]

2.1 La Nueva España (1521-1821)

2.1.1 La institución de rendición de cuentas en la Nueva España: La herencia extranjera

Con una tradición heredada de los musulmanes, los hebreos y la comunidad romano-germánica, los españoles instituyeron su política hacendaria y algunos elementos de rendición de cuentas en la época medieval. (Solares, 2004: 211)

En Europa del siglo XIII eran frecuentes las donaciones de castillos, heredades y territorios que hacían los reyes entre sí, por lo que la monarquía española consideró necesario recuperar la vieja tradición romana que distinguía entre los bienes del Estado y los bienes del rey. Con ello se hizo necesario organizar y vigilar los recursos públicos.

A los españoles les requirió tiempo establecer un sistema funcional que les permitiera registrar las donaciones, ingresos y gastos de la monarquía. Solo a fines de la Edad Media, cuando en cumplimiento de la *ordenanza de buen gobierno* referente al registro de las cuentas de la corona, en 1388 se promulgó la existencia de Contadores Mayores en Castilla, quienes realizaban el registro de los bienes monárquicos y las tributaciones.

Aun con esta disposición para regular la donación de bienes del Estado español, los reyes de España todavía contaban con plena capacidad para enajenar o donar villas, ciudades, castillos y territorios del reino, y a partir de 1436 se instauró la Casa de Cuentas, y en 1437 con la ordenanza de Juan II se instituyó formalmente la Contaduría Mayor de Cuentas en la Nueva España.

A partir de 1442 las cortes españolas trataron de frenar la costumbre de donaciones en su país y se dispuso al rey que los bienes y heredades del reino eran inalienables e imprescindibles. Aun con esta medida, no se pudieron evitar las donaciones hechas por Enrique IV, y los reyes católicos revocaron donaciones para acrecentar los territorios del Reino de Castilla y León.

Durante el Siglo XV las finanzas públicas españolas fueron registradas por la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual fue adquiriendo funciones cada vez más

especializadas: por una parte, se registraba la gestión de la hacienda pública³⁸ (política hacendaria) y por otra, se revisaba las cuentas de las recaudaciones (política de rendición de cuentas).

La Contaduría Mayor de Hacienda estaba representada por el Mayordomo Mayor de Castilla, quien supervisaba el trabajo de los contadores mayores y menores designados a la contaduría. La figura de Mayordomo Mayor fue reemplazada en 1517 por el Secretario de Hacienda.

La organización hacendaria española estaba caracterizada por delimitar el territorio al que serían asignados los recursos recaudados y establecía el monto para sufragar los gastos de las instituciones públicas y los empleados de la monarquía.

Los cambios más importantes de la institución de rendición de cuentas españolas fueron los siguientes:

- a) En 1523 y 1525 se adicionaron dos miembros al Consejo de Castilla para regular la gestión de los contadores, por orden de las Cortes de Valladolid.
- b) En 1525 el Consejo de Hacienda fue conformado con la finalidad de vigilar la correcta recaudación y asignación de recursos.
- c) Las ordenanzas de 1554 de La Coruña consideraron necesaria la presencia de 3 oidores (auditores) en la Contaduría Mayor de Hacienda.
- d) El Rey Felipe II instauró el Tribunal de Contaduría con la finalidad de atender los asuntos contenciosos generados por la gestión de los recursos de la monarquía. Su registro contable era revisado por los representantes de la sociedad, quienes demandaban explicaciones al Rey sobre sus aportaciones (Vargas, 2002).

En 1535 se creó el virreinato en la Nueva España que duró cerca de tres siglos. Durante ese tiempo hubo 63 virreyes españoles y tres audiencias (en México, Guadalajara y Guatemala) y así formaron su gobierno de la Nueva España.

³⁸ En la actualidad se ha definido a la hacienda pública como el estudio de las leyes por las cuales los hombres satisfacen las necesidades públicas. (Astudillo, 2002).

Surgieron en América las instituciones que intentaron copiar el modelo español, como la Real Hacienda, la Encomienda en 1503 (Cossío, 1981: 340-432) y el Consejo Real y Supremo de Indias en 1519. Los oficiales reales, expresamente enviados y nombrados por la Corona Española para llevar un registro de la riqueza obtenida de la explotación agrícola, minera y tributaria, realizaban sus funciones junto con el virrey, para que la sociedad novohispana conformara una organización económica y productiva que retribuyera a la Corona lo que, a su juicio, le correspondía por derecho. (Vargas, 2008)

En 1524 la Corona Española decidió crear en la Nueva España el Tribunal Mayor de Cuentas, año considerado por algunos historiadores, como el antecedente más remoto de institucionalización europea de rendición de cuentas en América.

La finalidad del Tribunal de Cuentas fue el revisar los ingresos y gastos de Hernán Cortés, además de recaudar, administrar las rentas de la Corona Española en la Nueva España (política hacendaria) y revisar el correcto manejo de los recursos (política de rendición de cuentas), de acuerdo con los mismos procedimientos de la Contaduría Mayor de Cuentas del Reino de Castilla.

El Tribunal de Cuentas pertenecía a la categoría de los llamados “supremos”, compuesto por un presidente, nueve ministros y un secretario general. Había contadores, archivistas, oficiales y otros subalternos. Al fiscal lo auxiliaban abogados fiscales y agentes contables. El presidente y los ministros eran nombrados por Decreto Real con carácter inamovible.

El primer caso de corrupción registrado como tal en la época colonial, fue atendido por el Tribunal de Cuentas, que consistió en negarle Hernán Cortés el derecho, que él se adjudicaba, de exigir el pago de sesenta mil ducados³⁹ que decía haber gastado por la conquista. Una vez que el Tribunal de Cuentas culminó sus investigaciones, acusó a Cortés de ladrón, rebelde y de ocultar fondos.⁴⁰

³⁹Ducado: Moneda de oro, de origen italiano, que se acuñó en la Península Ibérica desde el Siglo XV hasta fines del Siglo XVI. Juan II de Aragón la introdujo en España con el peso de 3.54 g.

⁴⁰Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de la Procuraduría General de la República, p. 124. Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2739/11.pdf> [Fecha de consulta: 17 de agosto, 2015]

Durante 80 años las funciones del Tribunal de Cuentas de la Nueva España no tuvieron modificaciones y de la revisión del estado de la Real Hacienda se redactaba una memoria de la cuenta general de cada presupuesto, haciendo “observaciones” y proponiendo las reformas a que dieran lugar los abusos cometidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos. (Manjarrez, 2002: 84)

Mediante las ordenanzas promulgadas en Burgos el 24 de agosto de 1605, Felipe III fundó el Tribunal de Cuentas en la Ciudad de México. El Tribunal tenía por objeto tomar y finiquitar las cuentas que presentaban los oficiales reales y demás encargados de recaudar y administrar las rentas de la Corona, conforme a los procedimientos de la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla. La administración pública incipiente fue una respuesta al sistema económico mercantilista que ha prevalecido en México desde esta época. Los sectores que consideró la administración pública son los siguientes.

- a) Sector de masa común: constituido por 56 ramos entre los que se encontraban los más productivos. Este sector era el sustento de la administración pública y la defensa militar. Este sector obtenía los recursos que se necesitaban para hacer frente a las cargas del reino. Los ingresos provenían fundamentalmente de los indios, de los derechos de oro y plata, el quinto real, la alcabala, y el almojarifazgo. En este sector se hallaban las empresas del Estado, tanto las que explotaba directamente como las que daba en concesión o arrendamiento.
- b) Sector de particulares: sus productos se destinaban a obras pías, mantenimiento de misiones religiosas, pagos de sueldos a escribanos, letrados y en general gastos de justicia y divulgación de la fe. Sus recursos provenían de los impuestos como los diezmos eclesiásticos que pertenecían al rey por disposición oficial y la *media annata eclesiástica* (suma equivalente a un año de ingresos que pagaban a la santa sede los que habían percibido un beneficio) además de multas por delitos o faltas. A este sector se incorporaban el subsidio eclesiástico, las vacantes (sueldos de obispos que no ejercían el cargo) y las bulas de la santa cruzada (el ingreso por la venta

de indulgencias). Tanto los ingresos por subsidios como por las bulas pasaron a la esfera real con autorización del Papa.

- c) Sector de ajenos: ingresos que provenían de los montepíos (inválidos, militares, oficinistas, pilotos y maestranza), el medio real de ministros, los derechos de señoreaje y de *sisá* (parte defraudada o hurtada en la compra diaria de comestibles). Los productos del sector eran utilizados para pagar pensiones y sueldos, gastos municipales, gastos del tribunal de minería y otros relativos a diversas corporaciones y de la administración pública.
- d) El sector de estancos especiales: lo constituían el tabaco, naipes y azogues. Los tres ramos eran un monopolio del Estado. Sus productos eran comercializados por los monopolios y estaba a la disposición del “real ánimo del monarca”.

2.1.2 Las instituciones europeas en la Nueva España

Con la rendición de los mexicas el 13 de agosto de 1521, se dio fin al sistema político mexica y empezó la vida de la Nueva España que se prolongó tres siglos. El Estado monárquico de los españoles tenía una estrecha relación con la iglesia, modelo político-religioso implantado en la Nueva España.⁴¹

En el Estado español un rey era soberano sobre la sociedad civil y la comunidad eclesiástica. En 1519 se instituyó en América la religión católica y fue la institución ideológica más poderosa e influyente en la cultura mexicana.⁴²

Algunos historiadores sostienen que en el periodo de la Nueva España (1521-1821) existieron dos tipos bien definidos de Estado, de acuerdo con las dos casas reinantes en España durante esa época: los Habsburgo (1521 a 1700) y los Borbones (1763 a 1810).

⁴¹ La Nueva España era una de las 4 provincias españolas en el Continente Americano (Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya y Nuevo León), que agrupaban a los más de 12 municipios creados tras la caída del imperio mexica. Disponible en: http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/estudio02/sec_29.html [Fecha de consulta: 17 de agosto, 2015]

⁴² PhíoVirve, *La organización eclesiástica en la Nueva España*. Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/ehn/ehn10/EHN01002.pdf> [Fecha de consulta: 17 de agosto 2015]

Al igual que en España, en México se organizaron provincias con grupos sociales desiguales (indios, mestizos y castas). Sólo hasta el momento en que se delimitó el territorio de la Nueva España (1545), México pasó a tener la categoría de Colonia en todos sentidos: jurídico, económico y político.

La monarquía española buscaba acrecentar su poder tanto en Europa como en la Nueva España mediante la religión.

Las repúblicas de los indios se establecieron de acuerdo con un modelo político de democracia participativa, con un cabildo o consejo presidido por ancianos, con una estructura de cargos estratificados, religiosos o de servicios a la comunidad (sistema de mayordomías). Tenían un sacerdote como rector.

El papel del Estado Habsburgo frente a los indios fue fundamentalmente jurídico-legal, y su presencia fue indirecta a través de las órdenes religiosas y más tarde del clero secular. Legalmente se reglamentó el trabajo y la tenencia del suelo; administrativamente se nombraron funcionarios que vigilaran y aconsejaran sobre los aspectos conflictivos y jurídicos, y políticamente se evitó el surgimiento de grupos o individuos que opacaran el poder del Estado.

La Corona prestó atención especial en reglamentar el trabajo, porque consideró que sus intereses políticos podían verse afectados: por una parte, porque podían originar la creación de Estados dentro del suyo y, por otra parte, por la obligación jurídica de velar por el bien común de sus súbditos.

El trabajo libre y asalariado y la esclavitud fueron permitidos por el Estado español en la Nueva España. Aunque legisló el trabajo, se llegaron a desarrollar mecanismos de retención de los trabajadores en empresas, como la tienda de raya y los servicios por deudas, a tal grado que, a finales del periodo de los Habsburgo, y sobre todo bajo el gobierno Borbónico, se dio origen a un nuevo tipo de esclavitud.

El virrey que gobernaba al Estado Habsburgo en el territorio actual de México, como representante del rey, tenía nominalmente el poder absoluto, pero estaba rodeado por funcionarios importantes también designados por el monarca.

El virrey era el jefe del Ejecutivo, el principal legislador, jefe del ejército y vigilante de hacienda pública; sin embargo, sus disposiciones tenían que ser discutidas en

"acuerdos" con los altos consejeros de la Colonia (oidores de la Real Audiencia), personajes nacidos y educados en España, letrados ilustres que fungían como consejeros del rey o como jueces, con largos años de servicio.

Durante esa época, la iglesia conservó la paz en la Nueva España, por unir a las diversas razas en un solo grupo. La iglesia, a través de sus instituciones (salud, asistencia social y educación), proporcionó los servicios a la población, que posteriormente fueron adjudicados al Estado. Por ser la institución que contaba con mayor capital líquido, la iglesia llegó a constituirse como la banca del país. En el Siglo XVIII la dinastía Habsburgo contó con una serie de monarcas que se enfrascaron en largas luchas por el poder y predominio europeos, con lo cual llevaron a la quiebra al gobierno español y al pueblo de la Nueva España. La bancarrota del gobierno español los llevó a perder el poder. En la Nueva España, la decadencia de la dinastía se evidenció con la venta de cargos públicos.

La escasa atención que el Estado español prestó a la Nueva España hizo que ésta se volviera más independiente, ya que los asuntos políticos se tuvieron que arreglar internamente.

En 1804 la Real Cédula, institución jurídica española en territorio americano, reformó la disposición sobre la enajenación de bienes raíces y el cobro de capitales de capellanías y obras pías para la consolidación de vales reales. Las reformas causaron el descontento y serios desajustes sociales y económicos.

Los Borbones (1763-1810) crearon un auge económico de la colonia, pero sus reformas políticas, orientadas hacia reducir el poder de la iglesia, hicieron salir a los jesuitas hacia España, lo que les trajo el descontento popular. Para que la iglesia pudiera pagar al Estado lo que éste pedía, se vio en la necesidad de cobrar sus préstamos e hipotecas, lo que alteró toda la estructura productiva del virreinato.

Se consideró que la figura del virrey en América era peligrosa, ya que implicaba que una sola persona concentrara el poder; para evitar esto se utilizó el sistema de intendencias (copiado de los franceses y adoptado con antelación en España). A la cabeza de las intendencias se ejercían las funciones de justicia, guerra, hacienda, fomento de la economía y obras públicas. En 1810 se crearon en México tres secretarías de Estado: Secretaría de Gracia y Justicia, Secretaría de Guerra y

Secretaría de Estado y Despacho.⁴³A finales del siglo XVIII las ideas independentistas difundidas por documentos políticos franceses y norteamericanos dieron como resultado la idea de libertad, que culminó en la guerra de independencia de 1810.

José María Morelos y Pavón delimitó la guerra de independencia en el documento *Sentimientos de la nación* publicado en 1813. El escrito es considerado uno de los textos políticos más importantes, en el cual Morelos expresó las 23 líneas de política que consideraron la independencia, la soberanía del pueblo y la división de poderes, entre otras medidas.

A partir de los movimientos independentistas, los españoles denominaron “caudillos” a las personas que, como Morelos, se sublevaron ante el régimen monárquico español. En 1820 El Virrey Juan Ruiz de Apodaca inició una política de conciliación y proclamó el Plan de la Profesa, que declaraba la independencia de la colonia con un régimen de monarquía absoluta y la conservación de los privilegios eclesiásticos.

2.2 Siglos XIX y XX

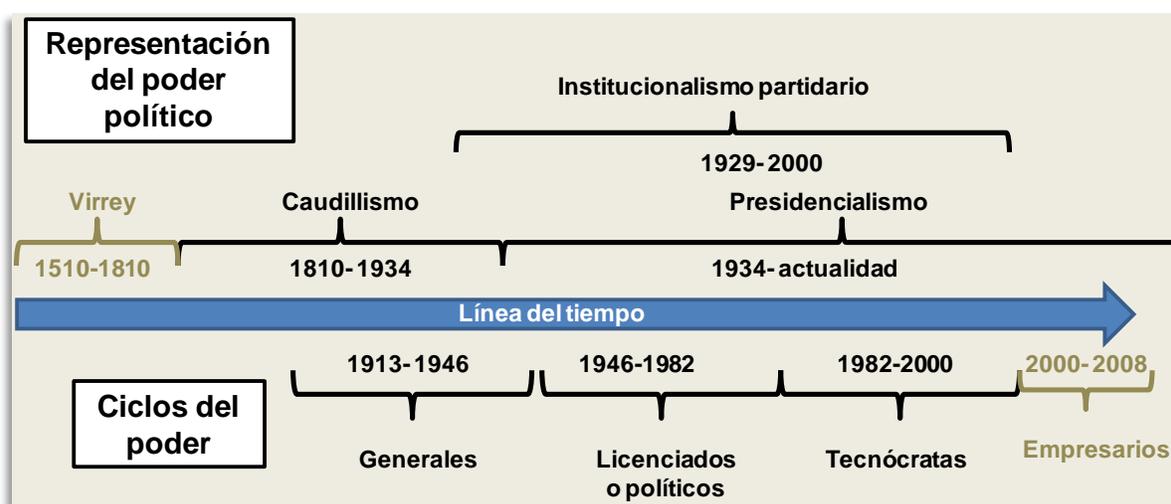
2.2.1 Estado y política

Las guerras, las invasiones, los conflictos internos de carácter social y político y las luchas por el poder hicieron de México un país con grandes carencias económicas. Las numerosas transformaciones de México en el siglo XIX hasta el siglo XX explican en gran parte los estados actuales de la política y del Estado mexicano. A lo largo de ambos siglos, la injerencia del país del norte, la inseguridad de los dirigentes y su inexperiencia en la política, entre otros factores, reflejaron la inestabilidad política del país por los golpes de Estado, las intervenciones externas y la lucha por el poder.

⁴³ La Secretaría de Estado y Despacho tuvo modificaciones tanto en sus funciones como en denominación y en 1814 se denominó como Secretaría de Hacienda.

La conformación del Estado durante los dos siglos estuvo caracterizada por tres tipos de poder político (los caudillos, la institucionalista que fue representada por un partido político y por el presidencialismo) y por tres ciclos de poder (relacionada con las épocas de los generales, la denominada era de los políticos o licenciados y los tecnócratas).

Esquema 2. 2. Poder político y ciclos de poder en México
(Siglos XIX y XX)



FUENTE: Servolov (2000) y Olivares (2011)

El siglo XIX y parte del XX se considera el periodo de los caudillos (1810-1934). El término caudillo, inicialmente (en la independencia) era utilizado para designar a los personajes de la Nueva España sublevados contra la Corona Española, pero en el transcurso de los siglos XIX y XX el término fue utilizado para designar a los tiranos políticos que surgieron en situaciones de emergencia o inestabilidad política y que arribaron al poder mediante mecanismos informales o por el manejo de las masas. (Olivares, 2011: 39)

Para 1821 las condiciones políticas requirieron el tránsito de una sociedad colonial y eclesiástica a una sociedad civil, mediante la construcción de un Estado propio que reuniera y conservara los intereses más representativos.

El vínculo con España se rompió con la declaración formal de independencia el 28 de septiembre de 1821 y, a partir de ese año, la hacienda del Estado mexicano quedó establecida en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, promulgado el 18 de diciembre de 1822.

En 1823 el Congreso declaró nulo el imperio de Agustín de Iturbide y el 31 de enero de 1824 el Congreso Constituyente⁴⁴ emitió el Acta Constitutiva de la Federación y el 5 de octubre promulgó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la constitución estadounidense y francesa ⁴⁵(Fraga, 1996: 121). La Constitución del 4 de octubre de 1824 instauró el Estado mexicano como República Federal, estableció la autonomía de los Estados y la división de los poderes. Se estableció la función del Poder Legislativo como emisor de leyes y decretos para preservar la independencia y la seguridad nacional, fortalecer la unión de los Estados, autorizar el presupuesto y revisar sus cuentas.

La constitución de 1857⁴⁶ dio origen a la Guerra de Reforma (1857-1860). En 1861 las Leyes de Reforma consideraron la separación de la iglesia y el Estado, la nacionalización de los bienes eclesiásticos, tolerancia de cultos, libertad de expresión y de imprenta y el registro civil, entre otras políticas.

En 1867 el gobierno consolidó el Estado en una república y comenzó a fortalecer al Poder Ejecutivo (Olivares, 2011: 42). En 1874 el Presidente reestableció el Senado,⁴⁷ lo que, para algunos historiadores, presentó un equilibrio del poder interno del Legislativo y del sistema político.

Tras otro golpe de Estado en 1876, la presidencia fue ocupada por una sola persona durante 34 años (exceptuando el periodo 1880 a 1884). En ese periodo

⁴⁴Instalado el 7 de noviembre de 1823.

⁴⁵Con la promulgación de la propia Constitución de México, se dio inicio al Estado mexicano federal al reconocer a 19 estados como miembros de la federación mexicana, con el tiempo el Estado pasó a ser centralista con la promulgación de las Siete Leyes Constitucionales de 1836 que cambió los estados por departamentos.

⁴⁶El federalismo fue asentado en el artículo 20 de la Constitución de 1857, que estableció una república federal compuesta de estados libres y soberanos. En la práctica, se considera que el sistema político fue centralizado durante los 71 años del régimen del partido único, ya que las entidades federativas tenían escaso poder de decisión en asuntos nacionales y debían seguir la línea del Ejecutivo Federal. El control presidencial se realizó mediante el control político, el orden jurídico, la presencia de entidades federales en las localidades y mediante el control de los recursos presupuestarios.

Disponible en:

1349000689/**http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/Y6GNJ6I57H9ISVA2UJRIBTHNPY6GJ2.pdf

<http://www.bibliojuridica.org/libros/1/348/5.pdf>

[Fecha de consulta: 17 de agosto, 2015]

⁴⁷ Disponible en: <http://www.memoriapoliticademexico.org/Efemerides/11/13111874.html> [Fecha de consulta: 17 de agosto,

2015]

hubo una paz política impuesta por el Estado (governabilidad). Este periodo presidencial mostró sus preferencias a los capitalistas nacionales y extranjeros.

El movimiento revolucionario de 1910 no resolvió las demandas de justicia, igualdad y democracia, que existían desde aquella época. Al concluir la revolución, la clase política siguió concentrando el poder y reforzó las tendencias oligárquicas (Olivares, 2011:47-49). El periodo de 1913 a 1934 es considerado como de paz y la creación de las instituciones. El ciclo del poder de los políticos (o licenciados) prevaleció de 1934 hasta 1982.⁴⁸

La Constitución de 1917 incluyó modificaciones radicales importantes, ya que permitió la reglamentación del trabajo, prohibió la reelección presidencial, expropió los bienes de la iglesia, restableció los terrenos comunales a los indígenas y dispuso una reglamentación sobre el petróleo, que lo consideró un recurso nacional inalienable.

En 1929 se fundó el Partido Nacional Revolucionario,⁴⁹ principal organización política que mantuvo el poder durante 71 años (1929-2000). En 1932 el partido propuso un programa de 6 años denominado “Sistema Económico Cooperativo Tendente hacia el Socialismo” que fue puesto en práctica en 1934. En 1938 el partido cambió de denominación a Partido de la Revolución Mexicana.

Desde la crisis financiera de 1929 de *Wall Street*, que repercutió en los principales centros financieros internacionales, en la academia se planteó la necesidad de revisar el papel del Estado en la economía;⁵⁰ sin embargo, aunque desde la década de 1930 se consideró que el mercado no garantiza condiciones de equidad, igualdad ni disminución de la pobreza, y que sólo el Estado puede definir el tipo de modelo desarrollo nacional. Por recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Estado mexicano se orientó a fomentar el crecimiento de la economía.⁵¹

⁴⁸ Disponible en: <http://nuevamayoria.com/analisis/serbolov/serbolov3011.htm> [Fecha de consulta: 20 de agosto, 2015]

⁴⁹ Obregón inició las actividades para la formación del partido que gobernaría durante 71 años, sin embargo, fue Elías Calles quien continuó con esa labor tras el asesinato de Obregón. Se le reconoce a Calles con la frase de que se debía transitar de “la etapa de los caudillos a la de las instituciones”.

Disponible en: <http://nuevamayoria.com/analisis/serbolov/serbolov3011.htm> [Fecha de consulta: 20 de agosto, 2015]

⁵⁰ Hasta el momento no hay un consenso sobre el grado de intervención que debe tener el Estado en el mercado.

⁵¹ La SHCP considera que la política económica es primeramente política y su carácter es económico, es el ejercicio de la política entendida ésta como esa lucha entre diferentes grupos de la sociedad por el poder, por tener la capacidad de imponer su punto de vista, sus intereses a los demás.

El cambio de la representación del poder de caudillismo a presidencialismo⁵² inició en 1940. El término “presidencialismo” con el tiempo fue usado para designar el fuerte papel del representante del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes, lo que implicó que el presidente desempeñara un cargo sin contrapesos y sin rendir cuentas a la sociedad.

En el periodo 1929-2000 una misma persona (presidente) representó las características del poder político mexicano institucional partidario y presidencialismo, por lo que el poder se identificó con un hombre y no con un sistema político o el Estado.⁵³

En 1945 el Estado mexicano se adhirió a la Organización de las Naciones Unidas y el año siguiente llevó a cabo un programa político orientado a lograr una distribución más equitativa del ingreso y un mayor impulso a la industrialización.

En 1952 el gobierno de Estados Unidos emitió una legislación que penalizaba a aquellos estadounidenses que dieran empleo a personas extranjeras ilegales. La política exterior mexicana se orientó a los derechos laborales de los mexicanos en el territorio estadounidense. En ese mismo año se realizó una reforma constitucional en la cual el derecho al voto fue extensivo a la mujer.

La década de 1970 se caracterizó por una política de Estado altamente activa:⁵⁴ fue una época proclive a la nacionalización de activos, el aumento de empresas públicas, los mayores problemas fiscales y deuda externa. De ahí se consolidó una clase política que, además de ejercer el poder de forma discrecional, aumentó la desigualdad social y la corrupción.

En 1977 se reformaron los artículos sexto y octavo de la Constitución Federal, que reconocen el derecho a la obtención de la información gubernamental y el “derecho a petición”, que faculta a la sociedad mexicana a realizar consultas relativas a las actividades gubernamentales. Este fue el primer paso para abrir los espacios hacia la transparencia en México.

⁵²El jefe del Ejecutivo priísta decidía quienes debían ser los siguientes mandatarios, para lo cual se requería que éste fuera una persona con reconocimiento local y con experiencia política para garantizar la estabilidad del Estado.

Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2670330>

[Fecha de consulta: 31 de agosto, 2015]

⁵³Enrique Olivares mencionó que “[...] el presidencialismo devino en el poder sin límites y sin control de una sola persona por el hecho de que el país está fracturado, fragmentado, desarticulado, des institucionalizado, o en el peor de los casos no institucionalizado”.(Olivares, 2011: 77)

⁵⁴ Por antonomasia, el Estado se autoriza a incidir en la economía.

En esa década 1980 se consideró al mercado (no al Estado) como elemento central para incentivar el crecimiento económico (mayor producción), por lo que las políticas del Estado se orientaron hacia incentivar a la iniciativa privada y la reducción del tamaño del Estado mediante la venta de empresas paraestatales y recortes de personal del sector público.

La política monetaria devaluatoria de 1948 se realizó como respuesta a revertir el balance desfavorable del comercio y se restringieron las importaciones no esenciales. En 1949 debido al préstamo solicitado al Tesoro de Estados Unidos y al FMI, México hizo frente a sus compromisos financieros. En ese mismo año, el PRI ganó la mayoría absoluta en la cámara de diputados.

El intento de que el Estado actuara como árbitro del mercado hizo que el presupuesto se ejerciera de forma desordenada. La modificación de la política cambiaria de fija a flotante en 1976 se realizó como respuesta al creciente déficit de cuenta corriente, que originó una devaluación del 50% de la moneda. Con una política fiscal restrictiva llevada a cabo mediante un pacto de mantener estables el precio del salario y de productos, combinado con un aumento del gasto de inversión pública, la producción se incrementó, aun con el aumento constante de precios.

La reducción del tamaño del Estado fue una tendencia internacional neoliberal llevada a cabo inicialmente en Inglaterra y Estados Unidos. En México la privatización de varias empresas del Estado en 1989 y las modificaciones a las regulaciones del comercio e inversión incrementaron la inversión extranjera; sin embargo, el Estado mantuviera aquellas empresas que consideró estratégicas para el desarrollo nacional.

En el periodo 1988-1994 se gestionó la peor crisis económica de la historia de México. La alta incidencia del capital extranjero en inversiones especulativas hizo que el mercado de dinero y de capitales fueran altamente sensibles tanto a los movimientos del mercado internacional (*Wall Street*, principalmente) como a los acontecimientos internos.

Tanto la fuga masiva de capitales por la inestabilidad económica y política, como la política monetaria de mantener el tipo de cambio en una estrecha banda de

flotación, causaron una reducción de las reservas internacionales. Su magnitud real se ocultó a la sociedad y al sector privado, ya que el costo de la crisis fue remitido a ellos mediante el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

La inevitable intervención del Estado puso en mayor evidencia su deficiente desempeño y aumento en la corrupción, lo que le requirió implementar mecanismos de control presupuestal mediante el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal, en el periodo 1994-2000. Con ello se trató de impulsar la simplificación administrativa, mejorar el uso de los recursos públicos, la implementación de tecnologías de la información para las licitaciones públicas y la reestructuración del sector paraestatal, principalmente.⁵⁵

Con una de las peores crisis financieras nacionales por el gran déficit de cuenta corriente⁵⁶ en 1994 el Jefe del Ejecutivo emprendió una política de austeridad y de privatización de los bienes del Estado. En 1996 comenzó la recuperación financiera.

El modelo neoliberal mexicano⁵⁷ implementado a fines del Siglo XX incentivó la participación del mercado sin poner en marcha las políticas necesarias para moderar sus excesos, lo que causó una reducción de la participación del Estado. El mayor espacio del mercado poco regulado por el Estado, propició una alta concentración del ingreso.

En 1997 el partido del poder perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, lo cual fue interpretado como el inicio de un mejor equilibrio de poderes. En las elecciones presidenciales del año 2000, en las cuales el PRI concluye su periodo continuo de 71 años en el poder, hubo una autonomía de los poderes Ejecutivo y Legislativo.⁵⁸

La complicada situación política y económica, aunada con el desprestigio de los políticos por el fraude electoral y la corrupción en el manejo de las empresas públicas y el sector público en general, fue heredada a Ernesto Zedillo, quien actuó

⁵⁵Secretaría de la Función Pública, Conferencia Internacional sobre PbR, el programa de mejora de la gestión. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/4-3DocumentoPbRSalvadorVegajun08VF.pdf> [Fecha de consulta: 31 de agosto, 2015]

⁵⁶De 30 mil millones de dólares. Disponible en: <http://www.oocities.org/hectorh83/Historia1.html> [Fecha de consulta: 31 de agosto, 2015]

⁵⁷El modelo neoliberal es denominado así por las corrientes políticas de izquierda y no por la literatura económica, considera una mayor participación del mercado y la reducción de la intervención del Estado, pero que ello corresponde mayormente a intereses políticos y no económicos.

⁵⁸El retorno del PRI en 2012 no implicó que el partido contara con la mayoría calificada en el Congreso.

más como tecnócrata (economista) que político. Esta característica del Jefe del Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional (PRI)⁵⁹le permitió hacer frente a la situación económica, pero su renuencia a actuar como político y representar a su partido, entre otros factores,⁶⁰hizo que el PRI alternara el poder en los 12 años siguientes.

A partir de entonces, el ejercicio del poder se orienta más hacia la institucionalidad y se transita del gobierno de las personas al de las instituciones.

2.2.2 Principales características de la intervención del Estado en la política

Los siglos XIX y XX se caracterizaron por una soberanía del Jefe del Poder Ejecutivo sobre los otros dos poderes, en los cuales la clase política impuso un régimen oligárquico. Aunque se considera que el partido político que gobernó en 71 años atendió las demandas de la población y hubo cierta estabilidad política, también privilegió los intereses de los capitalistas nacionales y extranjeros, con escasa viabilidad al país. En algunos momentos en la década de 1970 se contó con desarrollo y bienestar.

La ampliación de los mercados financieros internacionales en el Siglo XX (inversión especulativa) ha generado las grandes crisis financieras, que han ocasionado que el mercado sea menos eficiente, lo que aunado a que el Estado solo haya servido para subsidiar al capital, delimitó la participación ciudadana.

En el aspecto económico, el privilegio que el Estado otorgó a los capitalistas terminó por afectar a las clases sociales más bajas. La actividad del Estado de proteger la empresa pública y privada demandó mayores recursos y limitó la generación de empleos.

⁵⁹El Partido de la Revolución Mexicana cambió de denominación a Partido Revolucionario Institucional en 1946.

⁶⁰Algunos de los factores políticos que influyeron en el cambio del partido hegemónico en el año 2000 fue que desde 1989 el PRI perdió su representación en Baja California; la intervención de Jefe de Gobierno en 1991 en la designación del Gobernador de Guanajuato; que PRI haya eligió un candidato sustituto en 1994, lo que causó una figura presidencial débil pese a ser considerado como un tecnócrata y neoliberal; el cuestionamiento de la injerencia del Jefe del Ejecutivo en asuntos electorales en Tabasco y Puebla; su el distanciamiento con el PRI; y la pérdida de la mayoría absoluta del partido en el poder, en Congreso Federal en 1997.

La alta actividad del Estado mediante regulaciones al mercado propició los monopolios. El poder se ejerció de manera discrecional y benefició a algunas minorías. Con el poder discrecional, solo un pequeño grupo minoritario fue beneficiado y se encareció la vida de la mayoría de la población.

A partir de la década 1970 la política se orientó a proteger a algunos empresarios y aumentó el tamaño del Estado. Los resultados de esta política del periodo 1976 a 1982 fueron los siguientes:

- a) Deterioro de la recaudación fiscal.
- b) Dependencia de los ingresos petroleros.
- c) Bajas tasas de crecimiento del PIB.
- d) El déficit fiscal y los problemas en el mercado cambiario causaron una espiral inflacionaria.
- e) Debilitamiento del Estado por el creciente déficit fiscal.
- f) Aumento del número de empresas del Estado: de 391 a 1,155, medida que permitió consolidar compromisos clientelares. Varias empresas en quiebra fueron adquiridas por el Estado, pero su incorporación no respondió a un proyecto estratégico.
- g) Las pérdidas de las empresas ineficientes del Estado fueron cubiertas con recursos del erario, lo que se reflejó en una desatención en el bienestar de la población.

Algunos historiadores consideran que la corrupción es un problema que se ha presentado en todas las épocas por las que ha transitado México y que es crónica; pero fue a partir de la llegada de los españoles y más propiamente a partir de la década de los años setenta, cuando el aumento del tamaño del Estado y la regulación excesiva sobre la economía fortalecieron el poder político autocrático, que la corrupción se hizo más evidente.

Las plazas gubernamentales disponibles derivadas del incremento estatal, el control administrativo sobre las obras públicas y adquisiciones favorecieron el debilitamiento de la sociedad civil y la corrupción en los sectores público y privado.

La sobrerregulación del Estado propició la economía informal, lo que a su vez generó políticas discrecionales que beneficiaban a grupos selectos designados por el Estado. La sobrerregulación implicó la inexistencia de estudios previos del mercado y sobre puntos de venta, grandes restricciones para la mayoría, favorecieron la corrupción, los abusos, los vendedores informales y el encarecimiento de los productos.

El sector salud y la tecnología fueron de los más afectados por la alta regulación del Estado, ya que se comenzó a negociar con licencias, permisos sanitarios e incluso el Estado determinaba si era prudente introducir avances tecnológicos, además, la incidencia de la corrupción que acrecentó el Estado interventor afectó la instrumentación de las políticas públicas que inciden en el desarrollo humano.

La globalización trajo consigo la apertura de los mercados financieros con lo que la actividad bancaria se incrementó considerablemente. La mayor crisis financiera de México (1994) generó enormes costos a la sociedad.

En la última década del Siglo XX, sobrevino una degradación extrema de la figura presidencial con los gobiernos priistas, el desgaste de las relaciones exteriores y un vacío del poder. (Olivares, 2011: 31)

En ambos siglos, la sociedad civil pasó por tres etapas:

- 1) Fue orientada a obtener un cambio de régimen: la independencia.
- 2) Una visión para legitimar la designación de su presidente y repartición de tierras: la revolución.
- 3) Un problema de excesiva intervención del Estado en la economía, que generó graves problemas de concentración del ingreso y una creciente corrupción: la alternancia del poder por 12 años.

En la última etapa del Siglo XX, la sociedad civil comenzó a ocupar un espacio público. Con la alternancia del partido en el poder en el periodo 2000-2012, la observación internacional y en adelante, se abrió la posibilidad de que la sociedad civil en obligar al Estado a ser más transparente y estar en posibilidades de exigir un ejercicio de rendición de cuentas.

2.2.3 La hacienda pública y la rendición de cuentas en ambos siglos

En el Siglo XIX las incipientes actividades de administración pública mexicana se derivaron de la Secretaría de Despacho Universal de 1705 establecida por los españoles, la cual fue sustituida en 1810 por la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda una vez que se consolidaba la independencia.

En 1824 se expidió la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública. En la Ley se establecieron las facultades de la Hacienda Pública para administrar los ingresos federales y vigilar las casas de moneda, entre otras. Lo anterior hizo necesario conformar las oficinas siguientes:

- 1) Departamento de Cuenta y Razón: Antecedente de la actual SHCP.
- 2) Contaduría Mayor de Hacienda: Antecedente de la actual Auditoría Superior de la Federación.
- 3) Tesorería General de la Federación.
- 4) Comisaría Central de Guerra y Marina.

Durante el Siglo XX la Constitución Federal de 1917 estableció los mecanismos de control y vigilancia de los recursos mediante dos mecanismos: el control interno y el externo.⁶¹

Esquema 2. 3. Control y vigilancia del patrimonio del Estado mexicano



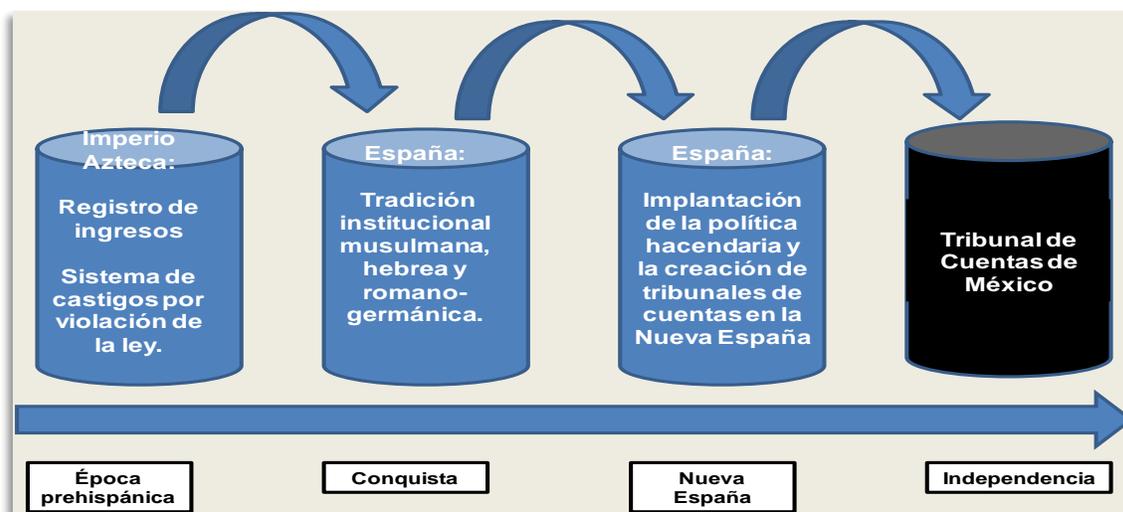
FUENTE: Elaboración propia.

⁶¹A partir de 2001 el Estado consideró fortalecer la supervisión mediante la contraloría social, con el objeto de que los resultados de la administración pública sean fiscalizados por la sociedad.

Desde la promulgación de la Constitución de 1824 y la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, los primeros cambios que se realizaron a la denominación y funciones de la institución de rendición de cuentas de control externo (del Poder Legislativo) estuvieron orientados principalmente hacia la gestión de la institución y actividades contables.

En el esquema siguiente se presentan los elementos principales que caracterizaron el origen de la rendición de cuentas en México.

Esquema 2. 4. Origen de la rendición de cuentas en México



FUENTE: Cosío (1981), Contaduría Mayor de Hacienda (2000), Manjarrez (2002) y Solares (2004).

La Constitución de 1824 creó la obligatoriedad del Poder Ejecutivo de rendir cuentas del ejercicio de los recursos que maneja. El Congreso decretó la Ley para el Arreglo de la Hacienda Pública y se ordenó la creación de la CMH

La institución fiscalizadora evolucionó respecto de su organización y atribuciones durante ese siglo y tuvo 9 cambios de denominación en: 1838, 1841, 1846, 1853, 1855, 1856, 1857, 1865 y 1867.

Mediante los decretos del 10 de mayo de 1862 se facultó a la CMH para requerir a las dependencias la información necesaria para la revisión de la glosa y se estableció un agente especial de negocios anexo a la CMH.

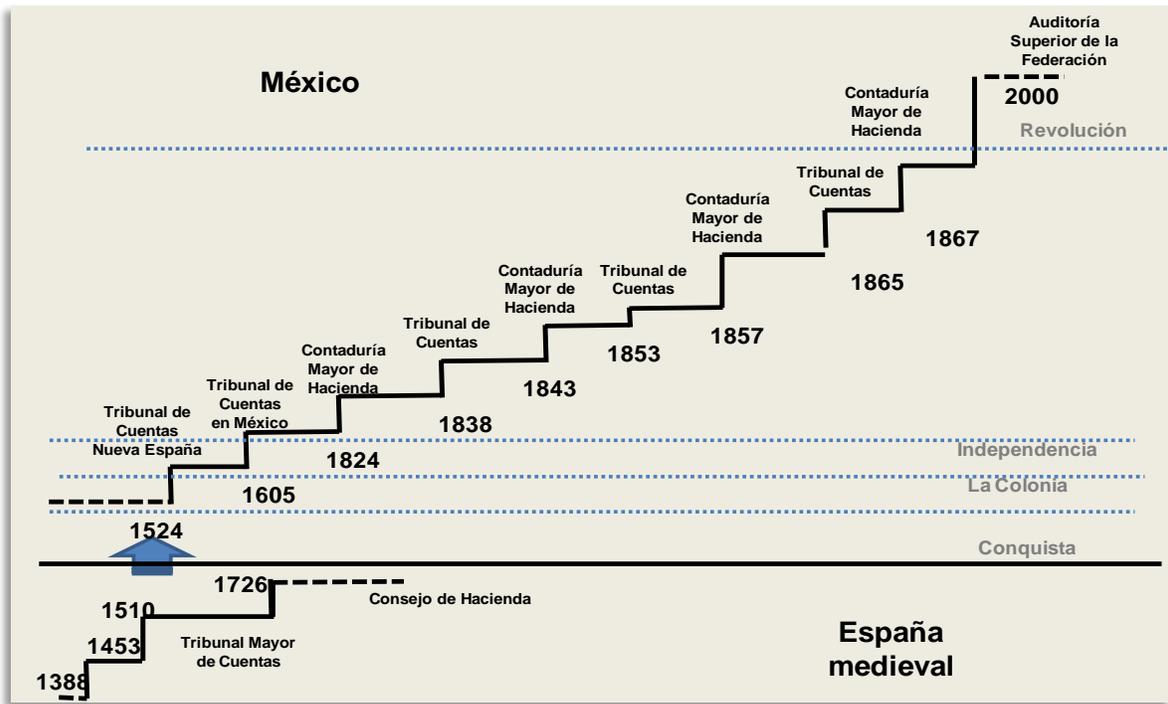
A partir de las reformas hechas al artículo 72 constitucional, el 13 de noviembre de 1874, se restituyeron a la Cámara de Diputados las facultades exclusivas, entre otras, de vigilar el desempeño de las funciones de la CMH, por medio de una comisión inspectora en su seno, y nombrar a su personal.

El 29 de mayo de 1896 se expidió un decreto que constituía la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (LOCMH) y otra en 1904. Desde la primera se instituyó el puesto de Oficial Mayor, que subsistiría hasta 1978.

En ejercicio de la facultad que le confería el artículo 18 de la ley del 6 de junio de 1904, la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados expidió el 29 de abril de 1906 el Régimen Interior de la CMH, ordenamiento que precisaba lo dispuesto en la ley y el reglamento de 1904.

Los cambios más relevantes realizados por el H. Congreso de la Unión a la institución de control externo en los siglos XIX y XX se presentan en el esquema y cuadro siguiente:

Esquema 2. 5. Origen y evolución del control externo del Estado mexicano



FUENTE: H. Cámara de Diputados/Auditoría Superior de la Federación (2004: 113-512), Auditoría Superior de la Federación (2005) *Acervo jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México* y Auditoría Superior de la Federación (2009) *Fiscalización superior en México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la ley reglamentaria*

Cuadro 2. 1.Reformas constitucionales y legislativas de la institución de control externo

| | Principales cambios constitucionales y legislativos |
|--|--|
| México Independiente (1821- 1854) | <p>1824: La constitución estableció la CMH. 1838: Se restableció el Tribunal de Cuentas. 1876: Se emitió la LOCMH y su adscripción al H. Congreso de la Unión. 1904: Se estableció el control presupuestal como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. 1917: Se facultó a la CMH para revisar y glosar la Cuenta Pública y para revisar el cumplimiento de los programas. 1824: La Constitución facultó al Congreso Nacional para revisar anualmente las cuentas del gobierno. Se expidió un decreto que suprimió al Tribunal Mayor de Cuentas y crea la CMH. Disposición que crea el Departamento de Cuenta y Razón en la Secretaría de Hacienda. 1829: Se realizaron reformas a la CHM. 1831: Se llevaron a cabo innovaciones a la CMH. 1836: Se abrogó la Constitución de 1824 y "Las Siete Leyes" mantuvieron las funciones de la CMH y ratificaron su funcionamiento. 1838: Se instauró el Tribunal de Cuentas del cual pasa a formar parte la CMH. 1843: La Constitución (llamada "Las Bases Orgánicas") facultó al Congreso para vigilar los gastos públicos. Se restableció el Tribunal de Cuentas. 1853: Se expidió el decreto que restableció el Tribunal Mayor de Cuentas, y como parte de éste a la CMH.</p> |
| La Reforma (1855-1872) | <p>1857: Un decreto suprimió al Tribunal Mayor de Cuentas y restableció la CMH. Éste confirmó la facultad del Legislativo de revisar las cuentas del gobierno. 1865: Maximiliano restableció en Tribunal de Cuentas. 1867: Por disposición oficial se restablecieron las funciones de la CMH.</p> |
| El porfiriano (1876-1911) | <p>1881: Un decreto dispuso que la CMH glosara la cuenta de la Tesorería de la Federación. 1896: Se expidió el reglamento de la CMH. 1901: Se creó un decreto que dispone cuáles libros deberán guardarse en la CMH. 1904: Se promulgó la LOCMH. 1906: Se expidió el Reglamento Interior de la CMH. 1910: Se expidió la ley que reorganizó a la Tesorería General de la Federación y creó la Dirección de Contabilidad y Glosa, como unidad administrativa contable de la Secretaría de Hacienda.</p> |
| Revolución (1910-1929) | <p>1917: La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado constituyó el Departamento de Contraloría, como órgano administrativo del Poder Ejecutivo de la Federación, con carácter fiscalizador (revisión de la Cuenta Pública). 1918: Se expidió la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría del Poder Ejecutivo de la Federación. 1926: Se abrogó la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación de 1918 y se expide una nueva disposición.</p> |
| Hegemonía del PNR-PRM-PRI (1929-2000) | <p>1934: La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado suprimió el Departamento de Contraloría. 1936: Se promulgó una nueva LOCMH, con lo que quedó abrogada la de 1904, que otorga atribuciones a la CMH para revisar la glosa y expedir finiquitos. 1963: Se realizaron reformas a la LOCMH. Se difundió la "Declaración de Lima sobre Fiscalización Superior". 1978: La LOCMH estableció la eliminación de finiquitos y la faculta para la práctica de auditorías. 1999: Se realizaron reformas constitucionales para fortalecer la fiscalización, brindar a la CMH autonomía técnica y de gestión y la facultó para fincar responsabilidades resarcitorias. La reforma dio mayor oportunidad para efectuar las revisiones y tener reserva en su actuación. 2000: Se promulgó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF) y con ello se cambió de denominación de CMH al de ASF. Se adoptó el modelo monocrático de fiscalización anglosajón parlamentario.</p> |

FUENTE: H. Cámara de Diputados/Auditoría Superior de la Federación (2004: 113-512), Manjarrez (2002: 161-162) y Auditoría Superior de la Federación (2009 21-144). Fiscalización superior en México. *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la ley reglamentaria.*

En México del Siglo XIX y parte del XX predominó una revisión tradicional de contabilidad gubernamental; la revisión tradicional ha prevalecido *mutatis mutandis* las revisiones actuales. Sin embargo, los cambios internacionales han generado mayor interdependencia de México con el exterior, lo que hizo más amplia la actividad del Estado por la amplitud de la acción pública.

Durante el Siglo XX hubo una tendencia internacional hacia fortalecer las auditorías del sector público, que resaltó la necesidad de mejorar el impacto de las auditorías en México. Por ello, a finales del Siglo XX, se consideró que el contar con una institución con mayores facultades de actuación podría apoyar a las instituciones políticas para que fueran más eficientes y menos propensas a la corrupción.

Las reformas principales por las que pasó la institución auditora en el Siglo XX fueron: en 1904 cuando la Constitución Federal otorgó a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva para ejercer el control presupuestal; en 1917 cuando se estableció la revisión y glosa de la Cuenta Pública Federal, y en 1937 cuando se autorizó la facultad de supervisar el cumplimiento de los programas. De los trabajos de la LVII Legislatura (1997-2000) del H. Congreso de la Unión, resultaron las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 de julio de 1999 y la promulgación de la LFSF en diciembre de 2000. Algunas de las facultades que el Estado otorgó a la ASF son las siguientes:⁶²

- 1) Fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas y sanciones.
- 2) Solicitar, en situaciones excepcionales, información a los Poderes y entes auditados, para rendir informes correspondientes.
- 3) Establecer normas y procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y archivo de libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto públicos.

La tendencia internacional hacia fortalecer las instituciones tuvo resultados diversos. Mientras que, en países como Estados Unidos, Inglaterra y sobre todo los países nórdicos registraron altos niveles de gobernabilidad, en México el fortalecimiento de la rendición de cuentas no se reflejó en un fortalecimiento de las instituciones ni en menor corrupción, tal vez porque las condiciones económicas y la cultura política son diametralmente opuestas entre estos países y México. En el año 2002 la ASF asumió la presidencia de la INTOSAI y en 2005 se llevó a cabo el “Foro Internacional de Fiscalización México y el Mundo”.

El antecedente más remoto de la institución de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo es la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de 1705, a partir de la cual se creó la Secretaría de Estado y Despacho de Hacienda en 1821.

⁶² Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Publication/38_Normas_que_dan_Origen_a_la_ASF
[Fecha de consulta: 1 de septiembre, 2015]

Los cambios más importantes realizados a la institución durante los dos siglos se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro 2. 2. Reformas constitucionales y legislativas de la Institución de control interno

| | Principales cambios constitucionales y legislativos |
|--|--|
| México Independiente (1821- 1854) | <p>1821: Mediante el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de la Secretaría de Estado y del Despacho Universal se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.</p> <p>1824: Se expidió la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública. Se crearon cuatro departamentos, entre ellos el Departamento de Cuenta y Razón.</p> <p>1825: Se expidió el Reglamento Provisional para la Secretaría del Despacho de Hacienda.</p> <p>1831: Se estableció la Dirección General de Rentas y se suprime el Departamento de Cuenta y Razón.</p> <p>1843: A la Secretaría del Despacho de Hacienda se le otorgó el carácter de Ministerio de Hacienda mediante las Bases Orgánicas de la República Mexicana.</p> <p>1852: Mediante el Decreto por el que se Modifica la Organización del Ministerio de Hacienda, la Secretaría del Despacho de Hacienda queda dividida en 6 secciones, una de ellas denominada Sección de Crédito Público.</p> <p>1853: La Sección de Crédito Público pasó a denominarse Secretaría de Hacienda y Crédito Público.</p> |
| La Reforma (1855-1872) | 1867: A la Secretaría de Hacienda se le consideró dependencia auditora. |
| El Porfiriato (1876-1911) | 1881: La Secretaría de Hacienda concentró las actividades de recaudación, distribución, auditoría, contabilidad, formación de la cuenta general del erario, glosa preventiva y la formulación de las observaciones derivadas de la glosa. |
| Revolución (1910-1929) | 1917: Mediante la Ley de Secretarías de Estado se creó el Departamento de Contraloría, adscrito directamente al Presidente de la República. |
| Hegemonía del PNR-PRM-PRI (1929-2000) | <p>1932: Mediante las reformas a la Ley de Secretarías de Estado de 1917, se suprimió el Departamento de Contraloría y se transfirieron sus funciones a la Secretaría de Hacienda.</p> <p>1935: Se creó la Contaduría de la Federación, encargada de la contabilidad gubernamental, la glosa y el finca miento de responsabilidades.</p> <p>1947: La Ley de Secretarías estableció la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.</p> <p>1948: Se creó la Comisión Nacional de Inversiones, con funciones de control, vigilancia y coordinación sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.</p> <p>1949: Se facultó a la Secretaría de Hacienda para instituir el mecanismo correspondiente para el control de las entidades no financieras,</p> <p>1958: Se creó la Secretaría de la Presidencia, asignándole la facultad de elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como coordinar y vigilar los programas de inversión de la Administración Pública. La misma Ley estableció que a la Secretaría de Hacienda le compete la glosa preventiva; la formulación del Presupuesto; la contabilidad y la autorización de actos y contratos, conjuntamente con la Secretaría del Patrimonio Nacional.</p> <p>1976: Las funciones de control y vigilancia quedaron distribuidas de la forma siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales, bajo la responsabilidad de la SHCP; b) El control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos, de los contratos de obra pública, de la informática, y de las adquisiciones, en la Secretaría de Programación y Presupuesto; a) La administración y vigilancia de los bienes de propiedad originaria, los que constituyen recursos naturales no renovables y los de dominio público de uso común, en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; y b) La administración y vigilancia de los inmuebles de propiedad federal. <p>1982: Se realizaron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; para integrar las funciones de control y evaluación global de la gestión pública anteriormente dispersas.</p> <p>1994: Las reformas a la LOAPF fueron realizadas para que tareas de gobierno se realizaran con oportunidad y eficiencia, para evitar duplicidad de funciones y precisar responsabilidades. Se cambió el nombre de SECOGEF a Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).</p> <p>1996: Las reformas a la LOAPF facultaron a la SECODAM para designar y remover a los contralores internos de la APF y de la Procuraduría General de la República.</p> <p>1997: Se modificó el Reglamento Interior de la SECODAM.</p> |

FUENTE: Antecedentes Históricos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública.

Con el objetivo de enfrentar la crisis económica de 1983 el Poder Ejecutivo emprendió un plan nacional. A partir de ese año, cada sexenio se ha presentado un plan nacional de desarrollo, basado en el artículo 25 de la Constitución Federal. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en materia de control, buscó promover la probidad y rendición de cuentas como un elemento esencial de la reforma del Estado.

La reforma incluyó cambios en la LOAPF, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos⁶³ y otorgar autonomía a las contralorías internas.

Dentro de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) se creó la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal,⁶⁴ creada para 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 para dar seguimiento a los programas y acciones en la materia.

⁶³Publicado en el DOF el 24 de diciembre de 1996.

⁶⁴ Su creación se realizó con base en lo publicado en el DOF el 4 de diciembre de 2000.

CAPÍTULO TERCERO. SISTEMAS POLÍTICOS Y DE RENDICIÓN DE CUENTAS EN AMÉRICA Y EUROPA

3.1 El régimen político democrático

El control político es imprescindible para cualquier Estado democrático. En el sistema político las demandas de la sociedad exigen la eficiencia del Estado y del equilibrio de los poderes públicos para la atención eficiente de las demandas, y así avanzar hacia el “buen gobierno”.

La política, Estado y rendición de cuentas son imprescindibles para el logro del buen gobierno, por lo que el análisis teórico y real, permiten evaluar en cierta medida, el grado de avance del Estado hacia el buen gobierno. En este capítulo se presenta un análisis del sistema político de algunos regímenes de América (México y Estados Unidos) y tres de Europa (Alemania, España y Reino Unido), con especial énfasis en el aspecto nacional.

La selección de las economías se basa en que éstas presentan regímenes políticos diferenciados, cuentan con diferentes modelos institucionales de rendición de cuentas y pertenecen a las organizaciones más importantes del mundo: la ONU, la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores⁶⁵(INTOSAI) y la OCDE.⁶⁶

La historia y la cultura política de cada Estado hacen que las prioridades de las políticas públicas sean diferentes, así como sus resultados en el impacto y la profundidad de su rendición de cuentas. De esta forma, los países avanzados tienen la característica de tener instituciones políticas ancestrales, mientras que los emergentes cuentan con instituciones relativamente recientes.

⁶⁵*International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI).*

⁶⁶Un criterio económico considerado, de acuerdo con *International Monetary Found, World Economic Outlook Database, September 2011*, es que los países se posicionaron en las primeras 15 economías con el mayor del Producto Interno Bruto mundial 2011 (Estados Unidos, en la posición primera, Alemania en la cuarta, Reino Unido en la séptima, España en la decimoprimera y México en la decimocuarta).

De acuerdo con David Easton, el sistema político se equipará a las interacciones de la conducta social mediante la cual se asignan autoritariamente valores en una sociedad (Easton, 1999: 88 y 90). En la actualidad, la definición del sistema político sigue considerando el planteamiento de Easton, ya que la interacción de las instituciones y los procesos políticos tienen influencia recíproca con el medio. Lo anterior hace necesaria la intervención del Estado para el logro de los objetivos (atención de demandas sociales), la movilización de recursos, la normativa y la interacción entre el Estado y la sociedad (Espinoza, 2010).

El estudio del sistema político se orienta al análisis del conjunto de valores sociales e instituciones, y los procesos políticos que rigen y conforman la vida política de una nación. Prácticamente todo sistema se concreta en un pacto social denominado constitución, que le da identidad al régimen político⁶⁷ y su estudio dio origen al constitucionalismo, a excepción del sistema inglés.

El constitucionalismo es considerado la expresión de la política del Estado democrático, el cual tiene, entre otras características, limitar el poder público y asegurar los derechos fundamentales de las personas (libertad e igualdad). El constitucionalismo democrático es el régimen político y jurídico de un Estado, en el que además de establecer límites al poder, los órganos de gobierno se vuelven populares al expresar (al menos en la constitución) el principio de gobierno del pueblo. Se considera que la democracia representativa es la forma actual de presentar las decisiones de los ciudadanos.

Actualmente, los Estados son considerados Estados-nación, ya que cuentan con un territorio delimitado, una población y gobierno. Existen varias formas de organización del Estado, las cuales corresponden a la historia e idiosincrasia de cada país. El régimen constitucional democrático es la forma de organización del poder, que puede adquirir tres modalidades: el presidencial, el parlamentario y el mixto (híbrido, semiparlamentario o semipresidencial), los cuales tienen las características siguientes:

⁶⁷Alexis de Toqueville consideró que los regímenes políticos se desquebrajan, no al ser autoritarios, sino al apertura se, ya que esto evidencia sus deficiencias. FnGM (2012: 12).
Disponibile en: http://www.world-governance.org/IMG/pdf_862_AB_GM_Communs_et_gouvernance_mondiale_ES-3.pdf
[Fecha de consulta: 10 de septiembre, 2015].

Cuadro 3. 1. Características principales de los regímenes políticos

| Régimen político | Presidencial | Parlamentario | Mixto (híbrido)* |
|-------------------------------|---|---|---|
| Semejanzas | División de poderes: Poder Ejecutivo: Presidente o primer ministro Poder Legislativo: Dos cámaras Poder Judicial: Resuelve en caso de controversias. | | |
| Origen | Reino Unido (siglos XIII y XIV) | Estados Unidos (Siglo XVIII) | Francia (Siglo XX) |
| Soberanía | El presidente (Jefe de Estado y de gobierno). | El parlamento. | El Presidente (jefe de Estado) y el parlamento (con facultad de cambiar el gobierno). |
| Estado | El Poder Ejecutivo es unipersonal, por un presidente elegido con base en el sufragio universal. La elección del presidente es directa o semidirecta. El presidente designa a su gabinete. | El Poder Ejecutivo se integra por el jefe de Estado (el rey) y el jefe de gobierno (el presidente). Tanto el jefe de Estado como de gobierno pueden ser removidos por el parlamento. Tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo están mezclados (se comparten). El Estado está dirigido por el parlamento, por lo que el gobierno y su permanencia dependen del parlamento. El parlamento es exclusivo en la dirección de la política. | El Poder Ejecutivo se divide en presidente (jefe de Estado) electo de manera directa y un primer ministro (jefe de gobierno), nombrado por el parlamento. El presidente comparte el poder con el (jefe de gobierno) primer ministro. El presidente tiene como función principal garantizar el funcionamiento regular de las instituciones y dirige la política exterior, la diplomacia y las fuerzas armadas. |
| Relación entre poderes | Se realiza mediante las instituciones políticas y, en caso de controversias o extralimitación de funciones, el Poder Judicial funge como garante de la legalidad. | El jefe de Estado (rey) tiene una función simbólica, que puede ser decisiva en caso de crisis política profunda, pero no dispone de atribuciones políticas. El jefe de Estado acata la decisión del electorado o de la mayoría parlamentaria. | El presidente mantiene una relación con los dirigentes de los partidos contrarios y favorece el compromiso y la negociación (función de árbitro). El jefe de gobierno está involucrado en la lucha política cotidiana. |

FUENTE: Elaboración propia con base en Espinoza Toledo, Ricardo. (2010)

El parlamentarismo, el presidencialismo y el sistema mixto se distinguen, en principio, por la relación existente entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En el primero existe una separación funcional, pero están unidos orgánicamente; en el segundo, la separación es tanto funcional como orgánica y en el tercero, hay una mezcla de separación orgánica y funcional.

El análisis de la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y el modo en que éstos se organizan responde a historias y culturas políticas particulares; el estudio de los principales regímenes políticos de democracia pluralista corresponde al parlamentarismo británico, ya que es ahí donde aparece históricamente el principio de separación de poderes y la elección de los gobernantes.

En todo sistema político democrático, el diseño y la ejecución de las políticas públicas se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo, que implica el mayor empleo de recursos humanos, materiales y económicos, lo que hace necesaria una vigilancia permanente de sus actividades por parte del Estado. El peso del Poder Ejecutivo debe equilibrarse con los otros dos para evitar excesos de poder.

3.2 El control político mediante la división de poderes

Para ejercerse en forma equilibrada, la soberanía⁶⁸ del poder supremo debe dividirse en poderes. La división de poderes⁶⁹ busca moderar y equilibrar el ejercicio del poder. Se considera que el principio de división de poderes fue planteado originalmente por Aristóteles y formulado más detalladamente por Montesquieu.⁷⁰

Se considera que el principio político que guía esta necesidad de separar y dividir las funciones ejecutivas, de justicia y del senado (Montesquieu) es aquél según el cual el poder modera al mismo poder, por lo que los poderes deben moderarse a sí mismos.

Siempre se ha considerado necesario el poder coercitivo del Estado para mantener el orden político y económico de la sociedad; sin embargo, John Stuart Mill advirtió sobre el abuso del poder del Estado para beneficio propio.⁷¹ Cuando una nación tiene una división del poder efectiva (no sólo establecida en el pacto social, sino llevada también a la práctica) le es más fácil tener una vigilancia del poder. La división de poderes constituye el eje central de la democracia, pues es a través de ella que es posible lograr el buen gobierno, es decir, sincronizar la gobernanza, gobernabilidad y el sistema político. La idea central del control gubernamental es frenar el abuso del poder.

Si la división de poderes es inefectiva, se inhibe la rendición de cuentas, ya que el grupo político actuaría simultáneamente como juez y parte, lo que da lugar a la corrupción y la impunidad, tal como lo advirtió Hobbes al mencionar: “cuando un hombre es juez, no hay lugar para la acusación, ya que nadie está obligado a acusarse a sí mismo por razón de un pacto.”⁷² La democracia es semejante a un sistema de pesos (del Poder Ejecutivo) y contrapesos (Poder Legislativo y Poder

⁶⁸Los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consideran la soberanía como un poder de voluntad superior, como un derecho cuyo titular es la Nación.

⁶⁹La división de poderes se expresa en términos jurídico-políticos y en la acción del Estado.

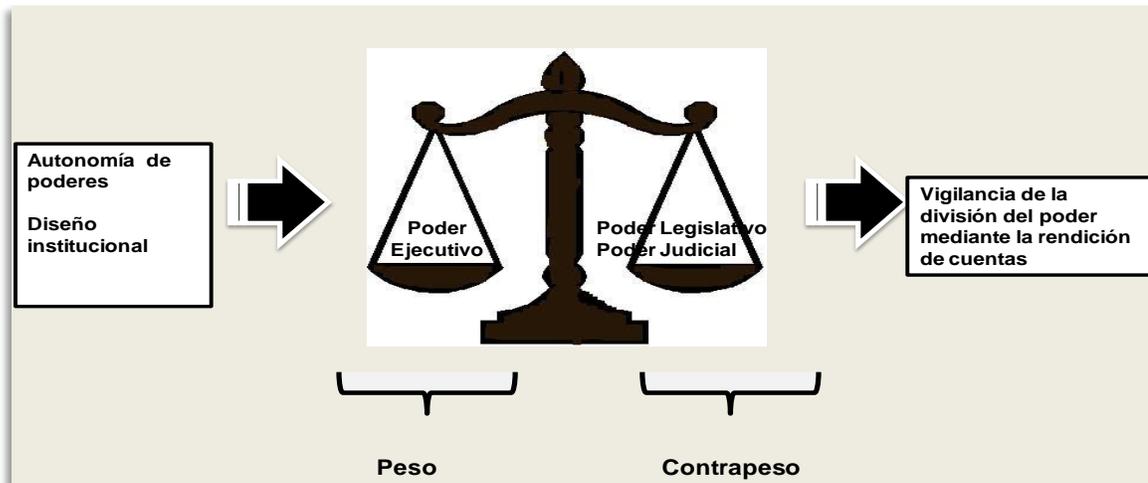
⁷⁰Montesquieu (1748) consideró que las funciones del Legislativo deben estar limitadas: “*Pero si el poder legislativo, en un Estado libre, no debe inmiscuirse en las funciones del ejecutivo ni paralizarlas, tiene el derecho y debe tener la facultad de examinar de qué manera las leyes que él ha hecho han sido ejecutadas.*”

⁷¹Mill (1860: 347) mencionó: “*El principio mismo del gobierno representativo descansa en la presunción de que los que poseen el poder abusarán de él en provecho propio, no porque siempre sea así, sino por ser la tendencia natural de las cosas, tendencia que las instituciones libres tienen por objeto regular.*”

⁷²Disponible en: http://www.laeditorialvirtual.com.ar/Pages/Hobbes/EIEstado_01.htm [Fecha de consulta: 14 de septiembre, 2015]

Judicial), que requiere un cálculo preciso del poder para lograr el equilibrio. Cualquier desviación del equilibrio provoca anarquía (ingobernabilidad o mal gobierno) o absolutismo (dictadura o supremacía del Poder Ejecutivo).

Esquema 3. 1. Equilibrio político



FUENTE: Solares (2003).

El equilibrio es difícil de sostener si no existe la voluntad política de respetar la división de poderes y si el Estado es democráticamente frágil. Cuando el contrapeso no es efectivo y la democracia es endeble, le es más conveniente al poder político promover la civilidad política mediante la conveniencia mutua que por la fuerza.

La acción de la *res publica*⁷³ recae en la clase política⁷⁴ que está integrada por los funcionarios públicos de un Estado. De acuerdo con Gaetano Mosca (1896), algunas características de esta clase son las siguientes:

- a) Está compuesto por una minoría de personas influyentes.
- b) Existe una persona que encabeza la clase política y se encuentra al mando del Estado.

⁷³Pimentel (2004: 676) mencionó que *Porres pública* entiende la cosa pública, la república, el Estado, administración del Estado, asuntos públicos, interés público.

⁷⁴Sierra Rojas (2001: 195) mencionó que la clase política es una expresión acuñada por Gaetano Mosca, de su obra *Elementi di Scienza Política*, para designar a la clase dominante. Originalmente el autor se refiere a la clase política, pero al traducir la obra al inglés y al alemán se convierte en clase dominante. Es el conjunto de personas que ejercen efectivamente el poder en un Estado. En el estado capitalista es la burguesía. Sierra advirtió que el término no debe confundirse clase dominante con el sector dominante, que es la fracción de la clase dominante que en un momento dado controla en forma directa el poder político, o con un grupo gobernante que es el conjunto de personas elegidas o nombradas para que ocupen los más altos cargos públicos.

- c) En ocasiones el poder supremo comparte el poder con el rey o un primer ministro o administrador más poderoso; otras veces, en lugar del presidente electo, gobernará el hombre político más influyente que procuró su elección.
- d) Bajo circunstancias especiales, puede haber, en lugar de una sola persona, dos o tres que desempeñan las funciones de suprema dirección.
- e) En cualquier organización social, las presiones de la población ejercen una cierta influencia sobre la acción de la clase política.

El poder siempre genera la ambición de la clase política, por lo que es necesario que el mismo Estado obligue a la clase política a frenar esa ambición. Esta fuerza es la que ejerce Estado para contrarrestar los posibles excesos del Poder Ejecutivo.⁷⁵

Cuando hay un efectivo equilibrio de poderes, el resultado es el buen gobierno (buena gobernanza). Maquiavelo (1512-1517: 13) comentó que “en una constitución donde coexistan la monarquía [Poder Ejecutivo], la aristocracia [Poder Judicial] y la democracia [Poder Legislativo], cada uno de estos poderes vigila y contrarresta los abusos de los otros” (Solares, 2004: 123).

Se considera que el buen gobierno es resultado, entre otros aspectos, de un buen diseño institucional que aplique sanciones ejemplares en casos de abuso del poder. Así como en sentido económico la libre competencia impide la formación de monopolios, en la política el equilibrio de poderes impide la anarquía, ya que el interés colectivo se sobrepondrá al individual en ambas esferas.

La división de poderes depende de una verdadera autonomía política del Estado, el cual, a su vez usa como herramienta básica la rendición de cuentas, y esta última también está supeditada a la autonomía de poderes, por lo que el círculo política-Estado-rendición de cuentas requiere de la efectiva aplicación del principio de división de poderes.

⁷⁵Un principio político resaltado por Hans Kelsen relativo a la clase política, es que el individuo que obra como órgano estatal, solamente puede hacer lo que el orden jurídico le autoriza a realizar.

En el siguiente cuadro se presentan los sistemas políticos de Alemania, España, Estados Unidos, México y Reino Unido, en el que se describen en términos generales la división de poderes de su Estado.

Cuadro 3. 2. Marco político de los Estados americanos y europeos
(Países seleccionados)

| | Alemania (República Federal Alemana) | España | Estados Unidos de América | México (Estados Unidos Mexicanos) | Reino Unido (Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte) |
|--------------------------|--|---|--|--|--|
| Régim en político | Presidencial (República federal, democrática, representativa y parlamentaria) | Parlamentario (Monarquía parlamentaria) | Presidencial (Presidencial y republicano) | Presidencial (República representativa, democrática y federal) | Parlamentario (Monarquía constitucional y parlamentaria). |
| Estado | Regido por la Grundgesetz (Ley Fundamental de 1949) Jefe de Estado: Bundespräsident (Presidente Federal), elegido por la Bundesversammlung (Asamblea Federal), El segundo funcionario más alto es el Bundestagspräsident (presidente del Bundestag), . El tercero, y más alto oficial de la Jefatura de gobierno es el Canciller Federal, Poder Ejecutivo: jefe de gobierno o Bundeskanzler (Canciller Federal). Poder Legislativo: La Cámara baja (Bundestag) y Cámara alta (Bundesrat). Poder Judicial: El Tribunal Constitucional Federal. Bundesverfassungsgericht. | Regido por la Constitución Española de 1978. Jefe de Estado: El Monarca Primer ministro: Canciller. Poder Ejecutivo: El jefe de Estado y el Presidente del gobierno. Poder Legislativo: El Congreso, Senado y parlamentos autónomos. Poder Judicial: Integrado por el conjunto de Juzgados y Tribunales, integrado por Jueces y Magistrados, que tienen la potestad de administrar justicia en nombre del Rey. | Regido por la Constitución de los Estados Unidos de 1787. Jefe de Estado y Jefe de Gobierno: El Presidente. El Poder Ejecutivo: El Presidente y el Vicepresidente Poder Legislativo: Compuesto por el Senado (Cámara alta) y por la Cámara de Representantes (Cámara baja). Poder Judicial: Compuesto por la Suprema Corte de Justicia y por diversas cortes subsidiarias. | Regido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 Poder Ejecutivo: El Presidente. Poder Legislativo: El H. Congreso de la Unión, integrado por una Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Poder Judicial: Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y los tribunales superiores de justicia. | Sin constitución. Regido por el derecho estatutario (Statute law) que comprende: La Carta Magna de 1215, la "PetitionRights" de 1628, el "habeas Corpus Amendment Act" de 1679, el "Bill of Rights" de 1689, el "Axt of Settlement" de 1701, la "ReformAct" de 1832, el "Estatuto de Westminster" de 1931 y los "ParliamentActs" de 1911 y 1949. Jefe de Estado: rey o reina. Poder Ejecutivo: Primer ministro (Jefe de Gobierno) Poder Legislativo: El Parlamento integrado por la Cámara Alta (Lores) y la Cámara Baja (Comunes) Poder Judicial: Separado entre Inglaterra y Escocia. Está Integrado por la Corte de Apelaciones, la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Real. Escocia basa su poder jurídico en el derecho romano. |

FUENTE: Elaboración propia con base a (Espinoza, 2010).

Se considera que la eficacia en el desempeño de cualquier sistema político no depende únicamente de la división de poderes, sino también del diseño institucional, de su historia y su cultura política (Espinoza, 2010).

La democracia implica también el contrapeso ciudadano. La gobernanza, que refleja el tránsito hacia un modelo de administración pública más incluyente, permite el arreglo de redes orientadas hacia el logro del buen gobierno donde la ciudadanía y el sector privado son más activos.

Es importante considerar que los cambios en la política se concretan en el ámbito legal (escrito), mientras que el control político mediante la rendición de cuentas es práctico. Por esta practicidad, los tipos de controles que se realizan a las políticas públicas mediante las instituciones de rendición de cuentas siempre conllevan cierta incertidumbre sobre el método de auditoría empleado.⁷⁶

La evaluación que realizan las entidades de rendición de cuentas tiene varias modalidades, que pueden generalizarse en dos: de gestión y de desempeño.

El control de gestión se remite básicamente a la correcta aplicación de procedimientos administrativos para el cumplimiento de programas, mientras que la evaluación del desempeño está orientada hacia el impacto de las políticas públicas en la población, tarea que en sí misma se dificulta en países con democracias incipientes, donde la política pública prioriza la supervivencia de la sociedad y en los países avanzados, el desarrollo económico y el bienestar humano.

3.3 El control político mediante la rendición de cuentas

La vigilancia y el control entre los poderes públicos mediante las instituciones es una de las principales funciones del Estado. La obligación de rendir cuentas⁷⁷ (mediante la fiscalización) tiene en esencia dos vertientes:

- a) Vertical: cuando se rinde cuentas a los ciudadanos y a la sociedad en general.

⁷⁶ Para términos prácticos, se considera a la actividad de auditoría realizada por la ASF como auditoría, supervisión, vigilancia, y fiscalización superior, como sinónimos.

⁷⁷ De acuerdo con Schedler (2004), el concepto clave *accountability*, como otros conceptos políticos en inglés, se trata de un término que no tiene un equivalente preciso en castellano. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. La traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas. Los pilares de la rendición de cuentas son la información (*accountability*), la justificación (*answerability*) y la sanción (*enforcement*). El Banco Mundial considera la rendición de cuentas como una relación triangular entre la gente pobre, los proveedores de servicios de primera línea y los autores de las políticas. UNESCO/Instituto Internacional para la Planeación de la Educación.

b) Horizontal, cuando los gobernantes responden ante las instituciones del mismo Estado.⁷⁸

El antecedente de la rendición horizontal y vertical fue presentado por Guillermo O'Donnell y Richard Sklar, quienes consideraron que éstas se refieren a la capacidad de las instituciones del Estado para controlar (tanto por el mismo Estado como por la ciudadanía) los abusos de otras entidades públicas y divisiones del gobierno.

La rendición de cuentas⁷⁹ horizontal complementa a la vertical y se refiere a la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos, la prensa y las asociaciones civiles, que buscan hacer cumplir estándares de buena conducta a los funcionarios públicos (Ugalde, 2002b: 27-33).

La rendición de cuentas se basa en la voluntad política del Estado, quien define los límites y alcances de la fiscalización superior. Esta voluntad se traduce en ordenamientos constitucionales y normativos. La importancia del diseño jurídico de las instituciones⁸⁰ públicas (organización, funciones y límites) es relevante en el sistema de rendición de cuentas de cualquier Estado democrático que pretenda convertirse en un Estado de Derecho.

El sistema de rendición de cuentas puede considerarse como el entramado político, institucional y jurídico del Estado para obligar a los gobernantes a presentar información, justificar sus actos y recibir sanciones por los actos indebidos u omisiones.

⁷⁸B. Guy Peters (1999: 453-462) mencionó que existe otro nivel de control político mediante las comisiones del congreso, autoridades ministeriales y la aprobación presupuestal, entre otros.

⁷⁹La ASF considera que "uno de los instrumentos más valiosos de la democracia lo constituye la rendición de cuentas, entendida como la obligación que tienen quienes ejercen el poder público de responsabilizarse del mandato conferido, de someterse a evaluaciones de su desempeño y de dar a conocer los resultados de las mismas a los ciudadanos. De esta manera se crean las condiciones propicias para cerrar el paso a la corrupción, la opacidad y la impunidad gubernamental, al hacer posible que: Las acciones de los gobernantes y servidores públicos sean controladas al someterlas al escrutinio público; la sociedad evalúe el desempeño de sus gobernantes y decida, con su voto, la continuidad y la permanencia de un sistema de gobierno con determinadas características; y la rendición de cuentas de los gobernantes y, en su caso, su penalización o remoción, se realice conforme a un marco jurídico e institucional aceptado por todos los actores.

ASF/AED. *Marco operativo* (2009:51)

⁸⁰Peters (2003: 53) consideró que una institución es el conjunto de reglas y valores normativos y no cognitivos respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales, como también el conjunto de rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores.

El sistema de rendición de cuentas responde a la disposición del Estado de control de prevenir y corregir abusos de poder. El principio de separar y dividir los poderes puede ser asegurado mediante un sistema de rendición de cuentas basado en tres pilares:

- a) *Accountability*: es un término que traduce de manera limitada, el significado de en inglés significa “el Estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo (*liable*) [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*answerable*). *Accountability* se deriva de *account* que significa descripción oral o escrita de eventos o situaciones particulares [...] explicación de una conducta a un superior [...] razones, sustentos, [...] balance de ingresos y gastos [...] registros financieros [...]”. (Ugalde, 2002: 11):
Accountability conlleva un sentido de obligación, la noción de rendición de cuentas sugiere un acto voluntario como concesión generosa del soberano que rinde cuentas. *Accountability* es la rendición obligatoria de cuentas, mediante la puesta a disposición del público, de la información sobre la actividad del Estado.
- b) *Información y justificación (Answerability)*: La noción de rendición de cuentas la integran dos conceptos, por un lado, la obligación de políticos y gobernantes o funcionarios de informar sobre sus decisiones, y de justificarlas en público. Se considera también que es la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones.
- c) *Enforcement*: se orienta a la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado u omitido sus deberes públicos. El término carece de un equivalente preciso en castellano, y en su idioma describe como un conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley.

Las contralorías, entidades superiores de fiscalización, tribunales de cuentas y órganos de control representan la disposición del Estado para rendir cuentas, lo cual coadyuva al equilibrio de poderes y la legitimación.

La rendición de cuentas debe estar supeditada a la ley (normativa) y a la razón (pública). De esta forma, la rendición de cuentas se constituirá en la antítesis del poder monopólico del Estado, donde el Estado se encuentre obligado a dialogar en un debate público, entre los actores que rinden y los que exigen, controlando así al poder.⁸¹ La exigencia de la información por parte de los ciudadanos debe ser atendida por el Estado con información precisa y confiable, por lo que la rendición de cuentas no es solo una opción ciudadana de petición de información, sino un derecho a la crítica y al diálogo.

Aquellos ejercicios de rendición de cuentas en los que se exponen conductas inapropiadas ante los congresos o parlamentos, sin imponer las sanciones necesarias, se considera como una rendición de cuentas laxa, donde la impunidad y la corrupción hacen que la rendición de cuentas parezca más un acto de simulación, que una restricción y vigilancia del equilibrio de poderes.

La sanción es una forma de combatir la corrupción. El pago de multas o pisar la cárcel son representaciones comunes de castigo; también el despido, donde la reputación del funcionario puede terminar con su carrera pública. La sanción pública implica también una sanción moral, por lo que el *enforcement* es imprescindible para lograr la legitimidad del Estado.

Las instituciones fiscalizadoras que no cuentan autoridad para sancionar o no la ejercen, limitan el ejercicio pleno de la rendición de cuentas y parecen más bien instancias de *accountability light*, considerada una forma blanda de rendición de cuentas, lo que convierte a éstas instituciones únicamente en actos publicitarios.⁸²

Si bien un Estado debe orientar sus acciones hacia la prevención de actos de corrupción, más que castigar actos indebidos, la sofisticación de la corrupción rebasa por mucho a la norma, la ética y la voluntad de la clase política. Lo anterior sugiere una revisión de los principios de la rendición de cuentas. La rendición de cuentas contempla el principio de publicidad⁸³ el cual no solo se orienta a dar a

⁸¹La rendición de cuentas requiere de un marco legal y criterios políticos basados en la ética pública.

⁸²José Ayala Espino (2000: 91) comentó que el problema de la rendición de cuentas surge como consecuencia de que los agentes gubernamentales tienen más información sobre la empresa que los funcionarios públicos (información asimétrica) y sus objetivos divergen: el gobierno desea maximizar su utilidad social, en tanto que el agente desea maximizar su utilidad individual y los administradores pueden eludir la vigilancia gubernamental.

⁸³Condición o carácter de público que se da a un suceso para que sea conocido por toda la sociedad.

conocer a la sociedad sobre los resultados de esa actividad del Estado, sino también la sanción de actos indebidos u omisiones.

Un ejercicio confidencial de rendición de cuentas no tiene credibilidad; sin publicidad, el poder coercitivo del Estado queda en duda. En México, por ejemplo, las declaraciones patrimoniales que exige la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos otorgan la opción de proteger los datos de los servidores públicos (confidencialidad).

Cabe señalar que el control político mediante la rendición de cuentas se clasifica en interno y externo⁸⁴ por tratarse de una función eminentemente técnica, se encomienda a las instituciones de rendición de cuentas (Solares, 2004:177). El siguiente cuadro muestra los principales criterios normativos de la rendición de cuentas, los aspectos evaluados y a quién se juzga.

Cuadro 3. 3. Criterios normativos de la rendición de cuentas

| Criterios Normativos | Aspectos que evalúa | ¿Quién juzga? |
|--------------------------------|--|--|
| a) Políticos. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Toma de decisiones. 2. Resultados sustantivos de las políticas públicas. 3. Calidades y capacidades personales de políticos y funcionarios. 4. Responsabilidad legal y política. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Sociedad. 2. Entidades de fiscalización. 3. Medios de comunicación. |
| b) Administrativos. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Actos burocráticos si cumplen con los procedimientos establecidos. 2. Que los actos se realicen con eficacia, eficiencia y economía. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Agencias públicas especializada. 2. Órganos internos de control. 3. Entidades de fiscalización internas y externas. Auditorías ex ante y ex post. |
| c) Profesionales. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Vigilar la aplicación de normas de profesionalismo. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Entidades públicas. 2. Medios de comunicación. 3. Entidades de fiscalización. |
| d) Legales y constitucionales. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Cumplimiento de las leyes. 2. Que los actos legislativos sean acordes con las constituciones. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Cortes judiciales. 2. Entidades de Fiscalización. |
| e) Financieros. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Legalidad vigente. 2. Transparencia. 3. Austeridad. 4. Eficiencia razonable. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Entidades públicas. 2. Medios de comunicación. 3. Entidades de fiscalización. |
| f) Éticos-morales. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Que la actuación sea de acuerdo con las normas sociales prevalecientes, independiente de las normas legales. 2. Códigos de ética para los servidores públicos. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Sociedad. 2. Medios de comunicación. |

FUENTE: Schedler (2005).

Precisando el contenido de la rendición de cuentas, enseguida se enlistan cinco características del mismo: ⁸⁵

⁸⁴El control externo de la administración pública es aquella fiscalización que realizan instituciones independientes del Poder Ejecutivo (por lo general pertenecen al Poder Legislativo o son órganos constitucionalmente autónomos); mientras que el control interno está a cargo de los órganos internos de control pertenecientes al Poder Ejecutivo.

⁸⁵Disponible en: <http://www.eumed.net/tesis/2008/mash/RENDICION%20DE%20CUENTAS%20Y%20DEMOCRACIA.htm>
[Fecha de consulta: 26 de agosto, 2015]

- 1) Delegación: La rendición de cuentas implica delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto "A", llamado "mandante o principal", a otro sujeto "B", llamado "mandatario o agente".
- 2) Representación: La delegación de autoridad significa que el agente (sujeto B), representa al principal (sujeto A) y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas a todo lo que decide y hace en su nombre.
- 3) Responsabilidad mutua: La rendición de cuentas implica una responsabilidad dual. Por un lado, la obligación permanente del agente (B) para ofrecer información detallada de sus actos a su principal (A); y, por lo tanto, la capacidad y derecho del principal para monitorear las acciones del agente y detectar el posible incumplimiento y su sanción.
- 4) Contrato: La delegación de autoridad implica un tipo de contrato, ya sea formal o informal. En el caso formal las sanciones son la cárcel, desafuero, sanciones penales, económicas o administrativas, principalmente, mientras que en el informal implica sanciones como el rechazo social, la desacreditación pública, el descrédito y exilio social. En el ámbito público la mayoría de los contratos son formales y escritos (leyes, reglamentos, estatutos) y cuando hay incumplimiento, establecen sanciones formales de tipo administrativo, civil, penal o político.
- 5) Sanciones: Cuando la rendición de cuentas muestra que el agente (B) incumplió sus responsabilidades, el principal (A) tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones al agente (B).

3.3.1 Modelos institucionales de rendición de cuentas en el mundo

En el mundo existen entidades responsables de la rendición de cuentas, que varían de acuerdo con el diseño institucional establecido por su Estado, con la oportunidad de la revisión (previo al ejercicio fiscal, *ex ante* o posterior al mismo, *ex post*) y con las modalidades para informar los resultados de auditoría entre países (revisión entre pares). Entre los aspectos que en lo general están presentes destacan: la denominación de la entidad de fiscalización, la designación, la duración en su cargo, la autonomía para determinar sus programas, la profundidad de la fiscalización y su dependencia del Poder Legislativo.

En algunos países a las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) se les otorga la categoría de *superiores* en razón de que son la máxima instancia de revisión o fiscalización de las cuentas públicas en su país de origen, de ahí que existan varias categorías o tipos de entidades de fiscalización superior.⁸⁶

Existen básicamente tres modelos de rendición de cuentas con características propias, de acuerdo con el diseño institucional establecido por cada Estado. Las principales características de los modelos y los sistemas de rendición de cuentas adoptados por los países estudiados se presentan en los siguientes cuadros:

⁸⁶Ackerman (2006: 25) consideró que existen dos tipos diferentes de organismos: los unipersonales (Auditorías Generales o Contralorías Generales) que dependen del Poder Legislativo, quienes se limitan a emitir recomendaciones técnicas al Congreso; y los colegiados (Tribunales de Cuentas o Consejos de Auditoría), los cuales comúnmente son independientes de los tres poderes y tienen generalmente capacidades vinculatorias de sanción directa.

Cuadro 3. 4. Modelos institucionales de rendición de cuentas en el mundo

| Instituciones de rendición de cuentas | | | |
|---|---|---|---|
| Auditoría General o Contraloría General | Tribunal de Cuentas | Consejo de Auditoría | Otros sistemas |
| <p>Las decisiones recaen en un titular, la mayoría depende del Poder Legislativo y en menor medida, del Ejecutivo; sin embargo, conservan su autonomía técnica y de gestión.</p> <p>Los titulares son nombrados por el Legislativo, a partir de un cuidadoso proceso de selección de candidatos, el titular es inamovible por periodos de 1 a 15 años, dependiendo del marco legal del país.</p> | <p>La titularidad es de tipo colegiado, compuesto por magistrados, quienes toman las decisiones en el seno del grupo, sus cargos son inamovibles (vitalicio o conforme a la edad de retiro).</p> <p>Los tribunales están directamente relacionados con los congresos o cámaras bajas.</p> | <p>Es característico de algunos países orientales.</p> <p>La titularidad de la institución es colegiada, son órganos que se constituyen en formas de gobierno no ejecutivas y reportan directamente al Presidente de la República.</p> | <p>En algunos países como Suecia (<i>Swedish National Audit Office</i>), la entidad de fiscalización es un órgano más del gobierno.</p> |
| Características principales | | | |
| <ol style="list-style-type: none"> 1. Reporta al congreso. 2. Cuenta con un titular. 3. Inamovible por un periodo. Autonomía técnica y de gestión, y en algunos casos, autonomía constitucional. 4. Depende del Poder Legislativo. 5. Acceso irrestricto a la información. 6. Realizan inversión en capital humano. 7. Otorgan énfasis a la calidad del gasto. 8. Tienen un enfoque a las revisiones financieras. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Es libre de informar al congreso. 2. Autoridad colegiada. 3. Magistrados inamovibles. 4. Finca directamente responsabilidades. 5. Depende del Poder Legislativo (excepto en casos como Alemania y Francia). 6. Favorece el carácter preventivo. 7. Interés en revisiones de legalidad. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Reporta al congreso. 2. Existe un consejo con presidencia rotativa. 3. Actuación colegiada. 4. Orientación hacia sanciones pecuniarias. 5. Depende del Poder Ejecutivo. 6. Facultad interpretativa sobre la normativa secundaria. 7. Énfasis en el combate a la corrupción. 8. Gran variedad de enfoques debido a que la colegialidad se extiende a subcomités. | <p>Cuenta con el grado de autonomía necesaria para realizar su función revisora de forma externa e independiente.</p> |

FUENTE: Figueroa (2007); Reino Unido: http://www.nao.org.uk/publications/1012/wga_2009-10.aspx; Estados Unidos: http://www.gao.gov/browse/topic/Tax_Policy_and_Administration<http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/eua.htm#sistpol>; México: <http://mexicity.blogspot.mx/2008/08/sistema-electoral-de-mexico.html> y <http://asf.gob.mx>; Alemania: <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/gob/de.htm> y España: <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/espana.htm#sistpol>; http://www.asturiasliberal.org/colaboraciones/piensa_en_liberal/espanna_alemania_poder_judicial_poder_ejecutivo_y_referen_2.php

Cuadro 3. 5. Modelos de rendición de cuentas en América y Europa

(Países seleccionados)

| | Alemania | España | Estados Unidos | México | Reino Unido |
|---------------------------------------|---|---|---|---|---|
| Estructura de la rendición de cuentas | <p>Bundesrechnungshof (Tribunal Federal de Cuentas)</p> <p>Grupo colegiado.</p> <p>Denominación del titular: Presidente del Tribunal.</p> <p>Duración en el cargo: 12 años.</p> <p><u>Antecedente histórico:</u> 1714 (antes de la Revolución Francesa).</p> <p><u>Designación del titular:</u> El gobierno federal propone al presidente y vicepresidente y el Parlamento y el Senado los ratifican.</p> <p><u>Base jurídica:</u> Ley del Tribunal Federal de Cuentas, art. 114, párrafo 2.</p> <p><u>Tipo de autonomía:</u> Técnica, de gestión y financiera.</p> <p><u>Relación entre poderes:</u> Tiene un representante permanente en la Comisión de Presupuesto.</p> <p><u>Ámbito de actuación:</u> ingreso, gasto, económico, administrativo.</p> <p><u>Informes principales:</u> Informe Anual del Tribunal Federal de Cuentas e Informe de seguimiento del Tribunal Federal de Cuentas.</p> <p><u>Tipo de Rendición de cuentas:</u> Horizontal: al Parlamento y Senado Vertical: Información a la sociedad. Ex ante y expost.</p> <p><u>Red:</u> Asociación de Contribuyentes (ONG) y publican anualmente el Libro Negro-El derroche público.</p> <p>La rendición de cuentas solo está supeditada al Estado de Derecho.</p> | <p>Tribunal de Cuentas</p> <p>Grupo colegiado.</p> <p>Denominación del titular: Presidente del Tribunal de Cuentas.</p> <p>Duración en el cargo: 3 años.</p> <p><u>Antecedente histórico:</u> 1388.</p> <p><u>Designación del titular:</u> Los consejeros de cuentas son designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado, por un período de nueve años.</p> <p><u>Base jurídica:</u> Constitución, artículo 108 y artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas.</p> <p><u>Tipo de autonomía:</u> Técnica y de gestión.</p> <p><u>Relación entre poderes:</u> Con el Parlamento.</p> <p><u>Ámbito de actuación:</u> Actividad económico financiera del sector público.</p> <p><u>Informes principales:</u> Informes de fiscalización.</p> <p>Característica: el Tribunal tiene la atribución de enjuiciar de manera contable</p> | <p>General Accountability Office (Oficina de Rendición de Cuentas)</p> <p>Titular único.</p> <p>Denominación del titular: Contralor General de Estados Unidos.</p> <p>Duración en el cargo: 15 años.</p> <p><u>Antecedente histórico:</u> 1789.</p> <p><u>Designación del titular:</u> por Presidente y ratificado por el Senado</p> <p><u>Base jurídica:</u> Constitución de los Estados Unidos, art. 8 y el Decreto de Presupuesto y Contabilidad 1921.</p> <p><u>Tipo de autonomía:</u> Técnica y de gestión.</p> <p><u>Relación entre poderes:</u> Con el Congreso, con el Poder Ejecutivo (Oficina del Inspector General).</p> <p><u>Ámbito de actuación:</u> Revisión de los recursos federales y evaluar los resultados de los programas específicos.</p> <p><u>Informes principales:</u> Reporte de Desempeño y Rendición de Cuentas Auditoría y Administración Financiera y Operaciones del Gobierno, entre otros.</p> <p><u>Tipo de Rendición de cuentas:</u> Horizontal al Congreso (ambas cámaras) Vertical: No está obligada a atender peticiones de información, pero publica sus informes en línea.</p> | <p>Auditoría Superior de la Federación</p> <p>Titular único.</p> <p>Denominación del titular: Auditor Superior de la Federación.</p> <p>Duración en el cargo: 8 años con posibilidad de reelección.</p> <p><u>Antecedente histórico:</u> 1824 Contaduría Mayor de Hacienda</p> <p><u>Designación del titular:</u> Cámara de Diputados mediante la Comisión de Vigilancia de la ASF.</p> <p><u>Base jurídica:</u> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 74 y 79.</p> <p><u>Tipo de autonomía:</u> Técnica y de gestión</p> <p><u>Relación entre poderes:</u> Con la Cámara de Diputados. Fiscaliza a los tres poderes, entidades, paraestatales, organismos autónomos, fideicomisos y personas que reciben recursos federales.</p> <p><u>Ámbito de actuación:</u> Revisión financiera y de legalidad, desempeño, recursos federales a estados y municipios, principalmente.</p> <p><u>Informes principales:</u> Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública</p> <p><u>Tipo de Rendición de Cuentas:</u> Horizontal: a la Cámara de Diputados. Vertical: Publica sus informes en línea.</p> | <p>National Audit Office (Oficina Nacional de Auditoría)</p> <p>Titular único.</p> <p>Denominación del titular: Contralor y auditor general.</p> <p>Duración en el cargo: indefinida</p> <p><u>Antecedente histórico:</u>1314.</p> <p><u>Designación del titular:</u> Cámara de los Comunes mediante el Comité de Cuentas Públicas.</p> <p><u>Base jurídica:</u> National Audit Act, 1983, Government Resources and Accounts Act 2000, Exchequer and Audit Departments Acts 1957, 1921 y 1866.</p> <p><u>Tipo de autonomía:</u> Técnica, financiera y de gestión.</p> <p><u>Relación entre poderes:</u> Reporta al Parlamento) y la Comisión de Cuentas Públicas.</p> <p><u>Ámbito de actuación:</u> Audita al gobierno central, departamentos y agencias y gobiernos locales.</p> <p><u>Informes principales:</u> Informe del Contralor y Auditor General, Total de las cuentas públicas.</p> <p><u>Tipo de Rendición de cuentas:</u> Horizontal: Comisión de Cuentas Públicas. Vertical: El informe anual se pone a disposición del público.</p> |

FUENTE: Figueroa (2007); Reino Unido: http://www.nao.org.uk/publications/1012/wga_2009-10.aspx; Estados Unidos: http://www.gao.gov/browse/topic/Tax_Policy_and_Administration<http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/eua.htm#sistpol>; México: <http://mexicity.blogspot.mx/2008/08/sistema-electoral-de-mexico.html> y <http://asf.gob.mx>; Alemania: <http://www.juridicas.unam.mx/navjus/gob/de.htm> y España: <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/espana.htm#sistpol>; http://www.asturiasliberal.org/colaboraciones/piensa_en_liberal/espana_alemania_poder_judicial_poder_ejecutivo_y_referen_2.php

Las semejanzas y diferencias más importantes de los modelos institucionales se presentan en el modelo alemán, considerado único en su diseño institucional (Figueroa, 2007: 66), por no estar supeditado a poder federal alguno. Sus características más relevantes son las siguientes:

- 1) Aspectos semejantes:
 - a) Principio de división de poderes.

- b) No evalúan las decisiones de las políticas públicas, sólo sus resultados.
- c) Cuenta con dos tipos de controles: interno y externo.
- d) Rinden cuentas de forma horizontal (ante el congreso o parlamento) y vertical (ante la sociedad mediante hacer públicos los informes anuales de auditoría).

2) Diferencias:

- a) Tipo de autonomía: Total en Alemania, mientras que los demás países se relacionan con el congreso o parlamento.
- b) La efectividad del contrapeso: en Alemania el Parlamento y el Senado revisan en forma conjunta la actuación del Ejecutivo.
- c) Blindaje político: en Alemania los miembros del Tribunal tienen independencia judicial, personal y material, y solo la Corte Federal de Justicia resuelve la remoción o sanciones.
- d) El impulso al *enforcement* de la rendición de cuentas, mediante el informe bianual en el que se da seguimiento a las observaciones y recomendaciones de Alemania
- e) En Alemania existe una responsabilidad directa del poder Ejecutivo ante el Judicial y el Legislativo.⁸⁷

De los 237 países del mundo, 185 (78.1%) presentan información relativa a su modelo institucional de rendición de cuentas. En el siguiente cuadro se muestra el número de instituciones por continente, de acuerdo con el modelo adoptado por cada Estado.

⁸⁷European Commission, *EU reseach on social sciences and humanities, analysing public accountability proceditures in temporary European context*, PubAcc
 Disponible en: <http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/100123971EN6.pdf>
 [Fecha de consulta: 16 de septiembre, 2015]

Cuadro 3. 6. Tipos de instituciones de rendición de cuentas por continente

| Continente | Número de países | Auditoría General | Contraloría General | Tribunal de Cuentas | Consejo de Auditoría | Otros |
|-------------------|------------------|-------------------|---------------------|---------------------|----------------------|-----------|
| África | 51 | 19 | 0 | 21 | 0 | 11 |
| América | 37 | 11 | 12 | 7 | 0 | 7 |
| Asia | 40 | 23 | 0 | 6 | 4 | 7 |
| Europa | 42 | 18 | 0 | 18 | 0 | 6 |
| Oceanía | 15 | 13 | 0 | 0 | 0 | 2 |
| Total | 185 | 84 | 12 | 52 | 4 | 33 |
| Porcentaje | 100 | 45 | 7 | 28 | 2 | 18 |

FUENTE: Ackerman (2006: 26).

3.3.2 La Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior

Las instituciones fiscalizadoras superiores del mundo básicamente tienen la misma finalidad⁸⁸ y varias se han agrupado en la INTOSAI, organización que integra a 185 países; siendo la mayor parte de éstos son miembros de la ONU.

La INTOSAI es un organismo autónomo, independiente y se considera a sí mismo como apolítico, clasificado como una organización no gubernamental con un estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.⁸⁹ La organización fue creada en 1953 en la Habana Cuba por acuerdo de 34 estados participantes en el *Primer Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores*.

El objetivo de la organización es el intercambio de experiencias, difundir técnicas, examinar problemas metodológicos, técnicos, administrativos, financieros y de desempeño y el apoyo mutuo entre los miembros de la INTOSAI para que la fiscalización pública se fortalezca. La INTOSAI desarrolla directrices, normas, métodos de auditoría y fomenta el intercambio de información entre los países miembros.

La INTOSAI es el organismo pionero en el marco de la fiscalización del sector público, por lo cual esta institución difunde normas internacionales,

⁸⁸De acuerdo con la INTOSAI, IX Congreso, (1977), Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, los objetivos específicos de la fiscalización son: *la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad de la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos.*

IX Congreso de, Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización, artículo 1º.

Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1611/15.pdf> [Fecha de consulta: 22 de septiembre, 2015]

⁸⁹United Nations, Economic and Social Council.

desarrolla técnicas y metodologías afines, promueve el intercambio de información y proporciona cursos de capacitación entre sus miembros; por tal motivo se organiza regionalmente para enfocar el trabajo y consolidar de manera adecuada la atención de sus objetivos.⁹⁰

En seguimiento de los mandatos de cada congreso, el Comité Directivo de la organización se reúne anualmente en el Órgano de Dirección de la INTOSAI, alternando las sedes de dichas reuniones entre Viena, Austria, ciudad de residencia de la Secretaría General, y la sede designada para el congreso de la organización.⁹¹

Una forma de facilitar la cooperación internacional, profesional y técnica, es la integración regional de las Entidades de Fiscalización Superior miembros de la INTOSAI, mediante la conformación de siete grupos regionales de trabajo, los cuales centran su atención en asuntos de fiscalización propios de cada región. La organización integra en el mundo a todos los tribunales de cuentas, cámaras de cuentas, contralorías generales y auditorías generales y superiores de los 185 países en las siguientes organizaciones:

Cuadro 3. 7. Organizaciones de rendición de cuentas integrantes de la INTOSAI

| Siglas | Nombre | Año de fundación |
|-------------|--|------------------|
| 1. AFROSAI | Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África | 1976 |
| 2. ARABOSAI | Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores | 1976 |
| 3. ASOSAI | Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia | 1978 |
| 4. CAROSAI | Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe | 1988 |
| 5. EUROSAI | Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa | 1990 |
| 6. OLACEFS | Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores | 1965 |
| 7. SPASAI | Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico Sur | 1987 |

FUENTE: INTOSAI. Disponible en: <http://www.intosai.org/es/grupos-regionales-de-trabajo.html> [Fecha de consulta: 22 de septiembre, 2015]

El comité directivo de la INTOSAI, denominado INCOSAI, publicó en 1977 la *Declaración de Lima de Criterios sobre las Normas de Auditoría*, aplicable a cualquier sistema de administración pública implementado en los países miembros. El objetivo del documento es promover la independencia de las EFS,

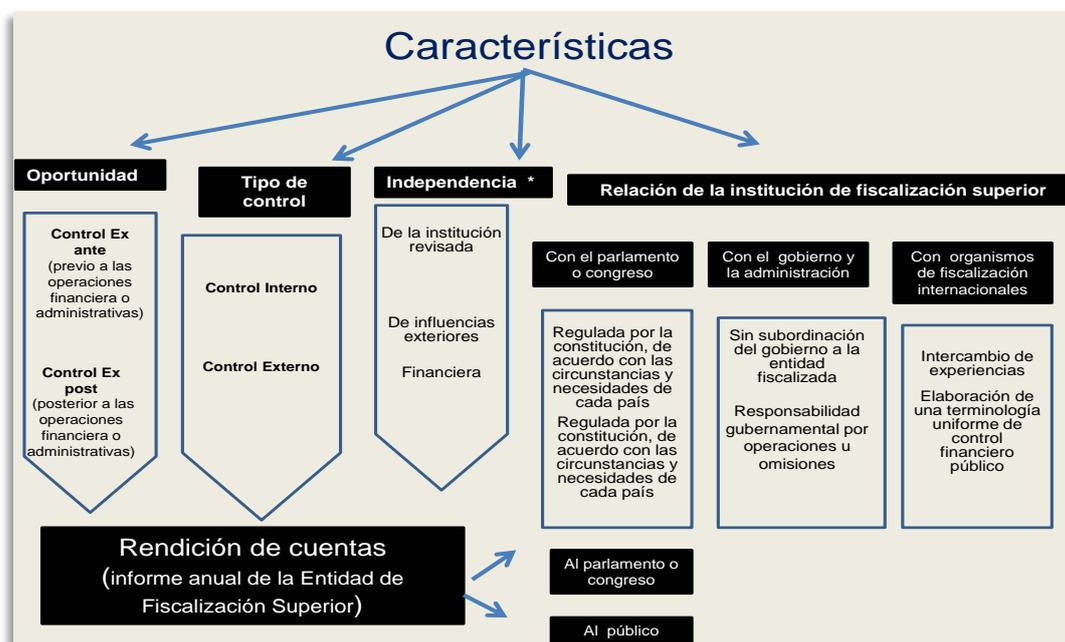
⁹⁰La propuesta para fundar la INTOSAI, fue una iniciativa del entonces Presidente de la Entidad de Fiscalización Superior de Cuba; Emilio Fernández Camus, en: <http://intosai.org> [Fecha de consulta: 22 de septiembre, 2015]

⁹¹Auditoría Superior de la Federación. Mensaje del C. C. P. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación. Seminario: "Control y Fiscalización Municipal 2006- 2009". México 2007. Disponible en: www.asf.gob.mx [Fecha de consulta: 22 de septiembre, 2015]

lo que implica el funcionamiento razonable de las instituciones del Estado para asegurar el Estado de derecho y la democracia.

La Declaración de Lima considera que la economía de los fondos públicos es fundamental para mantener el equilibrio financiero del Estado. Para ello es indispensable que cada Estado cuente con una EFS eficaz y con independencia de los poderes del Estado e influencias políticas. En las líneas básicas de fiscalización, acordadas en la Declaración de Lima (INTOSAI, 1977), se mencionó que la institución del control es inmanente a la economía financiera pública y que el control es un coadyuvante en la regulación, ya que se mencionó que el control es un mecanismo regulador oportuno de desviaciones a la normativa y los principios de legalidad y economía de las operaciones financieras, y sirve para implementar acciones correctivas, determinar responsabilidades exigir resarcimientos y evitar recurrencias en el futuro. De acuerdo con las Líneas de Fiscalización, el control estatal mediante la fiscalización superior presenta las características siguientes:

Esquema 3. 2. Características del control estatal



FUENTE: INTOSAI, IX Congreso (1977).

Nota: De acuerdo con la INTOSAI, los pilares de la independencia de las EFS son: Marco legal, recursos, dirección personal, auditorías, acceso a la información, presentación de resultados de auditoría, contenido y planificación de los informes de auditoría y mecanismos de seguimiento eficaces.

En algunos países, principalmente los avanzados, como en Alemania, las instituciones de rendición de cuentas asesoran a sus gobiernos y legislaturas en la elaboración del presupuesto.

3.3.3 Declaración de México sobre la Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

En noviembre de 2007 se realizó en México el XIX Congreso de la INTOSAI⁹² del cual se publicó la *Declaración de México sobre Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores* (clave ISSAI 10), documento difundido con el objeto de contribuir al establecimiento de requisitos para la fiscalización del sector público. Los principios básicos son los siguientes:

Cuadro 3. 8. Principios básicos de la INTOSAI para la fiscalización

| |
|---|
| <p>Principio 1: La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación de <i>facto</i> de dicho marco.</p> <p>Acción: Se requiere legislación que establezca, de manera detallada, el alcance de la independencia de la EFS.</p> |
| <p>Principio 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.</p> <p>Acción: La legislación específica de las condiciones para la designación, reelección, contratación, destitución y retiro del titular de la EFS y de los "miembros" en las instituciones colegiadas, quienes son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Designados, reelectos o destituidos en un proceso de independiente del Poder Ejecutivo. 2. Designados por períodos prolongados para permitirles su mandato sin temor a represalias. <p>inmunes a cualquier proceso por cualquier acto, que resulte del normal cumplimiento de sus obligaciones</p> |
| <p>Principio 3: Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.</p> <p>Acción: Las EFS deben tener atribuciones para auditar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La utilización de los activos públicos del receptor o beneficiario, de cualquier naturaleza jurídica. 2. La recaudación de ingresos adeudados al gobierno o a instituciones públicas. 3. La legalidad y regularidad contable del gobierno e instituciones públicas. 4. La calidad de la administración e información financiera, y 5. La economía, eficiencia y eficacia operativa del gobierno e instituciones públicas. <p>Las EFS no auditan la política del gobierno o la de las instituciones públicas, sino que se limitan a auditar los resultados de la política. Las EFS deben tener facultad total para cumplir con sus responsabilidades y cooperar con los gobiernos e instituciones públicas que procuran mejorar la utilización y la gestión de los fondos públicos.</p> <p>Las EFS deben utilizar normas de trabajo, de auditorías apropiadas, y un código de ética, basados en los documentos oficiales de la INTOSAI, la <i>International Federation of Accountants</i> u otras entidades reguladoras reconocidas.</p> <p>Las EFS deben presentar un informe anual al Poder Legislativo u otros órganos del Estado, de acuerdo con la constitución y normativa, y difundirlo al público.</p> |
| <p>Principio 4: Acceso irrestricto a la información.</p> <p>Acción: Las EFS deben tener facultades para el acceso oportuno, ilimitado, directo y libre, a toda la documentación y la información necesaria para el cumplimiento de sus responsabilidades reglamentarias.</p> |
| <p>Principio 5: El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo.</p> <p>Acción: Las EFS no deben estar impedidas de informar sobre los resultados de su trabajo de auditoría. Deben estar obligadas por ley a informar por lo menos una vez al año sobre los resultados de su trabajo de auditoría</p> |
| <p>Principio 6: Libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que su publicación y divulgación.</p> <p>Acción: Las EFS tienen libertad para decidir el contenido de sus informes de auditoría, para formular observaciones y recomendaciones (considerando la opinión de la entidad auditada), para decidir sobre la oportunidad de sus informes de auditoría (de acuerdo con los requisitos legales) y para publicar y divulgar sus informes.</p> <p>Las EFS pueden aceptar las solicitudes de auditoría del Poder Legislativo.</p> |
| <p>Principio 7: La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS.</p> <p>Acción: Las EFS presentan sus informes de auditoría al Poder Legislativo, a una de sus comisiones, o al directorio de la entidad auditada, según corresponda, para la revisión y el seguimiento de las recomendaciones específicas sobre la adopción de medidas correctivas.</p> <p>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.</p> <p>Las EFS remiten sus informes de seguimiento al Poder Legislativo, o a la entidad auditada, según corresponda, para su consideración y para que adopten las medidas pertinentes, sin detrimento de la aplicación de sanciones.</p> |
| <p>Principio 8: Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.</p> <p>Acción: El Poder Ejecutivo no debe controlar ni supeditar el acceso a los recursos de las EFS, debe asegurar que las EFS tengan los recursos adecuados para cumplir con su mandato.</p> <p>Las EFS tienen derecho de apelar directamente ante el Poder Legislativo si los recursos asignados resultan insuficientes para cumplir con su mandato.</p> |

FUENTE: INTOSAI, IX Congreso.
 Disponible en: <http://www.intosai.org/es/documentos/intosai/documentos-basicos/declaraciones-de-lima-y-mexico/declaracion-de-mexico-sobre-independencia-de-la-efs.html>
 [Fecha de consulta: 22 de septiembre, 2015]

⁹²Disponible en: <http://www.incosai2007.org.mx/infogral.html> [Fecha de consulta: 22 de septiembre, 2015]

3.4 Gobernanza, rendición de cuentas y corrupción

En la INTOSAI se considera que el papel de las EFS comprende el fortalecimiento de la gobernanza y el desempeño de las finanzas públicas mediante la supervisión; y la influencia en las vidas de los ciudadanos. Esto solo puede lograrse si las EFS contribuyen a un efectivo control político y si la población percibe que las EFS son instituciones independientes de los tres poderes.

La gobernanza requiere que la rendición de cuentas actúe contra la corrupción. La INTOSAI reconoce que la corrupción es un problema mundial que afecta las finanzas públicas, el Estado de Derecho, el orden social, la seguridad y aumenta la pobreza; por lo anterior, la INTOSAI promueve la lucha contra la corrupción, en el cumplimiento de su responsabilidad de garantizar la transparencia, en congruencia con lo establecido en el marco de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*.⁹³

La rendición de cuentas y la gobernanza son elementos indispensables en una democracia para reducir la corrupción; por ello, la fiscalización debe tener un efecto positivo sobre la confianza en la sociedad, ya que es posible que, con la presión social, la clase política modifique su conducta corrupta al ser objeto de inspección y sanción. En el XIX Simposio de las Naciones Unidas/INTOSAI, realizado en Austria en 2007 se creó el grupo de trabajo evaluador del *Marco para Comunicar y Fomentar el Valor y Beneficio de las EFS* de las instituciones de rendición de cuentas. De los 13 requisitos considerados en el marco, el 5 y el 11 se orientan a promover una buena gobernanza:⁹⁴

- 1) “Objetivo 1: Ser reconocida como una institución que hace una diferencia en las vidas de los Ciudadanos. Requisitos fundamentales:

⁹³Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf [Fecha de consulta: 11 de abril, 2015]

⁹⁴Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Autonomia_web.pdf [Fecha de consulta: 15de abril, 2015]

5: *Permitir al Poder Legislativo, a una de sus comisiones o a los encargados de la gobernanza cumplir con sus correspondientes responsabilidades para dar respuesta a los hallazgos y recomendaciones de la auditoría y poner en práctica las medidas correctivas adecuadas.*

La relación con el Parlamento tiene un papel crucial para garantizar el uso eficaz de las conclusiones de la auditoría, ya que las EFS y el poder judicial pueden apoyarse mutuamente para garantizar una gobernanza eficaz.

Objetivo 2: Ser reconocidas como instituciones con un modelo independiente

11: *Buena Gobernanza.*

La buena gobernanza es aplicable a toda organización, en función de asistir a sus líderes a tomar mejores decisiones y a gestionar los riesgos, con el fin de alcanzar los objetivos de la organización.

La buena gobernanza y la rendición de cuentas están relacionadas entre sí. Las EFS deben ser un arquetipo de la rendición de cuentas.

Desde un punto de vista global, la buena gobernanza es percibida como un requisito fundamental para toda organización exitosa. Algunos de los principios rectores de la buena gobernanza son:

La creación, mandato y funcionamiento de las EFS debe regirse por un marco legislativo sólido que promueva los principios de buena gobernanza.

Debe formalizarse un proceso de supervisión independiente del desempeño y la rendición de cuentas de las EFS, ya sea a través de un organismo independiente o de un comité parlamentario, sin comprometer la independencia de la EFS.

Las EFS deben tener una estructura administrativa adecuada que ponga en práctica los procesos de buena gobernanza.”

Debido a la mayor difusión sobre los resultados de estudios nacionales e internacionales sobre la corrupción, la sociedad ha comenzado a adquirir conciencia de que la corrupción es un problema mundial. La corrupción impide el desarrollo de las economías, incide en la política y en la credibilidad de las instituciones del Estado.

Peter Eigen (2003: 15), fundador de la ONG *Transparency International*, definió la corrupción como el abuso del poder en beneficio privado, un vicio

capital, que es la raíz de casi todos los problemas importantes y afecta a las zonas más pobres del mundo.

La UNESCO⁹⁵ (UNESCO/IIPI, 2009: 29) comentó que para el Banco Mundial la corrupción implica influir en el proceso de licitación o ejecución del contrato, mientras que el Banco Asiático de Desarrollo supone que la corrupción implica la contratación pública, la venta de cargos públicos, o los pagos ilegales, que permiten un monopolio en el mercado.

Peter Eigen (2003: 135) definió la corrupción como el abuso de confianza, una utilización fraudulenta del poder ejercido en beneficio privado.

Si bien las ONG miden la gobernanza, la rendición de cuentas y la corrupción, éstas por lo general solo fungen como diagnosticadoras de problemas e identificación de actores (a excepción del *Global Integrity Report*); sin embargo, los resultados de sus investigaciones han adquirido más importancia en los congresos y en las instituciones públicas.

Para reducir la corrupción se requiere de la actuación conjunta del Estado, la sociedad civil y el sector privado. Una sociedad con ciudadanos políticamente activos conocedores de sus derechos y de sus responsabilidades políticas, pueden disminuir las elevadas cifras presentadas en las estadísticas sobre la corrupción. El éxito de la gobernanza en reducir la corrupción depende de la eficiencia de la red de actores.

El poder político puede mejorar el desempeño de las instituciones que tienen como función principal el reducir la corrupción, así como de las instituciones de rendición de cuentas, y permitir la mayor participación de las ONG y la efectiva aplicación de las leyes mediante la división de poderes.

Eigen considera que los puntos en los que se debe trabajar para reducir la corrupción son: mejorar la calidad de la información, implementar un servicio civil profesional, crear un marco legal efectivo, contar con poderes independientes, tener un control gubernamental, contar con instituciones de rendición de cuentas, proteger a denunciantes (testigos protegidos), prevenir el conflicto de interés, lograr una cooperación internacional de organizaciones contra la corrupción, y sobre todo, contar con voluntad ética y política.

⁹⁵Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*).

CAPÍTULO CUARTO. SIGLO XXI: POLÍTICAS PÚBLICAS Y EVALUACIÓN DEL ESTADO MEXICANO

En la década de los años noventa la academia mexicana dio un fuerte impulso al estudio de las políticas públicas con las aportaciones de Luis Aguilar.⁹⁶ Las políticas públicas⁹⁷ son decisiones del Estado que se originan en un proceso político previo, mediante el cual se seleccionan y definen los problemas públicos. Debido a que el Estado tiene el monopolio legítimo de la coerción física, en las políticas públicas hay decisiones de poder.

En este siglo, seleccionar las políticas que adoptará el Estado supone definir los problemas por atender.⁹⁸ El momento más importante en el diseño de las políticas públicas es el de priorizar los problemas que se deben resolverse, considerando primordialmente las políticas públicas que deben atender los deberes constitucionales y, sobre todo, examinar la viabilidad de su implementación y resultados.

Definir el problema significa encontrar las causas por las que esa situación está sucediendo y encontrar soluciones factibles. Una política no puede reducirse a decir que la rendición de cuentas es insuficiente para reducir la corrupción y generar la confianza de la sociedad, también debe encontrar las causas de la insuficiencia de esa rendición de cuentas.

Esta acción del Estado es muy amplia y envolvente porque implica el examen de todas las políticas públicas, analizar su correcta implementación y las posibles causas de su fracaso o insuficiencia. El principio rector de toda política pública

⁹⁶En 2011 la literatura mexicana consideró el tema *La evaluación de las Políticas Públicas en México*, con las aportaciones de José Ma. Ramos, José Sosa y Félix Acosta; sin embargo la ASF mediante la AED realizó previamente la metodología de evaluación de políticas públicas en el año 2000 y las primeras auditorías de desempeño; la metodología se ha ido actualizando y mejorando anualmente con base en nuevos conocimientos en la materia: en las normas las experiencias nacionales e internacionales y de las entidades de fiscalización superior; en la INTOSAI, en *The Global Working Group*, en la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, en la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental y, con base en sus propias experiencias prácticas. ASF/AED. *Marco operativo* (2006:10 y 156)

⁹⁷“Las políticas públicas son aquellas decisiones de las autoridades jurídicamente reconocidas como públicas, así como las estrategias y acciones de gobierno que atienden al interés público teniendo como criterio la decisión al mejor argumento esgrimido en discusión pública, [...] una política gubernamental corresponde al funcionamiento de la estructura ejecutora.”

“[las políticas públicas son] los lineamientos, directrices y las acciones implementadas por el gobierno a través de instituciones, materializándose en programas y proyectos, que buscan atender las demandas de la sociedad. Incluyen el debate público en su proceso de conformación, formulación y evaluación; y son constituidas por recursos públicos.” (Salazar, 2008: 229-230)

⁹⁸Problemas derivados del cumplimiento constitucional sobre provisión de bienes públicos y la prestación de servicios públicos.

está basado en la filosofía política: cualquiera que proponga algo cuya factibilidad se sabe imposible, comete un acto de corrupción.

La política pública no es sólo una serie de procedimientos o rutinas, es una definición precisa sobre lo que el Estado quiere obtener. Si el Estado desea avanzar hacia la democracia y legitimarse, entonces debe mejorar la situación actual de gobernabilidad y el control de la corrupción.

Por lo anterior, una política pública eficiente siempre debe buscar no sólo la mejor solución a los problemas, sino una mejor condición social, por lo que una política pública debe revelar tanto el objetivo de lo que persigue, como los valores éticos a los que se adscribe. De ello se desprende que la política de rendición de cuentas debe regirse por valores éticos.⁹⁹

Las políticas públicas deben orientarse hacia la legalidad y seguir reglas estrictas; sin embargo, la repetición mecánica de trámites y procedimientos sin una relación con los problemas públicos que enfrenta, hace que la política pierda lo fundamental: la atención de la población objetivo y, en consecuencia, la propia legitimación del Estado.

La rendición de cuentas, mediante las evaluaciones al desempeño¹⁰⁰ es una herramienta evaluadora¹⁰¹ de las políticas públicas, ya que no se remite a establecer algoritmos de cumplimiento de metas y objetivos, sino a medir el impacto de la política en la sociedad, mejorar la calidad del gasto público y coadyuvar en una mejor asignación de recursos, lo cual ayuda al Estado a orientarse hacia la eficiencia.¹⁰²

⁹⁹La política de rendición de cuentas es el articulado institucional, normativo y pragmático orientado hacia el buen gobierno, que se requiere el Estado para lograr la confianza de la sociedad en su gobierno. La política de rendición de cuentas requiere de un marco legal, operacional y ético.

¹⁰⁰La ASF considera que: "La auditoría de desempeño es una evaluación del quehacer público; en la que se mide la eficacia (a través de resultados, con base en indicadores estratégicos), la eficiencia (mediante la fidelidad de la operación del programa, y con apoyo en indicadores de gestión) y la economía (medida por el costo de la política o programa público comparado contra los resultados obtenidos). Además, la auditoría de desempeño comprueba el impacto de los resultados en la población objetivo a través de indicadores de calidad y de satisfacción del ciudadano. Finalmente, analiza el comportamiento de los actores o servidores públicos, tanto de la entidad responsable de poner en práctica el programa o política pública como de los operadores de la misma." (ASF/AED, 2009:149).

¹⁰¹"Evaluación: Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo. Una evaluación deberá proporcionar información creíble y útil, que permita incorporar las enseñanzas aprendidas en el proceso de toma de decisiones de beneficiarios y donantes. [...]".

OCDE (s.f.). Disponible en: <http://www.comminit.com/es/node/209185>.

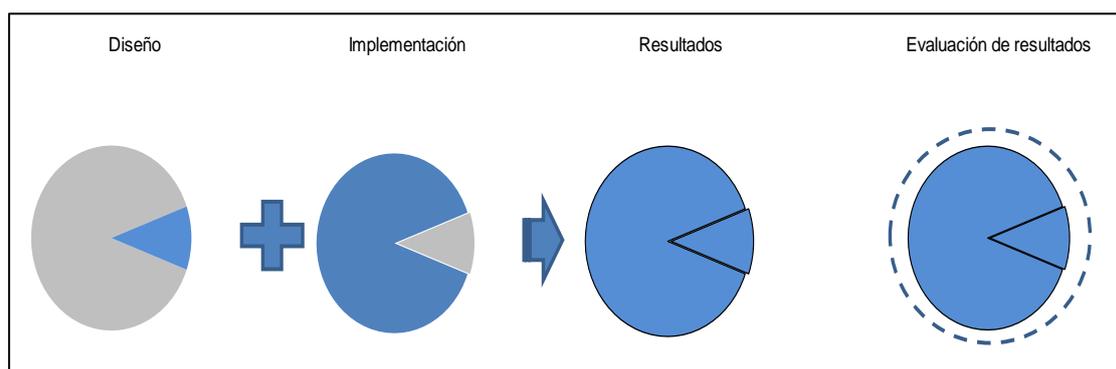
[Fecha de consulta: 25 de septiembre, 2015]

¹⁰²A partir del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, la ASF presentó auditorías de evaluación de políticas públicas.

Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Mensaje_IRCP_2011.pdf

[Fecha de consulta: 25 de septiembre, 2015]

Esquema 4. 1. Ciclo de las políticas públicas



FUENTE: Elaboración propia con base a Aguilar F. Luis. (2010).

Más allá de cumplimiento o incumplimiento de las políticas públicas, el trasfondo de la implementación de las políticas públicas, es que el Estado logre su legitimación y el avance hacia la democracia.

Un sistema democrático se basa principalmente en dos principios políticos: el primero consiste en una división de poderes, con el cual Montesquieu, al considerar las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, estableció el pensamiento político, relativo a que el poder debe controlarse así mismo. El gran peso del Poder Ejecutivo debe contrarrestarse por los otros dos poderes. La rendición de cuentas es uno de los elementos que evidencia la existencia del contrapeso.

El segundo principio político de que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo”¹⁰³ la cual se ejerce mediante la revisión de la Cuenta Pública, atribución exclusiva de la Cámara de Diputados,¹⁰⁴ es el acto soberano por el cual el pueblo actúa, mediante los diputados, para verificar y garantizar que la acción del Estado se oriente al beneficio social.¹⁰⁵ La revisión la realiza la Cámara de Diputados¹⁰⁶ a través de la entidad de Fiscalización Superior de la Federación,¹⁰⁷ denominada Auditoría Superior de la Federación¹⁰⁸ que tiene a su cargo la fiscalización¹⁰⁹ de la Cuenta Pública.¹¹⁰

¹⁰³Artículo 39 de la CPEUM.

¹⁰⁴Artículo 74, fracción IV, párrafo segundo de la CPEUM.

¹⁰⁵Artículo 134 de la CPEUM.

¹⁰⁶El 9 de agosto de 2012 fue publicada en el DOF la reforma al artículo 73 fracción VI, párrafo tercero de la ley fundamental, que amplía el plazo de revisión de la Cuenta Pública por parte de la Cámara de Diputados, del 30 de septiembre al 31 de octubre, del año siguiente al de su presentación por parte del Poder Ejecutivo.

¹⁰⁷Artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la CPEUM.

¹⁰⁸Artículo 2, fracción I de la LFRCF.

¹⁰⁹El artículo 2, fracción X de la LFRCF considera que la fiscalización es una facultad de la ASF para revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública.

¹¹⁰Artículo 3, primer párrafo de la LFRCF.

Las condiciones necesarias para garantizar ambos principios son la vigilancia permanente sobre las funciones del Estado y la existencia de un mecanismo que asegure que las actividades del Estado se reflejen en mejores condiciones de vida de la población. En este sentido, la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás instituciones del Estado dispuestas para la rendición de cuentas, deben convertirse en un garante del equilibrio de poderes al darle un sentido de obligatoriedad a la rendición de cuentas ante los representantes de la sociedad.

Referente a esta nueva perspectiva de la institución de rendición de cuentas, en los regímenes presidencialistas, como es el mexicano, la rendición de cuentas puede coadyuvar en evidenciar el contrapeso requerido y avanzar hacia una democracia.

La ciencia política denomina déficit democrático a los elementos que causan el debilitamiento de la legitimidad política, escasez del control político ejercido por las instituciones y la falta de atención a las demandas de la sociedad (Cancela, s.f.).

Los resultados de las políticas públicas son objeto de examen minucioso por parte de las instituciones de rendición de cuentas integrantes de INTOSAI, entre ellas la ASF.

Arpad Kóvacs, ex presidente de la INTOSAI, consideró que la rendición de cuentas puede ser un instrumento para hacer frente al déficit democrático mediante la transparencia, la fiscalización y el establecimiento del imperio de la ley.

Con fundamento en las aportaciones de la INTOSAI, en Europa se realizaron cambios sustanciales en la fiscalización superior: auditorías entre pares (EFS) y la realización de auditorías de desempeño (evaluación del impacto de las políticas públicas), junto con ello, el uso de indicadores del desempeño. Con base en las directrices de la INTOSAI, en México las auditorías de desempeño realizadas por la ASF se iniciaron considerando 6 dimensiones de indicadores:

- 1) De resultados o estratégicos: eficacia.
- 2) De gestión o de procesos: eficiencia.
- 3) De costos: economía.

- 4) De calidad.
- 5) De satisfacción del ciudadano-usuario.
- 6) Sobre la competencia de los actores.

La evaluación del desempeño es un examen que puede realizarse en los tres ámbitos del gobierno, por lo que la elaboración de indicadores del desempeño se ha convertido en una actividad que permite analizar el grado de cumplimiento de las políticas y programas públicos, así como su calidad y su cobertura en todas las esferas gubernamentales.¹¹¹

El déficit democrático se puede disminuir mediante el establecimiento efectivo del imperio de la ley, junto con el nuevo enfoque de fiscalización que evalúe no sólo los resultados de las políticas públicas, sino también sus riesgos. El nuevo enfoque de fiscalización superior debe orientarse a los siguientes elementos:

- a) Análisis de los programas y las políticas públicas de alto riesgo financiero que afectan la función económica del Estado.
- b) La fiscalización debe orientarse hacia el logro de un efecto multiplicador del gasto público, traducido en maximizar el empleo del gasto en áreas prioritarias de desarrollo humano.
- c) Trabajar en aquellas áreas requeridas para incentivar el crecimiento económico.
- d) Dar prioridad en atención a aquellos programas y políticas públicas que inhiben el cumplimiento de la ley y la aplicación efectiva del Estado de derecho.
- e) Orientar la evaluación de las políticas públicas con base en las metas macroeconómicas.
- f) Incorporación de los resultados de las auditorías de desempeño en el análisis presupuestario del Congreso.
- g) Medir el cumplimiento sustantivo de los entes mediante indicadores de desempeño que analicen el impacto real de las políticas públicas.

¹¹¹ Si bien la metodología rigurosa que rige las auditorías realizadas por la ASF, basadas en la norma internacional de la INTOSAI, ha coadyuvado en mejorar la calidad de la fiscalización, a la fecha no existe una evaluación de la adherencia de los estándares internacionales de la ASF por parte de la Unidad de Evaluación y Control (UEC).

- h) Medir los resultados (avances y retrocesos) con respecto a los ejercicios fiscales anteriores.

4.1 Evaluación de las políticas públicas

El examen de los resultados de la política pública conlleva objetivos múltiples y algunos de ellos contradictorios, ausencia de objetivos alcanzables, productos no conmensurables (en calidad y eficiencia), ausencia de correlación entre objetivos generales con los objetivos específicos y metas, la inexperiencia de los servidores públicos, indeterminación de la población objetivo a atender,¹¹² corrupción y, sobre todo, la ausencia generalizada de interés por los resultados de las evaluaciones a las políticas públicas.

El Estado mexicano ha realizado serios esfuerzos por subsanar estos aspectos, pero los resultados distan mucho de un avance tangible en materia de combate a la corrupción. Un aspecto político muy destacado a inicios del Siglo XXI fue la apertura del Estado mexicano hacia el logro de la división de poderes, que hasta el momento no ha reducido el déficit democrático en forma sustancial.

En 1997, el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y al perder la Presidencia de la República en el año 2000, la pluralidad del Congreso inhibió las decisiones unilaterales que se venían tomando desde el Ejecutivo.¹¹³ A partir del cambio de poder, los medios de comunicación, la opinión pública, y los partidos de izquierda comenzaron a analizar más detalladamente el cumplimiento de los objetivos de política pública.

Los objetivos que se diseñaron al iniciar el Siglo XXI tienen más enfoque macroeconómico, el cual comprende principalmente el alcanzar las metas de crecimiento económico, finanzas públicas, política monetaria, seguridad

¹¹²El Índice de Desempeño de los Programas Públicos Federales (INDEP), publicado por Gestión Social y Cooperación A.C. (Gesoc A.C.), en noviembre de 2012 difundió en INDEP, donde se clasifican 163 programas federales, de los cuales 74 no presentan la cobertura de la población potencialmente beneficiaria.

¹¹³Aunque esta situación fue usada también como argumento del Poder Ejecutivo para acusar al Legislativo de invalidar sus reformas o propuestas que, de acuerdo con el Presidente de la República, éstas podrían haber sido de utilidad a la sociedad.

nacional, nivel de empleo, disminución de la pobreza extrema y reservas internacionales.

El Estado mexicano de inicios de este siglo, se orientó hacia el logro de la legitimidad y democracia mediante tres políticas: terminar con la inseguridad nacional, mejorar la imagen exterior del país y promover la transparencia y la rendición de cuentas.

La política exterior priorizó la relación estratégica con Estados Unidos y a fortalecer la presencia de nuestro país. El Estado mexicano logró tener presencia en los principales foros multilaterales, pero no concretó el acuerdo migratorio, la integración con América del Norte, ni tampoco posicionar al ombudsman mexicano en la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (OEA).¹¹⁴

En diciembre de 2009, el Jefe del Ejecutivo emitió 10 iniciativas de reforma para otorgar a los ciudadanos un mayor peso para incidir sobre sus gobernantes. De entre ellas resalta la inclusión de una figura denominada "iniciativa ciudadana" para que las personas puedan hacer propuestas de ley sobre temas de su interés que no se encuentren en la agenda legislativa. Este hecho evidenció la intención del Poder Ejecutivo para ser más incluyente y avanzar hacia la legitimidad y democracia.¹¹⁵

En relación con los avances de la administración pública, el Ejecutivo Federal definió la "Agenda de Buen Gobierno", la cual se basó en 6 estrategias: calidad de los servicios, disminución de los costos, mejora regulatoria, gobierno digital, profesionalización del servicio público, y honestidad y transparencia.

La primera legislación relativa al acceso a la información se originó en Suecia en 1776.¹¹⁶ El acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas

¹¹⁴Disponible en: <http://www.uia.mx/web/html/actividades/sixenio/LaPoliticaExterior>. [Fecha de consulta: 25 de septiembre, 2015]

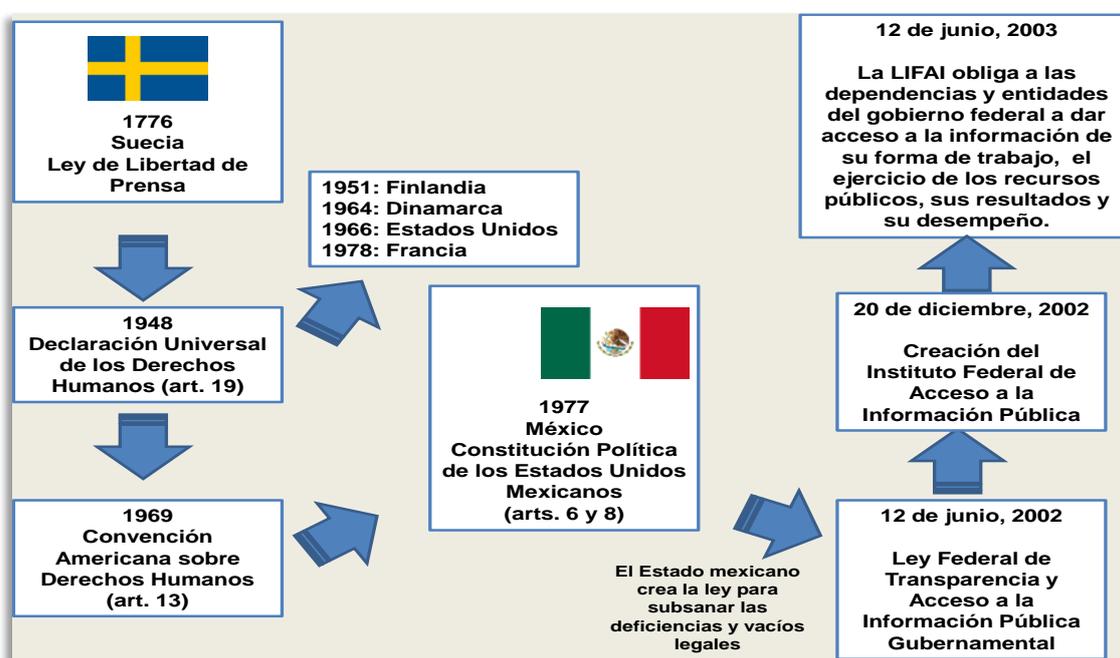
¹¹⁵Disponible en: <http://www.informador.com.mx/mexico/2009/162966/6/las-diez-propuestas-de-reforma-politica-de-felipe-calderon.htm>[Fecha de consulta: 25 de septiembre, 2015]

¹¹⁶Año en que Suecia aprobó la libertad de prensa.

comenzaron a tomar auge en Europa, pero fue a partir de la década de los años noventa cuando en México estos elementos formaron parte de la agenda política nacional.

El Estado mexicano consideró que, de acuerdo con el contexto internacional, se exigía que el país contara con un proyecto hacia la democracia, por lo que emprendió esfuerzos para orientarse hacia la legitimidad y el buen gobierno.

Esquema 4. 2. Antecedentes del acceso a la información en México



FUENTE: Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Cultura de Transparencia, IFAI 2011, Módulo I. Salazar (2008: 226)

A partir de 1776 el acceso a la información¹¹⁷ fue imprescindible en la comunidad internacional, y en la actualidad ésta consiste en tener información confiable y completa para la toma de decisiones estratégicas y la evaluación de las políticas públicas, entre otros.¹¹⁸

¹¹⁷El derecho a la información está fundado en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; [...] el investigar y recibir informaciones y opiniones [...]” Disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/> [Fecha de consulta: 22 de septiembre, 2015]

¹¹⁸Stiglitz (2002) consideró que la escasa transparencia permite llevar a cabo intereses especiales y sirve para ocultar errores, y que aun cuando las políticas no obedezcan a intereses especiales, el secreto engendra sospechas y socaba la democracia, ya que impide una rendición de cuentas y se omite información para la toma de decisiones.

En México el artículo 6º. Constitucional establece la garantía del derecho a la información,¹¹⁹ aunque algunos consideran que esta disposición careció de las capacidades de los incentivos a favor de la rendición de cuentas.¹²⁰

Se considera que la transparencia es un principio que “obliga” a informar a los afectados por las decisiones políticas. Otra vertiente de la transparencia es la visibilidad, predictibilidad y comprensibilidad de la actuación de la clase política mexicana.

En materia de rendición de cuentas, a inicios de la década de los años ochenta, las contralorías internas¹²¹ y de auditoría externa fueron consideradas clave para disminuir la corrupción y mejorar la rendición de cuentas; y en 2008 el Estado dispuso la creación de las contralorías sociales,¹²² que buscan constituirse como una práctica de transparencia y rendición de cuentas y contribuir al combate de la corrupción. De acuerdo con la Ley General de Desarrollo Social, la Contraloría Social sirve para que los beneficiarios de la política, verifiquen el cumplimiento de las metas de los programas de desarrollo social.

Las grandes expectativas nacionales que surgieron con la alternancia del poder en el año 2000 fueron mayores al promulgarse la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAI) en 2002. Un estudio realizado en 2009 por el CIDE (2011:11) mencionó que el problema de la transparencia en México radica en tres aspectos fundamentales: la calidad y exactitud de la información, la dificultad para verificar la veracidad de la información por parte del usuario y la carencia de un sistema coercitivo que limite la mala calidad de la información proporcionada.

¹¹⁹Considerado como la regulación jurídica para el acceso a la población sobre la información pública, generada por las instituciones del Estado. (Salazar, 2008: 227).

¹²⁰Disponible en: <http://www.indetec.gob.mx/Publicaciones/Productos/Trimestre99.pdf>, p. 194. [Fecha de consulta: 26 de septiembre, 2015]

¹²¹En 1995 se previó dar independencia a los órganos internos de control para que éstos no fueran juez y parte en la lucha contra la corrupción.

¹²²Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social. Publicado el 11 de abril de 2008 en el DOF.

De acuerdo con el estudio del CIDE, el problema de la transparencia en el país refleja un problema legal y estructural del Estado, que conlleva a fortalecer a las instituciones que aseguren una mejor calidad informativa.¹²³

En el panorama internacional, los países americanos avanzados (Canadá y Estados Unidos) y europeos (en específico los nórdicos) se anticiparon a los cambios generales: mantuvieron una disciplina en el trabajo parlamentario, establecieron mecanismos para una efectiva división de poderes y rendición de cuentas.

Lo anterior les permitió a éstos países perfeccionar el alcance de las auditorías de desempeño y con ello una mejor medición de los resultados de las políticas públicas, lo que la ONU los clasifica como naciones con muy altos índices de desarrollo humano.¹²⁴

Respecto a la legislación de rendición de cuentas en México, en el año 2000 se expidió la LFSF y se derogó en 2009 al promulgarse la LFRCF, con 18 artículos más que la anterior. Con ello se buscó sentar los principios de anualidad y posterioridad de la revisión. Entre los cambios más relevantes entre la LFRCF y la LFSF destacan los siguientes:

¹²³En mayo de 2012 el IFAI dio a conocer las escasas sanciones que ha realizado la SFP por las denuncias de este instituto por el incumplimiento de entrega de información por parte de la Procuraduría General de la República, la Policía Federal, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional y el Servicio de Administración Tributaria; además de los 17 organismos y dependencias con negativa de dar información.

¹²⁴El *Informe de Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, presentó el índice de desarrollo humano, en el que posiciona a 186 países de acuerdo con su nivel de desarrollo y considera, entre los países con desarrollo humano muy alto a Noruega (1), Estados Unidos (3), Holanda (4), Suecia (7), Canadá (11), Islandia (13), Dinamarca (15), Finlandia (21). México (61) es clasificado en el grupo de desarrollo humano alto.

Disponible en:

<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/Spanish/HDR2013%20Report%20Spanish.pdf>

[Fecha de consulta: 27 de septiembre, 2015]

Cuadro 4. 1. Cambios y adiciones a la legislación de rendición de cuentas

(Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación)

| Artículo | Abstracto |
|----------|---|
| 1 | El objeto de la ley es “reglamentar” (ya no “regular”) los artículos 74 fracciones II y VI y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| 2 | Se amplió la definición de “entidades fiscalizadas” y las leyes y disposiciones que aplicarán supletoriamente a la Ley. |
| 5 | La ASF está obligada a publicar en el DOF los criterios para la ejecución de auditorías, de acuerdo con las normas profesionales de la INTOSAI. |
| 6 | La ASF está facultada para imponer multas a los servidores públicos o particulares cuando no se atiendan sus requerimientos de información. |
| 12 | Se amplió y se precisó el objeto de fiscalización de la Cuenta Pública. |
| 13 | Se establecieron los tipos de acciones promovidas y las recomendaciones con motivo de la fiscalización superior. |
| 15 | Se precisaron las atribuciones de la ASF para la fiscalización de la Cuenta Pública. Se establecieron las atribuciones de la ASF para determinar “daños o perjuicios o ambos” a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o paraestatales. Se estableció el procedimiento para el finca miento de responsabilidades resarcitorias, la promoción y seguimiento ante las autoridades competentes y la presentación de denuncias y querrelas penales. Se precisaron las facultades de la ASF para fiscalizar la deuda pública. |
| 18 | Sin perjuicio del principio de anualidad, la ASF puede solicitar información y documentación para revisar el cumplimiento de los objetivos de los programas federales de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública. |
| 22 | Las auditorías sobre seguridad nacional únicamente podrán ser realizadas por la ASF, no por despachos externos. |
| 27 | Aún si la ASF es responsable solidario de daños o perjuicios (con sus servidores públicos o despachos externos) por violentar la reserva de la información, ella podrá promover acciones legales correspondientes |
| 30 | Se agregó la obligatoriedad de los informes semestrales, de acuerdo con la Constitución Federal, artículo 79, fracción II párrafo 6. |
| 32 | La ASF tiene facultades para imponer multas a los titulares de las áreas administrativas auditadas además de promover las acciones legales correspondientes en caso de incumplimiento de plazos. |
| 37 | La ASF puede celebrar convenios con las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del D.F., así como con los gobiernos de los estados y las Entidades de Fiscalización Superior Locales. |
| 40 | La Ley precisó que la revisión de situaciones excepcionales procederá cuando se presenten denuncias fundadas con documentos o evidencias. Una causal adicional para la procedencia de la revisión de situación excepcional el desvío flagrante de recursos hacia fines distintos de los autorizados y se precisa “posibles actos de corrupción”. |
| 52 | Se incluyó a los particulares en el finca miento de responsabilidad resarcitoria. |
| 55 | Se especificó el monto mínimo por el cual se puede expedir un Pliego de Observaciones. |
| 57 | Se precisó el Procedimiento para el finca miento de responsabilidades resarcitorias. |
| 76 | Se fortalecieron las atribuciones de la Comisión de Vigilancia. |
| 85 | Se modificó la fecha de entrega del Informe del Resultado a la Cámara al 20 de febrero, de acuerdo con la Constitución Federal, artículo 28. La Unidad de Asuntos Jurídicos de la ASF podrá presentar denuncias penales o de juicio político. Se facultó a la ASF para concertar y celebrar convenios con las entidades fiscalizadas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, municipios y órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en el Distrito Federal, con el propósito de apoyar y hacer más eficiente la fiscalización. |
| 89 | Se confirieron nuevas atribuciones a la Unidad de Asuntos Jurídicos. |
| 103 | Se confirieron nuevas atribuciones a la UEC. |

FUENTE: LFRCF y LFSF (Abrogada).

La LFRCF excluye la revisión a los partidos políticos (artículo 2),¹²⁵ y aunque establece la celebración de convenios con las legislaturas locales y municipios

¹²⁵De acuerdo con el debate derivado del Dictamen del 14 de diciembre de 1998 *De la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que adiciona un párrafo y ocho fracciones al artículo 78 con una sección V en el Capítulo II del Título Tercero, así como el artículo 74, fracción IV, párrafo V; que reforman los artículos 73, fracción XXIV, fracción II, y 79; y que deroga la fracción III del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Con respecto a un órgano superior de fiscalización)*, la LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión realizó tres iniciativas para la reforma de los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Federal, el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional comentó que “incluso a los partidos políticos, por razón de los financiamientos públicos que reciban, podría ser fiscalizado por esta entidad de fiscalización superior de la Federación.”

(artículo 85), existe gran opacidad en la operación de los fondos del Ramo 33.¹²⁶ El 24 y 25 de abril de 2012 la C. de Diputados aprobó en lo general y lo particular los cambios constitucionales siguientes:¹²⁷

Cuadro 4. 2. Reformas aprobadas por la Cámara de Diputados para fortalecer la rendición de cuentas, 2012

| | |
|-----------|---|
| | |
| 73 | Reconocer en la Constitución Federal el Sistema Nacional de Fiscalización. (Fracción XXVIII-B) |
| 74 | Modificar el concepto de "gestión financiera" por "gestión". (Fracción VI, primer párrafo) Establecer de manera expresa la evaluación de las políticas públicas. (Fracción VI, primer párrafo) Facultar a la ASF para promover cualquier acción en las auditorías sobre el desempeño. (Fracción VI segundo párrafo) Adelantar gradualmente el plazo de presentación de la Cuenta Pública al último día hábil del mes de febrero. (Fracción VI, tercer párrafo) Concluir la revisión de la Cuenta Pública por parte de la Cámara de Diputados el 15 de diciembre del mismo año de su presentación. (Fracción VI, cuarto párrafo) |
| 79 | Iniciar la fiscalización el primer día hábil del año siguiente al cierre del ejercicio fiscal (Cuarto párrafo). Realizar revisiones preliminares y solicitar información del ejercicio en curso para la planeación de auditorías. (Cuarto párrafo) Otorgar a la ASF la facultad de realizar evaluaciones preliminares a través de informes trimestrales, así como solicitar información del ejercicio en curso, emitiendo recomendaciones y sugerencias de carácter preventivo. (Quinto párrafo) Realizar acciones sin sujeción a los principios de anualidad y posterioridad para que, en supuestos específicos que la legislación secundaria regule, la ASF pueda tener intervención durante el ejercicio en curso. (Sexto párrafo) Incluir en la ley, de manera expresa y como sujetos de fiscalización, a los fideicomisos públicos y a las concesiones o cesiones parciales de bienes de dominio público. (Fracción I, primer párrafo) Incluir en la Ley de Fiscalización de los proyectos de inversión de coparticipación público privada. (Fracción I, segundo párrafo) En el caso de la revisión de situación excepcional, plantear un nuevo mecanismo para que la ASF realice la fiscalización de manera directa. (Fracción I, quinto párrafo) Presentar informes individuales de auditoría que se entregarán conforme a la conclusión de las auditorías. (Fracción II) Presentar un Informe General Ejecutivo del Resultado el 31 de octubre. (Fracción II) Eliminar la posibilidad de que el Auditor Superior de la Federación sea nombrado nuevamente. (Fracción IV, tercer párrafo) |
| 116 y 122 | Establecer que los informes de auditoría que presentan las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas sean públicos. |

FUENTE: Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LXI Legislatura.

Entre las deficiencias identificadas en la actividad fiscalizadora no subsanadas por la LFRCF, destacan las siguientes:

- 1) Prevalece la cantidad de auditorías financieras y de cumplimiento sobre las de desempeño.
- 2) Los indicadores estratégicos de desempeño siguen siendo insuficientes para mejorar los resultados de las políticas públicas.

En la LFRCF se excluye a los partidos políticos como sujetos a ser fiscalizados por la ASF; y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental los excluye como sujetos obligados.

¹²⁶ De acuerdo con el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, la aplicación de recursos transferidos a estados y municipios para infraestructura, mediante el Ramo 33, con frecuencia no cumple con los objetivos de los fondos y programas, lo que demuestra una debilidad de las finanzas de las administraciones estatales y municipales, así como de los inadecuados sistemas de control interno y de rendición de cuentas. La ASF sugiere la promulgación de la Ley Federal de Gasto Federalizado y la derogación del Capítulo V de la LCF.

La ASF se pronunció por la promulgación de la Ley General de Gasto Federalizado.

Reunión de Análisis del Informe de la ASF, Grupo Funcional Gasto Federalizado.

Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Publication/75_Programa_de_TV [Fecha de consulta: 25 de septiembre, 2015].

¹²⁷ En mayo de 2013 la ASF reiteró por tercera ocasión la importancia de materializar las reformas constitucionales propuestas Fuente: Programa Pesos y Contrapesos. Reunión de Análisis del Informe de la ASF, Grupo Funcional Gasto Federalizado. Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Publication/75_Programa_de_TV [Fecha de consulta: [Fecha de consulta: 25 de septiembre, 2015]

- 3) Aumento de la corrupción.
- 4) Se carece de un trabajo estratégico que anticipe los cambios nacionales e internacionales.
- 5) Las formas sofisticadas de fraude no se han prevenido.
- 6) La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación está imposibilitada para realizar una fiscalización preventiva de alta calidad.
- 7) Los indicadores de desempeño carecen de un impacto distinto de las recomendaciones.

4.2 Fragmentación de la Política de Combate a la Corrupción

4.2.1 Mecanismos de control interno y externo

¿Cuáles son los mecanismos de control interno y externo de las instituciones de rendición de cuentas para que el Estado disminuya la corrupción y logre la legitimación? El Estado ha dispuesto de las instituciones con objeto de coordinar las actividades de rendición de cuentas para el mejor aprovechamiento de los recursos limitados.¹²⁸

Las instituciones públicas que tienen como eje político el fomento de una cultura de rendición de cuentas y del combate a la corrupción, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo, tienen la obligación de implementar las políticas públicas efectivas para vigilar el uso correcto de los recursos.

Con las reformas a la LOAPF del 10 de abril de 2003, se sustituyó la denominación de la SECODAM por la SFP. En esa misma fecha, se publicó el Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPCAPF), las reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y se adicionó la Ley de Planeación.¹²⁹

¹²⁸Las políticas de la rendición de cuentas consideran: un sistema judicial sancionatorio de actos de corrupción con sentencias basadas en hechos irrefutables; un sistema administrativo obligado a rendir cuentas; un sistema de división de poderes evaluativo de las políticas públicas bajo los criterios de racionalidad, objetividad e imparcialidad; un sistema social que exija cuentas, preparado para comprender e interpretar los informes que se rinden y actuar en consecuencia; un sistema cultural y educativo que resalte que los asuntos políticos son de interés general, en el que se enseñe a discernir sobre la formulación de políticas públicas, su ejecución y su evaluación; un sistema ético que sancione moralmente la deshonestidad y la incompetencia; y un sistema de fiscalización integral que prevenga, en lo posible, cualquier acto de corrupción mediante la evaluación del desempeño de la administración pública.

¹²⁹Disponible en: <http://dof.gob.mx/index.php?year=2003&month=04&day=10>
[Fecha de consulta: 27 de septiembre, 2015]

Para 2005 la SFP ya contaba con la *Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal*, que tiene como líneas de acción: mejorar los controles de la Administración Pública Federal (APF), aplicar sanciones a conductas irregulares, mejorar los procesos y servicios en la APF y desarrollar sus recursos humanos.

La dependencia del Poder Ejecutivo fue designada para organizar y coordinar el desarrollo administrativo de la APF y conducir la política general de la misma, establecer acciones nacionales e internacionales que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas, el acceso a la información y combate a la corrupción.

El Auditor Superior de la Federación, el CPC Juan Manuel Portal, comentó si la institución a su cargo atendiera la corrupción (ASF), ésta correría el riesgo de politizarse¹³⁰ y que existen formas en que la ASF coadyuve en la disuasión del problema: más oportunidad en la intervención de las auditorías, más oportunidad en la presentación de los resultados, más claridad en los informes y en la detención, determinación, desviaciones y debilidades de los controles, de recomendaciones hacia la mejoría de las disposiciones legales, procedimientos, controles y en la sanción contra la impunidad.¹³¹

Los problemas en la educación pública, la salud y el desarrollo económico y humano se originan por la corrupción. Por medio de las auditorías de desempeño se evidencia estos problemas, ya que son auditorías que revisan el resultado de cada política pública.

La corrupción sofisticada se genera (entre otros factores históricos y culturales), por instituciones políticas débiles, con escaso control presupuestal y administrativo, y un bajo compromiso institucional para aplicar la fuerza política, sancionar los delitos, la desregulación y el fraude, entre otros.

La corrupción sofisticada es muy difícil de detectar y contrarrestar; ya que, sus efectos se presentan en el corto como en el largo plazo y requiere del trabajo coordinado de las instituciones del Estado.

¹³⁰ Es decir, dar una dimensión política a cuestiones no políticas o para desacreditar a un adversario. Disponible en: <http://diccionario.inep.org/index.html>

Se sugiere revisar: Autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de la Procuraduría General de la República Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2739/11.pdf>
[Fecha de consulta: 27 de septiembre, 2015]

¹³¹ Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Publication/75_Programa_de_TV

Qué es, qué hace y cuál es el beneficio social de la ASF
[Fecha de consulta: 27 de septiembre, 2015]

La actuación de la ASF y SFP (al igual que toda institución pública y privada) siempre deben supeditarse al imperio de la ley, que debe reflejarse en una fiscalización integral (homologación de criterios y el fortalecimiento de mecanismos de coordinación) y favorecer el logro de efectos positivos en los índices de desarrollo humano, ya que las políticas públicas deben orientarse a mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

En el cuadro siguiente se observa que la misión y las acciones prioritarias de la institución de control externo (ASF) incluyen la rendición de cuentas, mientras que la SFP sólo la considera como una acción prioritaria. En forma adicional, la corrupción sólo es una cuestión prioritaria de la SFP, por lo que, de origen, la corrupción no enfrenta esfuerzos coordinados.

Cuadro 4. 3. Comparativo de la orientación de las instituciones de rendición de cuentas

| | Control Interno Secretaría de la Función Pública | Control Externo Auditoría Superior de la Federación |
|------------------------------|---|--|
| Ley | LOAPF | LFRCF |
| Misión | Consolidar un Gobierno honesto, eficiente y transparente. | Fiscalizar la Cuenta Pública 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. |
| Visión | 2020: La ciudadanía participa y confía en la Función Pública. | Busca posicionarse como una institución objetiva e imparcial, técnicamente sólida y sujeta a un proceso de mejora continua, cuyos productos puedan constituirse en un elemento central para el Poder Legislativo en la definición de las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos y políticas públicas. De esta manera, contribuirá a generar confianza en la ciudadanía respecto al manejo de los recursos y a fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas. |
| Acciones prioritarias | <ol style="list-style-type: none"> 1) Promover la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas. 2) Ampliar la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública. 3) Inhibir y sancionar las prácticas corruptas. 4) Articular estructuras profesionales, eficientes y eficaces del gobierno. 5) Mejorar la regulación, la gestión y los procesos de la APF. 6) Optimizar el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales. | <ol style="list-style-type: none"> 1) Propiciar la eficiencia y eficacia de la acción pública. 2) Promover la implantación de mejores prácticas gubernamentales. 3) Fomentar el desarrollo del Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal. 4) Contribuir al establecimiento de sistemas de evaluación al desempeño. <ol style="list-style-type: none"> 1) Impulsar la fiscalización de alto impacto. 6) Fortalecer los mecanismos de fiscalización en la gestión pública. 2) Inducir la preservación del patrimonio de la Nación. 3) Identificar oportunidades de mejora. 4) Arraigar la cultura de la rendición de cuentas. 5) Reforzar en los programas educativos, el estudio de los valores éticos y morales. |

FUENTE: Elaboración propia con base en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp/mision-y-vision.html>

http://www.asf.gob.mx/Publication/22_Mision_y_Vision; <http://www.asf.gob.mx/trans/Obliga/vision.pdf> [Fecha de consulta: 27 de septiembre, 2015]

Del cuadro anterior se infiere que el principio rector del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 relativo “impulsar la consolidación de una administración [...] que rinda cuentas, que combata y castigue [...] la corrupción” no formó parte de la misión y visión de la SFP.

En 2001 se llevó a cabo el primer convenio de cooperación entre ambas instituciones y en 2006 establecieron criterios de coordinación en materia de control interno. Para 2007 ambas instituciones realizaron el [Convenio de Cooperación Técnica e Intercambio de Información que celebran la Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación](#).¹³²

En el documento se reconoce el objetivo común de impulsar la cultura de la rendición de cuentas y el establecimiento de mecanismos para abatir la corrupción y también manifiesta la intención de no duplicar los esfuerzos. En el convenio se establecieron las actividades siguientes:

1. Acciones promovidas:¹³³
 - 1.1) La Promoción de Intervención de la Instancia de Control (PIIC), acción mediante la cual la ASF solicita al Órgano Interno de Control del sujeto auditado, que, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones necesarias.¹³⁴
 - 1.2) La Promoción del Finca miento de las Responsabilidades Administrativas Sancionatorias (PRAS).
2. Dar a conocer los daños o perjuicios (o ambos) económicos al erario mediante el Pliego de Observaciones.
3. Colaborar en las denuncias penales.
4. Trabajar de forma conjunta en el intercambio de información, excepto aquella clasificada como reservada, de acuerdo con la LFTAI.

Al respecto, se puede mencionar que, aunque el convenio ha facilitado los trabajos de revisión, la labor de la SFP y la ASF, el seguimiento de las PIIC y PRAS que emite la ASF, están sujetas a las investigaciones que realicen los

¹³²Disponible

en:http://portal.funcionpublica.gob.mx:8080/wb3/work/sites/SFP/resources/LocalContent/1753/1/asf_sfp%20270307.pdf
Fecha de consulta: 27 de septiembre, 2015]

¹³³La ASF denomina como acción al instrumento jurídico que la misma ASF formula, promueve, presenta o finca ante la entidad fiscalizada o autoridad competente cuando los resultados de las auditorías presentan observaciones. Este término se refiere a lo dispuesto en el artículo 13 de la LFRCF e incluye recomendaciones, recomendaciones al desempeño, solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, finca miento de responsabilidad resarcitoria, denuncias de hechos y de juicio político. Las acciones promovidas son las promociones de intervención de la instancia de control, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal y promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria.

¹³⁴A partir del Informe del Resultado de Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007, la ASF no reporta la promoción de esta acción.

órganos internos de control del sujeto auditado, y tanto la SFP como cada Órgano Interno de Control pertenecen al mismo poder (Ejecutivo Federal), resulta ser una limitante del Poder Legislativo para cumplir su función conferida por el Estado.

Sin duda, la fiscalización superior (entendida como el ejercicio de revisión por parte de la ASF) ha tenido avances importantes, pero la rendición de cuentas en conjunto, al sumar los resultados obtenidos por la SFP, distan mucho de un resultado satisfactorio en el combate a la corrupción.

¿Por qué los índices de corrupción en México han aumentado si la rendición de cuentas se lleva a cabo de acuerdo con el marco legal del Estado para las instituciones?

Por la idiosincrasia que se heredó de los siglos XIX y XX, la escasa cultura política, la corrupción sofisticada que no es contrarrestada coordinadamente entre las instituciones del Estado, el desequilibrio de poderes, los intereses de la clase política, los grupos de poder que impiden la correcta implementación de las políticas públicas, y el uso de medios de impugnación legales que se han empleado en el Siglo XXI para inhibir la rendición de cuentas, entre otros.

Una paradoja del Siglo XXI entre el discurso de apertura a la rendición de cuentas y su praxis se presentó en materia de transparencia. Aunque el Estado mediante la LFTAI impulsó la transparencia como elemento de la rendición de cuentas, el Poder Ejecutivo interpuso controversias constitucionales¹³⁵ para evitar ser fiscalizado en algunas dependencias, fondos y programas.

En la Conferencia Nacional de Gobernadores de 2003¹³⁶ los asistentes solicitaron a la ASF suspender las auditorías al Ramo 33¹³⁷ hasta que no fuera resuelta la controversia 87/2003 sobre la fiscalización de recursos federales destinados a Estados y municipios. Para su resolución, la SCJN consideró las

¹³⁵Las reformas constitucionales de diciembre de 1994 se orientaron a otorgar nuevas atribuciones al Poder Judicial de la Federación y se estableció la Controversia Constitucional como una vía para la solución de conflictos mediante la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM publicada en el DOF el 11 de mayo de 1995. Disponible en: <http://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/LA%20CONTROVERSIA%20CONSTITUCIONAL.pdf> [Fecha de consulta: 2 de mayo, 2015]

¹³⁶Celebrada en julio de 2003 para organizar una agenda política común entre las entidades federativas de México.

¹³⁷De acuerdo con el artículo 25 de la LCF, el Ramo General 33 está integrado por los ocho fondos siguientes: Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB); Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA); Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN-DF); el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM); el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA); el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

reformas constitucionales de 1999, la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la LFRCF, entre otras disposiciones. La SCJN concluyó que los fondos federales ejercidos por los municipios pueden ser fiscalizados de manera concurrente.¹³⁸

Como resultado de otras las controversias constitucionales interpuestas durante la revisión de la Cuenta Pública 2004, la ASF no pudo atender cuatro solicitudes de la CVASF¹³⁹ y otras revisiones.¹⁴⁰

Debido a la controversia constitucional 26/99,¹⁴¹ el Poder Legislativo reformó el artículo 18 de la LFRCF para ampliar las revisiones de la ASF, por lo que, sin perjuicio del principio de anualidad, la ASF en la actualidad está facultada para revisar el cumplimiento de los objetivos de los programas federales de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión.

La ASF manifestó observar estrictamente las disposiciones legales que la Constitución Federal le confiere para su tarea fundamental de fiscalizar y ha afirmado que las actividades de controversia parecieran “ser una estrategia que tiene como intención acotar la fiscalización superior, cuando ésta tiene carácter universal y no puede aceptar excepción alguna.”¹⁴²

En 2008 la ASF comentó que cuatro secretarías de Estado impugnaron la función fiscalizadora de la ASF ante la SCJN mediante controversias constitucionales; ante juzgados de distrito (juicios de amparo); y ante la ASF mediante incidentes de nulidad:

¹³⁸Las facultades concurrentes se refieren a aquellas que se ejercen simultáneamente por la federación y los Estados, relativas a lo dispuesto en la CPEUM en materia de educación (art. 3), sistema penal (art. 18), vigilancia o amparo de asociaciones de trabajadores (art. 28), salubridad (art. 73) y expropiaciones (art. 27). En la Controversia 87/2003 la SCJN resolvió como fiscalización concurrente a la revisión de recursos señalados en el artículo 115 fracción IV.

¹³⁹Las cuatro solicitudes de la CVASF no atendidas por controversia sub júdice de la revisión de los ejercicios fiscales de 2004 y 2005 fueron: CVASF/LIX-113/0311-12-2003, CVASF/LIX/144/03 22-12-2003, CVASF/LIX-157/04 11-03-2004, y CVASF/LIX/090/0609/03/2006
Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2003i/Indice/Ejecutivo.htm> [Fecha de consulta: 27 de septiembre 2015]

¹⁴⁰De la revisión de los ejercicios 2000 a 2004 fueron interpuestas seis controversias constitucionales: 26/99, 42/2004, 61/2004, 84/2004, 74/2005 y 91/2003.

ASF, Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002 (2000, Tomo III), 2001 (2003, Tomo X Parte 2: 219-224), 2002 (2004, Tomo X parte 2: 219-224), 2003 (2005, Tomo III: 147-150), 2004 y 2006, Tomo de Resultados Generales: 21, 23, 28, 30, 117, 118, 128, 130, 134, 147, 188, 212, 213, 216, 232 y 238, Tomo III Volumen 3: 4-472 y Volumen 4: 16-32 y Tomo X Volumen 3: 354-398).

¹⁴¹Auditoría III.1.8.4.1. Conclusión de la Revisión Practicada por el Auditor Michael W. Mackey Sobre la Evaluación Integral de las Operaciones y Funciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) de 1995 a 1998

¹⁴²Auditoría Superior de la Federación (2008: 7)

Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Indice/Ejecutivo.htm>[Fecha de consulta: 21 de mayo, 2015]

Cuadro 4. 4. Medios de impugnación a la rendición de cuentas, 2007 y 2008

| | | | |
|--|--|--|--|
| Secretaría de Gobernación | Incidente de Suspensión de la Controversia Constitucional 92/2007, en contra de la auditoría "Programas y Campañas de Comunicación Social del Gobierno Federal". | Incidente de Suspensión de la Controversia Constitucional 92/2007, en contra de la auditoría "Evaluación del Proceso para el Otorgamiento de Permisos de Sorteos". | Incidente de Suspensión de la Controversia Constitucional 92/2007, en contra de la auditoría "Evaluación del Proceso para el Otorgamiento de Modificaciones a los Permisos para la Operación de Casas de Juego". |
| Secretaría de Energía | Incidente de Suspensión de la Controversia Constitucional 95/2007, en contra de la auditoría "Evaluación del Proceso para el Otorgamiento de Permisos de Estaciones de Carburación de Gas L.P." | Incidente de Suspensión de la Controversia Constitucional 2/2008, en contra de la auditoría "Evaluación del Proceso para el Otorgamiento de Permisos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos". | |
| Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales | Controversia Constitucional 3/2008, en contra de la auditoría "Evaluación del Proceso para el Otorgamiento de Certificados Fitosanitarios de Importación". | | |
| Secretaría de Comunicaciones y Transportes | Amparo Indirecto 1545/2007 presentado por la administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V., en contra de la auditoría "Evaluación del Proceso Utilizado para el Otorgamiento de Contratos de Prestación de Servicios Portuarios". | | |

FUENTE: Elaboración propia con base en: Auditoría Superior de la Federación (2006: 6-9).

La ASF ha expresado que no pretender invadir la esfera de competencias de los poderes u órganos constitucionalmente autónomos, puesto que su labor es verificar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias, las políticas, criterios y procedimientos que expiden los poderes u órganos autónomos.

La institución también mencionó que sus resoluciones son susceptibles de ser revisadas, en última instancia, por el Poder Judicial de la Federación.

En febrero de 2008, la SCJN declaró infundada la petición del Presidente Calderón de suspender de manera temporal las auditorías a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) en 2008. Por lo anterior, la CVASF solicitó al gobierno de Calderón desistir de las controversias constitucionales, sobre todo, las relacionadas con las revisiones a la Secretaría de Energía.¹⁴³

4.2.2 Resultados la Política de Combate a la Corrupción, 1983-2013

En el Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública 2011, la auditoría Evaluación de la Política de Combate a la Corrupción evidenció algunas

¹⁴³Disponible en:

<http://www.proceso.com.mx/?p=196737>; <http://www.elmanana.com.mx/notas.asp?id=40393>; y http://www.elporvenir.com.mx/notas.asp?nota_id=193873. [Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2015]

de las causas de los escasos resultados de la política anticorrupción en México en un periodo de 30 años.

La revisión se realizó conforme a los procesos nacionales e internacionales establecidos para el examen de la corrupción

- 1) Prevención, ¹⁴⁴
- 2) detección,¹⁴⁵
- 3) procuración de justicia (investigación)¹⁴⁶
- 4) impartición de justicia (sanción).¹⁴⁷

En forma resumida, los procesos comprenden los subprocesos y acciones siguientes:

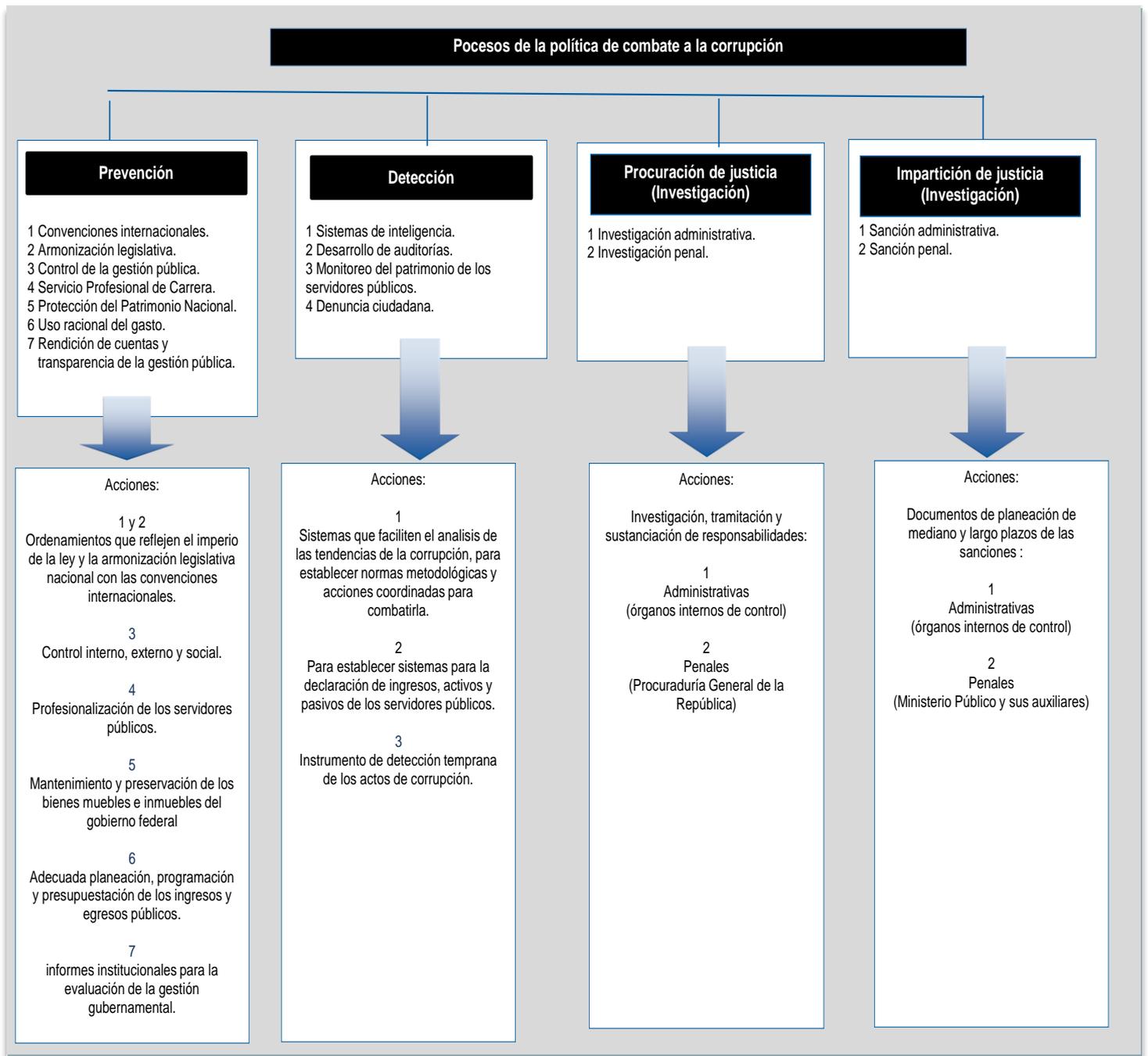
¹⁴⁴Se orienta a evitar actos de corrupción mediante una administración más efectiva (ordenamientos que reflejan el imperio de la ley).

¹⁴⁵Se refiere a descubrir o recoger evidencias o pruebas de las conductas irregulares de los servidores públicos; hacer más efectivos los mecanismos de revisión.

¹⁴⁶Se relaciona con el algoritmo acreditación de los delitos cometidos con las pruebas periciales competentes dividido en los aspectos administrativo y penal.

¹⁴⁷Preservar el ejercicio de una justicia pronta, expedita e imparcial, comprometida con la sociedad, con la cual se contribuya al continuo desarrollo de la nación.

Esquema 4. 3. Procesos evaluados de la política de combate a la corrupción, 1983-2013



FUENTE: Elaboración propia con base en: Auditoría Superior de la Federación (2013: 1-21).

La evaluación de la política anticorrupción determinó que los factores asociados a los procesos son los siguientes:

Cuadro 4. 5. Proceso de prevención

| | |
|---|--|
| Estado | <p>El art. 133 de la CPEUM establece la disposición del Estado para celebrar convenios internacionales, los cuales fueron suscritos con la OEA, la OCDE y la ONU.</p> <p>En la Ley General de Contabilidad Gubernamental (publicado en 2008 y reformado en diciembre de 2012) se dispuso transparentar la información financiera de los tres órdenes de gobierno</p> <p>Fue emitida la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas y la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, ambas en 2012.</p> |
| Política | <p>El gobierno federal estableció que todos los ejecutores del gasto consolidaran la información sobre la gestión financiera y sobre el cumplimiento de los programas presupuestarios en la CHPF bajo protesta de decir verdad.</p> <p>Se estableció la figura de contraloría social el 11 de abril de 2008.</p> |
| Rendición de cuentas (Evaluación de la política) | <p>La armonización legal del Estado Mexicano con los convenios internacionales anticorrupción inició en 2007. Hasta 2013 no se habían concluido la armonización.</p> <p>La SFP no elaboró un tablero de control de las actividades de los compromisos de las convenciones internacionales anticorrupción con la OEA y la OCDE.</p> <p>En la estructura orgánica de la SFP se privilegió a las acciones directivas, en detrimento de las operativas, lo que incidió que la operación se viera limitada para lograr la eficacia y eficiencia de la SFP.</p> <p>No se les otorgaron facultades a las dependencias para desarrollar e implantar servicios de inteligencia a fin de detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.</p> <p>No hubo evidencia de que la SFP se coordinara con la Secretaría de Relaciones Exteriores y la SEGOB para realizar la armonización legal.</p> <p>A 2013 no se han otorgado facultades dependencia alguna para dar seguimiento a las convenciones contra la corrupción que ha suscrito el Estado mexicano (lo cual, de acuerdo con la ASF es un aspecto importante si se considera que se ha reconocido que la corrupción trasciende internacionalmente y, por tanto, se requieren acciones para promover y facilitar la cooperación internacional.</p> <p>La contraloría social no permite evaluar la contribución de sus resultados en el combate a la corrupción, ya que se realiza de manera cualitativa y sólo se informa sobre las acciones realizadas para formar la operación de dicha contraloría, pero no de su impacto en la disminución de actos de corrupción.</p> |

FUENTE: Elaboración propia con base en: ASF (2013: 1-213).

Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0059_a.pdf

[Fecha de consulta: 30 de diciembre, 2015]

- En los informes de rendición de cuentas (Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo e Informes de Labores) se muestran las metas de combate a la corrupción, pero no sus resultados y se informa sobre la asistencia a convenciones internacionales anticorrupción, también sin resultados.

Conclusiones del proceso de prevención:

- 1) El legislador realizó cambios al marco jurídico en los años ochenta, sin contar con una definición propia de corrupción.

- 2) Desde 2011 la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP, ha venido atendiendo 16 de las 40 recomendaciones para evitar el lavado de dinero que se relacionan con el combate a la corrupción.
- 3) La operación de los OIC no permite combatir eficazmente la corrupción. En el periodo 2004-2011, la ASF determinó como su principal problemática la inactividad de los expedientes, fallas en su integración, falta de congruencia de las acciones determinadas, inadecuada fundamentación de las irregularidades determinadas, fallas en las formalidades para la notificación y problemas con la ejecución de las sanciones.
- 4) La LSPCAPF, se publicó 31 años después de planteada la necesidad de profesionalizar el servicio público (1983) y no estableció un mandato expreso para que toda la APF implemente el Servicio Profesional de Carrera (SPC).
- 5) A 2010 la SFP y el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales no habían acreditado el cumplimiento de los objetivos del Sistema de Administración Inmobiliaria.
- 6) En el periodo 2001 a 2010, no se estableció ningún programa presupuestario para registrar el gasto destinado al combate a la corrupción. En el periodo 2007-2012 se asignaron recursos a un programa anticorrupción, pero éste no tuvo la obligación de reportar sus actividades con base en indicadores de desempeño.
- 7) En materia de transparencia, el proceso administrativo no ha obtenido los resultados programados a 2013, en términos de que ésta contribuya a abatir la corrupción y elevar la confianza de la sociedad en las instituciones gubernamentales.

Cuadro 4. 6. Proceso de detección

| | |
|---|--|
| Estado | <p>Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2009)</p> <p>Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (2012)</p> <p>En la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación emitida en el 2000 y reformada en 2009, que dispuso la ejecución de auditorías de desempeño.</p> |
| Política | <p>Las dependencias que participan en el combate a la corrupción, cuentan con las facultades para investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas.</p> |
| Rendición de cuentas (Evaluación de la política) | <p>De 1983 a 2006 no se identificaron disposiciones que establecieran los sistemas de inteligencia para prever, detectar y combatir la corrupción.</p> <p>La LOAPF no otorgó facultades a la SFP para llevar a cabo el seguimiento de la evolución de la situación patrimonial de los servidores públicos.</p> <p>En la planificación nacional 1983-1990 no se estableció disposición para los consejos de participación ciudadana, sólo se establecieron mecanismos de participación social.</p> <p>En el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-2012 (PNRCTCC) no registró resultados en el indicador relativo a la participación ciudadana. La SFP emitió una guía de participación ciudadana, sin mostrar el porcentaje de dependencias y entidades de la APF que cumplieron con los lineamientos para garantizar la participación.</p> <p>El indicador de las organizaciones civiles que participan en el monitoreo de la gestión pública para contribuir a la transparencia y al combate a la corrupción, tuvo un cumplimiento menor al 50%, y no se precisó el número de instancias que existen, de qué tipo son, cuáles son sus funciones, en qué campo de la política se inscriben en el combate a la corrupción, y si son funcionales para los objetivos que fueron creadas.</p> <p>La LOAPF no estableció un mandato expreso para que los organismos descentralizados y las entidades del sector paraestatal implementen el SPC. La Ley estableció que el sistema debió optar en su totalidad en un periodo que no excediera de tres años a partir de la entrada en vigencia de la ley, por lo que la plena operación del servicio debió lograrse en 2006, situación que no se concretó debido a que el SPC aún está en su fase de consolidación.</p> <p>No se diseñó, ni se instrumentaron indicadores para medir y evaluar el cumplimiento de los objetivos rectores del SPC, consistentes en legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género.</p> <p>Los indicadores de control de confianza han mostrado una limitada cobertura para construirse en un elemento eficaz contra el combate a la corrupción, ya que los Centros de Evaluación y Control de Confianza Estatales atendieron al 21.7% de los servidores públicos.</p> |

FUENTE: Elaboración propia con base en: ASF (2013: 1-213).
 Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0059_a.pdf
 [Fecha de consulta: 30 de diciembre, 2015]

Conclusiones del proceso de detección:

- 1) La SFP no realizó trabajos de inteligencia para detectar a servidores públicos que recurrieron a prácticas ilegales en el desarrollo de sus funciones. El 60.9% determinados por la SFP y los OIC fueron por

incumplimiento en la presentación de la declaración de situación patrimonial y por quejas y denuncias.

- 2) La política pública de combate a la corrupción ha operado sin coordinación entre las dependencias y entidades de la APF, ésta sólo ha suscrito mecanismos de coordinación con 5 de las 316 existentes. La SFP carece de coordinación con los otros Poderes de la Unión y con los órganos constitucionalmente autónomos.
- 3) La SFP no logró disminuir significativamente el número de observaciones recurrentes derivados de los actos de fiscalización de la ASF, debido a que no ha determinado todas las causas reales de dichas observaciones.
- 4) La SFP, durante el periodo 1983-2012, recuperó 48,737.3 millones de pesos por afectaciones al erario público detectadas con las auditorías practicadas.
- 5) La declaración de situación patrimonial es un instrumento inefectivo para combatir la corrupción, ya que sólo los servidores públicos de mando medio y superior (el 19.5% al 2012) están obligados a presentarla y fue hasta 2011 que se verifica la evolución patrimonial.
- 6) El Sistema de Atención Telefónica para atender a la ciudadanía dejó de existir en 2011 debido a la cancelación de recursos, y con las reformas al Reglamento Interior de la SFP, se extinguió la Unidad de Atención Ciudadana, lo cual restringió la posibilidad de la población para poner sus quejas y formular sus denuncias.

Cuadro 4. 7. Procesos de procuración e impartición de justicia

| | |
|--|--|
| <p>Estado</p> | <p>El marco legal considera disposiciones específicas establecidas en las convenciones internacionales anticorrupción y nacionales (CPEUM, LOAPF, LFRASP y Código Penal Federal), para recabar las evidencias que acreditan la probable responsabilidad de los servidores públicos.</p> <p>Las dependencias, entidades y órganos facultados para realizar acciones de procuración e impartición de justicia son:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) En el ámbito administrativo: En el Poder Ejecutivo los OIC, así como las instituciones equivalentes de los poderes Legislativo y Judicial (contralorías internas y Visitaduría Judicial) y en los órganos constitucionalmente autónomos. b) En el ámbito penal: Corresponde a la Procuraduría General de la República (PGR) a través del Ministerio Público, para perseguir delitos de orden federal cometidos por servidores públicos. SCJN, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tribunales Unitarios de Circuito, Tribunales Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito y el Consejo de la Judicatura Federal. |
| <p>Política</p> | <p>Sanciones administrativas: Conforme al artículo 13 de la LFRASP. Sanciones penales: Conforme al Título Décimo del Capítulo II del Código Penal Federal.</p> |
| <p>Rendición de cuentas (Evaluación de la política)</p> | <p>Procuración: De 1983 a 1988 se presentaron normas y procedimientos tradicionales, inoperantes e ineficientes, sin una eficiencia en las funciones y actividades del Ministerio Público y de la Policía Judicial en la fase de averiguación previa que armonice con las necesidades de la defensa social y las debidas garantías de los inculpadados. De 1989 a 2012 no se especificó la problemática sobre las sanciones administrativas en la impartición de justicia, sobre delitos o actos de corrupción de servidores públicos. Los informes de rendición de cuentas se remiten a la formulación de los lineamientos de los OIC (antes contralorías internas). Los reportes no hacen ninguna referencia sobre el estado que guarda el control interno de las dependencias y entidades, ni de los OIC para identificar posibles riesgos que motiven actos de corrupción. Los reportes de rendición de cuentas sobre la operación de los OIC no permiten evaluar la eficacia del combate a la corrupción, ya que con las visitas de inspección realizadas por la SFP en el periodo 2004-2011 se determinó que la principal problemática de los OIC se relaciona con los expedientes: fallas en su integración, falta de congruencia de las acciones determinadas, fallas en las formalidades para la notificación y problemas con la ejecución de las sanciones.</p> <p>Impartición: Se evidenció que sólo se propusieron acciones en el ámbito administrativo (atender las denuncias y sugerencias de los ciudadanos) y no penal, debido a la independencia del Poder Judicial. En el ámbito penal se buscó abatir el rezago en las averiguaciones previas y elevar la calidad y eficacia en la integración de las averiguaciones previas e impulsar la investigación ministerial.</p> |

FUENTE: Elaboración propia con base en: ASF (2013: 1-213).
Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Grupos/Gobierno/2011_0059_a.pdf
[Fecha de consulta: 30 de diciembre , 2015]

Conclusiones de los procesos de procuración de justicia:

- 1) Procuración en el ámbito administrativo: La atención de las quejas y denuncias de la ciudadanía por parte de la SFP y de su contraloría interna no ha consolidado una percepción de la confianza y credibilidad, ya que de las 213,936 quejas y denuncias recibidas de 2001 a 2012, el 59.8% fue concluido por falta de elementos y sólo el 14.8% se turnó al área de responsabilidades.
- 2) Procuración en el ámbito penal: La conclusión de las Averiguaciones Previas por parte de la PGR incrementa la percepción de impunidad, ya que, de las 16,190 averiguaciones iniciadas en contra de servidores públicos, de la APF y de la PGR, 20.2% fue concluido por No Ejercicio de la Acción Penal y 10.7% fueron consignados.

Conclusiones de los procesos de impartición de justicia:

- 1) Impartición en el ámbito administrativo:

De 1983 a 2012, la SFP y los OIC impusieron 158,352 sanciones administrativas a servidores públicos de la APF, de las cuales 87.8% fueron administrativas y 12.2% fueron económicas por 67,922.9 miles de pesos.

Al 2011, el Servicio de Administración Tributaria contaba con 11,968 créditos fiscales de asuntos remitidos por la SFP, por un monto de 33,927.0 millones de pesos de ejercicios previos, y en ese año no registró más cobros.

La SFP y los OIC determinaron que dos terceras partes de las sanciones administrativas que se impusieron de 1983 a 2012 fueron no graves y un tercio graves.

En el periodo 1995-2012, la Secretaría Ejecutiva de Disciplina del Poder Judicial de la Federación, mediante los procedimientos establecidos en la Ley, reglamentos y acuerdos que emite el Pleno en materia disciplinaria,

impuso 1,053 sanciones (donde más del 90% son graves), de las cuales 99.3% fueron administrativas, y 0.7% fueron económicas; sin embargo, no se reportó el monto de las sanciones.

Las Contralorías Internas del Poder Legislativo, el Poder Judicial y los Organismos Constitucionalmente Autónomos impusieron 1,234 sanciones, de las cuales 95.9% fueron administrativas, y 4.1% fueron económicas, aunque no reportaron los montos de las sanciones.

La SFP tiene una efectividad en la imposición de sanciones administrativas superior al 98.0%, ya que es en esta proporción que las sentencias que dicta no son impugnadas o bien, aun siéndolo, la resolución de la autoridad competente mantiene firme la decisión de la dependencia.

2) Impartición en el ámbito penal:

En el periodo 2007-2011, la SFP presentó 226 denuncias penales ante la PGR. La dependencia careció de la información para difundir cuántos asuntos investigados por la procuraduría fueron sancionados penalmente por actos de corrupción.

La SFP y la PGR desconocen la cantidad de servidores públicos que son sancionados penalmente, ya que no dan seguimiento a las consignaciones que la PGR realiza al Poder Judicial de la Federación para la impartición de la justicia a los servidores públicos, a los que durante las averiguaciones previas se les comprobó la comisión de delitos que contravienen el Código Penal Federal.

La revisión de la política evidenció que existe una falta de vinculación del gasto con los objetivos de mediano plazo para afrontar el problema de corrupción. Se determinó que, aunque existen estrategias y líneas de acción en los planes nacionales de desarrollo y los programas sectoriales de mediano plazo, éstos no pudieron operarse por la falta de recursos.

Para cumplir con los objetivos de la política pública del PND 2007-2012, la SFP instrumentó el PNRCTCC 2008–2012, como un programa de carácter especial y de observancia obligatoria para la APF, con el propósito de tener una cultura social de rendición de cuentas, combate a la corrupción y respeto a la legalidad. Aunque el PNRCTCC previó la elaboración de programas anuales para la integración del anteproyecto del presupuesto, en el periodo 2000-2011 no se identificó ningún programa presupuestario cuyos recursos estuvieran vinculados con el combate a la corrupción.

La ASF consideró que en 30 años (1983-2013), la política de combate a la corrupción del gobierno federal no ha establecido acciones sistemáticas para enfrentarla y tampoco ha coadyuvado en el diseño de una política de Estado con el mismo fin, lo que limitó el establecimiento de protocolos para prevenir, detectar, investigar y sancionar las prácticas indebidas en la APF.

La revisión destacó que a los órganos de control les falta desarrollar las capacidades para consolidar sus objetivos anticorrupción, lo que, aunado a su dependencia con el Poder Ejecutivo, les impide garantizar el cumplimiento de metas y objetivos.

De acuerdo con la auditoría, la APF no ha logrado una participación ciudadana permanente y coordinada con los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión.

Lo anterior implica que, en materia de revisión de cuentas, la política del Estado es insuficiente para reducir la corrupción y generar las bases fundacionales de una gobernanza, por la escasa participación de la sociedad en la política, ya que la implementación de la política de combate a la corrupción está fragmentada. Lo anterior debido a que la evaluación de la misma (mediante la fiscalización) indica que sigue pendiente para el Estado disminuir la corrupción, lograr mejores condiciones de vida, y aumentar su legitimación.

4.3 Fortalecimiento de la Administración Pública

Todo gobierno que se considere democrático debe rendir cuentas a la sociedad y sujetarse al escrutinio público. Las instituciones deben aportar elementos para la democracia mediante atender las demandas ciudadanas; disminuir la corrupción; combatir la impunidad; desalentar el uso ineficaz, ineficiente o ilegal de los recursos públicos, e impulsar la participación social para investigar y castigar los ilícitos. Para lograr tales fines, es necesario fortalecer a las instituciones desde sus objetivos, misión, visión y quehacer cotidiano.

En ese sentido el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)¹⁴⁸ que tiene como propósito coadyuvar a consolidar una estrategia interinstitucional, mediante la articulación de la auditoría interna y la fiscalización superior, para ello es necesario incentivar la colaboración y corresponsabilidad en el diseño y aplicación de un modelo de mejores prácticas en la materia.¹⁴⁹

El SNF busca establecer un ambiente de coordinación para garantizar a la ciudadanía que los recursos públicos se vigilarán ordenada, sistemática e integralmente.

La auditoría interna realizada por el Poder Ejecutivo (SFP) puede constituirse con un enfoque sistemático y disciplinado, para evaluar y mejorar la efectividad de la gestión del riesgo, del control y de las prácticas de buen gobierno. Por su parte, las Entidades de Fiscalización Superior del Poder Legislativo fiscalizan externamente los recursos que maneja el Estado.

El establecimiento de acciones de coordinación entre ambos Poderes es indispensable para la creación de un entorno preventivo sólido. Los niveles de supervisión en las tres órdenes de gobierno deben tener la capacidad y competencia necesaria para mantener una vigilancia suficiente sobre el desempeño de los entes públicos.

¹⁴⁸El objetivo del SNF es la articulación legal y operativa de todos los órganos encargados de la fiscalización de los recursos públicos de la nación. Este sistema requiere que los tres órdenes de gobierno tengan una visión, estándares, principios éticos y capacidades técnicas uniformes para combatir la impunidad y la corrupción.

¹⁴⁹La ASF considera que el SNF tiene por objeto el que las instituciones fiscalizadoras internas y externas, independientemente del poder al que estén suscritas y de su esfera de gobierno, trabajen conjuntamente para lograr revisiones coordinadas, más sistemáticas y de mayor cobertura, lo que permitirá aumentar el alcance de las auditorías y la duplicación u omisión de funciones.

En el SNF se considera que al no existir coordinación debida ni contar con políticas comunes, las instituciones muestran limitaciones. La fragmentación de los esfuerzos por vigilar el uso de los recursos públicos a nivel municipal, estatal y federal, ha dejado espacios a la opacidad, a la discrecionalidad y la corrupción.

El SNF pretende formar un frente común, en los tres ámbitos de gobierno y desde todos los enfoques (académico e institucional), para examinar a fondo la gestión pública, con el fin de mejorar sustancialmente la rendición de cuentas. La fragmentación tendería subsanarse a través de la implementación de esta medida de política coordinada.

El SNF sugiere las medidas siguientes:

- 1) Contar con una norma que establezca controles internos eficaces que se ajusten a los modelos internacionales más reconocidos.
- 2) Los órganos de control internos deben realizar autoevaluaciones.
- 3) Garantizar que las entidades fiscalizadoras superiores de las legislaturas locales realicen su trabajo de forma conjunta con los auditores internos y los controles internos

El 22 de noviembre de 2012, las Comisiones Unidas de Gobernación y de Seguridad Pública, emitieron el dictamen con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la LOAPF. En el documento se presentó la propuesta de reorganizar la estructura de la APF.

En la propuesta se consideró la creación de un nuevo régimen de control gubernamental, la eliminación de la SFP y distribuir sus facultades en distintas dependencias y órganos (principalmente en la SHCP), consolidar las unidades de auditoría preventiva en la APF y crear un órgano con autonomía técnica.¹⁵⁰

En el dictamen se consideró que el diseño orgánico de la APF, desde la creación de la Secretaría de la Contraloría, en 1982, ha sido insatisfactorio. El documento consideró que el combate a la corrupción requiere la participación activa de la sociedad y de nuevas instituciones.

¹⁵⁰El 21 de agosto de 2012 el Presidente Electo dio a conocer su intención de crear un proyecto de Ley para la Comisión Nacional Anticorrupción, a través de una iniciativa por parte del PRI al H. Congreso de la Unión para eliminar la SFP y con ello crear un sistema de contrapesos y atender aquellos casos de corrupción que se encuentran al margen de la justicia.

El documento prevé que cada dependencia y entidad cuente con una unidad de auditoría preventiva, basado en las estructuras de los órganos internos de control, orientados a vigilar el cumplimiento del marco jurídico y normativo. Se propone que éstas formen parte del SNF.

La reforma a la LOAPF efectuada el 2 de enero de 2013, para otorgar nuevas atribuciones a la SHCP que anteriormente correspondían a la SFP sobre las actividades preventivas y de detección en la APF en los puntos siguientes:

- 1) Coordinar y supervisar el control gubernamental;
- 2) Emitir normas para que los recursos humanos y patrimoniales sean aplicados con criterios de eficiencia y simplificación administrativa;
- 3) Coordinar el desarrollo administrativo integral en la APF.
- 4) Expedir las normas y procedimientos para la práctica de las auditorías en la APF y generar las bases generales para la realización de auditorías.
- 5) Llevar y normar el registro de servidores públicos de la APF, sus declaraciones patrimoniales y su seguimiento, así como la información sobre las sanciones administrativas impuestas.
- 6) Emitir políticas, normas, lineamientos y procedimientos en materia de patrimonio inmobiliario, las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas.
- 7) Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, administrar los inmuebles de propiedad federal y llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general.

4.4 Hacia la gobernanza y el buen gobierno

La gobernanza, considerada como una forma de participación coordinada entre los sectores social, privado y gubernamental, ha realizado importantes aportaciones a la rendición de cuentas en el mundo. El Banco Mundial considera que una buena gobernanza es imprescindible para un adecuado manejo macroeconómico, el crecimiento y la competitividad.

Las 43 organizaciones de la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) han analizado las causas por las que México carece de una auténtica rendición de cuentas. A pesar de que reconocen avances, tanto académicos como las organizaciones sociales e instituciones gubernamentales coinciden en destacar que todavía no se cuenta un sistema articulado de rendición de cuentas, pero sí con múltiples ejemplos de simulación, impunidad y retrocesos a lo avanzado. La propuesta de la RRC consiste en una serie de acciones propositivas que orientan a los aspectos siguientes:

- a) Determinar los contenidos mínimos que debería cumplir una reforma constitucional y legal para garantizar la rendición de cuentas en el país.
- b) Diseñar el sentido y los contenidos de las instituciones que deben establecerse para conseguir que las entidades federativas y los municipios no se rezaguen ni se contrapongan al establecimiento de una política nacional para rendir cuentas.
- c) Identificar los mecanismos organizacionales y de gestión necesarios para que pueda operar una verdadera política de rendición de cuentas en los tres órdenes de gobierno, en los poderes públicos y en los organismos autónomos.
- d) Mejorar sustantivamente los mecanismos de gestión y responsabilidad pública (objetiva, administrativa, política y penal) para garantizar un sistema de responsabilidades que vincule la evaluación del desempeño institucional y el ejercicio de recursos públicos con sus consecuencias sancionatorias mediante la rendición de cuentas.
- e) Incorporar a las organizaciones de la sociedad como actores institucionales permanentes y activos de la rendición de cuentas en el país.
- f) Comprometer a todos a los partidos políticos a incorporar en sus valores y programas de gobierno la rendición de cuentas como un compromiso verificable y exigible por parte de los ciudadanos.
- g) Afirmar la rendición de cuentas en el debate público para consolidar el régimen democrático y garantizar la plena vigencia y efectividad de los derechos fundamentales, para conseguir una gestión pública en los tres órdenes de gobierno.

Otras propuestas (Michel, 2008) señalan lo siguiente:

- a) Avanzar hacia un modelo de fiscalización más integral que permita mayores revisiones al desempeño.
- b) Utilizar la información derivada de la fiscalización para programar la asignación presupuestal.
- c) Mejorar la calidad de la información auditable.
- d) Canalizar el marco jurídico de actuación de la rendición de cuentas hacia una fiscalización de alto impacto.
- e) Impulsar la participación de la sociedad civil.
- f) Aprovechar las tecnologías de la información.

La OCDE en el documento *OCDE (2011), Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, publicado en 2011, presentó el estudio de la gobernanza pública de México mediante el análisis de tres elementos: el proceso de racionalización de las regulaciones del gobierno (disminución del tamaño del Estado), el impacto de las políticas de gobierno electrónico y la operación del servicio civil mexicano (los dos últimos a cargo de la SFP).

La organización consideró que, a pesar de las limitaciones, estas reformas han significado importantes contribuciones a la buena gobernanza y deberían continuar implementándose para garantizar un impacto positivo duradero.

La OCDE comentó que estas reformas son congruentes con la agenda establecida por los países miembros de la organización en la *Conferencia sobre Política Regulatoria* que se realizó en octubre de 2010. En la reunión se destacó la importancia de la gestión y la gobernanza en la regulación por medio del ciclo de políticas públicas, que consiste en las etapas de diseño, ejecución, seguimiento y evaluación del desempeño. El estudio sobre regulaciones en el gobierno para México analiza todo el ciclo, asegurando la relevancia y la justificación de las normas que regulan a la administración pública federal y generando medidas para evitar una sobrerregulación, además de establecer normas estrictas para la emisión de nuevas disposiciones.

Las recomendaciones más destacadas de la OCDE para orientar a México hacia la gobernanza son las siguientes:

- a) Debido a la disminución de la producción petrolera en 20% y su gran peso en los ingresos del gobierno, se debe mejorar la capacidad gubernamental para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos (economía).
- b) Facilitar la implementación de políticas públicas para atender los problemas sociales y económicos, como la pobreza y el acceso a los servicios básicos de calidad (en salud y educación, por ejemplo), la economía informal y la infraestructura (eficacia y eficiencia).

Un elemento clave de la buena gobernanza, de acuerdo con la OCDE, reside en contar con un gobierno que sea eficiente y eficaz. Un gobierno eficaz es aquel cuyos resultados de políticas públicas cumplen con sus objetivos. Al mismo tiempo, un gobierno eficiente es aquel que genera los mayores resultados al menor costo.

Para que un gobierno sea eficaz y eficiente, la OCDE considera que debe trabajar dentro de un marco de lineamientos y reglas. Una aportación muy relevante de la organización, es que, a diferencia del sistema de rendición de cuentas (la cual incluye sanciones por el incumplimiento de una obligación), la OCDE sugirió que el gobierno ofrezca incentivos a los funcionarios públicos para que se apeguen a los objetivos establecidos por las políticas públicas, y así garantizar que los resultados estén alineados con las expectativas de la sociedad.

La organización también consideró que el reto que México enfrenta ahora es garantizar que los manuales se conviertan en las herramientas que efectivamente orienten y determinen el marco regulatorio interno del gobierno y se conviertan en un pilar de la buena gobernanza. Advirtió que, aunque el gobierno federal ha adoptado sus recomendaciones, la agenda de largo plazo deberá trascender los cambios presidenciales, por lo que los estudios regulatorios no deben ser realizados una sola vez, sino un elemento permanente de la gobernanza pública adecuada.

La OCDE mencionó que la gobernanza requiere de una visión prospectiva y una visión estratégica clara, en la cual el SPC debe responder a la orientación futura del gobierno y sus prioridades. También consideró que el Servicio de Carrera contribuirá a fortalecer la rendición de cuentas, ya que se orienta a la administración eficiente del gobierno y, sobre todo presentar resultados.

La OCDE (2012) publicó en septiembre de 2012 el documento *México, mejores políticas para un desarrollo incluyente*, en el cual reconoce que en el país se han realizado reformas para eficientar la administración pública y aumentar el impacto de las políticas públicas, entre ellas, se han implementado medidas para evitar la corrupción. El documento afirmó que se requiere de un respaldo político fuerte y congruente para que la legislación se ponga en práctica.

Entre las sugerencias más destacadas de la OCDE en este tema se encuentra el fortalecer la eficiencia y efectividad de la rendición de cuentas en las entidades federativas.

Nuevamente la OCDE destacó la importancia de profesionalizar el servicio público, ya que consideró que éste fomenta el diseño e implementación de políticas públicas adecuadas, la rendición de cuentas y la transparencia. Afirmó que el buen gobierno requiere administraciones proactivas con una visión estratégica clara.

La OCDE mencionó que la gestión de riesgos destaca los beneficios de la coordinación de las políticas públicas. Consideró necesario que las instituciones realicen acciones congruentes entre sí, como un centro fuerte y una buena coordinación entre los distintos niveles de gobierno.

El fin último de la rendición de cuentas para el Estado es el lograr su legitimidad y avanzar hacia la democracia (mediante atender de forma eficiente y eficaz las necesidades de la población), mientras que para la sociedad es el avanzar hacia un desarrollo humano integral. Para ambos fines (estatales y sociales), es necesario que la fiscalización se oriente evaluar los impactos estructurales de las políticas públicas y con ello eliminar la fragmentación de su implementación.

Si se tiene en cuenta que cada habitante de México pertenece a una entidad federativa (y el D.F.) y a un municipio (o demarcación territorial), el problema de tener una rendición de cuentas laxa implica que la implementación de las políticas públicas está desatendiendo las necesidades de la población, lo que repercute en una baja calidad de vida de la sociedad.

La persistencia de la corrupción, aumento de la pobreza e índices de desarrollo humano bajos, es un reflejo de la ineffectividad de la política de rendición de cuentas¹⁵¹ que debe obligar al Estado a ser más eficiente.

Aunque no existe un acuerdo académico sobre el significado de gobernar, un concepto sencillo es identificar el problema que se debe atender, buscando el máximo beneficio al mínimo costo (principio político y económico). La capacidad del Estado para formular e implementar políticas públicas radica en una identificación y atención oportuna al problema que hizo surgir una política pública.

Es posible lograrla gobernabilidad mediante la gobernanza, cuando se atienden las demandas sociales mediante las políticas públicas.

La evaluación de las políticas públicas mediante la rendición de cuentas consiste en revisar la coherencia de las políticas consigo mismas, eficientar el servicio público y anticipar nuevos problemas, no solo el aumentar los resarcimientos al Estado, sancionar a más funcionarios e informar a la sociedad.

El problema de la credibilidad de las instituciones de rendición de cuentas en México radica en su efectividad del combate a la corrupción y la atención a los problemas sociales. *Transparencia International* consideró que la corrupción requiere un riguroso control mediante el Poder Legislativo, el Judicial, los medios de comunicación y una sociedad civil participativa. Si estas instituciones son débiles, entonces la corrupción crece sin control. De lo anterior se infiere que la alta corrupción en México refleja la debilidad de las instituciones y de la escasa participación de la sociedad en requerir cuentas al Estado.

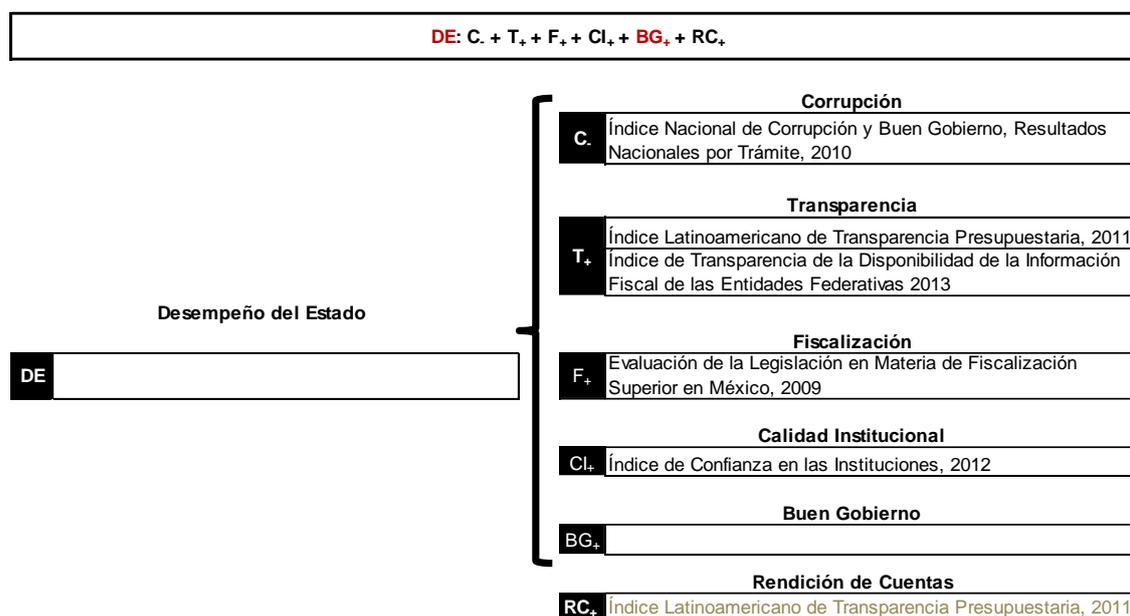
El que las instituciones de rendición de cuentas se apeguen a parámetros internacionales, códigos, reformas legales, tengan mayor número y alcance en sus auditorías, apliquen sanciones ejemplares y diseñen indicadores de desempeño, son imprescindibles, pero insuficientes. Es necesario analizar la pertinencia y factibilidad de la adopción de las técnicas internacionales al ámbito nacional. Sin una actuación basada en los principios de la ciencia política, los beneficios sólo serán marginales.

¹⁵¹ “La política de rendición de cuentas puede ser entendida como un conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tienen como propósito fortalecer la legalidad y el sentimiento democrático de las responsabilidades públicas y sancionar a los actores que las asumen [...] debe ser diseñada y practicada como una política transítiva y subsidiaria orientada a fortalecer la responsabilidad del ejercicio de la función pública. ”La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos (*López Ayllón, Sergio/Merino, Mauricio*)
Disponibile en: <http://www.rendiciondecuentas.cide.edu/>
[Fecha de consulta: 30 de septiembre, 2015]

En la medida que se logren adoptar las metodologías y estándares internacionales de fiscalización superior a la cultura política de México y se actúe con principios, la política de rendición de cuentas podrá aumentar la legitimidad del Estado y el buen gobierno.

4.5 Indicadores de desempeño

Esquema 4. 4. Relación de índices e indicadores regionales y nacionales del desempeño del Estado



Corrupción

Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Resultados Nacionales por Trámite, 2010

Transparencia mexicana publicó en mayo de 2011 el “Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, Resultados nacionales por trámite, 2010” en el cual presentó los resultados de la muestra estadística de la aplicación de 15,356 cuestionarios en hogares de la república mexicana de 2001 a 2010.

El índice midió la frecuencia de los sobornos, tanto por tipo de servicio como su agregado por entidad federativa. De los 35 servicios analizados, los que presentan mayor frecuencia de sobornos son los relacionados con servicios de tránsito (infracciones, estacionamiento en lugares prohibidos e impedir que el

auto sea llevado al corralón), mientras que los sobornos son menos frecuentes en el pago del predial, en adquirir una beca educativa y en recibir correspondencia.

El estudio indicó que en 2010 los sobornos ascendieron a más de 32 mil millones de pesos, que las familias destinaron el 14% de su ingreso a este acto de corrupción, y que en promedio el soborno costó 165 pesos por hogar. La escala de medición indica que valores cercanos a 1, la entidad federativa se encuentra menos afectada por el soborno, mientras que valores cercanos a 20, una mayor frecuencia de corrupción mediante el soborno.

Cuadro 4. 8. Índice de corrupción por Entidad Federativa, 2005-2010

| Estado | Índice | | | Posición |
|--------------------------|--------|------|-------------|----------|
| | 2005 | 2007 | 2010 | 2010 |
| Baja California Sur | 4.8 | 7.3 | 1.8 | 1 |
| Durango | 11.1 | 6.5 | 3.9 | 2 |
| Nayarit | 5.7 | 5.2 | 4.4 | 3 |
| Aguascalientes | 6.2 | 4.7 | 4.7 | 4 |
| Yucatán | 6.7 | 8.9 | 5.0 | 5 |
| San Luis Potosí | 6.6 | 6.8 | 5.6 | 6 |
| Quintana Roo | 9.4 | 5.8 | 5.9 | 7 |
| Zacatecas | 5.3 | 5.9 | 6.1 | 8 |
| Tamaulipas | 6.8 | 9.2 | 6.5 | 9 |
| Morelos | 11.0 | 9.8 | 6.7 | 10 |
| Querétaro | 2.0 | 7.0 | 6.9 | 11 |
| Veracruz | 10.8 | 9.7 | 6.9 | 12 |
| Chihuahua | 7.4 | 8.7 | 7.1 | 13 |
| Baja California | 6.9 | 8.8 | 7.1 | 14 |
| Puebla | 10.9 | 11.0 | 7.6 | 15 |
| Guanajuato | 5.2 | 5.1 | 7.6 | 16 |
| Chiapas | 2.8 | 7.1 | 7.6 | 17 |
| Coahuila | 6.5 | 8.4 | 8.3 | 18 |
| Campeche | 7.8 | 7.2 | 8.3 | 19 |
| Michoacán | 10.8 | 5.7 | 8.4 | 20 |
| Sonora | 5.2 | 6.0 | 8.4 | 21 |
| Nuevo León | 9.3 | 6.0 | 9.1 | 22 |
| Sinaloa | 6.6 | 8.1 | 9.9 | 23 |
| Tlaxcala | 10.0 | 11.7 | 10.2 | 24 |
| Promedio nacional | | | 10.3 | |
| Jalisco | 7.2 | 8.8 | 10.3 | 25 |
| Colima | 7.0 | 3.1 | 10.4 | 26 |
| Tabasco | 13.6 | 9.7 | 10.8 | 27 |
| Hidalgo | 11.4 | 7.1 | 11.6 | 28 |
| Oaxaca | 8.1 | 6.4 | 13.4 | 29 |
| Guerrero | 11.1 | 8.0 | 16.0 | 30 |
| Estado de México | 13.3 | 18.8 | 16.4 | 31 |
| Distrito Federal | 19.8 | 12.7 | 17.9 | 32 |

FUENTE: Transparencia Mexicana, Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010.
 Disponible en:
http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/INCBG/2010/2_INCBG_2010_Ranking_por_Entidad_Federativa.pdf
 [Fecha de consulta: 7 de septiembre, 2015]
 Nota: Promedio calculado.

Transparencia (y Rendición de Cuentas)

a) Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, 2011

La Institución *Fundar*, Centro de Análisis e Investigación, A.C., publicó en marzo de 2012 el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP) 2011, documento de periodicidad bienal que compila las percepciones de expertos en materia presupuestaria (usuarios y especialistas). Fundar consideró que el ILTP es una herramienta para identificar el cambio en las percepciones en los distintos momentos históricos y señala las materias pendientes, como la rendición de cuentas y la responsabilidad pública.

Con el objetivo de establecer la mejor práctica presupuestaria y colaborar con la rendición de cuentas y la transparencia, el índice se orientó a medir el grado de transparencia presupuestaria, presentar el actual proceso presupuestario y emitir recomendaciones a los congresos y gobiernos para la promover la rendición de cuentas.

La metodología utilizada está diseñada a partir de tres componentes: la encuesta de percepciones de los expertos, un estudio formal/práctico y la guía de vinculación, con ellos Fundar diseñó 16 variables. El índice se presentó en una escala de 1 a 100 donde 1 indica que el País es nada transparente y 100 totalmente transparente. Los resultados para México indicaron que en promedio es el menor en los 6 años de estudio.

Cuadro 4. 9. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, 2001-2011

| País | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 | 2009 | 2011 |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Costa Rica | * | 49 | 60 | 67 | 69 | 59 |
| Ecuador | * | 31 | * | 40 | 43 | 52 |
| México | 51 | 50 | 54 | 50 | 48 | 45 |
| Guatemala | * | * | 43 | 50 | 44 | 44 |
| Venezuela | * | * | * | 33 | 23 | 22 |

FUENTE: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, 2011
Disponible en: <http://iltoweb.org/>
[Fecha de consulta: 1 de octubre, 2015]
• Sin dato.

Los resultados en porcentajes indican que las calificaciones más altas que obtuvo México fueron para las variables “Ley de Acceso a la Información” (50%), “Confianza en la Información” (41%), “Capacidades del Órgano de Control Externo” (29%) y “Atribuciones y Participación del Legislativo” (29%). Las más

bajas fueron la “Participación Ciudadana en el Presupuesto” (6%), “Cambios en el Presupuesto” (13%) y “Evaluación de la Contraloría Interna” (14%)

Cuadro 4. 10. Transparencia Presupuestaria en México, percepciones por variable
(Porcentajes)

| Variable | 2007 | 2009 | 2011 |
|---|------|------|------|
| 1 Ley de Acceso a la información. | | 25 | 50 |
| 2 Confianza en la información. | | | 41 |
| 3 Capacidades del Órgano de Control Externo (Evaluación a la ASF). | 43 | 34 | 29 |
| 4 Atribuciones y Participación del Legislativo. | 48 | 37 | 29 |
| 5 Calidad de la Información Presupuestaria. | 32 | 31 | 27 |
| 6 Fiscalización del Presupuesto. | 23 | 31 | 25 |
| 7 Control sobre Funcionarios Federales. | 16 | 22 | 24 |
| 8 Gobiernos Subnacionales (Estatales y Municipales). | | | 24 |
| 9 Rendición de Cuentas. | 22 | 18 | 24 |
| 10 Información sobre Deuda Federal. | 27 | 25 | 23 |
| 11 Oportunidad de la Información Presupuestaria. | 27 | 21 | 20 |
| 12 Impacto del Gasto y Evaluación del Desempeño. | | | 18 |
| 13 Asignación del Presupuesto. | 16 | 24 | 15 |
| 14 Evaluación de la Contraloría Interna (Evaluación a la Secretaría de la Función Pública). | 11 | 17 | 14 |
| 15 Cambios del Presupuesto. | 14 | 21 | 13 |
| 16 Participación Ciudadana en el Presupuesto. | 10 | 5 | 6 |

FUENTE: Elaboración propia con base en: Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, 2011
Disponible en: <http://itpweb.org>
[Fecha de consulta: 8 de octubre, 2015]

El estudio indicó que, aunque se aprecian avances en la transparencia del presupuesto, los expertos expresaron insatisfacción por los resultados y sigue habiendo opacidad en las etapas presupuestarias. Respecto de las variables mejor evaluadas, el informe consideró y recomendó lo siguiente:

- 1) Ley de Acceso a la información: No obliga al Poder Ejecutivo a detallar la formulación del presupuesto; en la fase de discusión-aprobación algunas negociaciones son cerradas e impiden saber los criterios considerados para las reasignaciones presupuestarias; y en la etapa de evaluación, la ASF omite presentar información concreta sobre la atención de las recomendaciones. En el informe se sugiere llenar estos vacíos.
- 2) Confianza en la información: Los resultados indican que los expertos desconfían de las proyecciones de ingresos de la autoridad hacendaria, ya que éstas difieren de los datos observados al final del ejercicio fiscal. Los recursos excedentes, de acuerdo con los resultados de la ASF, son

aplicados en otros rubros no contemplados, no hay criterios definidos para su asignación y la mayoría de estos se usaron en gasto corriente, en detrimento de la inversión.

El informe señaló que la ASF recomendó con antelación, disminuir la discrecionalidad en el manejo de estos recursos, mediante detallar en la Cuenta Pública todo lo concerniente a su asignación y uso.

- 3) Capacidades del Órgano de Control Externo (Evaluación a la ASF): Aunque ha aumentado el número de revisiones en 205% en la fiscalización a las Cuentas Públicas de 2003 a 2010, los encuestados consideraron que la corrupción no ha disminuido ya que perciben que las conductas sancionatorias se ven limitadas. El documento refrendó la sugerencia de que la facultad sancionatoria esté a cargo de un ente autónomo.¹⁵²
- 4) Atribuciones y participación del Poder Legislativo: No hay evidencia del uso de los indicadores de seguimiento y Gestión del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en la discusión del presupuesto por parte de los diputados, se considera que los indicadores son deficientes y otros, no consideran indicadores. Todo ello, mencionó el informe, inhibe el contrapeso del Legislativo en el Ejecutivo.

Las variables con las menores calificaciones son las mismas que el estudio previo, por lo que realizó las recomendaciones siguientes:

- 1) Participación ciudadana en el presupuesto: Aunque se ha identificado a la variable como un elemento para legitimar las actividades gubernamentales, es la participación ciudadana la que refleja si las necesidades de la sociedad fueron consideradas en el presupuesto; de esta forma mejorará la transparencia y la rendición de cuentas.

¹⁵²ASF, Mensaje del Auditor Superior de la Federación en la entrega del Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010 a la H. Cámara de Diputados, p. 2.
Disponible en: http://www.asf.gob.mx/uploads/55_Infornes_de_auditoria/IR2010PRES.pdf
[Fecha de consulta: 3 de junio, 2015]

Se consideró que hay avances en la compilación de opiniones ciudadanas, pero también se estima que esta participación es exclusiva para la gente especialista en presupuesto.

- 2) Cambios en el Presupuesto: Se observó que el presupuesto es inercial (rubros sin cambios desde años atrás porque hay gastos comprometidos, como los sueldos y el pago de la deuda), lo que reduce el margen de maniobra de los diputados.

El informe identificó que existen programas sin indicadores, por lo que consideró la observación de la ASF de que los indicadores y el mismo SED deben ser revisados y a su vez, éstos deben usarse en la modificación y reasignación presupuestaria que realiza el Legislativo, ya que el no hacerlo, debilita el contrapeso requerido para el Ejecutivo.

La ASF sugiere que el Ejecutivo presente información detallada en la Cuenta Pública.

- 3) Evaluación de la Contraloría Interna (evaluación a la Secretaría de la Función Pública): Aunque mejoró su calificación con respecto al estudio previo, la Secretaría de la Función Pública (SFP) al momento de la publicación de este indicador, tenía pendiente la solventación de acciones de cuentas públicas de 2004 y anteriores.

En opinión de los expertos encuestados, la SFP tiene impedimentos para cumplir con su labor y no ha contribuido a combatir la corrupción.

De acuerdo con Fundar, los resultados indican que los encuestados consideraron que el proceso presupuestario en México es su óptimo debido a la publicación de las irregularidades detectadas al gasto público por parte de la ASF.

Los resultados por variable indican que la percepción sobre asignación del presupuesto obtuvo el mayor avance (9%), mientras que el mayor retroceso lo registró la LFTAIPG con una percepción 25% menor que el año previo.

b) Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas 2013

El *Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas 2013* (ITDIF), elaborado por A regional y publicado en mayo de 2012, es un instrumento estadístico que evaluó y cuantificó la disponibilidad y calidad de la información financiera y fiscal de 2012, generada por los gobiernos estatales (*participaciones federales de los estados a los municipios e impulso de los sistemas estatales de evaluación del desempeño*). La escala es de 0 a 100, donde los valores más altos representan mayor transparencia.

Cuadro 4. 11. *Índice de transparencia de la disponibilidad de la información fiscal, 2011-2012*

| Entidad Federativa | 2011 | | 2012 | | |
|---------------------|-------|----------|-------|----------|-------|
| | Total | Posición | Total | Posición | Nivel |
| Jalisco | 96.5 | 2 | 95.10 | 1 | Alta |
| Nayarit | 94.9 | 4 | 95.10 | 1 | |
| Estado de México | 96.5 | 2 | 93.64 | 2 | |
| Baja California Sur | 87.0 | 7 | 92.34 | 3 | |
| Chihuahua | 95.6 | 3 | 91.48 | 4 | |
| Oaxaca | 76.3 | 18 | 90.16 | 5 | |
| Aguascalientes | 83.5 | 9 | 87.55 | 6 | |
| Puebla | 76.1 | 19 | 85.47 | 7 | |
| Guanajuato | 66.9 | 22 | 81.22 | 8 | |
| Chiapas | 96.7 | 1 | 80.90 | 9 | |
| Nuevo León | 88.2 | 6 | 80.90 | 9 | |
| Veracruz | 91.7 | 5 | 80.00 | 10 | |
| Campeche | 82.1 | 14 | 79.25 | 11 | Media |
| Baja California | 65.5 | 24 | 78.54 | 12 | |
| Tabasco | 73.4 | 20 | 78.17 | 13 | |
| Colima | 85.4 | 8 | 74.69 | 14 | |
| San Luis Potosí | 82.4 | 12 | 68.45 | 15 | |
| Durango | 78.5 | 15 | 66.48 | 16 | |
| Tamaulipas | 18.4 | 30 | 65.04 | 17 | |
| Distrito Federal | 76.7 | 16 | 62.91 | 18 | |
| Yucatán | 76.6 | 17 | 62.86 | 19 | |
| Coahuila | 69.0 | 21 | 61.81 | 20 | |
| Michoacán | 82.3 | 13 | 61.63 | 21 | |
| Zacatecas | 66.8 | 23 | 60.59 | 22 | |
| Querétaro | 82.5 | 11 | 57.33 | 23 | Bajo |
| Sonora | 48.2 | 28 | 53.06 | 24 | |
| Morelos | 58.5 | 25 | 52.34 | 25 | |
| Guerrero | 26.7 | 29 | 52.04 | 26 | |
| Quintana Roo | 51.7 | 27 | 51.99 | 27 | |
| Hidalgo | 58.4 | 26 | 50.04 | 28 | |
| Sinaloa | 82.7 | 10 | 47.00 | 29 | |
| Tlaxcala | 11.4 | 31 | 27.59 | 30 | |

FUENTE: A regional, *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITDIF) 2012*, p. 8. [Fecha de consulta: 10 de octubre, 2015]

En 2011 las entidades federativas se distribuyeron en la misma proporción en el nivel de transparencia (11 para cada nivel), y en 2012 la distribución

cambió, 12 estados se clasifican en un nivel de transparencia alta, 12 en la media y 8 en la baja.

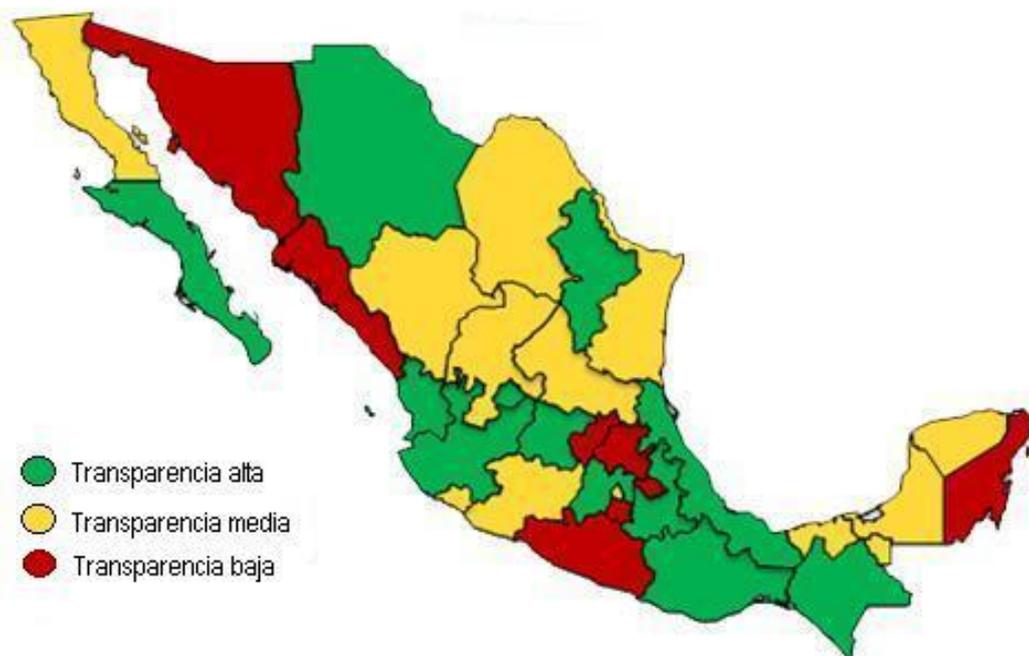
Jalisco y Nayarit presentaron la primera posición, el Estado de México la segunda y Baja California Sur la tercera. Es importante considerar que las 4 entidades mejoraron su posición con respecto al estudio 2011.

Guanajuato, Oaxaca y Puebla mostraron los mayores avances en sus posiciones con respecto al estudio anterior. Por otra parte, Tlaxcala, Sinaloa e Hidalgo ocuparon las últimas posiciones del último estudio, siendo Sinaloa el Estado que retrocedió 21 posiciones con respecto a 2011, seguido de Querétaro y Michoacán.

En general, se observó un retroceso en los niveles de transparencia a nivel nacional, ya que en el estudio de 2011 se obtuvo un puntaje promedio de 72.7, mientras que en 2012 la media fue de 70.8 puntos.

A regional facilitó el análisis presentando los niveles de corrupción mediante realizar un mapa de la disponibilidad de la información fiscal. El esquema es el siguiente:

Esquema 4. 5. Niveles de transparencia en las Entidades Federativas, 2011



FUENTE: A regional, *Índice de Transparencia y Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITIDIF) 2012*.
[Fecha de consulta: 10 de octubre, 2015]

Fiscalización

Evaluación de la Legislación en Materia de Fiscalización Superior en México, 2009

La Universidad de Guadalajara, con la colaboración de la consultora Orienta-Agenda Pública, en abril de 2009 difundió los resultados de la evaluación de las leyes de fiscalización superior de México que realizó ese año.

El indicador tiene el propósito de diagnosticar el estado y calidad de los ordenamientos jurídicos federales y estatales que regulan la revisión y fiscalización del gasto público; evaluar comparativamente estas leyes; dar seguimiento a la evolución legislativa, y comparar la legislación federal en el ámbito internacional.

Se evaluaron 10 indicadores¹⁵³ para calificar leyes y reglamentos en materia de fiscalización correspondientes a los congresos de los estados y del Distrito Federal.

La escala de calificaciones es de 0 a 100, donde valores más altos indican un sistema legal más completo. De acuerdo con el estudio, los indicadores presentan las deficiencias en materia de fiscalización, lo cual sirve como parámetro para mejorar la rendición de cuentas.

La calificación general promedio para las leyes fue de 84.7 puntos, cifra superior al año anterior (77) en una escala de 0 a 100. Campeche, Chiapas, Durango, México, Michoacán, Morelos, Zacatecas, Coahuila, Sonora, Sinaloa y Oaxaca obtuvieron la calificación máxima en sus ordenamientos jurídicos.

¹⁵³Los indicadores y su ponderación son los siguientes: Fundamento constitucional suficiente: 10; Actualización legislativa: 10; Glosario conceptos clave: 5; Reglamento actualizado: 5; Autonomía plena de la Entidad de Fiscalización Superior (EFS): 20; Legitimidad en el nombramiento del titular de las EFS: 10; Plazo de revisión de la cuenta pública: 10; Revisión ex ante: 10; Medición del desempeño institucional: 10; y Transparencia de la fiscalización superior: 10.

Cuadro 4. 12. Evaluación general de la fiscalización superior, 2009

| Posición | Entidad Federativa | Evaluación | Posición | Entidad Federativa | Evaluación |
|----------|--------------------|------------|----------|---------------------|-------------|
| 1 | Campeche | 100 | 18 | Nayarit | 80 |
| 2 | Chiapas | 100 | 19 | Veracruz | 80 |
| 3 | Durango | 100 | 20 | Puebla | 80 |
| 4 | México | 100 | 21 | Tabasco | 80 |
| 5 | Michoacán | 100 | 22 | Chihuahua | 75 |
| 6 | Morelos | 100 | 23 | Querétaro | 75 |
| 7 | Zacatecas | 100 | 24 | Tamaulipas | 75 |
| 8 | Coahuila | 100 | 25 | Hidalgo | 75 |
| 9 | Sonora | 100 | 26 | Baja California | 70 |
| 10 | Sinaloa | 100 | 27 | Distrito Federal | 70 |
| 11 | Oaxaca | 100 | 28 | Jalisco | 70 |
| 12 | Tlaxcala | 95 | 29 | Baja California Sur | 70 |
| 13 | San Luis Potosí | 95 | 30 | Nuevo León | 60 |
| 14 | Guanajuato | 90 | 31 | Aguascalientes | 60 |
| 15 | Guerrero | 85 | 32 | Colima | 45 |
| 16 | Quintana Roo | 85 | | | |
| 17 | Yucatán | 85 | | Promedio | 84.7 |

FUENTE: Figueroa Nery, Aimé, *Cuenta Pública en México. Evaluación de las Leyes de Fiscalización Superior*. Universidad de Guadalajara y Consultora Orienta Agenda Pública. *Evaluación de la legislación en materia de fiscalización superior mexicana*, 2009, p. 37.
 Disponible en: http://www.asf.gob.mx/pags/OTROS/CPMEX/Eval2009_abril09.pdf
 [Fecha de consulta: 10 de octubre, 2015]

Los estados que aumentaron su calificación en relación con los ordenamientos jurídicos fueron: Oaxaca con 65 puntos, en 2007 registró 35 puntos y en 2008, 100; Sinaloa con 50 puntos, y Aguascalientes con 45 puntos, pasando de 25 en 2007 a 60 en 2008.

Calidad Institucional

a) Índice de Confianza en las Instituciones, 2011

En octubre de 2011, la Corporación Latino barómetro, ONG publicó su informe 2011 en el cual se presentaron los resultados de encuestas en 18 países de América Latina sobre la confianza en las instituciones, entre otros temas.

La metodología consistió en obtener una muestra representativa de la población de estudio mediante la aplicación 20,204 entrevistas del 15 de julio al 16 de agosto de 2011. Los resultados se presentaron en porcentajes en una escala de 0 a 100, donde los valores altos, cercanos a 100, representan mayor confianza.

Los resultados mostraron que las 16 instituciones evaluadas en América Latina presentaron posiciones similares que en años anteriores: la iglesia, la

radio y la televisión tuvieron la mayor confianza institucional con 64%, 49% y 48%, respectivamente; sin embargo, sus calificaciones disminuyeron con respecto a los años anteriores.

Los partidos políticos, los sindicatos y el Poder Judicial son las instituciones que tuvieron la confianza más baja en el periodo de estudio con 22%, 28% y 29%, en ese orden. Las disminuciones más pronunciadas en la confianza institucional se observan en la iglesia, radio y las fuerzas armadas.

Cuadro 4. 13. Confianza en las instituciones de países de América Latina, 1996-2010 y 2011

(Porcentajes)

| Institución | 1996-2010 | 2011 |
|--------------------------|-----------|------|
| Iglesia | 71 | 64 |
| Radio | 55 | 49 |
| Televisión | 48 | 48 |
| Diarios | 45 | 45 |
| Bancos | 39 | 43 |
| Gobierno | 37 | 40 |
| Fuerzas Armadas | 43 | 39 |
| Empresa Privada | 39 | 38 |
| El Estado | n.d. | 38 |
| Municipio/Gobierno Local | 36 | 37 |
| Policía | 35 | 33 |
| Congreso/Parlamento | 28 | 32 |
| Administración Pública | 31 | 31 |
| Poder Judicial | 31 | 29 |
| Sindicatos | 28 | 28 |
| Partidos Políticos | 20 | 22 |

FUENTE: Corporación Latino barómetro. *Informe 2011*, p. 48.
 Disponible en: http://e-lecciones.net/archivos/loultimo/INFORME_LB2011.pdf
 [Fecha de consulta: 3 de marzo, 2015]
 n.a. No aplica, n.d. No disponible, s.c. Sin cambios.

b) Índice de Confianza en las Instituciones, 2012

Consulta Mitofsky publicó en agosto de 2012 *México: Confianza en las instituciones. Encuesta Nacional en Viviendas*. El estudio anual presentó los resultados de 1,000 encuestas realizadas a ciudadanos mexicanos del 17 al 19 de agosto de 2012 al 95% de confianza, dispuso del apoyo de la herramienta estadística *Tracking Poll Roy Campos*.

Los resultados se presentaron en una escala de calificación 0 a 10, donde 0 indica ausencia de confianza y 10 confianza absoluta. Las encuestas fueron aplicadas para evaluar la confianza de 15 instituciones de México, las cuales fueron clasificadas de la forma siguiente:

Cuadro 4. 14. Índice de confianza en las instituciones de México, 2008-2012

(Calificaciones promedio)

| Niveles de confianza | Instituciones | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------------|-----------------------------|------|------|------|------|------|
| Alta | Universidades | 7.9 | 7.8 | 7.9 | 7.8 | 7.8 |
| | Iglesia | 8.0 | 7.8 | 7.7 | 7.6 | 7.6 |
| | Ejército | 7.8 | 7.7 | 7.6 | 7.5 | 7.5 |
| | CNDH | 7.5 | 7.4 | 7.3 | 7.3 | 7.5 |
| | Medios de Comunicación | 7.6 | 7.7 | 7.6 | 7.4 | 7.2 |
| Media | Suprema Corte de Justicia | 7.0 | 7.2 | 7.0 | 6.6 | 6.9 |
| | Empresarios | 6.8 | 7.0 | 7.0 | 6.9 | 6.8 |
| | Instituto Federal Electoral | 7.0 | 7.2 | 7.0 | 6.6 | 6.7 |
| | Bancos | 6.8 | 7.0 | 6.7 | 6.5 | 6.7 |
| | Presidencia de la República | 6.9 | 7.1 | 6.7 | 6.5 | 6.6 |
| Baja | Sindicatos | 6.0 | 6.3 | 5.9 | 5.7 | 6.0 |
| | Senadores | 6.1 | 6.8 | 6.0 | 5.9 | 6.0 |
| | Partidos Políticos | 5.7 | 6.0 | 5.7 | 5.7 | 6.0 |
| | Policía | 6.1 | 6.0 | 5.8 | 5.6 | 5.9 |
| | Diputados | 5.7 | 6.0 | 5.7 | 5.6 | 5.9 |

FUENTE: Consulta Mitofsky, *Confianza en las Instituciones, Baja Generalizada, Encuesta Nacional de Viviendas*, p. 12.
 Disponible en: <http://www.consulta.mx/Estudios.aspx?Categoria=1>
 [Fecha de consulta: 3 de marzo, 2015]

- Confianza alta, con calificación de 7.1 a 10.0: Universidades, Iglesia, Ejército, Comisión Nacional de Derechos Humanos y Medios de Comunicación.
- Confianza media, con calificación entre 6.1 y 7.0: Suprema Corte de Justicia, Empresarios, Instituto Federal Electoral, Bancos y Presidencia de la República.
- Confianza baja, calificación inferior a 6.1: Sindicatos, Senadores, Partidos Políticos, Policía y Diputados.

Los principales resultados del Índice de Confianza en las Instituciones de México indicaron una baja en los índices de confianza en 2011 con respecto a 2008. Los ciudadanos disminuyeron su nivel de confianza en las universidades (7.9 a 7.8), en la iglesia (8.0 a 7.6), en el ejército (3 décimas), la Suprema Corte de Justicia y el Instituto Federal Electoral (4 décimas) y en la Presidencia de la República (6.9 a 6.5).

La escasa confianza en la Policía y en los Diputados, los sitúa en los dos últimos escalones, la Policía mostró el retroceso más grande (5 décimas).

CONCLUSIONES

Las principales implicaciones de esta investigación se resumen como sigue:

Similitud de problemas: Este trabajo concluye que los países avanzados y emergentes suelen compartir similares problemas de corrupción, aunque en distinta magnitud. En México la clase política monopoliza el poder con una marcada ausencia de un Estado de Derecho y de gobernabilidad, por los vicios históricos y actuales. Este trabajo concluye que las soluciones a la corrupción no deben asumirse universales.

Freno al abuso de poder: El documento concluye argumentando que algunos políticos son proclives a la corrupción, usan el presupuesto público para su propio provecho. Este trabajo detectó que debe contarse con un diseño institucional sólido (marco legal y normativo) que limite la alta discrecionalidad de las decisiones de la clase política mediante la ética pública.

Las conclusiones amplias de esta tesis son que la ética sí puede garantizar que el colectivo de individuos (gobernantes y gobernados) alcance el máximo beneficio social al menor costo posible. La contribución clave de este trabajo asegura que la conducta del grupo político debe ser moldeada por la institución representada; y que, a cambio, la sociedad debe ser altamente participativa y exigir que esa conducta se traduzca en beneficios sociales, mediante evaluación del desempeño del Estado vía rendición de cuentas.

Adopción de modelos políticos internacionales: La tesis afirma que, aunque los países avanzados analizados cuentan con instituciones evolucionadas y sistemas políticos sólidos de gobernabilidad y gobernanza; las mejores instituciones para México son las que reflejan la naturalidad política, y no modelos institucionales copiados u adoptados.

Autorregulación de poderes: Otra conclusión obtenida por este trabajo es que la baja credibilidad en las instituciones en México, radica en que son políticamente débiles, lo que genera corrupción. Para subsanar este problema se detectó que se requiere que el mismo Estado logre que los poderes de la Unión se regulen a sí mismos y se equilibren.

El trabajo probó que el equilibrio de poderes sólo puede lograrse cuando existe la voluntad política de respetar la división de los poderes. La tesis fundamental del trabajo abona al supuesto de la gobernanza, ésta supone que

el Estado no gobierna solo, sino que requiere de la inclusión de los sectores público, social y privado, en la elaboración de políticas públicas. La gobernanza permite la colectividad, pero a la vez hace prevalecer el poder estatal.

Intervención y regulación del Estado: Esta tesis también concluye que en México se requiere que el Estado que decida de forma inteligente por antonomasia, su grado de incidencia en la economía y, por ende, el nivel de desarrollo humano de la población de México.

Idealización del Estado mexicano: Tanto la teoría de la gobernanza como los resultados de los indicadores del desempeño del Estado convergen en que éste debe ser más racional.

Una conclusión fuerte es que se deben alcanzar esfuerzos coordinados para subsanar la fragmentación de las políticas públicas, sobre todo aquellas relacionadas con áreas susceptibles de corromperse. Uno de los mecanismos es el Sistema Nacional de Fiscalización, que implica la coordinación de los tres órdenes de gobierno, las instituciones públicas y privadas y la academia.

PROPUESTA

El análisis del desempeño del Estado mexicano sugiere que hay defectos fundamentales en el sistema político, lo que incide directamente en las condiciones de vida de la población y en la confianza de ésta en las instituciones públicas. Se requiere una visión de aprendizaje de los errores (históricos y actuales) para evitar mayor pobreza, inestabilidad política y corrupción.

Las propuestas más relevantes que pueden coadyuvar en un mejor desempeño del Estado son las siguientes:

1) Diseño, implementación, resultados y evaluación de las políticas públicas:

Si bien las instituciones deben ejecutar las políticas para atender las necesidades de la población, muchas de ellas omiten precisar la población potencialmente beneficiaria, y en los casos en los que sí lo han hecho, no siempre existe un compromiso social para asegurar que la población haya sido atendida. Se sugiere que, al momento de diseñar las políticas públicas, los intereses de todos los involucrados sean ponderados, sobre todo los de la población más vulnerable.

La corrupción causa pobreza y un deterioro de los índices de desarrollo humano en el corto y largo plazos; por ello se sugiere realizar esfuerzos coordinados de instituciones, clase política y sociedad, basados en valores de ética y de política para subsanar la fragmentación de las políticas.

Debido a que los problemas que causa la corrupción están interrelacionados, se requieren políticas colectivas (transversales) en los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión. Este trabajo hace la recomendación de diseñar e implementar medidas de política coordinada.

El desarrollo de México consiste en crear, implementar y evaluar los resultados de las políticas públicas con base en principios científico-políticos, para lograr un Estado más equitativo y democrático.

Se sugiere orientar esfuerzos hacia “educar en ética y en política” desde la infancia, ya que esto tiene un impacto decisivo en su carácter futuro, por ser los próximos representantes de la clase política.

2) Intervención del Estado: Estado mexicano interviene y regula el mercado por antonomasia y, por ende, incide en el nivel de desarrollo humano de la población. Las políticas afectan de modo desigual a los distintos grupos sociales. El papel del Estado es subsanar estas desigualdades y generar equidad, justicia y estabilidad social. Debe cuidar que no tener una sobrerregulación o escasa intervención, pues esto ha sido un factor importante de corrupción. El Estado debe actuar con más humanidad. Se propone adoptar una visión científica para identificar aquellas variables que más afectan los resultados. El Estado debe imponerse mediante juicios políticos, no en ideologías, lo cual otorga una visión más equilibrada sobre sus alcances y límites.

3) Rendición de cuentas: La sociedad requiere que el Congreso realice con mayor profundidad su tarea de revisión de cuentas. Se requiere que los representantes de la sociedad sean más sensibles a los problemas de la población, ya que, aunque son elegidos por consenso, no se percibe que asuman una responsabilidad directa con la sociedad.

En la medida el Congreso actúe de forma transparente y que el trabajo legislativo tenga efectos positivos en la población, aumentarán las contribuciones que dan sustento a las políticas públicas y, por tanto, puede lograrse un mayor desarrollo humano. La transparencia y la rendición de cuentas pueden coadyuvar a que la sociedad cambie su percepción sobre su gobierno.

Se requiere un mayor interés y participación de la ciudadanía para evaluar al Estado. Esto no sólo se trata de eficientar a las instituciones, sino cambiar esquemas mentales hacia formas científicas de pensar. Es necesario fortalecer las instituciones, ya que su debilidad causa impunidad, lo que subsidia la corrupción.

La sociedad debe hacerse cargo de su propio destino, por lo que es responsabilidad individual y colectiva buscar los mecanismos que permitan mejorar la rendición de cuentas. La participación de la sociedad en exigir cuentas es esencial para un cambio político.

Es probable que la gobernanza permita la colectividad y a la vez pueda hacer prevalecer el poder estatal y eliminar la fragmentación de las políticas públicas. Aunque se analizó que la gobernanza no necesariamente refleja políticas eficientes, es posible subsanar la fragmentación de las políticas públicas cuando se cuenta con la voluntad de regirse por los principios de la ciencia política y la participación de la sociedad, lo que genera un compromiso personal y social. Orientarse hacia el buen gobierno debe ser el objetivo principal de todos.

Referencias

- Ackerman, M. John. (2006). *La estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Auditoría Superior de la Federación. Serie: Cultura de la rendición de cuentas. México.
- Ayala Espino, José. (2000). *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana. Primera edición. México.
- ASF. (2004). *1824-2004, 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México*. México.
- ASF. (2005). *Acervo jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México*. Octubre 1824-abril 2005. México
- ASF. (2009). *Fiscalización superior en México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la ley reglamentaria*. México
- ASF. (2009). *Fiscalización superior en México. Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la ley reglamentaria*. México.
- Auditoría Superior de la Federación. Auditoría Especial de Desempeño (2009). *Elaboración de las políticas públicas, lecturas para auditores*. México.
- ASF/AED. *Indicadores de Desempeño (2009)*. Serie: Lecturas para auditores. México.
- ASF/AED. *Marco operativo (2009)*. Serie: Lecturas para auditores. México.
- ASF/AED/Merino Mauricio. *Sobre la evaluación de las políticas públicas*. (2009).

Bahena Paz, Guillermina. (2006). *Metodología de la investigación*, publicaciones culturales. México.

Bobbio Norberto y Matteucci Nicola. (1981). *Diccionario de Política*. Editorial Siglo XXI. México. Primera edición.

Buchanan, James y Tullock Gordon. (1980). *El cálculo del consenso, fundamentos lógicos de la democracia constitucional*, Espasa-Calpe, S.A. Madrid.

Caminal Badia Miquel Ed. (1999). *Manual de Ciencia Política*. Tecnos. Segunda edición. España.

CMH. (1997). *Las entidades fiscalizadoras superiores*. México.

CMH. (1998). *Época actual, origen y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda*. México.

CMH. (2000). *La Contaduría Mayor de Hacienda de México*. México.

CVASF/UEC. (2005). *Fiscalización superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*. Biblioteca de Fiscalización Superior I. LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. H. Congreso de la Unión. México.

Crespo, José Antonio. (2001). "Fundamentos políticos de la rendición de cuentas", en *Auditoría Superior de la Federación*. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas Número 1. México.

Córdova Arnaldo. (1972). *La formación del poder político en México*. Editorial Bolsillo Era. México.

De Tocqueville Alexis. (1831). *La democracia en América*. FCE.

García Rivas, Heriberto. (1990). *150 biografías de mexicanos ilustres*. Editorial Universo. México.

- Gómez de Silva. (1992). *Breve diccionario etimológico de la lengua española*, Fondo de Cultura Económica.
- Easton David. (1999). *Esquema para el sistema político*. Amorrortu editores. Argentina.
- Eigen Peter. (2003). *Las redes de la corrupción, la sociedad civil contra los abusos del poder*. Planeta colombiana. Bogotá.
- Fraga Gabino. (1996). *Derecho administrativo*. Editorial Porrúa. S.A.
- H. Cámara de Diputados. ASF. (2004). *1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización superior en México*. México.
- Hobbes Thomas. (1651). *Leviatán o la Materia Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, IIJ. (2002). *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Tomos IV y VI. Editorial Porrúa y UNAM. México.
- Kelsen, Hans. (1980). *Compendio de Teoría General de Estado*. Editorial Nacional, S.A. México
- Konetzke, Richard. (1986). *La encomienda, lecturas de la historia de México*. Tomo I. Editorial Pueblo Nuevo. Decimotercera edición. México.
- Lewis, W. Arthur (1974). *Teoría del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica.
- León-Portilla, Miguel. (1976). *Los antiguos mexicanos a través de sus crónicas y cantares*. Fondo de Cultura Económica. México.

Lesswell, Harold. (1971). *Thee merging conception of the policy sciences, policy sciences*.

Manjarrez Rivera, Jorge. (2002). *La construcción institucional de la fiscalización y la rendición de cuentas en México: 1997-2001*. Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas. No publicada. UNAM, México.

Manjarrez Rivera, Jorge. (2003). *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*. INAP. México.

Merino, Mauricio (2007). *El régimen municipal de los Estados Unidos Mexicanos*. Serie Para entender. Nostra Ediciones

Michel Padilla, Roberto. (2009). *Transición y modernización de la fiscalización superior en México. Hacia un nuevo modelo que asegure la calidad del gasto público e impulse el desarrollo económico con calidad*. México.

North Douglass Cecil. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Colección economía contemporánea. FCE. México.

O'Donnell, Guillermo and Scmitter, Phillipe (1979). *Prospects for democracy: transition from Authorirarian rule, a proposal for a series of discussion*, en: Woodrow Wilson, International Center for Scholars.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México. (2003). *Diagnóstico de los derechos humanos en México*. México.

Olivares, Enrique. (2011). *El presidencialismo mexicano y Enrique Peña Nieto*. Plaza y Valores Editores. México.

Peters, B. Guy. (1994). *Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles*, en Pardo, Ma. del Carmen

- (Comp.) *De la administración pública a la gobernanza*. El Colegio de México. Primera Edición. México.
- Peters, B. Guy. (2003). *El nuevo institucionalismo, Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa Editorial, Primera edición. Barcelona.
- Peters B. Guy. (1999). *La política de la burocracia, Nuevas lecturas de política y gobierno*. FCE. México.
- Pimentel Álvarez, Julio. (2004). *Diccionario Latín-Español-Latín*. Editorial Porrúa. Sexta edición. México.
- Prats i Catalá Joans. (2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. México.
- Salazar Medina, Julián (2008) *Elementos básicos de la administración municipal*. IAPEM.
- Sabine, George. (1994). *Historia de la teoría política*, FCE. México.
- Salinas de Gortari, Carlos. (2011). *Democracia Republicana, Ni Estado ni mercado: una alternativa ciudadana*. Debate. México.
- Sánchez Daza, Alfredo. (1993). *México: Estrategia antiinflacionaria*, UAM-A. Departamento de Economía, México.
- Sartori, Giovanni. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. FCE, México.
- Sartori Giovanni (2002). *La política, lógica y método en las ciencias sociales*, FCE. Tercera Edición. México.
- Schedler, Andreas. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?, Cuadernos de transparencia*, No. 3, IFAI. México.

Stiglitz Joseph (2002). *El malestar en la globalización*, Punto de lectura, primera edición, México.

SFP. (2008). *Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción. Participación ciudadana ¿Para qué?, hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*. México.

SHCP/UNAM. (2012). *Diplomado de presupuesto basado en resultados*, Módulo 2. México.

Sierra Rojas, Andrés. (2001). *Diccionario de Ciencia Política*. Tomo I. Facultad de Derecho de la UNAM y Fondo de Cultura Económica. México.

Solares Mendiola, Manuel. (2004). *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. UNAM. México.

Tamayo y Tamayo, Mario. (2003). *El proceso de la investigación científica*. Limusa. Cuarta edición. México.

Ugalde Ramírez, Luis Carlos. (2002). *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, En Auditoría Superior de la Federación. Cultura de la rendición de cuentas. No. 4. México.

Ugalde Ramírez, Luis Carlos. (2002b). *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. Instituto Federal Electoral, primera edición. México.

Weber, Max. (1964) *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica. México.

World Bank (2008). Bank Information Center, *Rendición de cuentas y participación en el diseño de proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo: De la retórica a las acciones*, 2008, Washington D.C.

Consultas en línea

Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150259f.pdf>
[Fecha de consulta: 20 de abril, 2015]

Aguilar F. Luis. (2010). *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*
Disponible en: www.facebook.com/note.php?note_id=385499133141
[Fecha de consulta: 30 de diciembre, 2015]

Aguirre Botello, Manuel. (Consulta en línea). *La historia de un voto, seis años después. El gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada, 2000-2006*, cuarta parte.
Disponible en: <http://mexicomagico.org/Voto/4A/fox4a.htm>
[Fecha de consulta: 30 de diciembre, 2015]

Antecedentes Históricos de la SHCP.
Disponible en: <http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/Documents/antecedentes.pdf>
[Fecha de consulta: 15 de mayo, 2015]

Aristóteles, (s.f.). *La política*.
Disponible en: <http://www.filosofia.org/ave/001/a240.htm>
[Fecha de consulta: 30 de diciembre, 2015]

Cerrillo i Martínez, Agustí. Coord. (2005). *Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, IIG/INAP. Madrid.
Disponible en:
<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20gobernanza%20hoy.pdf>
[Fecha de consulta: 30 de diciembre, 2015]

Astudillo Moya Marcela. (2002). *Algunas consideraciones sobre la nueva hacienda pública ¿Distributiva?*, Momento Económico
Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/moe/no119/MOE11903.pdf>
[Fecha de consulta: 30 de diciembre, 2015]

ASF. (2002). *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000*, Tomo III.

Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2000i/indice.htm>

[Fecha de consulta: 30 de diciembre, 2015]

ASF. (2003). *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2001*, Tomo X Parte 2

Disponible en:

<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2001i/indice/Ejecutivo.htm>

[Fecha de consulta: 30 de diciembre, 2015]

ASF. (2004). *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002*, Ramo General 33 Tomo X parte 2

Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2002i/indice.htm>

[Fecha de consulta: 30 de diciembre, 2015]

ASF. (2005). *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003*, Tomo Ejecutivo.

Disponible en:

<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2003i/Indice/Ejecutivo.htm>

[Fecha de consulta: 30 de diciembre, 2015]

ASF. (2005). *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003*, Tomo III

Disponible en:

<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2003i/Indice/Ejecutivo.htm>

[Fecha de consulta: 30 de diciembre, 2015]

ASF. (2005). *Memoria del Foro Internacional sobre la Fiscalización Superior en México y el Mundo*

www3.diputados.gob.mx/camara/content/.../memoria_foro05.pdf

[Fecha de consulta: 30 de diciembre, 2015]

ASF. (2006). *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004*, Tomo de Resultados Generales y Tomo III, volúmenes 3 y 4

Disponible en:

<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2004i/Indice/Ejecutivo.htm>

[Fecha de consulta: 30 de diciembre, 2015]

ASF. (2007). *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*, Tomo X Volumen 3

<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2005i/Indice/Ejecutivo.htm>

[Fecha de consulta: 18 de mayo, 2015]

ASF. (2007). Mensaje del C.C.P. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación. Seminario: “*Control y Fiscalización Municipal 2006- 2009*”. México.

Disponible en: www.asf.gob.mx [Fecha de consulta: 4 de abril, 2015]

ASF. (2008). *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006*, Tomo de Resultados Generales.

Disponible

en:

<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Indice/Ejecutivo.htm>

[Fecha de consulta: 21 de mayo, 2015]

ASF. (2011). *Autonomía e independencia*.

Disponible en:

http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Autonomia_web.pdf

[Fecha de consulta: 15 de abril, 2015]

ASF. (2011). Segunda Reunión del Sistema Nacional de Fiscalización, 5 de diciembre, 2011

Disponible en:

http://www.asf.gob.mx/uploads/74_Mensajes_del_Titular/02_Mensaje_Auditor_Superior.pdf

[Fecha de consulta: 3 de junio, 2015]

ASF. (2012). Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010

Disponible en:

<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Indice/Ejecutivo.htm>

[Fecha de consulta: 21 de mayo, 2015]

ASF. (2013). Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011, Tomo de Resultados Generales.

Disponible en:

<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Indice/iGeneral.htm>

Cancela Outeda Celso. (s.f.). Constitución Europea, déficit democrático y parlamentos Nacionales

Disponible en:

[http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area05/GT20/CANC-ELA-OUTEDA-Celso\(UVI\).pdf](http://www.aecpa.es/uploads/files/congresos/congreso_07/area05/GT20/CANC-ELA-OUTEDA-Celso(UVI).pdf)

[Fecha de consulta: 28 de mayo, 2015]

CIDE/COMAIP. (2011). *Métrica de la transparencia 2010*.

Disponible en:

[http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/indicadores/metrica de la transparencia/metrica de la transparencia 2010 cide.pdf](http://www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/transparencia/focalizada/indicadores/metrica%20de%20la%20transparencia/metrica%20de%20la%20transparencia%202010%20cide.pdf)

[Fecha de consulta: 18 de mayo, 2015]

[CLAD, Una Nueva Gestión Pública para América Latina](#)

Disponible en:

<http://bresserpereira.org.br/Documents%5CMARE%5CCLAD%5Cngpesp.pdf>

[Fecha de Consulta: 15 de marzo, 2015]

[Closa Montero, Carlos. \(2003\). *El libro blanco sobre la gobernanza*](#)

Disponible en: [http://www.google.com/search?q=Closa Montero, Carlos, El libro blanco sobre la gobernanza](http://www.google.com/search?q=Closa+Montero,+Carlos,+El+libro+blanco+sobre+la+gobernanza)

[Fecha de consulta: 5 de marzo, 2015]

Controversias constitucionales

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/controv.htm>

[Fecha de consulta: 14 de mayo, 2015]

Dahl A. Robert. (1992). *La poliarquía*

Disponible en: <http://www.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/dahl2.pdf>

[Fecha de consulta: 23 de marzo, 2015]

Delgado Carrillo, Fortino. (s.f.). *Equilibrio de poderes*.

Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/93/10.pdf>

[Fecha de consulta: 6 de abril, 2015]

Easton David. (1999). *Esquema para el sistema político*, Amorrortu editores. Argentina.

Disponible en:

<http://10.0.1.2:15871/cgi-bin/blockpage.cgi?ws-session=1427478891>

Fecha de consulta: 14 de marzo, 2015]

Espinoza Toledo, Ricardo. (s.f.). *Sistemas parlamentarios, presidencial y semi presidencial*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática No. 20, Instituto Federal Electoral.

Disponible en:

http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_parlamentario.htm

[Fecha de consulta: 4 de abril, 2015]

European Commission. (2004). *EU reseach on social sciencesand humanities, analysing public accountability proceditures in temporary European context*, PubAcc

Disponible en:

<http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/100123971EN6.pdf>

[Fecha de consulta: 16 de abril, 2015]

Features and functions of supreme audit institutions

Disponible en:

<http://www1.worldbank.org/prem/PREMNotes/premnote59.pdf>

[Fecha de consulta: 27 de mayo, 2015].

Figuroa Neri, Aimé. (2007). La Auditoría Superior de la Federación en el horizonte internacional de la fiscalización superior.

Disponible en:

http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/Aimee_doctocomp.pdf [Fecha de consulta: 6 de abril, 2015]

Figuroa Nery, Aimé. (2009). *Cuenta Pública en México. Evaluación de la Legislación en Materia de Fiscalización Superior en México*. Universidad de Guadalajara y Consultora Orienta Agenda Pública.

Disponible

en:

http://www.asf.gob.mx/pags/OTROS/CPMEX/Eval2009_abril09.pdf

[Fecha de consulta: 11 de junio, 2015]

International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database, September 2011*.

Disponible en:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/index.aspx>

[Fecha de consulta: 3 de abril, 2015].

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)

Disponible en:

<http://www.intosai.org/es/documentos/intosai/documentos-basicos/declaraciones-de-lima-y-mexico/declaracion-de-mexico-sobre-independencia-de-la-efs.html> <http://www.incosai2007.org.mx/infogral.html>

[Fecha de consulta: 13 de abril, 2015]

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), IX Congreso. (1977). *Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización*.

Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1611/15.pdf>

[Fecha de consulta: 13 de abril, 2015]

Instituto Federal Electoral. (s.f.). *Sistemas políticos y electorales contemporáneos*

Disponible en:

http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/sistemas_politicos.htm

[Fecha de consulta: 9 de abril, 2015]

Joan Prats i Català. *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano.*

Marco conceptual y analítico. Disponible en:

<http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf>

[Fecha de consulta: 18 de marzo, 2015]

Joan Prats Oriol. (s.f.). *El concepto y análisis de la gobernabilidad*

Disponible en:

<http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/Elconceptoyel.pdf>

[Fecha de consulta: 20 de marzo, 2015]

Kaufmann Daniel, KraayAart y Zoido-Lobatón Pablo. (2000). *La gobernabilidad es fundamental, del análisis a la acción.*

Disponible en:

http://siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/fandd_spainish.pdf [Fecha de consulta: 22 de marzo, 2015]

Lanz Cárdenas José Trinidad. (1993). *La contraloría y el control interno en México.* FCE.

Disponible en:

<http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20CONTRALORIA%20Y%20EL%20CONTROL%20INTERNO%20EN%20MEXICO.pdf>

[Fecha de consulta: 2 de mayo, 2015]

Los sistemas fiscales de México del Siglo XIX

Disponible en:

http://www.sat.gob.mx/civismo_fiscal/contenidos/pdfs/cap2_sistemas_fm_xix.pdf

[Fecha de consulta: 24 de mayo, 2015]

Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública.

Publicado en el D.O.F. el 10 de abril de 2012.

Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n280.pdf> [Fecha de consulta: 15 de mayo, 2015]

Maquiavelo, Nicolás. (1512-1517). Discursos sobre la primera década de Tito Livio

Disponible en:

http://ferronato.com.ar/wp-content/uploads/2009/06/discursos_tito_livio1.pdf

[Fecha de consulta: 9 de abril, 2015].

Martí Capitan ach, Luz del Carmen. Las constituciones locales en el sistema federal mexicano ¿son verdaderas constituciones?

Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/27.pdf>

[Fecha de consulta: 7 de septiembre de 2015]

Montesquieu. (1748). El espíritu de las leyes.

Disponible en: <http://archivosociologico.files.wordpress.com/2010/04/charles-louis-montesquieu-el-espíritu-de-las-leyes.pdf>

[Fecha de consulta: abril 7, 2015]

[Morata, Francesc. \(2002\). *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*](#)

[Disponible en:](#)

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0044413.pdf>

[\[Fecha de Consulta: 14 de marzo, 2015\]](#)

Mosca Gaetano. *La clase política, predominio de una clase dirigente*

Disponible

en:

<http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/Laclasepolitica.pdf>

[Fecha de consulta: 6 de abril, 2015]

Olivas Julián, *El órgano de control externo*

http://www.amocvies.org.mx/htm_asambleas/a15_qroo/inf/fiscaliz.pdf

[Fecha de consulta: 7 de mayo, 2015]

Pesos y contrapesos, programa 1: Qué es, qué hace y cuál es el beneficio social de la ASF.

Disponible en: http://www.asf.gob.mx/Publication/75_Programa_de_TV

[Fecha de consulta: 5 de junio, 2015]

Phio Virve, *La organización eclesiástica en la Nueva España*.

Disponible en: <http://www.ejournal.unam.mx/ehn/ehn10/EHN01002.pdf>

[Fecha de consulta: 5 de mayo, 2015]

Ruano de la Fuente, José Manuel. (2002). *La gobernanza como forma de acción política y como concepto analítico*

Disponible en:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>

[Fecha de consulta: 20 de marzo, 2015].

Secretaría de la Función Pública, *Conferencia Internacional sobre PbR, el programa de mejora de la gestión*.

Disponible en:

<http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/4-3DocumentoPbRSalvadorVegajun08VF.pdf>

[Fecha de consulta: 25 de mayo, 2015]

SFP (2008) Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-2012

Disponible en:

http://www.programaanticorruptcion.gob.mx/PNRCTCC/prctcc_2008-2012.pdf

[Fecha de consulta: 29 de mayo, 2015]

SHCP, Sistema de Evaluación del Desempeño

Disponible en:

http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/pbr/docs_consultta/directricessed.pdf

[Fecha de consulta: 11 de mayo, 2015]

Schedler, Andreas (2005) *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia No. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México.

Disponible en:

http://works.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=andreas_schedler

[Fecha de consulta: 20 de marzo, 2015].

Servolov, Yuri. (2000). *Se inicia un nuevo ciclo en México.*

Disponible en:

<http://nuevamayoria.com/analisis/serbolov/serbolov3011.htm>

[Fecha de consulta: 11 de mayo, 2015].

Solares Mendiola, Manuel. (2004) *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica.* UNAM. México.

Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1327/1.pdf>

[Fecha de consulta: 5 de abril, 2015]

Stuart Mill, John. (1860). *Consideraciones sobre el gobierno representativo.*

Disponible en: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/gobiernoRepresentativo.pdf>

[Fecha de consulta: 8 de abril, 2015]

UNAM/IIJ Capítulo segundo. *El concepto de gobernanza*

<http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2818/5.pdf>

Disponible en: <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2818/5.pdf>

[Fecha 19 de marzo, 2015]

Stiglitz Joseph (1998)

Towards a new paradigm for development: strategies, policies and processes

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/TRADE/0,,contentMDK:20025537~menuPK:167371~pagePK:64020865~piPK:149114~theSitePK:239071,00.html>

[Fecha de consulta: 2 de agosto, 2015]

UNODC

Disponible en:

http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

[Fecha de consulta: 11 de abril, 2015]

Vargas Velarde, Óscar. (2008). *El Tribunal de Cuentas: Evolución, fisonomía y derecho comparado*.

Disponible en:

http://www.asamblea.gob.pa/debate/Ediciones_anteriores/JULIO2008/%C3%9Altima_Edici%C3%B3n/09-Tribunal_Cuentas.pdf

[Fecha de consulta: 1o. de mayo, 2015]

Weber Max. *El político y el científico*. Documento preparado por el Programa de Redes Informáticas y Productivas de la Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM).

Disponible en:

<http://www.monografias.com/trabajos20/pensadores-politicos/pensadores-politicos.shtml>

[Fecha de consulta: 15 de marzo, 2015]

Marco jurídico y normativo

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 79; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

[Fecha de consulta: 21 de mayo, 2015]

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

Fecha de consulta: 6 de mayo, 2015]

Ley de Fiscalización Superior de la Federación (Abrogada)

Disponible en:
www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/.../file/l_fsf.pdf
[Fecha de consulta: 6 de mayo, 2015]

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
Disponible en:
<http://www.citimpuestos.com/download/normatividad/diversas/LFTAI.pdf>
[Fecha de consulta: 21 de mayo, 2015]

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988
Disponible en:
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/doc/doc8.pdf>
[Fecha de consulta: 30 de mayo, 2015]

Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública
Publicado en el DOF el 10 de abril de 2012.
Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n280.pdf>
[Fecha de consulta: 12 de mayo, 2015]

OCDE (2011), Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México,
OECD Publishing.
Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264116252-es>
[Fecha de consulta: 12 de junio, 2015]

OCDE (2012), México, mejores políticas para un desarrollo incluyente
Disponible en:
<http://www.oecd.org/centrodemexico/Mexico%202012%20FINALES%20SEP%20eBook.pdf>
[Fecha de consulta: 12 de septiembre, 2015]

OCDE (s.f.), Glosario de los Principales Términos sobre Evaluación y Gestión
Basada en Resultados
Disponible en:
<http://http://www.comminit.com/es/node/209185>

[Fecha de consulta: 30 de diciembre, 2015]

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994

Disponible en:

[http://bases.bireme.br/cgi-](http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=Ink&exprSearch=141593&indexSearch=ID)

[bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=Ink&exprSearch=141593&indexSearch=ID](http://bases.bireme.br/cgi-bin/wxislind.exe/iah/online/?IsisScript=iah/iah.xis&src=google&base=LILACS&lang=p&nextAction=Ink&exprSearch=141593&indexSearch=ID)

[Fecha de consulta: 30 de mayo, 2015]

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

Disponible en:

<http://www.dgpp.sep.gob.mx/planeacion/pdf%20inf/PND.pdf>

[Fecha de consulta: 30 de mayo, 2015]

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 Centro de Estudios de Finanzas Públicas

Disponible en:

<http://www.ceplan.gob.pe/documents/10157/199b80b0-04c8-4f99-8300-a58d49460432>

[Fecha de consulta: 30 de mayo, 2015]

Índices e indicadores

A regional, *Índice de Transparencia de la Disponibilidad de la Información Fiscal de las Entidades Federativas*

Disponible en:

[Fecha de consulta: 2 de febrero, 2015]

Banco Mundial, *Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial*

Disponible en: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_country.asp

[Fecha de consulta: 2 de febrero, 2015]

Barómetro Global de la Corrupción, *Global Corruption Barometer*

Disponible en:
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb
[Fecha de consulta: 9 de febrero, 2015]

CIIMA. ESEADE. IPN. *Índice de Calidad Institucional 2012*

Disponible en:
<http://www.libertadyprogreso.org/wp-content/uploads/2012/07/ICI-2012.pdf>
[Fecha de consulta: 6 de enero, 2015]

CITCC. (2008). Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción, *Participación Ciudadana... ¿Para Qué? Hacia una política de participación ciudadana en el Gobierno Federal.*

Disponible en:
<http://www.oic.sep.gob.mx/portal3/doc/Participacion%20ciudadana.pdf>
[Fecha de consulta: 8 de marzo, 2015].

Corporación Latinobarómetro. (2011). *Informe 2011*, Santiago de Chile
Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>
[Fecha de consulta: 18 de marzo, 2015].

Corporación Latinobarómetro (2011). *Índice de Confianza en las Instituciones*
Disponible en: http://e-lecciones.net/archivos/loultimo/INFORME_LB2011.pdf
Disponible en: <http://www.consulta.mx/Estudios.aspx?Categoria=1>
[Fecha de consulta: 3 de marzo, 2015]

Consulta Mitofsky, *Confianza en las Instituciones, Baja Generalizada, Encuesta Nacional de Viviendas.*
Disponible en: <http://www.consulta.mx/Estudios.aspx?Categoria=1>
[Fecha de consulta: 13 de enero, 2015]

Fondo Monetario Internacional, Oficina de Evaluación Independiente. (2008). *El gobierno corporativo del FMI: Una evaluación.*

Disponible en:

http://www.ieso-imf.org/ieso/files/completedevaluations/05212008CG_SPA.pdf

[Fecha de consulta: 22 de marzo, 2015]

Forum for a new World Governance. *World Governance Index, why should governance be evaluated, and for what propose?*

Disponible en:

http://www.world-governance.org/IMG/pdf_WGI_short_version_EN_web-2.pdf

<http://www.world-governance.org/spip.php?article521&lang=es>

http://www.world-governance.org/IMG/pdf_WGI_short_version_EN_web-4.pdf

[Fecha de consulta: abril de 2015]

Foro por una nueva Gobernanza Mundial.

Disponible en: <http://www.world-governance.org>

[Fecha de consulta: 29 de marzo, 2015]

Foro por una nueva Gobernanza Mundial. (2009). *La ONU y la gobernanza mundial*

Disponible en:

<http://www.world->

[governance.org/IMG/pdf_La_ONU_y_la_Gobernanza_Mundial.pdf](http://www.world-governance.org/IMG/pdf_La_ONU_y_la_Gobernanza_Mundial.pdf)

[Fecha de consulta: 22 de marzo, 2015]

Foro por una nueva Gobernanza Mundial. (2011). *Propuestas para una arquitectura del poder, justicia y democracia*

Disponible en:

<http://www.world->

[governance.org/IMG/pdf_798_Propuestas_para_una_arquitectura_del_poder_justicia_y_democratica_2012.03.pdf](http://www.world-governance.org/IMG/pdf_798_Propuestas_para_una_arquitectura_del_poder_justicia_y_democratica_2012.03.pdf)

[Fecha de consulta: 23 de marzo, 2015]

Foro por una nueva Gobernanza Mundial. (2012). *Los comunes y la gobernanza mundial. Hacia un contrato social mundial*

Disponible en:

http://www.worldgovernance.org/IMG/pdf_862_AB_GM_Communs_et_gouverance_mondiale_ES-3.pdf

[Fecha de consulta: 21 de septiembre, 2015].

Fund for Peace, *Failed States Index*.

Disponible en: <http://www.fundforpeace.org/failed-states-index/>

[Fecha de consulta: 3 de marzo, 2015]

Global Integrity. *Global Integrity Report 2011*

Disponible en: <http://www.globalintegrity.org/files/GIR2011.pdf>

[Fecha consulta: 6 de enero, 2015]

IntegrityassessmentMexico

<http://back.globalintegrity.org/reports/2004/docs/2004/SPANISH2004Mexico.pdf>

<http://www.globalintegrity.org/report/Mexico/2011/notebook>

Fecha consulta: 21 de abril, 2015]

Global Integrity Innovations for Transparency & Accountability, *Global Integrity Report*

Disponible en:

<http://thedatahub.org/dataset/global-integrity-report/resource/5f8e7f41-1093-4090-85d6-420f1087b10d> [Fecha de consulta: 21 de abril, 2015]

IMCO. Índice de Competitividad Internacional 2011, más allá de los BRICS

Disponible en:

<http://imco.org.mx/images/pdf/Indice-de-Competitividad-Internacional-2011.pdf>

[Fecha de consulta: 31 de enero, 2015]

International Monetary Found, *World Economic Outlook Database, September 2012*.

Disponible en:

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/weodata/index.aspx>

[Fecha de consulta: 9 de marzo, 2015].

International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)

Disponible en:

<http://www.intosai.org/es/documentos/intosai/documentos-basicos/declaraciones-de-lima-y-mexico/declaracion-de-mexico-sobre-independencia-de-la-efs.html>

<http://www.incosai2007.org.mx/infogral.html>

[Fecha de consulta: 13 de abril, 2015]

Krauze Martín (2011). Centro de Investigaciones de Instituciones y Mercados de Argentina, *Índice de Calidad Institucional 2011*

<http://www.libertadyprogreso.org/wp-content/uploads/2012/07/ICI-2012.pdf>

[Fecha de consulta: 6 de enero, 2015]

[Fecha de consulta: 2 de marzo, 2015]

Milken Institute. *2009 Opacity Index: Measuring Global Risks*

Disponible

en:

http://www.kurtzmangroup.com/pdf/InstituteOpacityIndex_Apr8.pdf

[Fecha de consulta: 2 de enero, 2015]

New Economic Foundation. *The Happy Planet Index*.

Disponible en: <http://www.happyplanetindex.org/assets/happy-planet-index-report.pdf>

[Fecha consulta: 6 de enero, 2015]

Transparency International, *Corruption Perceptions index 2011*.

Disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2012/results#myAnchor1>

[Fecha de consulta: 5 de enero, 2015]

Transparency International. *Global Corruption Barometer, 2010*

Disponible

en:

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb

[Fecha de consulta: 9 de febrero, 2015]

Open Society Institute, *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*

Disponible en: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

[Fecha de consulta: 2 de febrero, 2015]

OCDE. (2011). *Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas*

Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/17/48632643.pdf>

[Fecha de consulta: 23 de marzo, 2015]

OCDE. (2011). *Government at a Glance 2011, Chapter VII Transparency in Governance.*

Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/888932389873>

[Fecha de consulta: 15 de marzo, 2015]

OCDE. (2011). *Society at a Glance, OECD Social Indicators, Chapter VIII Voting*

Disponible en:

http://www.oecd.org/document/45/0,3746,en_2649_37419_2671576_1_1_1_37419,00.html

[Fecha de consulta: 14 de febrero, 2015]

OCDE/PNUD. (2007). *Alianza para la gobernanza democrática*

<http://www.oecd.org/dataoecd/54/19/41665400.pdf>

[Fecha de consulta: 28 de marzo, 2015]

OECD. (2009). *Contracting out government functions and services in post-conflict and fragile situations.*

Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/24/14/46119235.pdf>

[Fecha de consulta: 22 de marzo, 2015]

OECD. (2011). *Government at a Glance 2011*

Disponible en:

<http://dx.doi.org/10.1787/888932389873>

[Fecha de consulta: 15 de marzo, 2015]

[OECD. \(2010\).](#) *Handbook on Contracting out government functions and services in post-conflict and fragile situations*

Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/24/14/46119235.pdf> [Fecha de consulta: 19 de marzo, 2015]

OECD. (2004). *The OECD Principles of Corporate Governance*
Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/32/18/31557724.pdf>
[Fecha de consulta: 22 de marzo, 2015]

OECD. (2009). *Partnership for democratic governance contracting out government functions and services, emergin lessons from post-conflict and fragile situations*
Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/56/61/45875056.pdf>
[Fecha de consulta: 19 de marzo, 2015]

OECD. (2008). *Using the OECD Principles of corporate governance, a boardroom perspective*
Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/20/60/40823806.pdf>
[Fecha de consulta: 24 de marzo, 2015]

International Budget Partnership, Open Budgets. Transforms Lives
The Open Budget Survey
Disponible en: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>
[Fecha de consulta: 2 de febrero, 2015]

OECD. *BetterlifeIndex (consulta en línea)*
Disponible en: <http://oecdbetterlifeindex.org/about/better-life-initiative/>
[Fecha de consulta: 7 de marzo, 2015]

UNODC
Disponible en:
http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf
[Fecha de consulta: 11 de abril, 2015]

Universidad de Guadalajara y Consultora Orienta-Agenda Pública, *Evaluación de la Legislación en Materia de Fiscalización Superior en México.*
Disponible en:
http://www.asf.gob.mx/pags/OTROS/CPMEX/Eval2009_abril09.pdf
[Fecha de consulta: 22 de enero, 2015]

World Bank. (2011). *Governance Matters 2012. World Governance Indicators*

Disponible en:

http://www.world-governance.org/IMG/pdf_WGI_short_version_EN_web-2.pdf

[Fecha de consulta: 24 de abril, 2015]

Alemania

<http://www.juridicas.unam.mx/navjus/gob/de.htm>

<http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/eua.htm#sistpol>

<http://www.juridicas.unam.mx/navjus/gob/de.htm>

[Fecha de consulta: 15 de abril, 2015]

España

<http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/espana.htm#sistpol>

http://www.asturiasliberal.org/colaboraciones/piensa_en_liberal/espana_alemania_poder_judicial_poder_ejecutivo_y_referen_2.php

[Fecha de consulta: 21 de abril, 2015]

Estados Unidos

http://www.gao.gov/browse/topic/Tax_Policy_and_Administration

<http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/eua.htm#sistpol>

[Fecha de consulta: 21 de abril, 2015]

México

Disponible en:

<http://mexicity.blogspot.mx/2008/08/sistema-electoral-de-mexico.html>

<http://asf.gob.mx;>

[Fecha de consulta: 25 de abril, 2015]

Reino Unido

Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/530/4.pdf>

http://www.nao.org.uk/publications/1012/wga_2009-10.aspx

<http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/eua.htm#sistpol>

[Fecha de consulta: 23 de abril, 2015]