

el | cotidiano | 198

Revista de la realidad mexicana actual

Fiscalización y rendición de cuentas



Universidad
Autónoma
Metropolitana



Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

ISSN 0186-1840
julio-agosto, 2016
año 32, \$35.00

P resentación

La fiscalización y la rendición de cuentas en México son temas que por su trascendencia no pueden entenderse de manera inconexa, particularmente cuando los vemos a la luz del combate a la corrupción.

La realidad de nuestro país, sus claroscuros, las reiteradas y legítimas demandas ciudadanas para establecer gobiernos abiertos, presupuestos públicos transparentes y contar con servidores públicos honestos y probos que desempeñen las tareas públicas con honradez, imparcialidad y eficiencia no son ajenas a los órganos superiores de fiscalización federal y estatales; por el contrario, son la génesis y el espíritu de nuestra misión y objetivos.

De ahí la importancia de unir esfuerzos con la revista *El Cotidiano*, para dar vida a este número inédito que reúne la visión crítica de los titulares de los órganos de fiscalización, de los académicos, de los integrantes del Poder Legislativo y de quienes forman parte de las instancias de control interno de la administración pública del estado de San Luis Potosí, ofreciéndonos una amplia temática que transita la ruta de los estudios comparados, la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas, la corrupción, la armonización contable, la fiscalización superior, el control parlamentario, los retos estatales y la legislación, entre otros.

Este número ofrece a sus lectores, en su primera sección, las colaboraciones de Juan Manuel Portal Martínez, José Armando Plata Sandoval, David Villanueva Lomelí, Raúl Brito Berumen, Alejandro Romero Gudiño, Ruth Noemí Tiscareño Agoitia, Martha Betsabet Yalú Gutiérrez Mendoza, Gabriel Purón Cid, Carlos González López, José Luis Anaya Ríos, Miguel Ángel Anaya Ríos, Hudson Burr Ortiz, Carlos Eduardo Hernández Núñez y de un servidor.

En la sección internacional, Agustín Cué Mancera reflexiona sobre la actualización del socialismo cubano y, finalmente, en la sección de reseñas, Luis Alberto Monroy y Angélica Munguía nos comentan dos importantes investigaciones que atañen a la vida de las universidades, publicadas por la generosa y siempre abierta al tiempo Universidad Autónoma Metropolitana.

Mi reconocimiento y gratitud para *El Cotidiano*.

José de Jesús Martínez Loreda
Coordinador de este número

Pensares Quehaceres

REVISTA DE POLÍTICAS DE LA FILOSOFÍA

Nuestro norte es el Sur
Joaquín Torres-García



Pensar es servir
José Martí

O inventamos o erramos
Simón Rodríguez

Asociación Iberoamericana
de Filosofía y Política



Sociedad de Estudios Culturales
de Nuestra América

NÚM. 2, NOVÍSIMA ÉPOCA, PRIMAVERA, MAYO 2016

Núm. 2, novísima época, mayo 2016

- Homenaje al Dr. José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes
- Aportes del curso de Horacio Cerutti para la crítica a la economía verde
- La filosofía latinoamericana como espejo de la historia
- Ciudadanía, complejidad e identidades múltiples en la política

Control interno e integridad: elementos necesarios para la gobernanza pública

Juan Manuel Portal Martínez*

Los estudios sobre la gobernanza se caracterizan por la promoción de una serie de prácticas administrativas centradas en la mejora del desempeño de las instituciones públicas. La Auditoría Superior de la Federación ha desarrollado su propio modelo de gobernanza, el cual está compuesto por diez elementos, entre los que destacan los sistemas de control interno y las políticas de integridad. Con base en un análisis de riesgos de los resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, se encontró que dichos aspectos constituyen los factores principales de la recurrencia de observaciones de auditoría.

Introducción

Desde principios de la década de 1980, el término *gobernanza* se ha extendido significativamente tanto dentro de la literatura de la administración pública como en las referencias y documentos de carácter formal propios de la práctica burocrática. Sin embargo, en la actualidad aún persisten ambigüedades y lagunas considerables respecto al significado de dicha palabra, así como sobre su utilidad explicativa. Adicionalmente, el concepto de gobernanza no ha estado exento de polémica sobre su valor heurístico. Algunos teóricos de la ciencia administrativa descalifican

el término tanto por su multiplicidad semántica como porque no es el resultado de la influencia del campo de la gestión empresarial a la administración pública, entre otras razones (Frederickson, 2012; Hewitt, 1998).

A pesar de estos y otros contrastes, la gobernanza ya forma parte del léxico de uso corriente en las organizaciones del Estado, en la academia y en los medios de comunicación. Dicha palabra generalmente se utiliza con una connotación positiva y, casi intuitivamente, se equipara a una virtud o fortaleza de las organizaciones públicas. En círculos gubernamentales y de especialistas en la materia es común que la gobernanza sea descrita como una meta de política pública o como un distintivo de las prácticas propias de organizaciones modernas y democráticas (la participación ciudadana, la transparencia, el control interno, la rendición de cuentas, la gestión

basada en resultados o la integridad), entre otros aspectos.

Si bien cabe destacar que no existe una definición unívoca de gobernanza, sí es posible distinguir al menos dos tendencias principales en el desarrollo teórico del concepto: gobernanza en sentido descriptivo y prescriptivo. En los siguientes apartados se describen los rasgos principales de ambas líneas de análisis. Posteriormente, se explica en cuál de estas corrientes se inscribe el modelo de gobernanza propuesto por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el cual está centrado en la promoción y fortalecimiento de las políticas de integridad y control interno.

Cada una de las secciones dedicadas a ambos temas está acompañada de información que forma parte de los estudios realizados por la ASF en el marco de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014.

* Auditor Superior de la Federación. Contador Público por la UNAM, certificado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos.

Vertientes conceptuales de la gobernanza

Como se explicó en el apartado previo, no existe consenso acerca del sentido y alcance del término *gobernanza*; éste se utiliza con una considerable variedad de significados y en múltiples contextos. No obstante, de manera general se pueden distinguir dos tendencias principales¹ en la caracterización del concepto: en sentido descriptivo y con una connotación prescriptiva.

Estas corrientes son complementarias y con frecuencia aparecen de manera entrelazada en distintas referencias. Empero, existen diferencias considerables que es preciso puntualizar. En primer lugar, la gobernanza en su acepción descriptiva se utiliza para aludir a toda la estructura administrativa de un Estado. En este sentido, dicho término adquiere una función únicamente nominal, es decir, se emplea para nombrar al aparato institucional de un país, el cual incluye a las autoridades electas y su correlativo cuerpo de funcionarios. En esta línea se inscriben, por ejemplo, las menciones a los sistemas de gobernanza de los países, expresión que equivale a la noción de gobierno.

Esta connotación eminentemente retórica de la gobernanza es usualmente enunciada en discursos políticos y en algunos textos de organismos internacionales. Frecuentemente, algunos actores públicos y entidades de ese tipo –como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o el Banco Mundial (BM)– hacen hincapié en la necesidad de fortalecer los “sistemas de gobernanza nacionales” o, en otras palabras, fortalecer las instituciones gubernamentales. Como ya se expuso, esta clase de planteamientos parte de asimilar a la gobernanza como la totalidad del sector público, sin hacer distinciones entre órdenes de gobierno, procesos o ámbitos de competencia.

De forma complementaria, precisamente para evitar la generalidad excesiva del concepto, ha surgido una segunda versión del mismo, la cual también hace alusión a los canales institucionales pero desde una visión micro, y no a partir de una perspectiva totalizadora. Esta segunda formulación de la

gobernanza tiene un carácter mucho más acotado, ya que se relaciona con la organización interna de las dependencias e instancias gubernamentales en lo individual y no de forma global. Este enfoque también es comúnmente conocido como *gobernanza corporativa* y, en esencia, se refiere a los procesos directivos de las instituciones y órganos públicos de un Estado. Entonces, hablar de los esquemas de gobernanza de algún ente de gobierno atañe al conocimiento de sus reglas y directrices de operación, a sus formas de organización y control y, en última instancia, a los procesos de gobierno interno.

Aguilar Villanueva define estos dos niveles de gobernanza de la siguiente forma: gobernanza del sector público o de la administración pública es el “proceso mediante el cual el gobierno dirige o gobierna el sector público o el sistema de la administración pública en su conjunto” (2014: 20), y gobernanza corporativa pública “es el concepto y término que refiere al proceso mediante el cual el gobierno dirige o gobierna sus específicas y particulares corporaciones u organizaciones administrativas” (2014: 20).

A partir de este enfoque, el término gobernanza se emplea casi como un sinónimo de gobierno o estructura administrativa, ya sea de manera genérica o específica. Como puede observarse, la función de dicho concepto no va más allá de la simple enunciación de determinados procesos de gobierno. Es común, por ejemplo, encontrar referencias al entorno de gobernanza de alguna dependencia, incluso se suelen hacer evaluaciones a la gobernanza de las entidades u organismos gubernamentales, lo cual equivale a revisar su gestión y funcionamiento.

Ahora bien, la segunda tendencia en el uso del término gobernanza, es decir, la connotación prescriptiva, tiene una orientación mucho más práctica que discursiva. Es decir, gobernanza no sólo como indicativo de la capacidad gubernamental de un Estado, sino como una categoría valorativa o punto de referencia para calificar la calidad de la gestión y los resultados de los entes gubernamentales.

Desde la academia, los estudios sobre la gobernanza se centran en interrogantes de índole pragmática, es decir, en cómo mejorar la administración de los asuntos públicos. Desde esta perspectiva, *gobernanza* alude al grado de cumplimiento del mandato de las instituciones públicas, lo que incluye el logro de sus objetivos y metas. Se considera que existe gobernanza cuando el aparato gubernamental, dentro de un marco de legalidad, genera resultados, entrega servicios de calidad o, de manera general, cumple con las expectativas ciudadanas. Por tanto, hablar de gobernanza es hablar de instituciones transparentes, eficaces y eficientes.

¹ Existe una tercera tendencia conceptual que se ha desarrollado, especialmente en el campo del análisis de políticas públicas. Desde esta disciplina la gobernanza es definida, de manera general, como la apertura de los procesos de toma de decisión. Desde esta óptica, el concepto *gobernanza* supone una nueva opción de gestión de los asuntos que atañen a la colectividad, centrada en la articulación de múltiples actores sociales como los legisladores, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, los investigadores y la academia, o la ciudadanía.

Así, esta segunda versión de la gobernanza puede ser caracterizada como un parámetro o juicio de valor sobre la fortaleza de las instituciones de gobierno. Es por esta razón que a este enfoque también se le conoce como *de la buena gobernanza*, ya que su objetivo es sugerir una serie de estrategias prácticas y recomendaciones de aplicación global para coadyuvar a crear mejores entornos organizacionales.

La mayor parte de la literatura que se ha generado en torno a esta postura de análisis corresponde a los organismos internacionales. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la ONU, la Comisión Europea (EC), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Instituto de Auditores Internos (IIA), la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y la OCDE han desarrollado modelos de gobernanza que comprenden una serie de instrumentos y mecanismos administrativos que han demostrado su utilidad para mejorar las capacidades de las dependencias del

Estado y, consecuentemente, generan un ambiente propicio para el desarrollo y el bienestar económico y social.

Esta clase de agencias y organismos multilaterales coinciden en la necesidad de promover diversas prácticas de gestión como la planeación estratégica, la evaluación del desempeño, la transparencia, las políticas de integridad, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, el control interno, por mencionar algunas. Desde esta perspectiva, este grupo de elementos constituyen un marco de referencia básico para construir entes gubernamentales eficaces y eficientes; asimismo, representan factores críticos que deben ser procurados por la dirección de las instituciones y evaluados a través de la auditoría gubernamental (interna y externa). El resultado de la aplicación de estos esquemas es la detección de las vulnerabilidades y riesgos prioritarios que comprometen la efectividad de las organizaciones. La Tabla I presenta un comparativo de algunos modelos de gobernanza propuestos por entes internacionales.

Tabla I
Comparativo de las definiciones de buena gobernanza promovidas por la ONU, el PNUD, la Comisión Europea, el FMI, la OCDE, el Banco Mundial y la IFAC

Definiciones de buena gobernanza	Concepto	Principios de buena gobernanza
I. PNUD	“En la comunidad de naciones, la gobernanza se considera ‘buena’ y ‘democrática’ en la medida en que las instituciones y los procesos de un país son transparentes. Sus instituciones se refieren a organismos como el Parlamento y sus diferentes ministerios. Sus procesos son las actividades clave como las elecciones y los procedimientos legales, que deben ser vigilados para estar libres de corrupción y rendir cuentas ante el pueblo. El éxito de un país en el logro de esta norma se ha convertido en una medida clave de su credibilidad y respeto en el mundo” (ONU, s.f.).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Equidad 2. Participación 3. Pluralismo 4. Transparencia 5. Rendición de cuentas 6. Estado de derecho 7. Orientación al consenso 8. Responsividad 9. Eficiencia 10. Efectividad 11. Inclusión (UNESCAP, s.f.).
I. PNUD	<p>“Buena Gobernanza se define como los procesos y estructuras que guían las relaciones políticas y socioeconómicas” (Quadrat-I Elahi, 2009: 1170).</p> <p>“La buena gobernanza se refiere a los sistemas de gobierno que son capaces, sensibles, inclusivos y transparentes” (PNUD, 2011).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participación 2. Estado de derecho 3. Transparencia 4. Responsividad 5. Orientación al consenso 6. Equidad 7. Eficacia y eficiencia 8. Rendición de cuentas 9. Visión estratégica (PNUD, 1997: 14-15).
2. Comisión Europea	Sin una definición explícita.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apertura 2. Participación 3. Rendición de cuentas 4. Eficacia 5. Coherencia (Comisión Europea, 2001: 7).

Continúa...

Definiciones de buena gobernanza	Concepto	Principios de buena gobernanza
3. FMI	“La Buena Gobernanza se refiere a la gestión de gobierno de una manera que es esencialmente libre de abusos y corrupción, y con el debido respeto por el imperio de la ley” (FMI, 2007: 111).	Sin una definición explícita.
4. OCDE	“Es la optimización de los procesos y los arreglos institucionales a través de los cuales el gobierno desarrolla, implementa y entrega políticas, programas y servicios en beneficio de los ciudadanos y la sociedad. Es el aseguramiento de que los mecanismos de conducción del ciclo de la política en la formulación, implementación y monitoreo y evaluación están operando efectivamente, eficientemente y económicamente, y son apuntalados por principios generales de gobernanza como el Estado de derecho, la transparencia, la integridad y la rendición de cuentas” (OCDE, 2014: 13).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procesos presupuestarios racionales 2. Adecuadas políticas regulatorias 3. Centros de gobierno ágiles y estratégicos 4. Procesos de control interno efectivos (OCDE, 2014: 13).
5. Banco Mundial	<p>“La Buena Gobernanza es esencialmente la combinación de instituciones transparentes y responsables, habilidades fuertes y competencias, y una voluntad fundamental para hacer lo correcto. Esas son las cosas que permiten a un gobierno prestar servicios de manera eficiente” (Banco Mundial, 2007: 17).</p> <p>“Buena gobernanza consiste en un servicio público eficiente, un sistema judicial que es confiable y una administración que es responsable ante el público” (Banco Mundial, 1989: 2).</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gestión del sector público 2. Rendición de cuentas 3. Marco legal en favor del desarrollo 4. Transparencia y acceso a la información (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, 1999: 3).
6. IFAC	“La gobernanza se refiere a las estructuras y procesos de toma de decisiones, la rendición de cuentas, el control y el comportamiento por parte de la gerencias de las organizaciones” (IFAC, 2001: 7).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transparencia, 2. Integridad 3. Rendición de cuentas (IFAC, 2001: 7).

Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, si la interrogante de fondo de estos planteamientos es promover políticas con el potencial de mejorar la gobernanza de los países, claramente los factores antes expuestos pueden parecer limitativos o incompletos. Sin embargo, no hay que perder de vista que se trata de estándares mínimos, es decir, representan una serie de condiciones elementales aplicables a una variedad de contextos.

Aunado a lo anterior, es relevante considerar que su grado de generalidad obedece a que son propuestas de aplicación global. En este sentido, dichos sistemas están diseñados para ser adaptados a las realidades de los países; por tanto, se pueden añadir o eliminar componentes, así como modificar su peso relativo, siempre y cuando el propósito sea abonar al éxito de las organizaciones públicas y, por ende, al cumplimiento de las expectativas ciudadanas. Por ejemplo, el conocido estudio comparativo sobre los entornos de gobernanza de 175 países, realizado por Kaufman,

Kraay y Mastruzzi², está compuesto por casi 200 indicadores agrupados en seis dimensiones: libertad de expresión y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, Estado de derecho y control de la corrupción.

Ahora bien, inscrito en esta misma tendencia se encuentra el modelo de gobernanza desarrollado por la ASF, el cual recoge, en buena medida, las principales aportaciones de los organismos internacionales. Esta propuesta se desprende del Informe del “Estudio General sobre la Situación que Guarda la Gobernanza en el Sector Público Federal”, realizado en el marco de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014.

El propósito de dicho estudio fue analizar “los elementos que, desde el punto de vista de la ASF, conforman

² Véase *Worldwide Governance Indicators*. Recuperado de <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>.

en su conjunto los componentes clave de la gobernanza, de acuerdo con las mejores prácticas nacionales e internacionales que se han revisado (organismos multilaterales, internacionales, nacionales y del sector público y privado” (ASF, 2015:6). De acuerdo con dicho estudio, la gobernanza pública es

[el] conjunto de principios, procesos, estructuras, disposiciones formales y valores, que dirigen y controlan las actividades y el comportamiento institucional con la finalidad de que las instituciones públicas alcancen sus objetivos y metas de manera eficaz y eficiente, en apego al marco jurídico que regula su actuación y a los principios éticos y normas de conducta que deben imperar en la actuación del servicio público (ASF, 2015: 43).

Asimismo, la ASF desarrolló un modelo de gobernanza compuesto por los siguientes diez elementos:

1. Órgano de gobierno, Consejo de Administración o Titulares de las Organizaciones.
2. Planeación estratégica.
3. Ética e integridad.
4. Control Interno.
5. Administración de riesgos.
6. Auditoría interna.
7. Auditoría externa.
8. Comité de Auditoría.
9. Evaluación del desempeño.
10. Transparencia y rendición de cuentas.

Como es posible apreciar, los esquemas de gobernanza referidos, incluyendo el de la ASF, se caracterizan por su generalidad y énfasis en el fortalecimiento de las instituciones públicas. Es decir, estas propuestas conceptuales engloban diversos planteamientos relativos a la mejora de las capacidades del aparato estatal. Consecuentemente, no es posible afirmar que un modelo sea superior a otro, ni tampoco es posible sugerir cuál de todos constituye, o no, una opción viable para determinado contexto organizacional. En realidad se trata de diversas alternativas que ponen sobre la mesa una cuestión elemental: la necesidad de continuamente implementar medidas tendientes a corregir, modernizar y optimizar la estructura y funcionamiento del sector público.

Para cerrar este apartado es relevante recalcar que las diferentes modalidades conceptuales sobre la gobernanza que se han expuesto tienen una utilidad pragmática más que

teórica o heurística. Es decir, esta agenda de investigación forma parte de un movimiento internacional impulsado, en buena medida, por las organizaciones multilaterales preocupadas por el fortalecimiento de las instituciones públicas como una vía para alcanzar mejores niveles de desarrollo económico y social. Los modelos de gobernanza resumen una colección de políticas que han mostrado ser útiles para mejorar las capacidades de las dependencias del Estado; por tanto, éstos deben ser considerados como marcos de referencia generales para el análisis y desarrollo de estrategias de mejora del desempeño de las entidades públicas.

Fiscalización y gobernanza

Como se expuso en el apartado previo, desde la perspectiva de la ASF la gobernanza pública es el resultado de la conjunción de, al menos, diez elementos, los cuales constituyen requisitos fundamentales para el adecuado funcionamiento de las instituciones gubernamentales. Ahora bien, como resultado de la experiencia auditora de la ASF, se ha encontrado que de estas diez condiciones, las fallas en el control interno y la débil implantación de políticas de integridad tienen un vínculo estrecho con la recurrencia de observaciones de auditoría tanto en los tres Poderes de la Unión como en los tres ámbitos de gobierno. En un análisis que forma parte del Informe General correspondiente a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014³, justamente se encontró que dichos elementos constituyen dos de los principales factores explicativos de las observaciones derivadas de las 1 mil 659 auditorías practicadas en 2015.

Cabe señalar que la determinación de la correlación entre las problemáticas detectadas a través de la Fiscalización Superior y las deficiencias en el control interno y las políticas de integridad fue el resultado de la revisión cualitativa de cada uno de los informes de auditoría.

En primer lugar, este ejercicio se basó en la identificación de las principales áreas de la gestión gubernamental que presentan riesgos⁴, es decir, circunstancias que afectan

³ Recuperado de <<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/InformeGeneral/ig2014.pdf>>.

⁴ Durante la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014 se encontraron 11 riesgos principales: subejercicios, adquisiciones, contrataciones o inversiones que cumplen con la norma pero que no representan las mejores condiciones para el Estado; obra pública; participación de intermediarios en la dispersión del gasto público; diseño e implementación de la política para atender el problema público; servicios suministrados por particulares; programas públicos duplicados y sin coordinación; integración efectiva de la participación ciudadana en la gestión de los programas públicos, y revelación de pasivos y gastos.

o podrían afectar el correcto funcionamiento del aparato estatal en términos de legalidad, calidad, eficiencia, eficacia o transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, lo cual se manifiesta en la repetición de irregularidades.

Posteriormente, el equipo auditor llevó a cabo un análisis cualitativo de los informes de auditoría con el propósito de vincular sus hallazgos con las áreas de riesgo. Con esta actividad fue posible encontrar, por ejemplo, que los subejercicios y las fallas en los procesos de contratación y desarrollo de obra pública representan poco más de la tercera parte de los riesgos detectados en la Cuenta Pública 2014.

Por último, se realizó un segundo análisis cualitativo para determinar cuáles son los principales factores que explican las observaciones de auditoría vinculadas con las áreas de riesgo. Como ya se adelantaba previamente, el control interno y las políticas de integridad fueron las causas-raíz de la mayoría de los riesgos detectados.

El 83% de los riesgos vinculados con las auditorías correspondientes al Grupo Funcional Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Gobierno pueden explicarse, primordialmente, por las deficiencias de control interno e integridad. Asimismo, se encontró que en el caso del Gasto Federalizado, dichos factores aparecen en segundo lugar, puesto que en el primer puesto se encuentran las fallas en el diseño de la normativa que regula el funcionamiento y ámbito de actuación de los sujetos auditados.

Por último, es importante resaltar que, en esencia, este ejercicio tuvo como objetivo responder a un cuestionamiento que ha sido planteado con frecuencia: ¿por qué, a pesar de la labor de la ASF, año con año se presenta recurrencia de observaciones? Con los datos aportados a través del análisis de riesgos fue posible responder que, mientras no se generen mejores condiciones de gobernanza al interior de las instituciones públicas —especialmente en lo referente al control interno y la integridad— se seguirán reproduciendo problemáticas que deterioran significativamente su operación.

El control interno y la integridad

A continuación, de manera breve se analiza por qué, dentro del marco de gobernanza propuesto por la ASF, los sistemas de control interno y las políticas de integridad son concebidos como factores cruciales para la mejora de la gestión de los entes auditados.

En primer lugar, el control interno y la integridad, aunque puedan parecer conceptos separados, desde la perspectiva de la auditoría gubernamental, forman parte

de una misma idea: la importancia de la prevención de riesgos que puedan afectar el correcto funcionamiento de las instituciones públicas.

Para empezar, hay que señalar que, en esencia, el control interno es un proceso de carácter preventivo cuyo propósito es brindar una seguridad razonable de que las actividades organizacionales están encaminadas al logro de los objetivos y metas, así como garantizar el cumplimiento del marco jurídico aplicable y salvaguardar los recursos públicos.

Los sistemas de control interno funcionan como la estructura que engloba y da sentido a las actividades diarias de las organizaciones. Se trata de una serie de prácticas apuntadas por la alta dirección y que deben ser adoptadas de manera cotidiana por todo el personal. Dicho sistema se compone por actividades agrupadas en cinco niveles: ambiente de control, administración de riesgos, información y comunicación; actividades de control y supervisión. Estos elementos constituyen la estructura de gestión que permite reorientar la operación de las instituciones, en caso de que se llegaran a presentar riesgos en cuanto al cumplimiento de sus objetivos.

Por su parte, la integridad, vista desde el ámbito organizacional, se refiere al establecimiento de pautas de comportamiento organizacionales basadas, esencialmente, en principios emanados de las leyes, así como de la regulación interna de cada dependencia. Si bien es común asociar al concepto de integridad con la honestidad o rectitud de cada persona, cuando se habla de funcionarios públicos la integridad denota el apego a un determinado código de valores que incluye tanto principios de aplicación general, como legalidad y transparencia, como del orden particular, es decir, que son impuestos dada la naturaleza y condiciones que enmarcan el quehacer de cada institución.

Destacar la diferencia de la integridad en su dimensión individual y organizacional es crucial, ya que con frecuencia el término se suele relacionar, erróneamente, con una postura moral, cuando en realidad se trata de una herramienta de gestión de las entidades públicas. Por ejemplo, desde una visión general, el aceptar obsequios e intercambiar favores es una práctica socialmente aceptada y un aspecto positivo de la convivencia colectiva. En contraste, en una institución pública, el que los funcionarios reciban obsequios o sean objeto y promuevan otra clase de concesiones es una situación negativa que pone en riesgo el cumplimiento de sus responsabilidades.

Como puede observarse, la integridad es el resultado de políticas específicas —códigos de ética y conducta, detección de conflictos de interés, instauración de comités de

integridad, sistemas de sanción, etc.—, por lo que es necesario establecer procedimientos claros de implementación y monitoreo continuo para mantener vigente su contenido.

En conjunto, los sistemas de control interno y las políticas de integridad son la base para el buen desempeño de las instituciones, en la medida en que permiten que los funcionarios públicos interioricen que cada una de sus decisiones se desarrolla bajo la premisa de que existen controles formales para evitar desviaciones.

Si bien es cierto que no existe política pública que garantice de manera total que los funcionarios públicos se conducirán con apego a las normas y, por tanto, no es posible asegurar que no se presentarán fallas que perjudiquen la labor de las instituciones, también es cierto que la ausencia de controles formales y bien afianzados alienta la reproducción de actos irregulares.

La credibilidad y confianza en la acción y resultados de las instituciones públicas sólo pueden suceder si su actuación se basa en un conjunto de valores éticos —integridad— y cuando existen los mecanismos que permiten asegurar que cumplirán debidamente con sus respectivos mandatos —control interno—.

Conclusiones

El concepto de gobernanza ha dado lugar al desarrollo de diversos esquemas de gestión los cuales están centrados en el éxito de las organizaciones en términos de eficacia, eficiencia, transparencia y legalidad.

Para la ASF, la gobernanza pública implica un conjunto de prácticas de gestión y sistemas de valores que orientan el quehacer cotidiano de los miembros de una organización hacia el cumplimiento de sus metas y objetivos. Dentro de estos elementos destacan los sistemas de control interno y las políticas de integridad debido a que coadyuvan a que las acciones de los funcionarios públicos sean acordes con las expectativas de la sociedad.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2014). “Las dimensiones y los niveles de la gobernanza”, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 1(11): 11-36.
- ASF (2015). *Informe del Estudio General sobre la Situación que Guarda la Gobernanza en el Sector Público Federal*. Ciudad de México: ASF.
- Banco Mundial (1989). *África Subsahariana, de la crisis al desarrollo sustentable*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial (2007). *Strengthening the World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption?* Washington, D.C.: Banco Mundial. Recuperado de <http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/03/22/000020439_20070322090727/Rendered/PDF/390550replacement.pdf>.

Comisión Europea (2001). “La gobernanza europea: el libro blanco”, *El País*.

FMI (2007). *Manual of Fiscal Transparency*. Washington, D.C.: Fiscal Affairs Department.

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (1999). *Good Governance, an Overview*. Roma: Sexta Sesión del Comité Ejecutivo.

Frederickson, G. H. (2012). “Whatever Happened to Public Administration Governance, Governance Everywhere”. En Ferlie, E.; Lynn, L. y Pollit, C., *The Oxford Handbook of Public Management* (1-36). Oxford: Oxford University Press.

Hewitt, C. (1998). *Uses and Abuses of the Concept of Governance*. Oxford: UNESCO/Blackwell Publishers.

IFAC (2001). *Governance in the Public Sector: a Governing Body Perspective. International Public Sector Study*. Nueva York: IFAC.

OCDE (2014). *Partners for Good Governance: Mapping the Role of Supreme Audit Institutions*. París: OCDE.

PNUD (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. Nueva York: PNUD.

Qudrat-I Elahi, K. (2009). “UNDP on Good Governance”, *International Journal of Social Economics* 36(12).

Referencias electrónicas

ONU (s.f.). *Global Issues: Governance*. Recuperado de <<http://www.un.org/en/globalissues/governance/>>.

PNUD (2011). *Remarks by Helen Clark, Administrator of the United Nations Development Programme, at the Fourth United Nations Conference on the Least Developed Countries High Level Interactive Thematic Debate on Good Governance at All Levels*. Recuperado de <<http://www.np.undp.org/content/nepal/en/home/presscenter/speeches/2011/05/11/remarks-by-helen-clark-administrator-of-the-undp-at-fourth-united-nations-conference-on-the-least-developed-countries-at-high-level-interactive-thematic-debate-on-good-governance-at-all-levels.html>>.

UNESCAP (s.f.). *What is Good Governance?* Recuperado de <<http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>>.

Worldwide Governance Indicators. Recuperado de <<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>>.

Transparencia y derecho a la información pública en México. Avances, retos y perspectivas

José de Jesús Martínez Loredo*

En el presente trabajo hacemos un breve recorrido sobre los avances constitucionales que ha tenido a lo largo de los años *el derecho al acceso de información*, así como de las últimas reformas a las leyes general, federal y del estado de San Luis Potosí en la materia, en aras de evidenciar su proceso de armonización, y de los aspectos más destacados y evolutivos de la norma. Ello nos permite avizorar el futuro de la transparencia en México como alentador, lo que permitirá edificar una nueva relación entre la sociedad y el Estado, constituyendo la base para el establecimiento de un nuevo pacto de gobernabilidad en donde exista una renovada confianza entre las partes.

Con certeza podemos afirmar que uno de los avances democráticos más significativos y reivindicatorios para la sociedad y el sistema político mexicano en la última década, y cuyo futuro apunta a una transformación profunda de las relaciones entre la sociedad civil y los gobiernos, ha sido en materia de transparencia y acceso a la información pública, toda vez que el entramado legal e institucional ha evolucionado de manera efectiva para materializar un derecho irrenunciable para los mexicanos, cuyo ejercicio permite a su vez el cumplimiento de otros derechos.

La transparencia es un principio democrático que, como acertadamente señala Luis Carlos Ugalde, consiste

en mostrar los asuntos públicos; es decir, es la práctica de colocar la información en la “vitrina pública”. Es evidente que poner las acciones gubernamentales y el ejercicio de los presupuestos públicos a la vista de todos constituye una condición primordial para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción; de ahí la trascendencia de su evolución y fortalecimiento.

Reformas constitucionales

El derecho a la información y su garantía estatal se encuentran consagrados en el Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, su texto dista mucho del original publicado en 1917, retomado en sus términos de la ley fundamental de 1857, el cual no consideraba dicho derecho. A saber:

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público”¹.

La primera reforma al precepto en comento se dio en diciembre de 1977 en el contexto de la denominada Reforma Política, en donde se establecieron las primeras bases del derecho a la información, haciéndolo parte de las garantías individuales en los siguientes términos: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el

* Auditor Superior del estado de San Luis Potosí. Contador Público egresado de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y certificado por el Colegio de Contadores Públicos de San Luis Potosí.

¹ Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb1917.pdf>.

orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”².

En consecuencia, la primera interpretación de este mandato constitucional fue establecida por una tesis jurisprudencial cuyo sentido se recoge en el siguiente texto:

[...] con la adición al contenido original del artículo 6°, quedó también equilibrado con el derecho que tiene la sociedad a estar veraz y objetivamente informada, para evitar que haya manipulación. Así, el Estado asume la obligación de cuidar que la información que llega a la sociedad a través de los grandes medios masivos de comunicación, refleje la realidad [...] ello permitirá una participación informada para la solución de los grandes problemas nacionales.

Como resultado de esta primera reforma, el 12 de junio de 2002 entró en vigor la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, que estableció como principio rector la obligación de los órganos del Estado para poner a disposición de los ciudadanos la información para conocer las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados a las instituciones públicas. De manera histórica, se reconoce en la norma jurídica que la información en posesión de los órganos del Estado es pública, lo cual impide a los servidores públicos hacer uso discrecional de la misma o incluso ocultarla.

[...] esta ley supuso un paso significativo en la consolidación de la democracia mexicana, la modificación de la práctica secular del secreto administrativo como principio no escrito que orientaba el manejo de la información gubernamental, y sobre todo la construcción de los mecanismos institucionales de rendición de cuentas de los ciudadanos (López-Ayllón *et al.*, 2011).

El año 2007³ fue decisivo y fundamental para el derecho a la información, ya que en la reforma constitucional publicada el 20 de julio fue considerado como un derecho fundamental y se establecieron principios y bases generales en materia de transparencia para la Federación, los estados y el otrora Distrito Federal, en el ámbito de sus

² Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf>.

³ Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf>.

respectivas competencias para el ejercicio de este derecho. Más tarde, el 13 de noviembre, se adicionó el derecho de réplica, se establece el principio de máxima publicidad y se define expresamente lo que se entiende por sujetos obligados, información reservada y confidencial. Vale la pena mencionar que en ese año prácticamente todas las entidades federativas contaban ya con una Ley de Acceso a la Información.

La cuarta reforma al Artículo 6° constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2013⁴ y ordena que

[...] toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Así como las garantías que el Estado debe ofrecer en materia de radiodifusión y telecomunicaciones, el establecimiento de un organismo autónomo en la materia y la forma en que éste se deberá integrar.

Posteriormente, el 7 de febrero de 2014⁵ se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia, como pieza fundamental de la reforma política que formó parte de las denominadas *estratégicas* impulsadas por el Ejecutivo Federal y comprometidas desde el “Pacto por México”. Entre los aspectos más destacados de esta reforma se encuentran los siguientes:

1. Establece que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos

⁴ Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_208_11jun13.pdf>.

⁵ Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_215_07feb14.pdf>.

de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes.

2. Señala que se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece la Constitución.
3. Precisa que los sujetos obligados deberán preservar la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.
4. Crea un organismo autónomo, especializado e imparcial, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en los términos que establezca la ley, el cual contará con personalidad jurídica y patrimonio propios así como con plena autonomía técnica, de gestión, para proponer su proyecto de presupuesto y determinar su organización interna.
5. Dispone que el organismo autónomo tendrá competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. Asimismo, el organismo conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva de la información en los términos que establezca la ley. El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

El organismo se integrará por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, o en sus recesos, la Comisión Permanente del Congreso de la

Unión, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los Grupos Parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley.

6. Por lo que hace al nombramiento de los comisionados, prevé que éste podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

En lo que respecta al presidente, éste será designado por los propios comisionados mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

7. El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.
8. Faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales de los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información y el Ejecutivo Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales o violación a sus principios de actuación. Así como de las que se suscitaren entre los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información y el organismo autónomo denominado Banco de México, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales o violación a sus principios de actuación.
9. Señala como sujeto obligado para presentar acciones de inconstitucionalidad al instituto garante que establece el Artículo 6° de la Constitución en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en los

estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y el órgano garante de la Ciudad de México, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

10. Prevé que las Constituciones de las entidades federativas establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito estatal o municipal. Contarán con personalidad jurídica y patrimonio propio; así como con plena autonomía técnica, de gestión y capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y su organización interna.

Adicionalmente, es de señalar que el Artículo 2º Transitorio del Decreto constitucional en comento ordena que:

El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General del Artículo 6º de esta Constitución, así como las reformas que correspondan a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto.

La última reforma constitucional al mencionado artículo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016⁶, y ordena que el organismo autónomo en materia de transparencia será el organismo garante que

[...] tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad,

entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal, con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

Destaca también en la reforma citada en el párrafo inmediato anterior el mandato que señala que: “el organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten”. Así como la disposición de que éste deberá coordinar sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Lo anterior constituye un avance sustancial que fortalece las facultades de las instituciones estatales, principalmente la fiscalizadora, y eleva la rendición de cuentas a categoría constitucional como una obligación del Estado en la lucha contra la corrupción.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁷

Bajo el anterior orden de ideas, y como resultado de las reformas constitucionales, el 4 de mayo de 2015 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta ley de orden público y de observancia

⁶ Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_227_29ene16.pdf>.

⁷ Recuperado de <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP.pdf>>.

general en toda la República es reglamentaria del Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia y acceso a la información, y tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los tres Poderes de la Unión, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las entidades federativas y los municipios. Precisa además que toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública y accesible a cualquier persona.

La ley reglamentaria del Artículo 6° constitucional tiene entre sus objetivos distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas; establecer las bases mínimas que contendrán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información; así como procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio de dicho derecho, mediante procedimientos sencillos y expeditos; regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los organismos garantes; establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente; regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; establecer las bases de coordinación entre sus integrantes, así como los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que correspondan.

Una mención especial merecen los objetivos de esta citada ley, los cuales cumplen con una de las funciones más importantes de la norma jurídica para organizar la vida en sociedad: orientar la conducta para consolidar la democracia. De ahí que promueva, fomente y difunda la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región.

Entre los aspectos más destacados de la Ley General se encuentran:

- Prohíbe la clasificación como reservada de aquella información que esté relacionada con violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad.
- Estipula que en la aplicación e interpretación deberá prevalecer el principio de máxima publicidad conforme a lo dispuesto en la Ley Fundamental, en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como en las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
- Crea el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, y establece que contará con un Consejo Nacional, así como con un Secretario Ejecutivo.
- Establece que las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.
- Ordena que los organismos garantes serán autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, además de que contarán con un Consejo Consultivo, los cuales desarrollarán, administrarán, implementarán y pondrán en funcionamiento la Plataforma Nacional de Transparencia.
- Señala que cada sujeto obligado deberá constituir un Comité de Transparencia.
- Determina criterios para la clasificación y desclasificación de la información, así como el procedimiento de acceso a la información y los procedimientos para su impugnación correspondiente.
- Dispone que en caso de existir costos para la obtención de la información, éstos deberán pagarse de manera previa.
- Faculta a los organismos garantes a imponer al servidor público encargado de cumplir con la resolución o a los miembros de los fideicomisos o fondos públicos, sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral responsable, medidas de apremio, entre las que se encuentran amonestaciones y multas que no podrán ser cubiertas con recursos públicos.

- Faculta al Consejero Jurídico del Gobierno para interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que se establecen en el Capítulo IV denominado “Del Recurso de Revisión en materia de Seguridad Nacional”, en el presente Título, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional.
- Posibilita a los particulares impugnar las determinaciones o resoluciones de los organismos garantes ante el Poder Judicial de la Federación.

Además, es de precisar que la Ley General en la materia dicta con claridad nueve principios rectores a partir de los cuales deben regir su actuación los organismos garantes; de ellos, por su trascendencia, es oportuno hacer notar el de *Máxima Publicidad*, que refiere que toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática; el de *Eficacia*, consistente en la obligación de los organismos garantes para tutelar, de manera efectiva, el derecho de acceso a la información; y el de *Independencia*, entendida como la cualidad de los organismos garantes para actuar sin supeditarse a interés, autoridad o persona alguna.

Por otro lado, la ley en comento precisa que los organismos garantes, en el ámbito de sus atribuciones, deberán suplir cualquier deficiencia para garantizar el ejercicio del derecho humano de acceso a la información, el cual comprende: solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información. En esta tesitura, establece que en la generación, publicación y entrega de información se deberá garantizar que ésta sea accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna y que atienda las necesidades del derecho de acceso a la información de toda persona. Por lo que los sujetos obligados buscarán, en todo momento, que la información generada tenga un lenguaje sencillo para cualquier persona, y se procurará, en la medida de lo posible, su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas.

En este sentido, para evitar la discrecionalidad o interpretaciones sesgadas, la ley define como *Datos Abiertos* los datos digitales de carácter público que son accesibles en línea y que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos por cualquier interesado, a la vez que establece sus características, a saber: accesibles, integrales, gratuitos, no discriminatorios, oportunos, permanentes, primarios, legibles por máquinas, en formatos abiertos y de libre uso.

A mayor abundamiento, es de señalar que el ordenamiento general mandata que toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos de ley y de los tratados internacionales de los que México sea parte, por lo que sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

Será clasificada como información reservada aquella cuya publicación comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional, y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable; pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales; se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro sujeto de derecho internacional; pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas o instituciones financieras relacionadas con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional o incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal; pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones; obstruya la prevención o persecución de los delitos; la que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva; obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos; afecte los derechos del debido proceso; vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio; se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público; y la que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las disposiciones generales y las previstas en tratados internacionales.

Es importante no perder de vista que la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, así como la relacionada con actos de corrupción, no podrá clasificarse como reservada.

Ahora bien, la información reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años. Excepcionalmente, los sujetos obligados, con la aprobación

de su Comité de Transparencia, podrán ampliar el periodo de reserva hasta por un plazo de otros cinco años; es decir, podrá reservarse hasta por 10 años, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación mediante la aplicación de una prueba de daño.

La información podrá tener estatus de reservada por más de 10 años, es decir, agotados los dos periodos de cinco años, sólo en los casos en que la publicidad de la información pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales, ocasionando la destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico para la provisión de bienes o servicios públicos, o bien, ponga en riesgo a las instituciones o al sistema monetario y financiero del país, para lo cual el Comité de Transparencia respectivo deberá hacer la solicitud correspondiente al organismo garante competente, debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño y señalando el plazo de reserva por lo menos con tres meses de anticipación al vencimiento del periodo.

Para ser congruentes con el principio de transparencia, cada área del sujeto obligado elaborará, si fuera el caso, semestralmente un índice de los expedientes clasificados como reservados, y lo publicará en formatos abiertos al día siguiente de su elaboración. Este índice deberá contener el área que generó la información, el nombre del documento, especificar si se trata de una reserva completa o parcial, la fecha en que inicia y finaliza la reserva, su justificación, el plazo de reserva y, en su caso, las partes del documento que se reservan y si se encuentra en prórroga. Bajo ningún caso el índice será considerado como información reservada.

En lo que respecta a la información confidencial, es clasificada como tal la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable; a saber: los secretos bancarios, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos, así como aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello.

Para evitar actuaciones discrecionales o una falsa interpretación de la norma, la ley general establece con claridad que los sujetos obligados que se constituyan como:

- Fideicomitentes, fideicomisarios o fiduciarios en fideicomisos que involucren recursos públicos no podrán clasificar, por ese sólo supuesto, la información relativa al ejercicio de éstos, como secreto bancario o fiduciario.
- Usuarios o como institución bancaria en operaciones que involucren recursos públicos no podrán clasificar, por ese sólo supuesto, la información relativa al ejercicio de éstos, como secreto bancario.
- Contribuyentes o como autoridades en materia tributaria no podrán clasificar la información relativa al ejercicio de recursos públicos como secreto fiscal.

Destaca que para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información, excepto cuando la información se encuentre en registros o fuentes públicas, por ley tenga el carácter de pública, exista una orden judicial, por razones de seguridad nacional (el organismo garante deberá aplicar la prueba de interés público. Además, se deberá corroborar una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información), salubridad general o para proteger los derechos de terceros, y cuando se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de sus facultades.

Es evidente que la facilidad para ejercer el derecho humano de acceso a la información pública se relaciona estrechamente con sus costos, de ahí que se establezca en la norma general que la información deberá ser entregada sin costo, cuando implique la entrega de no más de 20 hojas simples; sin embargo, las unidades de transparencia podrán exceptuar el pago de reproducción y envío atendiendo las circunstancias socioeconómicas del solicitante. En caso de existir costos para obtener la información, deberán cubrirse de manera previa a la entrega y no podrán ser superiores a la suma del costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, el costo de envío y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda. Las

cuotas de los derechos aplicables deberán establecerse en la Ley Federal de Derechos, los cuales se publicarán en los sitios de Internet de los sujetos obligados; su determinación deberá considerar la facilidad del ejercicio del derecho y se fijará una cuenta bancaria única y exclusivamente para que el solicitante realice el pago íntegro del costo de la información que solicitó.

Es de señalar que la nueva norma general tuvo importantes avances en los recursos de revisión e inconformidad, a efecto de proteger de manera efectiva el derecho humano de acceso a la información pública y, desde luego, para garantizar el debido cumplimiento de los sujetos obligados al respecto. En este sentido, se estipula que el solicitante podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, de manera directa o por medios electrónicos, un recurso de revisión ante el organismo garante que corresponda o ante la Unidad de Transparencia que haya conocido de la solicitud. En el caso de que se interponga ante la Unidad de Transparencia, ésta deberá remitir el recurso de revisión al organismo garante que corresponda a más tardar al día siguiente de haberlo recibido.

Por lo que hace al recurso de revisión, éste procederá en contra de la clasificación de la información, la declaración de inexistencia de información, la declaración de incompetencia por el sujeto obligado; la entrega de información incompleta, la entrega de información que no corresponda con lo solicitado; la falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley; la notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado; la entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante; los costos o tiempos de entrega de la información; la falta de trámite a una solicitud; la negativa a permitir la consulta directa de la información; la falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o la orientación a un trámite específico.

Ahora bien, la respuesta que se dé a los sujetos obligados, derivada de la resolución a un recurso de revisión que proceda por declaración de incompetencia, la falta de respuesta, la entrega en un formato incomprensible, costos, tiempos, falta de trámite de una solicitud o la negativa a permitir la consulta directa, será susceptible de ser impugnada de nueva cuenta mediante recurso de revisión, ante el organismo garante correspondiente. Es de destacar que en ningún caso será necesario que el particular ratifique el recurso de revisión interpuesto.

Se precisa que el organismo garante, al resolver el recurso de revisión, deberá aplicar una prueba de interés público con base en elementos de idoneidad (legitimidad del derecho adoptado como preferente, que sea el adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido o apto para conseguir el fin pretendido); necesidad (falta de un medio alternativo menos lesivo a la apertura de la información, para satisfacer el interés público); y proporcionalidad (equilibrio entre perjuicio y beneficio a favor del interés público, a fin de que la decisión tomada represente un beneficio mayor al perjuicio que podría causar a la población).

Queda establecido con absoluta claridad que las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Únicamente el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, y sólo en el caso en que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional. Asimismo, los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los organismos garantes ante el Poder Judicial de la Federación.

En cuanto a las resoluciones a los recursos de revisión de los organismos garantes de las entidades federativas, los particulares podrán optar por acudir ante el instituto o ante el Poder Judicial de la Federación. De tal suerte que el recurso de inconformidad procede contra las resoluciones emitidas por los organismos garantes de las entidades federativas que confirmen o modifiquen la clasificación de la información, o confirmen la inexistencia o negativa de la información. Se entenderá como negativa de acceso a la información la falta de resolución de los organismos garantes de las entidades federativas dentro del plazo previsto para ello.

Para evitar cualquier acción discrecional, se estableció que el recurso de inconformidad deberá presentarse dentro de los 15 días posteriores a que se tuvo conocimiento de la resolución o que se venza el plazo para que fuera emitido, mediante el sistema electrónico que al efecto establezca el instituto, o por escrito, ante el instituto o el organismo garante que hubiere emitido la resolución. En caso de presentarse recurso de inconformidad por escrito ante el organismo garante de la entidad federativa, éste deberá hacerlo del conocimiento del instituto al día siguiente de su recepción, acompañándolo con la resolución impugnada, a través de la plataforma nacional. Independientemente de la vía a través de la cual sea interpuesto el recurso de inconformidad, el expediente respectivo deberá obrar en la plataforma nacional.

Se faculta, además, al pleno del instituto, cuando así lo apruebe la mayoría de sus comisionados, de oficio o a petición de los organismos garantes, para ejercer la facultad de atracción y conocer de aquellos recursos de revisión pendientes de resolución que por su interés y trascendencia así lo ameriten. El instituto establecerá mecanismos que le permitan identificar los recursos de revisión presentados ante los organismos garantes que conlleven un interés y trascendencia para ser conocidos. Los recurrentes podrán hacer del conocimiento del instituto la existencia de recursos de revisión que de oficio podría conocer.

Dicha facultad de atracción se ejercerá cuando se efectúe de oficio (lo aprueben la mayoría de los comisionados del pleno) o a petición de atracción sea formulada por el organismo garante de la entidad federativa. En congruencia, la resolución del instituto será definitiva e inatacable para el organismo garante y para el sujeto obligado de que se trate, y los particulares en todo momento podrán impugnar las resoluciones del instituto ante el Poder Judicial de la Federación.

El transitorio Quinto de la ley general estableció que el Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta ley. Transcurrido dicho plazo, el instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente ley, en razón de lo cual el 9 de mayo de 2016 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁸

Con la expedición de la Ley Federal no sólo se da cumplimiento a los instrumentos internacionales de los que México es parte y al mandato constitucional, sino que se objetiva lo ordenado en la ley general en la materia, posibilitando el efectivo ejercicio del derecho.

La norma federal tiene por objeto garantizar el derecho de acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados (cualquier autoridad, entidad, órgano y

organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad) y armoniza el mandato federal al general.

Deja en claro que el derecho humano de acceso a la información comprenderá solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información; y amplía las obligaciones de los sujetos obligados, en el ámbito federal, estableciendo que deberán poner a disposición de la ciudadanía toda la información que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, y deberá mantener actualizada esta información en sus respectivos medios electrónicos.

Señala que la generación, publicación y entrega de información deberá ser accesible, confiable, verificable, veraz, oportuna, y que atenderá las necesidades del derecho humano de acceso a la información. Además, los sujetos obligados tendrán la obligación de que la información generada tenga un lenguaje sencillo, y procurarán su accesibilidad y traducción a lenguas indígenas, implementando obligaciones positivas del Estado mexicano para satisfacer cabalmente el contenido normativo del derecho en cuestión.

Ordena la integración, el funcionamiento y las atribuciones del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y se indican las facultades y obligaciones de los comisionados del mismo. De igual forma, se definen las atribuciones del Pleno, el Consejo Consultivo, el Órgano Interno de Control y de la Secretaría Técnica del Pleno, así como de los procedimientos para las excusas, impedimentos, remoción y licencias.

Puntualiza que los sujetos obligados deberán conformar una Unidad de Transparencia o Comité de Transparencia, principalmente para coordinar y supervisar los procedimientos y asegurar la mayor eficacia en la gestión de las solicitudes en materia de acceso a la información, y confirmar, modificar o revocar las determinaciones de plazo de respuesta, clasificación de información e incompetencia.

Instaura los mecanismos para la verificación de las obligaciones en materia de transparencia a cargo de instituto, así como el proceso de denuncia por incumplimiento de las mismas; precisa los criterios para la clasificación de la información reservada conforme a un análisis casuístico, mediante la aplicación de la prueba de daño.

Señala también los motivos por los que los documentos reservados podrán ser desclasificados. Por ejemplo, cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasi-

⁸ Recuperado de <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP.pdf>>.

ficación, expire el plazo de clasificación, exista resolución de autoridad competente que determine que prevalece el interés público sobre la reserva de la información, o cuando el Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación. Y precisa los elementos que clasifican la información como reservada.

Establece que el INAI rendirá anualmente, dentro de la segunda quincena del mes de enero, un informe público al Senado de la República y a la Cámara de Diputados sobre la evaluación general en materia de acceso a la información pública en el país, lo cual constituye un elemento fundamental que permitirá, por un lado, tener un panorama claro sobre la realidad del país en la materia, instrumentando acciones encaminadas a fortalecer la accesibilidad del derecho, y, por otro, verificar un elemento sustancial de nuestro sistema democrático, como el control parlamentario, para conservar el equilibrio entre los poderes del Estado.

En esta tesitura la norma federal regula los recursos de revisión ante el INAI (cuyas resoluciones tendrán carácter vinculatorio, definitivo e inatacable), aquéllos en materia de seguridad y los de asuntos jurisdiccionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, e indica los tipos de sanciones que serán aplicables en la materia. El INAI podrá imponer a los sujetos obligados amonestación pública o una multa de entre 150 y hasta 1,500 veces la Unidad de Medida y Actualización general vigente. En caso de incumplimiento de obligaciones de los sujetos obligados, el instituto denunciará ante las autoridades competentes para que determinen la sanción y podrá sancionar con multas los casos que sean de su competencia.

Es importante destacar diversos elementos que se encuentran dentro de sus disposiciones transitorias, particularmente porque al cierre del presente trabajo, aunque se encuentran en los términos de ley, están aún pendientes, a saber:

- ✓ Los sujetos obligados correspondientes deberán tramitar, expedir o modificar su normatividad interna a más tardar dentro de los 12 meses siguientes a la entrada en vigor de esta ley. Además, la designación de los consejeros que integrarán el Consejo Consultivo del instituto se realizará a más tardar dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de la ley.
- ✓ Para asegurar la renovación escalonada de los consejeros en los primeros nombramientos, el Senado de la República designará consejeros de transición por un término menor al de siete años establecido en la Ley

General y en esta ley, sin posibilidad de ser ratificados para un segundo periodo, y así lograr con posterioridad la sustitución anual de los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, de conformidad con los siguientes plazos:

- a) Nombrará a dos consejeros que serán sustituidos el 1° de septiembre de 2017.
- b) Nombrará a dos consejeros que serán sustituidos el 1° de septiembre de 2018.
- c) Nombrará a dos consejeros que serán sustituidos el 1° de septiembre de 2019.
- d) Nombrará a dos consejeros que serán sustituidos el 1° de septiembre de 2020.
- e) Nombrará a dos consejeros que serán sustituidos el 1° de septiembre de 2021.

Los consejeros que sustituyan a los mencionados en el párrafo anterior deberán ser designados por un periodo de siete años, con la posibilidad de ser ratificados para un segundo periodo, de conformidad con el procedimiento que al respecto disponga el Senado de la República.

El Pleno del INAI deberá de aprobar, en un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la ley, los correspondientes lineamientos que regularán la forma, términos y plazos para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por los sujetos obligados y las personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos federales o realizan actos de autoridad. Dichas obligaciones se incorporarán en la Plataforma Nacional de Transparencia.

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado de San Luis Potosí⁹

El 4 de mayo de 2016, dentro del plazo constitucional, fue aprobada por el Congreso estatal la nueva Ley de Transparencia para el estado de San Luis Potosí, con 23 votos a favor y tres en contra, y promulgada en la misma fecha. Como se establece en la exposición de motivos publicada en el periódico oficial del gobierno del estado, la ley en comento constituye una herramienta efectiva que impulsa el derecho de acceso a la información en la entidad, lo cual

⁹ Recuperado de <https://drive.google.com/file/d/0B4uOB8f5mSI_dW02RXpqhHdsWjA/view?pref=2&pli=1>.

contribuye a la construcción de una sociedad cada vez más interesada en el escrutinio de los asuntos públicos.

En esta nueva ley se establecen y adecuan los criterios señalados en la Ley General, incorporando los aspectos mínimos para la protección del derecho al acceso a la información, así como de las obligaciones que señala en materia de transparencia, con el objetivo de homologar con la Federación y los estados las reglas, principios, bases, procedimientos y mecanismos en el ejercicio del derecho humano que se norma, y con ello lograr que sea igual para todos, esto sin dejar de lado que, sujetándose a las reglas mínimas que establece el ordenamiento general de transparencia, la nueva norma no se aparta de atender los aspectos propios de la realidad social del Estado, adecuándola, pero nunca reduciendo sus postulados.

Conforme al mandato del Artículo 1º, la ley de referencia es de orden público y de observancia general en San Luis Potosí. Es un ordenamiento reglamentario de la Fracción III del Artículo 17 de la Constitución Política del Estado, y su contenido contempla lo dispuesto en el Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo objeto es transparentar el ejercicio de la función pública y establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar a toda persona el derecho humano de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, organismos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal.

Es de señalar, de manera particular, la voluntad del constituyente para acatar lo dispuesto por la Norma Suprema y General, al establecer con toda precisión en la última parte del Artículo 1º que en lo no previsto en la ley se aplicarán de manera supletoria lo ordenado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los lineamientos que determine el Sistema Nacional de Transparencia, la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de San Luis Potosí, y demás disposiciones relacionadas con el derecho de acceso a la información y la protección de datos personales. Lo anterior deja en claro

la voluntad manifiesta de que la ley de manera alguna es limitativa, que está a lo dispuesto o lo que establecen las de mayor jerarquía, por lo que el ejercicio de homologación es un acto de congruencia jurídica que implica la apertura a los más altos y elevados principios democráticos, así como el pleno acogimiento a los derechos fundamentales.

Entre los aspectos más destacados de la norma estatal, podemos señalar los siguientes:

1. Homologa el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como las obligaciones de los sujetos obligados en la materia.
2. Amplía y establece con claridad el catálogo de sujetos obligados tanto en el ámbito estatal como municipal.
3. Puntualiza los principios a partir de los cuales se regirá la Comisión Estatal de Garantía y Acceso a la Información Pública (Cegaip).
4. Amplía las funciones y mecanismos de los comités y unidades de transparencia de los sujetos obligados, y adiciona con el mismo carácter al Consejo Consultivo de la Cegaip, integrado por consejeros honoríficos con amplias facultades de opinión.
5. Establece que la Cegaip se adaptará y coordinará en lo relativo a la Plataforma Nacional de Transparencia a efecto de cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la ley y demás normatividad aplicable para los sujetos obligados y organismos garantes, de conformidad con el marco normativo que establezca el Sistema Nacional.
6. Prevé que las primeras 20 copias de cualquier solicitud de información tienen que ser gratuitas para el solicitante. Pasando este límite, sólo se puede cobrar lo relativo al costo de los materiales utilizados sin que exista en ello ánimo de lucro.
7. Incorpora un título para el fomento de la cultura de transparencia y apertura gubernamental, donde se establece que los sujetos obligados deberán cooperar con los organismos garantes competentes para capacitar y actualizar, de forma permanente, a todos sus servidores públicos; además, señala que la Cegaip deberá promover, en colaboración con instituciones educativas y culturales del sector público o privado, actividades sobre la materia, así como colaborar con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil, en la implementación de mecanismos para la instrumentación de apertura gubernamental.
8. Prevé disposiciones para la clasificación y desclasificación de la información pública.

9. Establece procedimientos de impugnación, un recurso de revisión, medidas de apremio y sanciones que podrá aplicar la Cegaip, para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones.

En suma, dicta mecanismos efectivos en favor de la sociedad y el derecho humano de acceso a la información, constituyendo una nueva relación entre los órganos garantes federal y estatal, y entre éstos y los sujetos obligados.

Como lo reconoció la opinión pública¹⁰, incluye de manera inédita el concepto de “gobierno abierto”, refiriendo que toda la estructura, programas y acciones, de todos los niveles de las diferentes autoridades, deben estar abiertos a la participación ciudadana directa, dando con ello prioridad siempre al derecho ciudadano bajo el principio de máxima publicidad, lo cual otorga certeza jurídica. De igual forma, destaca el concepto de “datos abiertos”, el cual contrarresta prácticas de opacidad de las autoridades. San Luis Potosí ha quedado ya incluido dentro de la Plataforma Nacional de Transparencia, y se convierte en el primer estado que prevé la posibilidad de requerir a los funcionarios públicos y representantes populares presentar sus declaraciones patrimonial, de intereses y fiscal, recogiendo el espíritu de la iniciativa ciudadana denominada “tres de tres”, aunque se deja a criterio discrecional su publicación.

Conclusiones

La obligación de los entes públicos de los tres poderes y niveles de gobierno, de los servidores públicos y de todo aquel que ejerza recursos públicos para transparentar la información pública, así como el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, constituye un vínculo indisoluble que permite concretar la convicción democrática de que el régimen debe contar con instrumentos adecuados que le permitan ejercer un adecuado control del ejercicio gubernamental.

De ahí que el constituyente haya expresado con verdad, en el dictamen que dio vida a la norma federal en la materia, que:

[...] la interpretación sistémica de los principios en materia de transparencia, la sujeción a criterios, determinaciones y opiniones de los organismos nacionales e internacionales en la materia y la aplicación e interpretación

¹⁰ Recuperado de <<http://lajornadasanluis.com.mx/destacada/congreso-aprueba-la-nueva-ley-transparencia-san-luis-potosi/>>.

prevaleciente del principio de máxima publicidad, aclaran que el alcance dado al derecho humano de acceso a la información pública cumple cabalmente con el propósito de ser un medio para que los ciudadanos conozcan el ejercicio cotidiano del actuar de los servidores públicos, posibilitando su participación en la consolidación del régimen democrático, social y constitucional en el que los sujetos obligados del ámbito federal no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen en un ejercicio abierto de la función pública¹¹.

Las bondades de contar con un marco jurídico e institucional adecuado resultan innumerables, ya que este entramado comprende desde la orientación de la conducta, que conlleva impulsar una cultura de la legalidad, la transparencia, la honestidad y la eficiencia en el manejo de los asuntos públicos y los recursos que pertenecen al pueblo de México, hasta la sanción a quien actúe por encima de la ley.

En este sentido, no podemos entender la transparencia desvinculada de la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades. Los tres elementos son herramientas esenciales de la democracia y la lucha contra la corrupción.

Por tanto, la transparencia se vinculó con la rendición de cuentas de forma tal que se implica la responsabilidad de los funcionarios públicos así como la cultura democrática de los ciudadanos que hagan valer su responsabilidad de manera adecuada, al mismo tiempo que se espera un actuar ético por parte de los funcionarios (Merino, 2005).

A decir de Merino, el principio de transparencia presume un:

[...] cambio de fondo en las formas de procesar las decisiones públicas, desde el momento en que los funcionarios saben que cualquier documento que firmen o incluso cualquier afirmación que hagan en una reunión formal de trabajo puede ser pública. Nunca será lo mismo operar bajo condiciones más o menos protegidas por el sigilo y eventualmente explicar o justificar los resultados de una decisión ya tomada, que abrir el proceso completo desde un principio (Merino, 2005: 10).

¹¹ *Gaceta Parlamentaria*, año XIX, número 4503-III, Palacio Legislativo de San Lázaro, jueves 7 de abril de 2016, anexo III. Declaratoria de publicidad del dictamen de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción, con proyecto de decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El acceso a la información es un instrumento para asegurar que los funcionarios públicos estén vigilados, y se relaciona con la transparencia en tanto que ésta es considerada una estrategia organizacional para limitar a los funcionarios a llevar a cabo actos de corrupción. De acuerdo con Mauricio Merino, la transparencia es una política pública que debe contener los siguientes puntos:

- a) La existencia de un marco jurídico destinado a garantizar el acceso a la información pública;
- b) un conjunto de obligaciones de información por parte de los funcionarios y las organizaciones públicas que ejercen poder político;
- c) un sistema definido en las leyes para garantizar que efectivamente los ciudadanos puedan acceder a la información pública;
- d) un sistema para sancionar a los funcionarios que no rindan cuentas, al menos en términos de la información que manejan; y
- e) ciudadanos y organizaciones sociales interesadas en obtener información pública (5).

Por consiguiente, si tomamos como referencia los contenidos esenciales que señala el citado autor, podemos afirmar que 2016 ha sido un parteaguas en la vida democrática de México, toda vez que la garantía del derecho humano de acceder a la información pública cada día se convierte en una realidad, ya que sus posibilidades están manifiestas al contar con un marco jurídico e institucional sólido cuya tendencia es fortalecerse aún más, dejando sin cabida lagunas o dobles interpretaciones.

El futuro de la transparencia en México se torna alentador, pues un marco normativo e institucional eficaz necesariamente habrá de desembocar en una real exigencia de responsabilidades, así como en la garantía de que los ciudadanos no sólo tengan acceso a la información pública, sino que además utilicen esta información para ejercer su poder público por medio de un control democrático sobre cómo y en qué se están gastando los recursos públicos, así como sobre el desempeño de sus representantes populares y gobernantes.

Lo anterior edificará una nueva relación transparente entre la sociedad y el Estado que puede constituir la base para el establecimiento de un nuevo pacto de gobernabilidad en donde exista una renovada confianza entre las partes.

De igual forma, contar con un sistema nacional de transparencia ayudará a tener procesos documentados que permitan una mejor toma de decisiones, tanto del personal político para reducir ineficiencias, como de la ciudadanía para ejercer su derecho al sufragio con mayores elementos.

Resulta evidente que contar con información pública fidedigna y oportuna constituye una condición básica para el ejercicio no sólo del derecho de acceso a la información, sino de otros derechos fundamentales; además, representa un medio eficaz para combatir los actos corruptos. En otras palabras, la transparencia inhibe y contrarresta el ejercicio arbitrario de los funcionarios y de quienes ejercen recursos públicos, al tiempo que le otorga a la ciudadanía un mayor control de la República en tanto “cosa pública”.

La transparencia es un tema transversal que atraviesa todos los planos de la vida política, social y económica, constituyendo uno de los principios éticos de mayor relevancia para la convivencia y el orden social.

En este nuevo paradigma en que se cimienta en nuestros días la transparencia y, por ende, la democracia, ni los documentos ni las acciones u omisiones ni los recursos son o pueden ser discrecionales ni estar por encima de la ley. Por tanto, se debe tener la seguridad de que habrá sanciones jurídicas sobre quienes actúen al margen de la norma.

Sabremos que las cosas están funcionando y que todo está cambiando cuando la percepción ciudadana y la realidad sean diferentes. Por hoy, de acuerdo con los resultados de la Tercera Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2015, publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)¹², nueve de cada 10 mexicanos piensan que la corrupción es una práctica frecuente. La inseguridad y la delincuencia son percibidas como el problema más importante, seguido del de la corrupción con 50.9%.

Confío que en un futuro no muy lejano la ley y la integridad pública caminen de la mano con la civilidad ciudadana.

Referencias

- López-Ayllón, S. et al. (2011). *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. México: Pie de México/Auditoría Superior de la Federación/Centro de Investigación y Docencia Económica/Red para la Rendición de Cuentas.
- Merino, M. (2005). “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México”. CIDE, núm. 169. Agosto. Recuperado de <<http://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/bibliografia-modulo3/Comparac-Merino.pdf>>.

¹² Recuperado de <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2015/default.aspx>>.

Implementación de la armonización contable gubernamental en México

José Armando Plata Sandoval*

El presente artículo, tiene como finalidad dar un panorama general del proceso de armonización contable que se vive en nuestro país. Es por esto, que para su desarrollo se parte desde conceptos básicos históricos, teóricos y contextuales que son trascendentales, y cómo es que se presenta su evolución, misma que se ha visto influenciada por diversos actores del sector gubernamental, en busca de enriquecimiento y acuerdos que sirvan como puntos de partida hacia el fortalecimiento institucional que brinda una efectiva armonización contable.

Una de las principales problemáticas que enfrentó nuestro país fue que la contabilidad del sector gubernamental no contaba con atributos que permitieran su comparabilidad, debido principalmente a la divergencia de términos, metodologías, criterios y formatos de presentación para cada uno de los diversos entes públicos; esta situación tenía repercusión en materia de transparencia y rendición de cuentas.

El doctor John M. Ackerman, en su libro *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*, ha propuesto entender a la rendición de cuentas como “un proceso pro-activo por

medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes”¹. Es decir, es la obligación que tienen los administradores de los recursos públicos en cuanto a informar sobre su ejercicio, comparándolos contra los resultados previstos en los planes, programas y presupuestos.

Por otro lado, la transparencia es concebida como una condición necesaria, mas no suficiente, para que los gobiernos sean imputados por sus acciones, es decir, que la responsabilidad pública les pueda ser atribuida².

¹ <https://books.google.com.mx/books/about/M%C3%A1s_all%C3%A1_del_acceso_a_la_informaci%C3%B3n.html?id=DDt2q46WenlC&redir_esc=y>.

² <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/tlai18.pdf>>.

Antecedentes de la armonización contable gubernamental

La administración pública se vio en la necesidad de transitar por diversos modelos y tendencias para propiciar una mejora en su desempeño, así como el alcance de objetivos y la eficiencia de sus acciones; para lo cual, el 20 de agosto de 2003, el presidente de la República, Vicente Fox Quesada, y los 32 titulares de las entidades federativas de nuestro país emitieron la “Declaración de Cuatro Ciénegas, Coahuila”.

El día 28 de octubre del mismo año, en Palacio Nacional se llevó a cabo la convocatoria de la Primera Convención Nacional Hacendaria, que gozó de la participación del presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, del presidente de la Cámara de Diputados, del presidente del

* Auditor Superior del Estado de Coahuila. Maestro en Gestión Pública Aplicada, egresado del Tecnológico de Monterrey.

Senado, los gobernadores de los estados de la República y el jefe de gobierno del Distrito Federal, los integrantes de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras del Congreso de la Unión, el presidente del Consejo Directivo de la Conferencia Mexicana de Congresos y Legisladores Estatales; y de los presidentes de las organizaciones que conforman la Conferencia Nacional de Municipios de México.

En dicha convención se dieron a conocer una serie de propuestas relacionadas con la contabilidad gubernamental, entre las cuales destacan:

- La vinculación integral del proceso planeación-programación-presupuesto-evaluación de resultados.
- La gestión orientada a resultados.
- La medición del desempeño.
- La planeación estratégica multianual.
- La modernización de sistemas, destacando principalmente los relativos a contabilidad y presupuestos, pensiones, catastro y recaudación.
- La armonización contable y presupuestal.
- El avance hacia un sistema nacional de información hacendaria en línea.

Asimismo, para lograr coadyuvar en el impulso de un desarrollo económico más dinámico y justo, la Convención Nacional Hacendaria estableció una serie de principios, de entre los cuales destacan, por su relación con el tema, los siguientes:

- *Integralidad*: que incluya a los tres ámbitos de gobierno y las distintas fases de la hacienda pública (ingreso, gasto, deuda y patrimonio).
- *Congruencia*: coherencia con el orden constitucional y el Sistema de Planeación Democrática, mismos que definen los objetivos y el marco general de la política económica nacional.
- *Equidad*: observando el equilibrio y la autonomía entre y de los Poderes de la Unión.
- *Gradualidad*: la profundidad de los cambios potenciales es de tal magnitud y complejidad que se requerirá de un plazo de transición.
- *Subsidiariedad*: las reformas que se propongan deberán otorgar a estados y municipios las facultades y recursos necesarios para que sean ellos, en principio, quienes ejerzan las facultades de las que son titulares.

Es así que, mediante una propuesta de reforma integral a la Hacienda Pública se logró introducir un elemento por demás innovador, mismo que vino a mejorar la transparencia con la que los tres niveles de gobierno elaboraban su información financiera, presupuestaria y patrimonial: la armonización contable nacional.

Esta se llevó a cabo con la reforma al artículo 73, en el que se señalan las facultades del Congreso, específicamente en la fracción XXVIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), publicada el día 7 de mayo de 2008, donde se estable que:

Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.

Dicha reforma se materializó en la publicación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental el 31 de diciembre de 2008, misma que tiene por objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera de los entes públicos, con el fin de lograr su adecuada armonización, siendo de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, los estados y el Distrito Federal; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; las entidades de la administración pública paraestatal, ya sean federales, estatales o municipales, y los órganos autónomos federales y estatales.

Ley General de Contabilidad Gubernamental y Normatividad emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable

La Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) ha estado vigente desde el año 2009. Durante dicho periodo, ha sufrido un total de cuatro reformas; la primera y más significativa se dio el 12 de noviembre de 2012; posteriormente, el 9 de diciembre de 2013, el 30 de diciembre de 2015 y 27 de abril de 2016.

De acuerdo con el sexto arábigo de la LGCG, el CONAC es el órgano competente para emitir normativa en materia contable y es el coordinador de la armonización contable. Al día de hoy, este consejo ha emitido más de ochenta acuerdos normativos, entre los cuales se encuentran:

- Postulados básicos de contabilidad gubernamental.
- Marco conceptual de contabilidad gubernamental.
- Plan de cuentas.
- Normas de patrimonio.
- Clasificaciones presupuestales.
- Normas para presentación de estados financieros.
- Normas de consolidación.
- Difusión de la información financiera gubernamental.
- Reglas de registro.
- Normas de evaluación al desempeño.

Situación actual de la armonización contable gubernamental

Contabilidad gubernamental como política pública

En materia de gestión pública, transparencia y rendición de cuentas, la Ley General de Contabilidad Gubernamental representa en sí misma una política de gran envergadura en abono de estas materias.

Este instrumento jurídico se diseñó bajo la visión de una armonización progresiva y contiene los siguientes horizontes:

- Decreto LGCG 2008: gobiernos federal y estatales en 2011 y municipales en 2012.
- Decreto LGCG 2012: gobiernos federal y estatales en 2013, y municipales en diciembre de 2014.
- Acuerdo 1: gobiernos federal y estatales en el año en 2014, y municipales en 2015.

En los tres casos, los periodos de transición ya se cumplieron, por lo que las entidades públicas y sus funcionarios deberán hacerse responsables de los rezagos existentes ante la ciudadanía y ante las instancias competentes.

Acciones para lograr la armonización contable

Consideramos que para lograr una adecuada contabilidad gubernamental es fundamental contar con:

- Capacitación a los servidores públicos.
- Seguimiento por parte de los consejos estatales
- Constante actualización de los sistemas de contabilidad gubernamental.

Capacitación

La capacitación de los servidores públicos ha sido la base para lograr la adopción del marco normativo del CONAC y de las mejoras que se han emitido paulatinamente; asimismo, ha servido para sostener los avances alcanzados frente a los cambios de administración. Tan sólo en el año 2015, se tuvieron cambios de administraciones en nueve entidades federativas y en 1,009 municipios³; mientras que en 2015 se elegirán 12 mandatarios estatales y 967 administraciones municipales⁴.

Seguimiento de los Consejos Estatales

Acorde con la reforma al artículo 10 BIS de la LGCG, el CONAC emitió las Reglas de Operación de los Consejos de Armonización Contable de las Entidades Federativas. De acuerdo con dichas disposiciones, se contará con un mecanismo de constante seguimiento por parte de los consejos estatales y evaluación de la información.

Con la publicación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios el pasado 27 de abril de 2016, cobra mayor importancia el cumplimiento de la LGCG; en el artículo 10, fracción IX de la Ley en materia de disciplina financiera se establece que para la inscripción de los financiamientos y obligaciones en el registro público único se deberá contar, entre otros requisitos, con la opinión de la EFSL sobre si los entes públicos han publicado su información financiera de acuerdo con la LGCG y la normativa emitida por el CONAC.

Constante actualización de los sistemas de contabilidad gubernamental

De acuerdo con los artículos 17 y 19 de la LGCG, los entes públicos son responsables de contar con un sistema informático que cumpla con los requerimientos de la LGCG; en

³ <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-ProcesosElecttorales/Calendario-Docs/ISU_Cal_Elect-2015.pdf>.

⁴ <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-ProcesosElecttorales/Calendario-Docs/Mapa_PE2015-2016.pdf>.

este sentido, no es responsabilidad del proveedor de servicios informáticos, sino de cada entidad pública asegurarse de que: 1. Su sistema informático (desarrollo propio) cumpla con los requerimientos de la LGCG, o 2. Que el sistema informático (desarrollo adquirido de tercero) cumpla con las expectativas de operatividad y de cumplimiento de la LGCG.

No es un tema fácil, pero sí es indispensable que estos sistemas faciliten al ente público el registro y administración de la información, así como la posibilidad de que éstos puedan ser fácilmente adaptables a posteriores emisiones normativas.

Grandes retos de la armonización contable

Ciertos objetivos de la Ley, como el registro y control integral del patrimonio, la construcción de indicadores y su correspondiente evaluación de desempeño, demandan de los gobiernos una alta capacidad administrativa, aspecto cuyo desarrollo necesita más énfasis en las agendas públicas.

Registro y control integral del patrimonio

El reto en el ámbito patrimonial es que las entidades públicas incorporen todos sus bienes en el patrimonio y mantengan actualizados los valores de acuerdo con las reglas de depreciación, deterioro y amortización; y que esta información pueda reflejarse adecuadamente en los registros del plan de cuentas y en los clasificadores de bienes armonizados. Una asignatura pendiente del órgano coordinador nacional es la regulación del registro de inventarios de costos, la cual no se ha definido al día de hoy.

Presupuesto basado en resultados

El CONAC ha emitido diversos lineamientos básicos que han permitido homogeneizar criterios en materia de presupuesto basado en resultados:

- Lineamientos sobre los indicadores para medir los avances físicos y financieros relacionados con los recursos públicos federales.
- Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico.
- Clasificación Programática.

De acuerdo con los artículos 46 al 48 de la LGCG, la Federación y las entidades federativas deben emitir información con reportes programáticos; ello trae como consecuencia que sea necesaria la presupuestación con base en programas y no únicamente con base en categorías del gasto (objeto y tipo del gasto).

La responsabilidad de contar con instrumentos de presupuestación deriva tanto del mandato del artículo 134 constitucional como de diversos instrumentos legales y normativos; en este sentido, las entidades de los ámbitos federal, estatal y municipal deberán seguir trabajando para desarrollar sus presupuestos con base en resultados (PBR), la aplicación de la metodología de marco lógico, construcción de indicadores y ejecución de las evaluaciones al desempeño correspondientes.

Referencias

- Ackerman, J. (2008). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México: Siglo XXI Editores.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) (2005). *Transparencia: libros autores e ideas*. México. Recuperado de <<http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/tlai18.pdf>>.
- Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) (2016). *Normatividad Vigente*. Recuperado de <http://www.conac.gob.mx/es/CONAC/Normatividad_Vigente>.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental (2016). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de <http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_17_00_1.pdf>.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2016). *Calendario Electoral 2015*. Recuperado de <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-ProcesosElectores/Calendario-Docs/ISU_Cal_Elect-2015.pdf>, <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-ProcesosElectores/Calendarop-Docs/ISU_Cal_Elect-2015.pdf>, <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DECEYEC/DECEYEC-ProcesosElectores/Calendario-Docs/Mapa_PE2015-2016.pdf>.

Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas

David Villanueva Lomelí*

El objetivo del presente artículo es reflexionar sobre la rendición de cuentas y la fiscalización superior en México, en el marco de la gobernanza, el gobierno abierto y participativo y la reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, para establecer posibles líneas de acción que se puedan llevar a cabo en el ámbito local, considerando que a la par se deben promover elementos de corresponsabilidad ciudadana, fomentar la participación social en las políticas, acciones y decisiones de gobierno, incrementar los estándares de integridad para los servidores públicos, propiciar el intercambio de buenas prácticas, así como implementar más instrumentos que promuevan el combate a la corrupción.

Introducción

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

Paralelamente, en la mayoría de los países, se asiste a procesos de fortalecimiento y consolidación de la democracia, no sólo como forma de

gobierno, sino como mecanismo de vinculación entre la ciudadanía y sus autoridades.

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

En este sentido, al considerar el avance democrático que se ha venido experimentando y en el marco de la gobernanza interactiva, Kooiman (2005: 57) sostiene que la gobernanza interactiva o sociopolítica tiende a ser un modelo bidireccional en el que se tienen en consideración aspectos, oportunidades y problemas tanto del sistema de gobierno como del sistema

a gobernar, lo cual se aplica a interacciones público-público y público-privado, dentro de la cual el gobierno abierto y participativo es uno de los pilares que deben promoverse, a fin de potenciar el desarrollo y fortalecimiento de gobiernos efectivos. Es conveniente destacar que estos últimos deben tener dos características importantes: la primera, contar con un alto perfil público en el que las principales decisiones sean tomadas bajo esquemas democráticos, de modo que sean éstas abiertas, conocidas, consensuadas o aceptadas por las mayorías; y la segunda, promover el desarrollo de buenos gobiernos.

El buen gobierno (*good Governance*) se reconoce por la forma de ejercer el poder público, el cual debe tener rasgos de eficiencia, transparencia, rendición de cuentas, participación de la sociedad civil y Estado de derecho. La integración

* Auditor Superior del Estado de Puebla. Doctor en Administración Pública, con mención honorífica, por la Universidad Anáhuac, en convenio con la Universidad Sorbona de París (Sorbonne Nouvelle).

de estos elementos revela la determinación del gobierno por utilizar los recursos disponibles a favor del desarrollo económico y social, es decir, gobiernos que den resultados y que dispongan de una amplia capacidad de respuesta institucional para atender y resolver los problemas públicos.

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

Hacia la construcción de un concepto integral

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

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

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

Por ello, una vez planteados estos aspectos, el debate y la discusión actualmente se centran en la organización y funcionamiento de los gobiernos democráticos; y, en este escenario de reflexión y análisis, la rendición de cuentas ocupa un lugar protagónico al ser considerada como uno

de los ejes rectores del gobierno abierto que tiene entre sus principales características asumir el compromiso de garantizar que la administración y operación de todos los servicios públicos que brinda puedan ser supervisados por la comunidad, es decir, que estén abiertos al escrutinio de la ciudadanía (Ramírez, 2011: 101).

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

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

La literatura especializada en la materia ha identificado dos aspectos determinantes que no han permitido construir una definición operativa y conceptualmente sólida al presentar elementos que han llevado a reflexiones excluyentes o dicotómicas (Bovens, 2010 citado en Ríos, 2012). El primero de ellos plantea que la rendición de cuentas es un punto de llegada y, por tanto, un ideal a alcanzar, en contraposición a la idea que plantea de que se trata de una herramienta a través de la cual se puede lograr algo. Esta situación pone de manifiesto una confusión entre la rendición de cuentas como meta y como un medio para alcanzar un fin. El segundo aspecto está relacionado con la polisemia del término, situación que hace necesaria la construcción de una idea clara y argumentada sobre lo que debe entenderse por rendición de cuentas.

Tal como lo señalan Becerra y Cejudo (2011), la rendición de cuentas como objetivo sólo es alcanzable mediante instrumentos institucionales concretos. Al hablar de mecanismos de rendición de cuentas nos referimos a instituciones e instrumentos concretos, que son observables, medibles y evaluables, que la hacen visible.

De allí la importancia de contar con una definición sólida, integral y argumentada, ya que permite disponer de una base efectiva para identificar actores, mecanismos, situaciones y procesos que son fundamentales para implementar políticas públicas en materia de rendición de cuentas, pues “[...] definir el concepto es definirse en el debate” (Ríos, 2012: 12).

¿Qué es la rendición de cuentas?

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

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

Frente a esta situación, Schedler (2009: 11) señala que “hay matices que separan los dos conceptos. Mientras *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad”. Esto significa que el concepto de *accountability* es más integral, ya que, además de entender a la rendición de cuentas como una obligación, también la concibe como un derecho, por lo que en este caso las obligaciones de unos –los servidores públicos– son los derechos de otros –los ciudadanos–; por tanto, vincula a los que rinden cuentas y a los que las exigen.

Asimismo, Schedler (2009: 12) señala que la rendición de cuentas se sustenta en tres ejes, a través de los cuales se puede:

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

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

Así, la fiscalización superior se considera la etapa de vigilancia y evaluación del gasto público realizada por el poder legislativo, a través de una entidad encargada para ello, que comprende la planeación, el desempeño y los logros en el uso de los recursos públicos. La fiscalización superior forma parte de los controles de tipo externo dentro de los mecanismos de la rendición de cuentas horizontal, como un verdadero sistema de pesos y contrapesos.

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

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

En este mismo sentido, tal como lo establecen las Normas Profesionales del Sistema Nacional de Fiscalización, Niveles 1, 2 y 3, los organismos fiscalizadores tienen una alta responsabilidad ante la ciudadanía como coadyuvantes de la correcta utilización de recursos y fondos públicos, del adecuado manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones de las autoridades responsables (Auditoría Superior de la Federación, 2013).

Antecedentes en nuestro país

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

Desde sus orígenes, nuestro país ha contado con diversos instrumentos de rendición de cuentas y control, ya que sin ellos no hubiera sido posible el desarrollo de las grandes culturas en el territorio nacional. “La premisa simple y llana de recoger y repartir el tributo y consumirlo en bienestar de toda la sociedad, fue lo que llevó a un estricto control a cargo del tlatoani, quien personalmente llevaba a cabo la tarea de supervisar el ingreso, su recuento y distribución”.

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

A partir de esa fecha y hasta 1999, la entidad fiscalizadora fue transformándose de acuerdo con las circunstancias de cada periodo, por lo que el 30 de julio de 1999 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación

las reformas a los artículos constitucionales 73, 74 y 79, de las que nació la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, marcando el inicio de la transformación institucional en México, tanto de la regulación como del órgano fiscalizador, sus relaciones y procedimientos en materia del control ex post de la Cámara de Diputados sobre el gasto público federal. El 20 de diciembre del año 2000, esta cámara aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (H. Cámara de Diputados/Auditoría Superior de la Federación, 2009).

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

Adicionalmente, en mayo de 2015 se llevó a cabo un suceso que marcaría la historia de la fiscalización superior, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en México: la promulgación de la Reforma Constitucional que materializó la creación del Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como la fiscalización y control de recursos públicos.

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

No obstante, aún queda pendiente atender las disposiciones normativas que se generen de la publicación de las leyes generales que considera la Reforma Constitucional, así como lo establecido en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Las entidades federativas establecerán sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción”.

El Sistema Nacional de Fiscalización

Para fortalecer las acciones de fiscalización y rendición de cuentas en México, en el marco de la XIII Asamblea General Ordinaria de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS), celebrada en Mazatlán, Sinaloa, los días 28 y 29 de abril de 2010, se reiteró la necesidad de instrumentar un Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) a través del cual se integrara el control interno y la fiscalización externa como mecanismos indispensables para garantizar una adecuada supervisión, evaluación y control del gasto público, desarrollando esquemas similares en los estados y municipios del país.

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

Adicionalmente, se reconoce como un subsistema consolidado y autónomo pero que funciona como eje central y pilar fundamental del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma que las acciones emprendidas por el Estado para prevenir y sancionar la corrupción no se llevarán a cabo de forma aislada (H. Congreso de la Unión, 2015).

El SNF se define como el conjunto de principios y actividades estructurados y vinculados entre sí, que buscan establecer un ambiente de coordinación efectiva entre todos los órganos gubernamentales de fiscalización en el país, para trabajar con una misma visión profesional, con estándares similares, valores éticos y capacidades técnicas, para dar certidumbre a los entes auditados y garantizar a la ciudadanía que la revisión del uso de los recursos públicos se hiciera de manera ordenada, sistemática e integral (Sistema Nacional de Fiscalización, 2013).

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

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

En este sentido, la fiscalización superior debe ser concebida como una actividad técnica que, en gran medida, se desenvuelve en la esfera de lo político (Fuentes, 2013: 9); no debe ser entendida como un recurso para sancionar prácticas incorrectas o dolosas de funcionarios públicos, sino como una herramienta para revisar acciones de gobierno, corregir desviaciones y mejorar el desempeño.

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

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

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

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

La inclusión de estas instancias tiene como consecuencia generar condiciones que permitan un mayor alcance en las revisiones y asegurar que los beneficios de la fiscalización lleguen a todos los órdenes de gobierno, en especial al

municipal, que representa para los ciudadanos el contacto más directo con las autoridades gubernamentales.

Asimismo, para contar con un efectivo Sistema Nacional de Fiscalización, particularmente en lo relativo al seguimiento al gasto federalizado, es importante fortalecer las atribuciones y los mecanismos de coordinación de las Entidades de Fiscalización Superior Locales (Auditoría Superior de la Federación, 2013) y la Auditoría Superior de la Federación, lo cual permitiría garantizar una cobertura integral de la cuenta pública en este tipo de fondos públicos.

Por ello, en la medida en que existan mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y se fortalezca y funcione de manera eficiente el Sistema Nacional de Fiscalización, se estarán estableciendo las condiciones operativas para que la auditoría gubernamental contribuya al fortalecimiento de la rendición de cuentas en México, tomando en consideración el peso que tiene la fiscalización superior en cuanto a establecer un mayor equilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Fuentes, 2013).

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

- Lograr un adecuado nivel de participación por parte de todos los órganos de fiscalización, a efectos de alcanzar una cobertura nacional y homogénea.
- La implementación y seguimiento de acciones incorporadas en un plan general de trabajo que defina metas de corto, mediano y largo plazos que den continuidad a los esfuerzos del SNF de manera coherente y verificable.
- La promoción y eventual realización de las adecuaciones legales necesarias que permitan articular de manera eficiente y eficaz las acciones del SNF, con el respeto de las atribuciones y soberanías de cada actor que forma parte del sistema.
- El intercambio efectivo de información y coordinación eficaz entre las instancias de los tres poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno (Sistema Nacional de Fiscalización 2015: 12).

Rendición de cuentas y gobiernos locales

En la última década, los gobiernos locales han adquirido un papel protagónico en el escenario político administrativo, esto debido a que se ha generado un movimiento impor-

tante encabezado por académicos, estudiosos, gobierno federal, estatal y asociaciones de gobiernos locales de fortalecimiento institucional de los municipios.

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

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

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

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

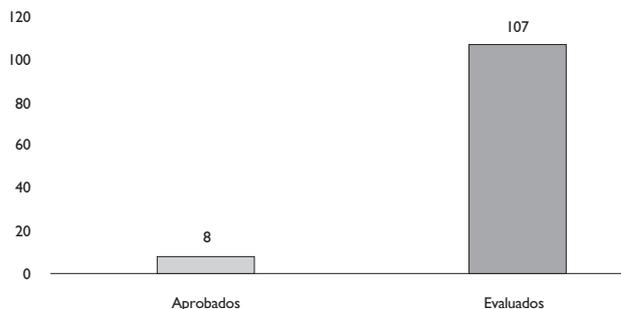
En este sentido, diversos estudios, observatorios ciudadanos (CIMTRA, IMCO), la propia Auditoría Superior de la Federación y las Entidades de Fiscalización Superior Locales han identificado la fragilidad institucional del municipio para responder de manera efectiva a sus obligaciones en materia de transparencia y de rendición de cuentas (Bautista, 2013: 53).

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

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

- Según datos del “*Ranking de Transparencia 2011*”, publicado por el Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (Cimtra), de 107 municipios evaluados en 12 estados, sólo ocho de ellos (7%) aprobaron las mediciones de transparencia (Bautista, 2013: 54). Y en su informe 2014, Cimtra señala que la calificación promedio de los 95 municipios evaluados fue de 25.1 sobre 100.

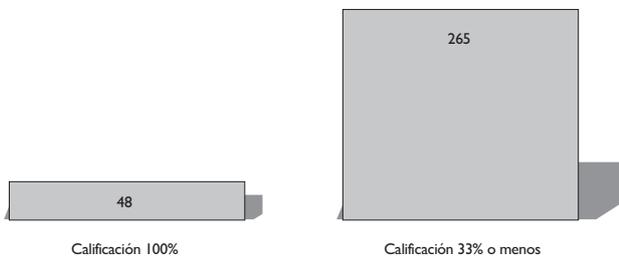
Gráfica I
Municipios evaluados en materia de Transparencia



Fuente: Elaboración propia con datos de Cimtra, 2011.

- Los resultados de las evaluaciones aplicadas arrojan que los promedios de calificación obtenidos en cada uno de los rubros son muy bajos, ya que ninguno alcanzó niveles aprobatorios (60 puntos). Esto significa que menos de 9% de los municipios aprueban las evaluaciones, y más de 50% de ellos obtiene calificaciones inferiores a 10 puntos de 100 que se establecen como parámetro de evaluación (Bautista, 2013: 54).
- Las áreas más transparentes de los municipios evaluados fueron los rubros de atención ciudadana y de cabildo, esto debido a que la información es de uso cotidiano en los ayuntamientos. Por su parte, las áreas menos transparentes fueron las relacionadas con los asuntos urbanos, gastos, inventarios y consejos ciudadanos (Bautista, 2013: 54).
- Con base en datos del Índice de Información Municipal Presupuestal elaborado por el IMCO en 2013, 78% de los municipios evaluados incumplen condiciones mínimas vinculadas a la rendición de cuentas de su gasto público; y el Índice de Información Presupuestal Municipal 2015 señala que de los 48 municipios que obtuvieron 100% de calificación, 38 son de Coahuila, 8 del Estado de México y 2 de Puebla; de los 413 municipios evaluados, 265 obtuvieron 33% o menos de calificación y en 62 de los 80 criterios evaluados el nivel de cumplimiento fue de 50% o menos.

Gráfica 2
Índice de Información Presupuestal Municipal 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de IMCO 2015.

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

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

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

Los avances en la construcción de un sistema de rendición de cuentas en nuestro país son significativos; no obstante, los retos son aun mayores para consolidar una cultura que nos permita asegurar que las prácticas de gobierno en esta materia se realicen de forma eficaz y eficiente.

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

Todavía queda mucho por hacer en el combate a la corrupción y a la impunidad; sin embargo, la coordina-

ción que debe incrementarse entre los tres órdenes de gobierno y las entidades de control interno y externo en materia de rendición de cuentas, bajo la premisa de que dicha coordinación no implica subordinación, permitirá impulsar conciencias entre los actores públicos, fortalecer la transparencia y transitar hacia gobiernos más abiertos y participativos que centren su actuar en la generación de valor a la sociedad.

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

Consideraciones finales

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

1. En un escenario de apertura y pluralidad democrática, los gobiernos están obligados a someter al análisis y escrutinio ciudadano su actuación, así como a rendir cuentas de sus decisiones.

2. En un gobierno democrático, más abierto y participativo, las decisiones públicas más importantes deben ser claras, conocidas y aceptadas en su mayoría por los miembros de la sociedad.

3. El tema de rendición de cuentas se ha colocado como estratégico y de primer orden en la agenda de gobierno, debido a que está vinculado con valores y conceptos promovidos por diversos grupos sociales. Un manejo transparente y honesto de los recursos públicos remite a una práctica ética de la función pública; por ello, es en función de su presencia o ausencia que se analizan los resultados sobre la gestión de instituciones y servidores públicos.

4. La rendición de cuentas debe ser una práctica permanente por parte de los servidores públicos, ya que con ello se logra fortalecer la relación de confianza entre gobernantes y gobernados, en virtud de que, por disposición legal, todas las dependencias y entidades que manejan recursos públicos están obligadas a rendir cuentas a los ciudadanos.

Para fortalecer la rendición de cuentas en los municipios, es necesario redefinir su diseño institucional en

diferentes vertientes; por un lado, la viabilidad de una mayor autonomía económica y financiera; por el otro, establecer canales efectivos de participación ciudadana, reforzar los mecanismos de control interno y dar cumplimiento a la normatividad en materia de fiscalización superior, ya que con ello se promueve la pluralidad, la inclusión y la deliberación de temas como la transparencia y la rendición de cuentas.

Es necesario respetar las particularidades que existen en los tres órdenes de gobierno, para que, dentro de sus respectivas competencias, sin invadir las esferas legales de su actuación y sin que exista subordinación entre ellos, puedan, de manera coordinada, hacer frente a los grandes desafíos que tiene la nación.

Homologar los criterios, procedimientos, técnicas y modelos que contribuyan a la disminución de la fragmentación en materia de fiscalización superior y rendición de cuentas.

Implementar, derivado de la legislación secundaria que se enuncia en la Reforma Constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, los Sistemas Locales Anticorrupción, atendiendo el modelo que se aplique en el orden federal.

Generar sistemas de evaluación del desempeño con una metodología sólida que permita establecer indicadores internos que faciliten la toma de decisiones y de referencia externa para la implementación de buenas prácticas de gobierno.

En suma, sin dejar de reconocer que existen avances importantes en materia de rendición de cuentas, aún queda trabajo por realizar; por ello, se requiere avanzar en los siguientes tópicos:

- Coordinar acciones para lograr su efectiva operación e instrumentación.
- Contar con perfiles adecuados, fortaleciendo sus competencias, y con la profesionalización de los servidores públicos.
- Generar y difundir una cultura de rendición de cuentas.
- Considerar presupuestos que apoyen el proceso de implementación de herramientas orientadas a los usuarios.
- Invertir en el desarrollo y uso de tecnologías de la información.
- Fortalecer las capacidades administrativas de los tres órdenes de gobierno.

- Elevar los niveles de integridad en el servicio público, mediante instrumentos y herramientas que permitan combatir la corrupción y cerrar el paso a la discrecionalidad, creando proceso más objetivos y sistemáticos.

Referencias

- Auditoría Superior de la Federación (2013). *Mapa de Fiscalización del Gasto Federalizado*. México: Autor.
- Bautista, J. (2013). "La rendición de cuentas en los gobiernos municipales: diagnóstico y propuestas", *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior* 5.
- Becerra, R. y Cejudo, G. (2011). "La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México". En López, S.; Merino, M. y Morales, L. (coords.), *Hacia una política de rendición de cuentas en México*. México: Centro de Investigaciones y Docencia Económicas/Auditoría Superior de la Federación.
- Cejudo, G. y Ríos, A. (2010). *La rendición de cuentas del gobierno municipal*. En Merino, M.; López, S. y Cejudo, G. (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*. México: UNAM/CIDE.
- Fuentes, B. (2013). "Democracia y fiscalización: modelos y aportaciones", *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior* 5.
- H. Cámara de Diputados/Auditoría Superior de la Federación (2009). *Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria 185 Aniversario (1824- 2009)*. México: Editorial Color.
- H. Congreso de la Unión (2015). *Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción*. Recuperado de <<http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>>.
- Kooiman, J. (2005). "Gobernar en gobernanza". En *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ramírez, Á. (2011). "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública", *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública* IX.
- Schedler, A. (2009). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Sistema Nacional de Fiscalización (2015). *Información General SNF 2015*. Recuperado de <<http://www.snf.org.mx/mayor-informacion.aspx>>.

Corrupción: 21 puntos para el análisis reflexivo en el mundo actual

Raúl Brito Berumen*

El presente ensayo pretende ser una serie de reflexiones en torno a la corrupción. En 21 puntos se presentan puntos reflexivos que intentan aproximar al lector a una idea crítica de la corrupción en el mundo actual. De igual manera se propone, con fines metodológicos y de análisis, el concepto de Maspro (mecanismos alternos de solución de procesos/procedimientos) como parte de una elección racional que da origen a conductas desviadas como la corrupción.

Introducción

La construcción de ciudadanía democrática ha navegado, durante la última parte del siglo XX e inicios del XXI, entre la construcción de mecanismos y procedimientos altamente regulados por las instituciones públicas (institutos electorales, tribunales, grupos de presión, etcétera) y el entendimiento de la democracia como un meta valor.

En este sentido se debe entender la construcción de sistemas democráticos como parte de un “sistema complejo” que es base explicativa de la crisis actual de lo político en el que el mundo de vida está inserto.

* Auditor Superior del Estado de Zacatecas. Maestro en Ciencias por la Universidad de Durango, campus Zacatecas.

En efecto, si ya en el siglo pasado Ulrich Beck (1998a, 1998b, 1998c) anunciaba como única realidad posible el riesgo y, aparejada a ello, la modernidad reflexiva, hoy en día no podemos entender problemas como el medio ambiente, la violencia, los problemas financieros y la corrupción como sucesos que han de ser combatidos por naciones y sí como parte de sistemas complejos que requieren intervenciones de actores globales, además de la intención y hechos de actores sociales, políticos, económicos y culturales que están inscritos en un entorno global.

Con la modernidad el mundo se presenta dual (Cfr. Lyotard, 2006). En este sentido son dos grandes teorías las que enmarcan las explicaciones generales del mundo de lo social. Por una parte, una explicación de acciones encaminada a fines y, por la otra, la explicación de las relaciones sociales como

un constante devenir entre las luchas del poseedor de los medios de producción y el dueño de la fuerza de trabajo. Estas dos grandes teorías son bases para entender la modernidad como el sustento teórico y la coartada perfecta para establecer proyectos y proyecciones que sólo dan cuenta de una etapa del capitalismo caracterizada por la dualidad y la negación a formas de pensamiento que escaparan a parámetros de mediciones simples –hombre vs. mujer, pobres vs. ricos, capitalistas vs. socialistas, libre mercado vs. control por parte del Estado en la producción– en este sentido, se puede afirmar que durante la modernidad el riesgo –hecho futuro de realización incierta– no aparece más que como una teoría que poco puede explicar las dos grandes teorías totalizadoras de la realidad ya descritas; es decir, el marxismo y el weberianismo.

No obstante, la sociedad se hace compleja, las crisis del sistema capitalista se acentúan y, como dice Habermas, funcionan como enfermedad que requiere que dentro de sí, encuentra los elementos de su cura. A esto se le llamaría autopoiesis (Cfr. Habermas, 1999) –la capacidad que tienen las organizaciones, por medio de sus instituciones, de corregir los problemas internos– pero va más allá.

Los sistemas complejos, propios del mundo en el que vivimos, requiere explicaciones que eviten –o dejen de lado en gran parte– las grandes teorías. Estas totalizaciones del pensamiento dejan de lado las acciones y la comunicación de los actores, ya que los dan por hecho y se insertan en contextos donde la verdad se advierte como constreñida a un espacio tiempo determinado; sin embargo, al mismo tiempo, es parte de un sistema complejo que se extiende más allá de los límites. Se explica en una sociedad global interconectada los aspectos locales –globales en cuanto están inmersos en un mundo global (Cfr. García Canclini, 2000)–, los contextos, como fuente de verdad logran ser difundidos por medio de la gran vía de comunicación global; aun más, cada experiencia localizada llega a contenerse y formar parte de un contexto mayor que sirve como agente referencial y que llega a nutrir una estructura que va más allá del espacio pero que está en el tiempo de las acciones y los pensamientos colectivos, de allí que tiene fuerza y posibilidad de ser compartida, no sólo por el mundo intelectual, sino también por el mundo de las experiencias.

Como se puede observar, estamos inmersos en el mundo de la posmodernidad, en ella las palabras tienen sentido y se explican por medio de contextos (Cfr. Lyotard, 2006). Así, el riesgo se presenta como una verdad latente que envuelve a los actores y que los obliga a la toma de decisiones por medio de análisis reflexivos constantes. Dicha reflexividad requiere de un vasto conjunto de elementos que permita a los actores aproximarse a la realidad social, no sólo para entenderla sino, para en su caso, transformarla. En este escenario está presente también un aumento de la pérdida de confianza, o acaso confiabilidad, en torno a las instituciones y en la propia sociedad.

Ya Alain Touraine (2000) lo explicaba: asistimos a un momento donde los actores dejan de creer en las instituciones y en la propia sociedad –desinstitucionalización y desocialización–, esto es, los actores no encuentran seguridad en los argumentos ideológicos y/o narrativos de las organizaciones institucionales y merman su confianza en las organizaciones sociales que, en muchos de los casos, han

sido deglutidas por el mundo institucional. Esto es: durante mucho tiempo las instituciones se hicieron del control de saberes y del predominio de las acciones del mundo social. Ellas, las instituciones, por medio de mecanismos formales y/o informales, determinaron el *statu quo* que debería reinar para poder hacer funcionar el entramado de lo público y, por tanto, el “orden” dentro del mundo de lo privado.

Esta desinstitucionalización da lugar a una pérdida de la credibilidad en las instituciones y a su vez en las estructuras normativas en las que se sustentan. Con ello se desencadena la búsqueda de mecanismos de interacción alternativos entre los agentes (individuales o sector privado) y las instituciones públicas. Surge con ello una serie de conductas ilegales, ilegítimas o corruptas.

Corrupción

Podemos entender la corrupción como una fractura en la legalidad del entramado social, la cual denota que los sistemas normativos y las acciones reguladas por ellos corrompen el sentido de la ley y del orden institucional. Sin embargo, hemos de aceptar que la corrupción, aun cuando en sí misma no se trata de cuestiones morales –moralidad o inmoralidad–, en los hechos denota una descomposición institucional que se arraiga dentro de los niveles de interacción social de los sujetos, con un sentido de normalidad y daño *minus legal* (se decía en Francia e Italia, antes de los años ochenta, que la corrupción era aceite del sistema político).

Así, corrupción implica una alteración del orden institucional y normativo de una sociedad. Corromper implica una ruptura, es trasponer los intereses colectivos por el beneficio de un sujeto o un grupo reducido. Ello denota que con la corrupción el dilema del bien colectivo vs. el hedonismo, da el triunfo a este último. Es decir, las sociedades regulan su orden y seguridad interna por medio de la norma, ellas garantizan que sobreviva el orden colectivo sobre el placer hedonista. Sin embargo, cuando la norma es transgredida por medio de dádivas, prebendas, favoritismos, dinero y/u omisiones, son los intereses personales, ilegítimos e ilegales, los que se transforman en ruptura de lo social.

No obstante, debemos pensar la corrupción desde tres puntos de vista distintos: el primero, *i) moralista*, resultado del análisis del Banco Mundial en comunidades africanas, donde se vincula la corrupción como un acto inherente a la naturaleza del hombre; por el otro, lado tenemos la visión, antropológica y sociológica denominada *ii) integracionista* que parte de la idea de que las conductas corruptas

subsanan las fallas de los sistemas sociales, económicos y políticos, presentes al interior de una sociedad; por último, el *iii*) *racionalista*, que busca mecanismos alternos de solución de procesos/procedimientos.

Cualquiera de los tres puntos de vista antes mencionados confluye en la necesidad de conformación de políticas públicas participativas, transparentes, eficientes y eficaces. Ya sea que la corrupción sea parte de la naturaleza humana, una corrección institucional o un mecanismo alternativo de solución, es, en todo caso, un factor de desconfianza para con las instituciones públicas y privadas.

En particular la visión racionalista es de vital importancia para el entendimiento y reflexividad de la corrupción en el mundo actual; es decir, en un mundo de sistemas complejos las instituciones se transforman en entes tan burocratizados y preocupados por la legalidad que resulta para los sujetos como el camino correcto a seguir, en una lógica de maximización de la ganancia (elección racional para los economistas), la omisión de pasos, procedimientos y/o procesos apegados a la ley, por medio de actos de corrupción. No obstante, este sistema llega al colapso toda vez que los agentes sociales y las instituciones, en cada acto de corrupción, debilitan la legitimidad de la norma y de las propias instituciones.

Se puede afirmar que la corrupción tiende a aparecer, con mayor grado de intensidad, en sociedades con una cultura política débil. Es decir, en sociedades donde los ciudadanos minimizan su capacidad de agentes para el cambio social y donde las instituciones maximizan sus actuaciones en pos de una inmovilidad que busca mantener un *statu quo*.

En efecto, durante mucho tiempo los sistemas institucionales encontrarían en mecanismos poco convencionales las herramientas necesarias para garantizar un funcionamiento estructural más o menos correcto. Así, actos como la burocracia exacerbada, la complejidad en los procesos administrativos, la alta tecnificación de procedimientos, el control vertical de las líneas de mando, la falta de modernización en la comunicación entre instituciones y ciudadanía y la escasez en la mejora salarial de los funcionarios escalafonariamente bajos traen consigo la búsqueda de “mecanismos alternos para la claridad y celeridad en los procesos institucionales” lo que se podría denominar “Maspro” (mecanismos alternos de solución de procesos/procedimientos). Dichos Maspro no son otra cosa que el origen de conductas de corrupción.

Maspro, punto de reflexión

Los “Maspro” son la punta del iceberg que se sostiene por medio de un sistema informal de lealtades y procedimientos

que, bajo la apariencia de celeridad, y ante la falta de claridad y prontitud en los procesos y procedimientos institucionales, encubren una maquinaria que se aceita de manera extra legal. Aun más, los Maspro han llegado a permear a la sociedad en su conjunto, y llegan a funcionar como justificaciones para apropiación del espacio público e incluso como mecanismos de aproximación e interacción entre las instituciones, los ciudadanos, los medios de comunicación y la sociedad en su conjunto.

Maspro no es un concepto nuevo ni pretende serlo, más bien pretende ser un punto reflexivo a partir del cual se logre entender que en las sociedades complejas la única verdad es el riesgo. En este sentido éste se entiende como un hecho futuro de realización incierta; Maspro implica un conjunto de producciones, acciones y reproducciones de conductas y acciones que, enfrentadas al mundo de las instituciones y de la sociedad, buscan reproducir mecanismos “alternativos” para la integración de los actores en el mundo de las instituciones y, a su vez, promueve una cultura que opaca las acciones gubernamentales y agudiza la conformación de sistemas políticos y administrativos que se alejan de la lógica de la legalidad, ya sea vulnerando la norma, desconociendo su sentido o incluso promoviendo fraudes a la norma, esto da cuenta, en la realidad local y mundial, del desarrollo de conductas y actos que tienen como finalidad recomponer la abigarración de la ley o la agilización de procesos y procedimientos institucionales; en cualquiera de los casos, un desconocimiento y ataque flagrante a la ley y las instituciones.

Mecanismos alternos de solución de procesos/procedimientos nos remite a una vieja discusión: ¿tiene la ley validez por su existencia o por su cumplimiento? Vieja discusión que hoy puede ser base de partida para entender el alcance sociológico y material de la norma, y, más aun, nos permite aproximarnos a la configuración de políticas públicas que sean efectivas y eficaces. Así, podemos estar de acuerdo en que los actores sociales buscan la inmediatez y la rapidez de las interacciones institucionales. En efecto, los actores sociales buscan soluciones prontas a sus demandas y exigencias. En este sentido, las interacciones de la sociedad para con las instituciones han ido, a lo largo del tiempo, generando espacios de solución a conflictos y necesidades, tanto de un lado como del otro, por medio de mecanismos alternos, no legales ni legítimos, que faciliten la interacción en el mundo de vida de los actores.

Las instituciones, trágicamente, se han convertido en laberintos altamente compuestos por tecnicismos y legalis-

mos que más que brindar una armonía social generan una brecha de entendimiento e interacción; de esta manera, las instituciones públicas pierden la confianza de la ciudadanía y se perpetúan interacciones basadas en valores de uso y de cambio, en una perversa lógica más cercana al caos del mercado y cada día más próxima a interacciones de sociedades que se niegan a sí mismas y que niegan la funcionalidad de las instituciones. Es decir, un caos de confianza y de control de saberes y acciones.

Los saberes y acciones son hoy el punto de desencuentro entre la sociedad, a su interior, y las instituciones públicas. Dicho control de saberes y acciones da cuenta de un control que se hace líquido. Los actores buscan la inmediatez para la solución de sus necesidades (pagos, contribuciones, adjudicaciones, etcétera) y las instituciones, como detentadores de los procedimientos y procesos para la actividad de lo social, y al controlar los saberes y acciones “legítimos”, esconden a plena luz actuaciones que facilitan, para algunos y en detrimento de la mayoría, mecanismos alternos de solución de necesidades.

Las necesidades sociales son crecientes; en contrapartida, las posibilidades institucionales son limitadas. Con ello se da cuenta de un “achicamiento” de las instituciones (Cfr. Guiddens, 2001). Esto es habitual en el mundo global donde la lógica de la ganancia es el común denominador. En este sentido, existe una imbricación entre las necesidades de las instituciones públicas y las privadas. Con ello, en una realidad que se complejiza, se da lo que se podría denominar un choque institucional. En efecto, los gobiernos se presentan como entidades complejas en sus procesos y procedimientos; por su parte, las instituciones privadas buscan maximizar beneficios con el menor número de recursos y de tiempo. Aun más, este choque llega a ampliarse con la ciudadanía que, ante estructuras altamente burocratizadas y poco transparentes en su funcionamiento, buscan, al igual que el sector público, mecanismos alternos de solución de procesos/procedimientos, con la finalidad de dar agilidad a los aparatos gubernamentales.

Conclusión

¿Qué hacer ante esto? Lo primero de manera necesaria implica la conformación de sistemas institucionales que tengan como base procesos y procedimientos prontos, eficientes y eficaces. Esto es, organizaciones gubernamentales que, por medio de acciones y ejercicios, claros, prontos, transparentes, verificables y medibles, puedan garantizar

la legitimidad institucional. Así, se puede enunciar como alternativas: a) elaborar un sistema educativo simple de comunicación de la conducta no violenta y, por tanto, no corrupta (violencia social y corrupción van de la mano); b) fortalecer las instituciones por medio de procedimientos y acciones simples, concretas y medibles; c) eliminar los trámites burocráticos; d) establecer procesos y procedimientos, verificables y medibles, en cualquier etapa del proceso de ejecución de la acción de la política pública; e) evitar la creación burocrática y politizada de instituciones públicas; f) establecer sistemas simples de comunicación y acción anticorrupción en escuelas, núcleos familiares y relaciones simples de cara a cara (barrios) –la corrupción debe ser tratada como parte de la violencia– y g) cumplimentar la norma ante conductas corruptas.

En efecto, el ataque frontal a la corrupción deberá implicar la generación de políticas públicas tendientes a hacer eficientes y transparentes los procesos y procedimientos en los que están vinculados los actores públicos y privados. Esto es, generar instrumentos normativos y procesales que, dentro de un marco democrático e institucional, permitan una interacción transparente, objetiva y racional entre los actores tanto gubernamentales como ciudadanos. Los Maspro obtienen su racionalidad en sistemas jurídico-políticos que carecen de reflexividad, transparencia y fortaleza de las instituciones públicas y/o privadas; en este sentido, el combate a la corrupción conlleva la construcción de sociedades participativas donde las relaciones con el poder sean en un sentido horizontal (Giddens, 2001).

Referencias

- Beck, U. (1998a). *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (1998b). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (1998c). *Políticas en la edad del riesgo*. Barcelona: El Roure.
- García Canclini, N. (2000). *La globalización imaginada*. Argentina: Paidós.
- Guiddens, A. (2001). *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. Madrid: Taurus.
- Habermas, J. (1999). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Madrid: Cátedra.
- Liotard, J. (2006). *La condición posmoderna*. Madrid: Cátedra.
- Touraine, A. (2000). *Crítica de la modernidad*. México: FCE.

La efectividad del combate a la corrupción mediante el control parlamentario de la fiscalización superior

Alejandro Romero Gudiño*

Existe una gran expectativa sobre los alcances del sistema nacional anticorrupción creado a partir de la reforma constitucional de 2015. Este artículo busca poner en una perspectiva internacional la agenda de combate a la corrupción. De las diferentes vertientes del sistema, el ensayo trata sobre el papel que tiene el control parlamentario de la fiscalización superior, es decir, la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, respecto de la Auditoría Superior de la Federación. El objetivo es defender que un mayor seguimiento al ejercicio del presupuesto y la calidad de las políticas públicas son funciones sustantivas de la fiscalización superior ejercidas con base en la representación popular depositada en el Parlamento. De esta figura depende, en alguna medida, el éxito de la reforma anticorrupción.

Introducción

Hablar de corrupción en México parece estar de moda. A diario encabezados en la prensa denuncian hechos y señalan conductas que pueden resultar delitos de corrupción. La opinión pública está muy sensible y tiende a sentir que las cosas han llegado demasiado lejos y que ya no tienen remedio. Pero la corrupción no puede ser tratada como un asunto de moda ni tampoco como un destino fatal.

* Titular de la Unidad de Evaluación y Control de la Comisión de Vigilancia de la ASF en la Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana.

Por otra parte, como bien sabemos, la corrupción ha sido un tema adoptado por el Gobierno de la República y por los partidos políticos para formar una agenda pública junto con diferentes organizaciones sociales, entidades académicas y líderes de opinión. Tal vez algunos piensen que en este contexto las declaraciones y posicionamientos en torno al tema sean solamente posturas de ocasión. Sin embargo, la agenda anticorrupción es compartida ampliamente a nivel internacional y mucho se está estudiando y promoviendo para que se adopten medidas más contundentes de combate a esta práctica, como lo muestran los siguientes ejemplos.

Del 18 al 22 de abril se celebró en París la Semana de la Integridad (*Inte-*

grityWeek) de la OCDE. El tema general del evento fue el sobrecosto agregado para el comercio que representa la corrupción, pero también sirvió de alojamiento para otros encuentros más específicos, como la reunión del grupo de trabajo sobre integridad en los negocios de los países de Oriente Medio y norte de África (MENA-OECD)¹, la cuarta reunión de la fuerza de tarea contra el comercio ilícito, el simposio europeo de ética y gobernanza, y el encuentro de funcionarios de alto nivel dedicados a la integridad y la red anticorrupción de Europa del este y central. Asimismo, se aprovechó para presentar avances del estudio

¹ Iniciativa de gestión institucional y competitividad para el desarrollo.

convenido con esa institución sobre el “Sistema Nacional de Fiscalización de México: contribución para una mejor rendición de cuentas, integridad y transparencia”.

Atendiendo un enfoque analítico comparativo, la OCDE está realizando una extensa revisión de normas y prácticas internacionales de vanguardia. El propósito de dicha revisión, realizada con la ASF, es identificar fortalezas y retos del Sistema Nacional de Fiscalización en su conjunto, y aplicar la experiencia de buenas prácticas internacionales para ayudar a lograr avances en la legislación secundaria para la implementación de las reformas.

A principios de mayo de 2016, se realizó otro significativo evento, el Congreso Anticorrupción de Londres (*London Anticorruption Meeting 2016*), donde se generó una gran expectativa después de que en un momento previo a la inauguración el Primer Ministro británico dijo a la Reina Isabel y al arzobispo de Canterbury que recibirían a “los líderes de países fantásticamente corruptos”. El incidente podría haberse omitido, pero fue objeto de un posicionamiento del mandatario nigeriano Muhammadu Buhari, quien dijo muy acertadamente que la corrupción es como el monstruo de Hydra, esa serpiente de mil cabezas, que no distingue entre naciones desarrolladas y emergentes, y propuso la creación de un mecanismo para rastrear el dinero que pasa de naciones saqueadas a los países ricos, a través de los bancos, los mercados inmobiliarios, las bolsas de valores y el comercio de artículos de lujo en las economías centrales, como señaló Gabriel Guerra (16 de mayo de 2016).

En el evento también participó el reconocido politólogo Francis Fukuyama (2016). En sus reflexiones sobre la corrupción, planteó que en el mundo actual, donde la democracia se ha extendido como forma de gobierno, lo que distingue a los países es su compromiso por asegurar que la clase dirigente no aproveche sus posiciones para enriquecerse en lugar de servir al público. Fukuyama también conecta a la corrupción moderna con lo que llama neopatrimonialismo, es decir, apropiarse de un cargo público como una forma de adueñarse de las rentas que puede producir. Otra forma estructural es el patronazgo o clientelismo, una forma de relación basada en el intercambio de favores, generalmente entre actores desiguales.

En el combate a la corrupción, Fukuyama ha observado varias generaciones de políticas de combate a la corrupción: la primera correspondió a las iniciativas de profesionalización y servicio civil de carrera, cuyo límite radicaba en

la concentración de la función de vigilancia en el mismo poder; la segunda generación propuso la autonomía de los cuerpos anticorrupción, con un relativo éxito. Una tercera generación, en la que nos encontramos, es la que se basa en la transparencia y la rendición de cuentas con una amplia participación social, pero donde un éxito significativo no podrá alcanzarse sin un “compromiso político”.

En fecha reciente el doctor Diego Valadés aprovechó el *Diario Reforma* para pedir un “exorcismo jurídico”. Se refiere al hecho de que la corrupción es un fenómeno tan complejo que excede al marco represivo que busca contrarrestarla. Según explica, hay un problema estructural consistente en un “sistema representativo sin facultades efectivas de control político, de un régimen de gobierno con poderes muy concentrados, de una justicia asimétrica, de un duro caciquismo local y de un servicio civil precario, entre otros factores, por lo que no se puede esperar que el castigo de las desviaciones individuales sea una solución suficiente” (2016).

Sobre estos temas, en mi libro *Visión integral del Sistema Nacional Anticorrupción* (2015) encontrarán que comparto puntos de vista con el doctor Valadés. Quiero además subrayar la relación inversa que encuentra él entre democracia y corrupción: “los diez países con mejores estándares democráticos figuran entre los trece de menor corrupción, mientras que los diez últimos en la lista democrática aparecen entre los treinta más afectados por la ilegalidad” (2015). Esta evaluación coincide puntualmente con la que ha formulado Fukuyama.

México está en sintonía con la preocupación compartida internacionalmente sobre que la corrupción es un problema importante que requiere soluciones urgentes y sistémicas, locales, nacionales y globales. El proceso de reformas anticorrupción no parte de cero, ya que siempre ha habido mecanismos de control de la corrupción, en sincronía con estos procesos de escala internacional. Con esta visión, a continuación expondré algunas características de la reforma constitucional y mis propuestas para fortalecer el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, a través de la figura de control parlamentario de la fiscalización superior; es decir, centraré mi atención en uno de los pilares del sistema.

Esta disposición resulta de una definición de la corrupción (Klitgaard, 1998: 26) que la considera resultado de tres factores: a) discrecionalidad, esto es, la existencia de facultades amplias y la posibilidad de desviar la actuación

del servidor público; b) falta de limitaciones o cortapisas legales, ya sean lagunas o ausencia de sanción, c) y la ausencia de rendición de cuentas.

La reforma anticorrupción

Con relación al Sistema Nacional Anticorrupción concurren varias reformas constitucionales y legales, entre ellas la de disciplina fiscal, la cual surgió cuando la Auditoría Superior de la Federación detectó que varios estados y municipios de la República se habían endeudado basándose en las participaciones federales de ejercicios futuros. Esta problemática concitó el interés y preocupación de las diferentes fuerzas políticas, que elevaron una iniciativa presentada por legisladores del PRI, PAN, PRD, PVEM, MC, PT y NA, por lo que se debatió acerca de la necesidad de generar un compromiso de disciplina fiscal, sellado con la reforma constitucional publicada el 26 de mayo de 2015, en materia de disciplina financiera de entidades federativas, municipios y Distrito Federal, a fin de regular su endeudamiento a partir de la premisa de que “el Estado debe velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero”. Por ello, se establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad de aprobar anualmente los montos de endeudamiento y que éstos deberán incluirse en la Ley de Ingresos; además, el Ejecutivo federal le informará anualmente sobre el ejercicio de dicha deuda.

El 7 de febrero de 2014, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma y adiciones a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia, y entraron en vigor el día 8 del mismo mes y año. La reforma, dentro de sus principales objetivos, contiene el principio de publicidad enfocado a que la transparencia y rendición de cuentas no se constriñe únicamente a transparentar la gestión pública, sino que se extiende a aquellas personas que reciben y ejercen recursos públicos, para lo cual se establece que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos constitucionalmente autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, será pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional (Artículo 6, Apartado A, Fracción I).

Asimismo, contemplan que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias y funciones, preservando sus documentos en archivos administrativos actualizados, y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos (Artículo 6, Apartado A, Fracción I).

Con la reforma en comento se crea un órgano garante, a saber, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), con autonomía constitucional, especializado, imparcial, colegiado y responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales.

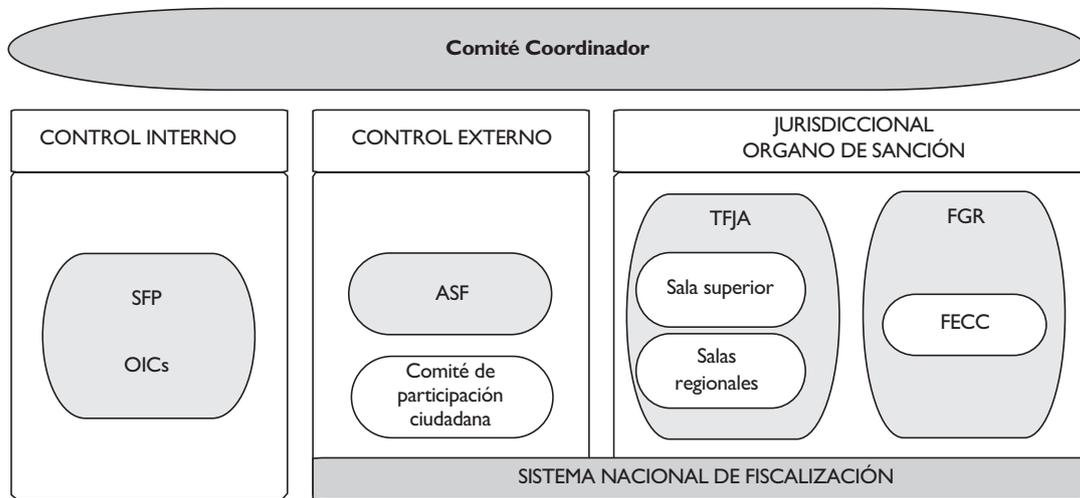
Finalmente, el 26 de febrero de 2015 ocurrió en la Cámara de Diputados la aprobación del paquete de reformas constitucionales para crear el Sistema Nacional de Combate a la Corrupción, con 409 votos a favor, 24 en contra y tres abstenciones, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y destacada mediante solemne acto de promulgación el 27 de mayo de 2015 en el Palacio Nacional, por el Presidente de la República, acompañado por representantes de todos los poderes y sectores políticos. Esta reforma comprendió 14 artículos de la Constitución y atañe a los tres poderes y los tres niveles de gobierno, creando virtualmente cinco subsistemas: Control de los recursos públicos; Coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno; Prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas; Persecución y sanción de hechos de corrupción; y Fiscalización superior.

Las características del sistema, conforme a la reforma constitucional, han sido analizadas pormenorizadamente por varios autores (Romero, 2015; Huacuja y Merino, 2015, y Ehrman, 2015). A la fecha de redacción de este artículo está muy avanzada la discusión de las diferentes iniciativas presentadas por parte de legisladores de los diferentes partidos políticos representados tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, e incluso una iniciativa ciudadana conocida como “Ley 3 de 3”.

La Gráfica 1 presenta la arquitectura del Sistema Nacional Anticorrupción, según se desprende de la reforma constitucional.

Con motivo de esta reforma, el auditor Superior de la Federación, Juan Manuel Portal (2014), consideró que

Gráfica I
Componentes del SNAC
SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia.

“la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) favorecerá el surgimiento de nuevas áreas de cooperación entre diversas instituciones, que permitirá a la fiscalización superior sumarse al impulso emprendido por el Estado para enfrentar el fenómeno de la corrupción con un enfoque multifactorial, en vez de atender solamente sus efectos aislados” (2014: 20).

En este artículo ha sido mi propósito no reproducir análisis y esquemas, sino apuntar a uno de los pilares que harán que este sistema funcione. Me refiero a uno de los mecanismos clásicos de control del poder, el control parlamentario.

La necesidad de una mayor colaboración y coordinación entre los actores se tiene que entender en esta visión de lo multifactorial, es decir, de lo complejo, lo compuesto de muchas partes que deben articularse, la idea de un sistema que produce resultados no cuando una parte funcione bien, sino sólo cuando todas sus partes tengan un óptimo desempeño.

En el siguiente apartado expondré a grandes rasgos cuál es el origen, en qué consiste el control del poder y cómo se implementa el control parlamentario, así como de qué manera fortalece una de las vertientes del sistema, la de fiscalización superior.

Panorama del control del poder

La preocupación más determinante de los creadores del sistema político republicano en el siglo XVIII era evitar

la tiranía, preservar las libertades y asegurarse de que los gobiernos sirvieran a la ciudadanía. Fue por ello que los padres fundadores de la filosofía política moderna –Hobbes, Locke, Montesquieu, Mill y Rousseau– promovieron activamente mecanismos para el control del poder. Este intento viene a equipararse con el de división de poderes, toda vez que el desbordamiento del poder hacia el absolutismo es resultado de la concentración, y por oposición su límite tendrá que ser la existencia de varios poderes que se limiten mutuamente.

Es así que aparece una subdivisión de poderes entre la función de legislación y la de vigilancia del cumplimiento de la ley. Sin esta distinción, es inviable pensar en una efectiva división de poderes. A partir de eso, hablamos propiamente de control del poder.

Legado del pensamiento político moderno, el régimen de nuestro país es de una democracia representativa donde la soberanía del pueblo se ejerce por medio de los legisladores, de ahí que una mejor representación favorece la estabilidad política del Estado y la legitimidad de la ley.

Función fiscalizadora del Parlamento

Una de las vertientes de la división de poderes es la del control sobre el presupuesto, la cual se da en tres momentos. Primero respecto de la aprobación de las contribuciones tributarias que harán los ciudadanos para solventar el gasto público (Artículo 73 Fracción VII y XXIX); la segunda

referida a la aprobación del presupuesto que se ejercerá y su destino (Artículo 74 Fracción IV); por último está la fiscalización del uso que se dio al presupuesto mediante la revisión de la cuenta pública (Artículo 74 Fracción VI). Como se aprecia, todas ellas son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Ello porque un viejo principio de la democracia es que sólo el pueblo, a través de sus representantes, puede imponer las cargas tributarias a las que él mismo quedará obligado.

La Fracción VI del Artículo 74 inicia con la acción y propósito de lo que denominamos *fiscalización superior*: “Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación”.

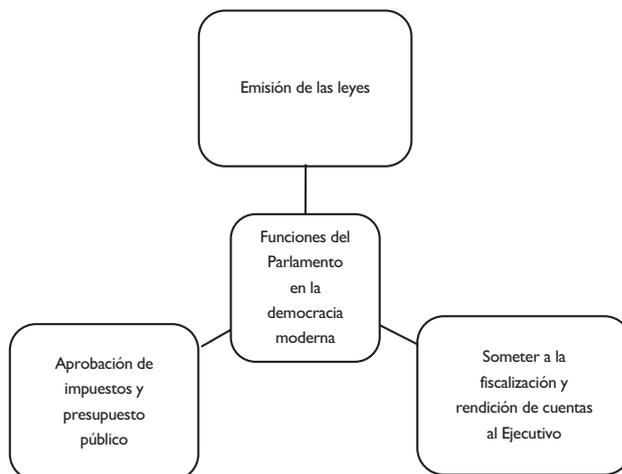
La Cuenta Pública es actualmente el insumo principal de fiscalización superior. Consiste en el informe sobre la gestión financiera, presupuestaria y programática del ejercicio fiscal que abarca del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año. Está integrada por los ramos administrativos, autónomos y generales, así como por las entidades de control presupuestario directo. De forma consolidada, la presenta el Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados el 30 de abril, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales se llevaron a cabo en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados.

Podemos identificar tres funciones distintas pero inherentes a la naturaleza y función del Parlamento, que se han consolidado como propias de esta corporación del Estado no sólo a lo largo de la historia, sino incluso en estos tiempos. Se trata de funciones claramente delimitadas, a saber: representación, legislación y fiscalización. La Gráfica 2 ilustra el ciclo que se forma entre la representación, con base en el mandato popular, y la acción fiscalizadora.

La representación consiste en la expresión de la voluntad política del pueblo de la que son depositarios los diputados electos, no los senadores, cuya fuente de representación no es social. Corporativamente, se encuentra su manifestación en el Parlamento.

La función legislativa, a su vez, consiste no sólo en la creación de las leyes, sino en la posibilidad de corregir y aprobar o rechazar el presupuesto y las cuentas públicas.

Gráfica 2
Triada esencial de las funciones parlamentarias



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la función de fiscalización o control, se asegura que el gobierno implemente las políticas y programas de acuerdo con las determinaciones del Parlamento. Esta función de supervisión se realiza de manera *ex ante* o *ex post*, ya sea, respectivamente, en el proceso de preparación de una política o en la supervisión de la ejecución de la misma.

La supervisión se realiza por intermediación de la entidad de fiscalización superior, pero fundamentalmente con la recepción del informe del resultado de la Cuenta Pública para su análisis, discusión y, en su caso, aprobación por parte de la Cámara de Diputados.

Se ha adoptado de forma amplia el término *accountability* como sinónimo de rendición de cuentas. Para el politólogo argentino Guillermo O'Donnell (2004), es necesario diferenciar entre la rendición de cuentas o *accountability* vertical, que consiste precisamente en el sometimiento al refrendo electoral mediante el cual se conserva el control por parte de los ciudadanos sobre el ejercicio de sus gobernantes.

En cuanto a la rendición de cuentas horizontal, según O'Donnell, corresponde al funcionamiento del mecanismo de pesos y contrapesos, propio de la división de poderes. En este nivel está la relación de la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación, la primera como titular de la fiscalización, que es ejercida por intermedio de la segunda (la entidad superior de fiscalización, EFS), sobre todos los entes que componen el sector público federal.

Se habla de un “modelo Westminster” para referirse a la conformación de la entidad de fiscalización superior (EFS) sujeta a control parlamentario, el cual explica la clasificación que se ha hecho de los entes de fiscalización, distinguiéndola de aquellas de modelo francés o de “corte de cuentas”. En el caso de México, el modelo Westminster corresponde a la relación existente entre la Auditoría Superior de la Federación, a la que hace referencia el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la comisión parlamentaria que recibe y analiza los informes de ésta, a saber, literalmente, la comisión de cuenta pública (*public account committee*: PAC, por sus siglas en inglés) que en México recibe la denominación de Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación a tenor de lo establecido en el Artículo 74 Fracción VI de la Constitución y en el Título Sexto de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

A nivel mundial, la entidad responsable de establecer las bases normativas, la coordinación internacional y los estándares a cumplir es la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés). Se le considera un organismo autónomo, independiente y apolítico, con un estatus especial en el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Algunos destacados académicos (Ackerman y Astudillo, 2009) consideran que de la Declaración de la INTOSAI de Lima (1977), que propone la necesaria *independencia* de la EFS, se sigue que ésta sea una autonomía constitucional, incluso de la Cámara de Diputados. En tal sentido, respecto al caso mexicano, se exponen temores de una injerencia política que impida a la Auditoría Superior de la Federación alcanzar el cumplimiento de sus fines; sin embargo, no se presentan evidencias que prueben un solo caso de ello.

En cambio, la tendencia internacional es fortalecer el papel del control parlamentario, lo cual no contradice la independencia de las entidades de fiscalización. Por el contrario, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico aportan elementos teóricos y empíricos para mostrar que existe un papel crucial en la Auditoría Pública y la Rendición de Cuentas Parlamentaria.

Por independencia se entiende que el auditor no esté implicado con el ente auditado, de modo que su trabajo sea técnico e imparcial. Por autonomía se entiende que el auditor esté exento de cualquier presión externa que obstaculice su labor. Al respecto, si se observan los diferentes marcos legales, existe una mayoría de países que recogen la noción de “independencia” y algunos la de “autonomía”, pero en cada caso sus alcances tienen particularidades que obligan a ser cautelosos al afirmar que se ha establecido un modelo dominante. En la Tabla I tenemos el concentrado del reporte obtenido de la revisión de 201 países. Se reporta autonomía en el caso de 46 países e independencia en 97;

sólo 15 fijan una subordinación de la entidad fiscalizadora respecto del jefe de Estado. De 43 países no se pudo obtener este dato. Dado que en México la Constitución ya declara la *autonomía técnica y de gestión* de la ASF, este órgano ya se encuentra en la categoría de autonomía.

Situación del EFS	EFS	%
Autonomía	34	16.9
Autonomía limitada	12	6.0
Independencia	91	45.3
Independencia limitada	6	3.0
Sin independencia	15	7.5
Sin dato	43	21.4
Total	201	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en la información de 201 entidades de fiscalización superior.

El papel de la EFS y del PAC en su conjunto es muy amplio si consideramos que la revisión de las responsabilidades sobre el gasto público abarca llamar a cuentas y someter a responsabilidad a quienes ejercen el presupuesto. Si bien la parte principal o proporcionalmente más amplia de este trabajo lo desarrolla la entidad de fiscalización superior en lo que podríamos denominar la *fase analítica* en la que se somete a auditoría, en sus diversos tipos, la actuación de los organismos públicos obligados; otra porción significativa es la que corresponde a la *evaluación reflexiva* del alcance de las políticas públicas, el desempeño de las entidades de la administración pública y el propio desempeño de la EFS. Estas últimas funciones, de un carácter más bien de síntesis, ocurren en la sede parlamentaria mediante el análisis técnico que realiza el PAC y el análisis político que hace la Cámara de Diputados.

Contribución del Comité de Cuenta Pública (PAC) a la fiscalización superior

El Comité de Cuenta Pública (PAC) es el primer destinatario de los informes que emite la EFS. A esta comisión le corresponde, como sugieren Hedger y Blick (2008: 4), *agregar valor* al informe, lo cual hace profundizando en sus contenidos, formulando cuestionamientos, llamando a comparecer a los involucrados, haciendo recomendaciones y dando seguimiento a las acciones del gobierno, resultantes de las recomendaciones del Parlamento. Por ello el PAC participa del proceso de auditoría pública y al mismo tiempo ayuda

a alcanzar el objetivo parlamentario de asegurar que el gobierno rinda cuentas frente al electorado. Bajo esta visión, es claro que las dos dimensiones de la *accountability* se refuerzan mutuamente. En sentido contrario a aquellas opiniones que consideran que la Auditoría Superior de la Federación debe quedar enteramente como organismo autónomo, desvinculado de la Cámara de Diputados, la interacción entre la EFS y el PAC contribuye en beneficio de ambas partes. Por un lado, le da legitimidad a la intervención del PAC y a la Cámara, ya que aquél fundamenta sus pronunciamientos en auditorías y evaluaciones con carácter técnico y riguroso efectuadas por la EFS. La composición multipartidista y representativa del PAC, así como el hecho de que sea encabezado por un integrante de la oposición, asegura la independencia de la EFS. Si también se cumple la condición mencionada previamente de dar valor agregado mediante la profundización y el cuestionamiento al Poder Ejecutivo, entonces se hace patente que conviene una estructura de este tipo en la que queda en el ámbito de la soberanía del Legislativo ejercer el componente de *accountability* vertical que no existiría bajo la figura de una auditoría superior enteramente autónoma.

Cuando derivado del trabajo de la entidad de fiscalización superior se sigan procesos en contra de funcionarios por conductas que correspondan a responsabilidades, esto no requiere la intervención del Parlamento sino de la fiscalía anticorrupción o de aquella entidad procesal competente. En cambio, el valor agregado que el PAC y el Parlamento suministran a los informes de auditoría de la EFS debe ser uno de los objetivos a alcanzar como parte del proceso de rendición de cuentas. No se trata solamente de identificar ineficiencias, sino de establecer causas, hacer recomendaciones para mejorar el desempeño gubernamental, minimizar el impacto de las conductas inadecuadas, etcétera. Esto no sustituye el énfasis que se hace en la persecución de las malas conductas, sino que lo complementa y le da proyección.

La Comisión de Vigilancia de la ASF: el PAC mexicano

El Artículo 79 de la Constitución no sólo establece las características del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, sino el tipo de informes que debe rendir a la Cámara de Diputados, por lo que, a su vez, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación señala la existencia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y las atribuciones de la misma.

En la Tabla 2 encontramos un concentrado de las comisiones parlamentarias que actualmente intervienen en diferentes etapas del proceso presupuestal.

El Artículo 78 está enfocado en parte a la función reflejada en los criterios aceptados internacionalmente para el PAC; no obstante, como se aprecia, la ley no pone al gobierno como su interlocutor principal, como aquel al que su labor de control parlamentario está orientada:

Artículo 78.- La Comisión presentará directamente a la Auditoría Superior de la Federación un informe que contenga las observaciones y las recomendaciones que se deriven del ejercicio de las atribuciones que esta Ley le confiere en materia de evaluación de su desempeño a más tardar el 30 de mayo del año en que presente el Informe del Resultado. La Auditoría Superior de la Federación dará cuenta de su atención al presentar el Informe del Resultado del ejercicio siguiente.

Esta situación explica por qué en México la relación con la EFS se da a través de la Comisión de Vigilancia, a la cual le corresponde efectuar el Análisis de Resultados de la Cuenta Pública. Por otro lado, existe la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, a la cual le compete conocer el informe y turnarlo para la aprobación del Pleno de la Cámara. Sin

Tabla 2
Intervención de las Comisiones Legislativas en la Fiscalización Superior

Ley	Descripción de la obligación asignada	Sujeto
LFSF, arts. 66 y 67	La Comisión de Vigilancia evalúa el desempeño de la ASF y presenta al pleno el informe de la revisión de la cuenta.	Comisión de Vigilancia
LFRC, Art. 34	La Comisión de Vigilancia realizará un análisis del Informe del Resultado y lo enviará a la Comisión de Presupuesto y se podrá solicitar opinión a otras comisiones ordinarias.	Comisión de Vigilancia
LFRC, Art. 36	La Comisión de Presupuesto estudiará el Informe de Resultados y la Cuenta Pública y someterá el dictamen de la cuenta al pleno a más tardar el 30 de septiembre.	Comisión de Presupuesto
LFRC, Art. 38	Las comisiones de Vigilancia y Presupuesto deberán emitir una opinión sobre las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado enviado por la ASF a más tardar el 15 de marzo.	Comisiones de Vigilancia y Presupuesto
LFRC, arts. 76 y 77	La Comisión de Vigilancia coordina las relaciones entre la Cámara y la ASF y evalúa su desempeño.	Comisión de Vigilancia
LFPRH, Art. 110	Las comisiones de Hacienda y Presupuesto de la Cámara de Diputados analizarán y evaluarán las metas de los programas aprobados.	Comisiones de la Cámara de Diputados

embargo, no está claramente vinculado el resultado de la fiscalización con el aprovechamiento de la información y, sobre todo, la oportunidad de la misma para la elaboración, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de los ejercicios subsiguientes.

Reformas para promover el control parlamentario en México

Hace unos años, parte del debate en México se sustentó en la sospecha de injerencias políticas por parte de la Comisión de Vigilancia sobre la Auditoría Superior de la Federación. De acuerdo con la información disponible de los organismos de fiscalización integrantes de la INTOSAI, la mayoría rinde informes a sus parlamentos y ello no depende de si son o no autónomos respecto del mismo. Casi 60% de las EFS autónomas rinde un informe al Parlamento; 25%, en cambio, no está obligado a emitir informes. Lo anterior puede resultar más difícil de aceptar si se pretende una institución capaz de cuestionar y evidenciar el uso o abuso que se dé a los recursos públicos y los programas sociales. Por su parte, 80% de las EFS que ostentan el carácter de autónomas entregan informes a sus parlamentos y sólo 3% no emite informes obligatorios.

Aunque la INTOSAI acumula una existencia de más de 60 años, el desarrollo de los organismos de fiscalización superior en el mundo, dotarles de independencia y fortalecer su mandato para ejercer la auditoría sobre los recursos públicos, son tareas que se han configurado recientemente. No hay que quedarse en una visión local, toda vez que los últimos cambios en la materia datan, en nuestro país, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000) y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2009). No obstante, existe la impresión de que es la denominada “transición a la democracia” y la mayor competencia político-electoral lo que ha orillado a modificar el marco legal a fin de otorgar a la oposición un más estrecho control sobre el gobierno.

Si las entidades de fiscalización superior tienen un puesto estelar en el escenario, no menos importantes en este proceso de fiscalización y rendición de cuentas son los PAC y los congresos. Un primer aspecto es ubicar el papel del PAC y el de las EFS en un contexto más amplio que llamaremos el manejo de las finanzas públicas al interior, del cual se identifica una cadena de fiscalización y rendición de cuentas que liga sus actividades a otros actores.

Es importante señalar que, de ser aprobada la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción que actualmente (mayo de 2015) está en proceso, la Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar la fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente y entregará informes individuales el último día hábil de los meses de junio y octubre. Además de la inmediatez con la que se iniciará

el proceso de fiscalización, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece también la obligación de que el Ejecutivo Federal entregue informes trimestrales que contengan información relativa a la situación económica, la deuda pública y las finanzas públicas.

Toda esta información queda a disposición de las Comisiones de la Cámara de Diputados, las cuales cuentan así con insumos necesarios para analizar, programar y presupuestar con base en los resultados concretos, con lo que es posible realizar mejoras al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para la aprobación por el Pleno de la Cámara de Diputados. En el esquema prevaleciente estos datos no se están incorporando al proceso de elaboración presupuestal. Se trata de una propuesta que he venido haciendo, en el sentido de pasar de un esquema lineal entrada-proceso-salida, a uno cíclico, en el que, como verdadero sistema, haya retroalimentación. Es por eso que los parlamentos deben estar atentos a la evolución fiscal de sus estados.

Un mayor desarrollo institucional en México no puede dejar a la Cámara de Diputados al margen de jugar un papel determinante en el control de las finanzas públicas y de ocuparse sistemáticamente del análisis y monitoreo de los indicadores clave para solicitar al Ejecutivo las adecuaciones conducentes en el ejercicio del gasto sobre la marcha.

Así podemos redondear la reflexión a la que hemos aludido, esto es, la importancia que el sistema de fiscalización superior deje de ser un instrumento reactivo, circunscrito a la persecución de los comportamientos inapegados a la norma o a la inconsistencia contable. Es más trascendente y determinante que la fiscalización evolucione a ser un instrumento prospectivo que contribuya a un mejor diseño y administración de las finanzas públicas.

Un ejemplo que ilustra el potencial de la oportunidad en la información unida a una retroalimentación vía control parlamentario es la que arrojó la Auditoría Financiera y de Cumplimiento realizada por parte de la Auditoría Superior de la Federación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2013), con el título *Balance presupuestario y sostenibilidad fiscal*, al ejercicio fiscal 2013, la cual identificó, entre otros aspectos, que se había dado insuficiencia de ingresos públicos a pesar de obtener ingresos por encima de los probados en la Ley de Ingresos de la Federación; sin embargo, fueron insuficientes para cubrir un mayor nivel de gasto público.

Como se observa en la Gráfica 3, en los cuatro informes trimestrales de 2013, la Secretaría de Hacienda fue dando cuenta de la progresiva brecha que se abría entre el presupuesto aprobado y los ingresos captados.

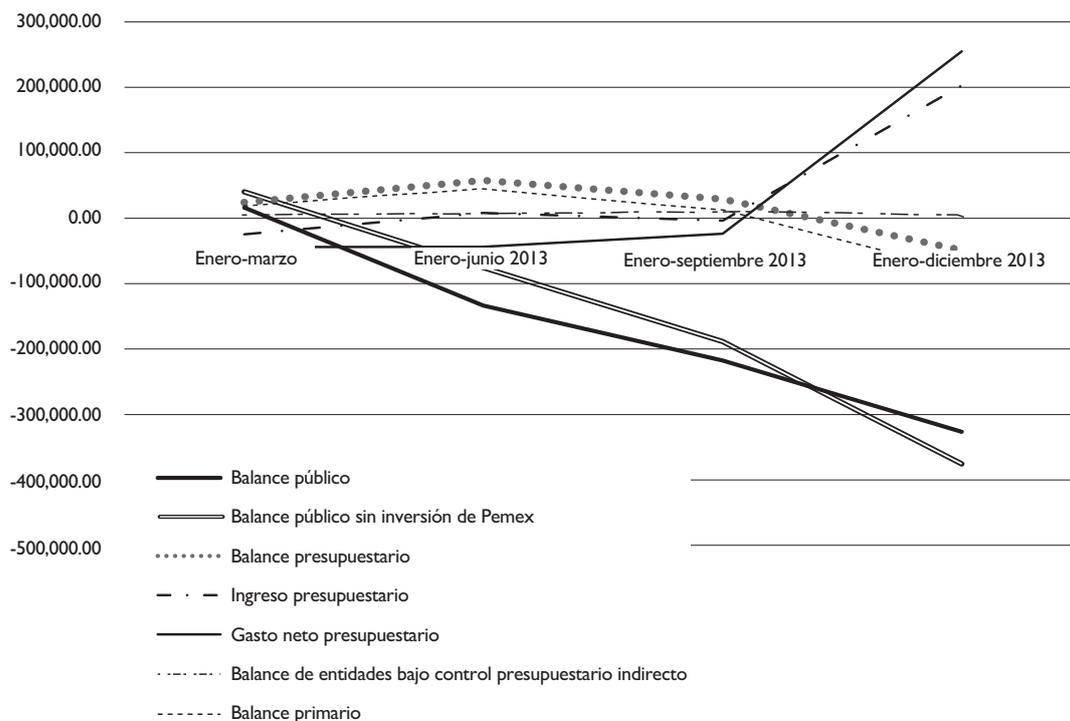
Idealmente la gráfica debería presentarnos líneas rectas en torno al cero, esto es, con mínima variación entre el presupuesto programado y lo ejercido. Sin embargo, como observamos, conforme avanzan los meses los indicadores se abren dramáticamente respecto de lo originalmente programado.

Disponiendo oportunamente de los resultados, las comisiones legislativas podrán monitorear la información del ejercicio presupuestal a través del año, incluso antes de que la Auditoría Superior de la Federación lo reporte en el *Informe Trimestral Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, y tomar las medidas conducentes para evitar un mal uso de los recursos públicos.

Conclusiones

- 1) El combate a la corrupción tiene que ser una política de Estado y no una moda pasajera o un tema de ocasión. Con este carácter se entiende que el combate efectivo a la corrupción tenga que ser un factor para el avance democrático y social del país.
- 2) La actual agenda de gobernanza supone que el combate a la corrupción es una condición estructural y funcional indispensable para asegurar la efectividad de los gobiernos para la satisfacción de las necesidades y expectativas sociales.

Gráfica 3
Evolución de la diferencia entre el presupuesto programado y ejercido 2013
Millones de pesos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (nota 22). Los datos corresponden a cada trimestre y no son acumulativos. Las cifras de balance son netas por indicador y por trimestre.

Es en ese terreno donde la fiscalización superior todavía no ha rendido los impactos requeridos. Si los presupuestos anualmente se van desviando de lo programado y, sin embargo, no se corrigen oportunamente para restablecer los equilibrios macroeconómicos, entonces la auditoría se está perdiendo en las cuentas pequeñas y desprotegiendo las macrofinanzas del Estado.

- 3) En los últimos años, México ha adoptado un conjunto de reformas del más alto nivel para crear nuevas estructuras destinadas a una mejor gobernanza. Se trata de reformas constitucionales que han ganado un amplio soporte político de las diferentes fuerzas representadas en el Congreso y entre la misma sociedad civil.

Estas estructuras buscan salvaguardar y promover la transparencia, el uso responsable de los recursos públicos, la rendición de cuentas y, particularmente, la sanción y prevención de la corrupción.

- 4) El sistema creado no sólo responde a las demandas de la sociedad mexicana, sino que corresponde a los estándares internacionalmente aceptados para las mejores prácticas en cuanto a fiscalización superior.
- 5) La autonomía de la entidad superior de fiscalización es un objetivo que supera con creces el criterio de la INTOSAI, que exige la independencia entre el órgano fiscalizador y los entes fiscalizados. Por ello, en México la agenda pendiente en esta materia no es estructural, sino funcional. La mayoría de los países integrantes de la INTOSAI establece que la entidad superior de fiscalización rinda cuentas ante el Parlamento.
- 6) Un mejor funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación requiere una mejor articulación con la Comisión parlamentaria que recibe sus informes y que los analiza, esto es, la Comisión de Vigilancia y la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
Esta articulación tiene que verse en conexión con la oportunidad y celeridad con la que se genera información y se analiza para reaccionar, evitando afectaciones al presupuesto público, sancionando las conductas inadecuadas y retroalimentando el proceso presupuestal.
- 7) El control parlamentario de la fiscalización superior es un mecanismo de control político y, a la vez, jurídico. Por ello corresponde a lo que Staphenurst denomina “*accountability diagonal*”, es decir, una mezcla entre el mandato social que impone unas responsabilidades políticas a los altos funcionarios y un control jurídico administrativo de cumplimientos formales y materiales de los programas y objetivos de la política pública.
- 8) Dar valor agregado al informe de la Cuenta Pública supone oportunidad y la vinculación entre el presupuesto y el informe. Esto no lo puede realizar un órgano que está más orientado a la verificación del cumplimiento y la sanción del incumplimiento, sino un órgano de tipo político que sea capaz de orientar los objetivos de la política pública y ejercer, en representación de la sociedad, un papel de crítica e interpelación al Ejecutivo.
- 9) La sociedad tiene que involucrarse más para que los resultados del sistema anticorrupción rindan los efectos que se esperan de él.
- 10) Existen perspectivas halagüeñas respecto a la efectividad del sistema dada su complejidad y articulación, porque corresponde a un mayor compromiso de la sociedad civil y porque recoge la experiencia internacional que, a lo largo de varias décadas, permite ir identificando los mecanismos más eficaces para lograr abatir la corrupción y tener una mejor funcionalidad de los órganos de fiscalización.

Referencias

- Ackerman, J. y Astudillo, C. (2009). *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. México: UNAM.
- Ehrman, R. (2015). “Notas sobre el nuevo Sistema Nacional de Fiscalización”. En *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, tomo 2*. México: Cámara de Diputados-CVASF-UEC.
- Fukuyama, F. (2016). “What is Corruption?”. *Against Corruption: A Collection of Essays*. Recuperado de <<https://www.gov.uk/government/publications/against-corruption-a-collection-of-essays/against-corruption-a-collection-of-essays>>.
- Guerra, G. (16 de mayo de 2016). “La corrupción somos todos”. *El Universal*.
- Hedger, E. y Blick, A. (2008). *Enhancing Accountability for the Use of Public Sector Resources: How to Improve the Effectiveness of Public Accounts Committees*. Londres: ODI.
- Huacuja, S. y Merino, S. (2015). “El sistema nacional anticorrupción: ¿un Prometeo comunicado el ígneo don de la esperanza o un Sísifo afanándose en la culminación imposible?”. En *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, tomo 2*. México: Cámara de Diputados-CVASF-UEC.
- Klitgaard, R. (1998). *Controlando la corrupción. Una indagación práctica para el gran problema de fin de siglo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- O'Donnell, G. (2004). “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *Revista Española de Ciencia Política*, octubre, núm. 11.
- Portal, J. (2014). “Mensaje del Auditor Superior de la Federación”. En Auditoría Superior de la Federación, *Informe General Cuenta Pública*. México: ASF.
- Romero, A. (2015). *Visión integral del Sistema Nacional Anticorrupción*. México: PGR/Universidad Anáhuac/INACIPE.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (2013). *Primer Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. SHCP, *Segundo Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. SHCP, *Tercer Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. SHCP, *Cuarto Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*. Recuperado de <http://shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/2013/Paginas/2013%201er_trimestre.aspx>.
- Valadés, D. (10 de mayo de 2016). “Exorcismos jurídicos”. *Reforma*, p. 10.

El fortalecimiento de la fiscalización en México desde el Poder Legislativo

Ruth Noemí Tiscareño Agoitia*

El fortalecimiento de los procesos y el órgano fiscalizador debe entenderse como un elemento sustancial en el combate a la corrupción. En este sentido, se ofrece un recuento de la historia legislativa por la que ha atravesado la fiscalización en México, así como el análisis de sus principales componentes, los cuales han permitido ejercer el control dentro del denominado “sistema de pesos y contrapesos”, encaminado a limitar el uso y abuso del poder y los recursos públicos.

La transparencia y la rendición de cuentas han sido temas de especial escrutinio para la sociedad mexicana. Un medio de control de estos supuestos es la fiscalización, la cual ha tenido una constante evolución institucional de acuerdo con las circunstancias económicas, políticas y sociales vigentes en el país, instituyéndose mediante mandato constitucional, legislación reglamentaria y modificaciones legislativas y estructurales que han sido base para establecer la actual Auditoría Superior de la Federación (ASF).

En el caso particular de México, la fiscalización o la revisión de la Cuenta Pública es la función que por mandato

constitucional (Artículo 74) realiza la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

El Artículo 2° de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) establece que se entenderá por fiscalización o fiscalización superior a la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública. A partir de este entendido, el Artículo 1° de la ley señala que la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos,

fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

De igual forma, el citado artículo establece que el objeto de la fiscalización es evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales.

* Diputada federal por el Distrito 1 de San Luis Potosí y secretaria de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad¹.

Para Aimée Figueroa Neri el ejercicio fiscalizador es un tema sensible y delicado para quienes están sujetos a él. Sin embargo, también constituye un instrumento de gran utilidad para que cualquier gobierno haga un mejor uso de los recursos a su disposición y que, de ello, se deriven ganancias de orden político al generar una mejor imagen ante una sociedad que valora cada vez más aspectos como la transparencia y la rendición de cuentas. La fiscalización sirve a todos: es una inversión con alto rendimiento social que coadyuva a erradicar la corrupción, detonada principalmente por la discrecionalidad en el ejercicio público (Figueroa, 2007).

De tal forma que la fiscalización y la rendición de cuentas ocupan un lugar predominante dentro del actuar del sistema político nacional, ya que a través de este medio se previene y combate la corrupción, así como las irregularidades en el manejo de los recursos públicos. Permite elevar la credibilidad social sobre las instituciones y fortalece el marco institucional y jurídico del Estado.

La fiscalización también impulsa una gestión más eficiente de los recursos públicos, favorece la rectitud y eficiencia en el quehacer público, y refrenda la vocación democrática de la ciudadanía.

Historia legislativa de la fiscalización

La historia legislativa de la fiscalización en México puede ser analizada desde tres etapas históricas: prehispánica, con el control del tributo por parte del Tlatoani; colonial, con los Tribunales de Cuentas; y la del México independiente, con el establecimiento de la Contaduría Mayor de Hacienda (Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, 2014).

Para fines prácticos, y al tratarse en específico de las grandes reformas legales que dieron pie a la actual ASF, el análisis de los cambios que a través de los años

¹ Antes de la reforma constitucional en materia de corrupción de 2015, el Artículo 79 de dicho ordenamiento establecía que la función de fiscalización se ejercía conforme a los principios de posterioridad y anualidad. Sin embargo, dichos principios fueron derogados de la normativa, para que la ASF pueda formular revisiones durante el ejercicio fiscal en curso, así como de los ejercicios fiscales anteriores, con el objeto de investigar y sancionar de manera oportuna actos irregulares.

ha sufrido el órgano encargado de la fiscalización en el país, comenzaremos nuestro recuento a partir de la época colonial.

El Tribunal Mayor de Cuentas creado en 1453 por las Cortes Españolas puede ser considerado el primer antecedente de la fiscalización, ya que dicho esquema se aplicó en 1524 para llevar a cabo la revisión de los gastos generados durante la expedición de Hernán Cortes, mediante la creación del Tribunal de Cuentas de la Nueva España, el cual estuvo en funciones por más de tres siglos.

Fue hasta el año de 1824, mediante la expedición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya como un México independiente, cuando a través del Artículo 50 se facultó al Congreso general para fijar los gastos generales de la nación, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión y tomar anualmente cuentas al gobierno, hecho que dio lugar a la creación mediante Decreto del órgano denominado Contaduría Mayor de Hacienda (CMH) a cargo de la Cámara de Diputados, suprimiendo así el Tribunal Mayor de Cuentas que hasta la fecha tenía el control de la fiscalización.

A pesar de la importancia y trascendencia que representaba este hecho, durante el siglo XIX se registraron diversos decretos que establecían la sustitución de la CMH por la creación de Tribunales de Cuentas y posteriormente la reconstitución a su denominación original (ASF, 2009).

Hasta el año de 1896 fue que se llevó a cabo la promulgación de la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, mediante la cual se establecían las obligaciones y atribuciones de dicho organismo.

En 1917, con la promulgación de la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecía, entre otras cosas, en el Artículo 65 que el Congreso se reuniría el 1° de septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocuparía de revisar la Cuenta Pública del año anterior, que sería presentada a la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitaría a investigar si las cantidades gastadas estaban o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extendería al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

De igual forma, el Artículo 73 señalaba como facultad del Congreso expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, y el Artículo 74, como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, la de vigilar por medio de una comisión

de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.

En 1937 se publicó el Decreto relativo a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda por el presidente de la República, general Lázaro Cárdenas, en la que se le encomendaron las atribuciones de revisión y glosa, fiscalización y finiquitos (Figueroa, 2007), Decreto que estuvo vigente hasta el 29 de diciembre de 1978, fecha en la que se publicó en el *Diario Oficial* la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, definiéndola como el Órgano de Control y Fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados, encargada de revisar las cuentas públicas con el objeto de vigilar celosamente el manejo de los fondos públicos, ya que esto conformaba una de las exigencias por parte de la población.

No obstante, el paso del tiempo y tras las constantes exigencias de un rendimiento claro y puntual de cuentas por parte de la sociedad, así como un constante y rápido crecimiento de avances y transformaciones por parte de los órganos de fiscalización en todo el mundo, es que la Contraloría Mayor de Hacienda empezó a tener importantes limitaciones y nuevas exigencias en esta materia.

Con base en esto, el 30 de julio de 1999 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* diversas reformas a la Constitución Política para fortalecer las facultades de la Cámara de Diputados en materia de fiscalización de la Cuenta Pública, destacándose lo siguiente:

- Transforma la Contaduría Mayor de Hacienda en una “entidad de fiscalización superior” con autonomía técnica para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones en los términos que disponga la ley.
- Otorga una mayor certidumbre en el nombramiento y remoción del titular de la entidad superior de fiscalización.
- Mejora el sistema de control y supervisión de la gestión pública federal, incorporando a todo ente público que ejerciera recursos públicos, incluyendo los fideicomisos, a fin de garantizar un uso honesto y eficiente de los recursos públicos.
- Fortalece las facultades de la Cámara de Diputados en materia de revisión, vigilancia y fiscalización de la eficacia, la transparencia y la economía de las finanzas públicas, facultándola para evaluar el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior.
- Establece que se llevará a cabo el verificativo del desempeño, la eficacia, la eficiencia, la economía y la

efectividad de la gestión gubernamental respecto al cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas que se hayan autorizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

De igual forma, dentro de este grupo de reformas se estableció en el Artículo 73, Fracción XXIV, que el Congreso tendrá la facultad para expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, el control y la evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, por lo que el 29 de diciembre del año 2000, dando cumplimiento a lo establecido en dicha reforma, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación (LFSF), con el objetivo de regular la revisión de la Cuenta Pública y su fiscalización superior; así como otras materias tales como la determinación de las indemnizaciones y el fincamiento de responsabilidades por daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal y a otros organismos, empresas y fideicomisos públicos, los medios de defensa correspondientes y las bases y términos de organización y funcionamiento de la entidad encargada de la fiscalización superior; destacándose los siguientes aspectos:

- Establece que la Auditoría Superior de la Federación será la entidad superior de fiscalización, así como sus atribuciones específicas.
- Precisa los objetivos que deberían alcanzarse cuando se fiscaliza la Cuenta Pública, los plazos y términos a que deberá apegarse el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, así como los contenidos mínimos de dicho documento.
- Norma la integración y organización de la Auditoría Superior de la Federación, así como el procedimiento para designar y destituir al Auditor Superior de la Federación y demás funcionarios de la misma.
- Señala las funciones que prestarán los auditores especiales y demás colaboradores del órgano de auditoría superior; los requisitos para ser auditor especial; su competencia; las atribuciones que se conceden a la Unidad de Asuntos Jurídicos y a la Unidad General de Administración; las prohibiciones expresas que se establecen para el Auditor Superior y los auditores especiales; las causas y motivos de su remoción.
- Regula el ejercicio de la fiscalización de recursos federales ejercidos por entidades federativas, municipios y

particulares. Asimismo, se detallan los procedimientos de coordinación y los convenios que regirán esta materia, así como la competencia que tendrá la Auditoría Superior de Fiscalización para fincar las responsabilidades consecuentes.

- Establece los criterios a partir de los cuales deben efectuarse las revisiones excepcionales; la determinación de daños y perjuicios a la Hacienda Pública, y el fincamiento de responsabilidades, su procedimiento y los recursos de reconsideración.
- Normar la relación de la Auditoría Superior de la Federación con la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia y de ésta con la Unidad de Evaluación y Control (UEC).

Es importante señalar que, a diferencia de la Contaduría Mayor de Hacienda, que no cuenta con atribuciones para imponer sanciones en la materia, con la publicación de la Ley de Fiscalización se establecieron facultades sancionatorias expresas a la ASF.

Con el objeto de mejorar la calidad del gasto público y fortalecer la fiscalización superior en México, el 7 de mayo de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que reforma, deroga y adiciona los artículos 73, 74, 79, 122 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de aplicar mecanismos para incrementar la calidad con la que se ejerce el gasto público, así como para fortalecer la transparencia y rendición de cuentas sobre el uso de dichos recursos, destacándose lo siguiente:

- Se faculta al Congreso para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional.
- Se redujo el tiempo para la revisión de la Cuenta Pública.
- Se incorpora el concepto de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.
- Se establecen los principios de la fiscalización, con alcance para los estados de la República y el Distrito Federal.
- Precisa y amplía los sujetos de la fiscalización.

- Obliga a las entidades fiscalizadas a llevar a cabo el control y registro contable, patrimonial y presupuestario.
- Se precisa la conclusión de la revisión de la Cuenta Pública, por parte de la Cámara de Diputados, que tendrá que ser a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación.
- El informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública será sometido a la consideración del pleno de la Cámara de Diputados y tendrá carácter de público.
- Amplía el alcance de la revisión de la Cuenta Pública e incorpora la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.
- Se precisa que la ASF fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales.
- Obliga a poner en conocimiento de las entidades fiscalizadas sobre los resultados de su revisión, de manera previa a la presentación del informe del resultado.
- Las legislaturas de los estados de la República y del Distrito Federal deberán contar con entidades estatales de fiscalización, dotadas de autonomía técnica y gestión.
- Los titulares de las entidades de fiscalización en los estados de la República y el Distrito Federal serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años, y deberán contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.
- Se precisa que la ASF fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica.

Asimismo, el Decreto mediante el cual se aprobaron estas reformas constitucionales establecía en su artículo Segundo Transitorio que “el Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, deberán aprobar las leyes y, en su caso, las reformas que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo

[...]”, de tal forma que el 29 de mayo de 2009 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el dictamen por el que se expide la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, abrogando así la anterior Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

La nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación así aprobada mantiene una estructura similar a la ley anterior, precisando algunas fases del proceso de fiscalización superior, e incorporando nuevos elementos y facultades en la materia, de entre los cuales destacan los siguientes (ASF, 2009):

- Se adecua la definición de la Cuenta Pública de acuerdo con los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental recientemente aprobada.
- Se modifica el precepto referente a los objetivos de la fiscalización, a fin de que guarde mayor congruencia con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Se ajusta el plazo de presentación de la Cuenta Pública a la H. Cámara de Diputados como máximo al 30 de abril del año siguiente, y la del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior que rinde la Auditoría Superior de la Federación al 20 de febrero del año posterior al de su recepción.
- Se establece el procedimiento para que la H. Cámara de Diputados dictamine la Cuenta Pública, estableciéndose el plazo del 30 de septiembre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública para la votación del pleno sobre el dictamen correspondiente.
- Se suprime la obligación por parte de la Auditoría Superior de la Federación de realizar auditorías al Informe de Avance de Gestión Financiera que rinde el Ejecutivo Federal por el primer semestre del ejercicio fiscal, para, en su lugar, efectuar un análisis técnico, imparcial y profesional que, sobre el mismo, deberá presentar a la H. Cámara de Diputados 30 días después de la recepción de dicho informe.
- Se otorga potestad a la Auditoría Superior de la Federación para realizar auditorías de desempeño en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas federales, con la atribución de efectuar recomendaciones a los entes fiscalizados para mejorar la gestión pública. Esta atribución, sin duda, evitará las controversias constitucionales para no rendir cuentas que en el pasado promovían los entes fiscalizados en contra de la acción de la Auditoría Superior de la Federación.

- Se incorpora el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (Profis), con el propósito de fortalecer el alcance, la profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por las entidades de fiscalización superior locales al ejercicio de los recursos federales transferidos a los órdenes de gobierno estatal y municipal.
- Se reconoce la facultad de que la Auditoría Superior de la Federación realice requerimientos de información a los sujetos de fiscalización, y la imposición de multas por su incumplimiento, las cuales serán de un mínimo de 650 a un máximo de 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. La reincidencia se sancionará con una multa hasta del doble de la ya impuesta. También se otorgan facultades para sancionar el incumplimiento en la presentación del Informe de Situación Excepcional que sea requerido por la Auditoría Superior de la Federación, con una multa mínima de 1,000 a un máximo de 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. La reincidencia se podrá castigar con una multa hasta del doble de la ya impuesta y podrá promover la destitución de los servidores públicos responsables.
- Se establece también el plazo de 30 días hábiles a las entidades fiscalizadas para la solventación de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. La Auditoría Superior de la Federación podrá sancionar su incumplimiento con una multa mínima de 650 a una máxima de 2,000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- Se formaliza el Servicio Fiscalizador de Carrera que actualmente opera en la Auditoría Superior de la Federación, con el propósito de atraer y retener perfiles competentes y especializados de su personal responsable de las materias relativas a la fiscalización superior.
- Finalmente, se integra un nuevo capítulo para crear la figura de la “Contraloría Social”, a través de la cual la sociedad podrá participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la Cuenta Pública, cuyas denuncias que se reciban deberán estar debidamente fundadas, motivadas y con evidencias suficientes.

La constante evolución que ha tenido la fiscalización en México se ha visto reflejada en los acontecimientos y requerimientos de la vida política, social y económica que se han desarrollado en cada época de la historia del país, así como en los requerimientos y estándares internacionales que se han plasmado en la materia con el paso del tiempo.

La fiscalización debe ser un proceso continuado que se perfeccione según las necesidades de los nuevos tiempos, de ahí las últimas reformas en materia de combate a la corrupción publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015, en donde podemos destacar lo siguiente:

- Se crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.
- El SNA contará con un comité coordinador integrado por los titulares de la ASF; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del Instituto Nacional de Transparencia (INA); así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité.
- El Comité será responsable del diseño y la promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de la prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial de las causas que las generan; la determinación de los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que sobre estas materias generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno; el establecimiento de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos; así como de la elaboración de un informe anual que contenga los avances y resultados del ejercicio de sus funciones y de la aplicación de políticas y programas en la materia.
- Se faculta a la ASF para que lleve a cabo la fiscalización directamente de los recursos federales que administren o ejerzan los estados, municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales; las participaciones federales, el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales, en el caso de los estados y municipios, cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación. Asimismo, los recursos federales que se destinen y ejerzan por cualquier entidad, persona

física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados, o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

- Establece que la ASF podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión, abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.
- La ASF, derivado de denuncias y previa autorización de su titular, podrá revisar durante el ejercicio fiscal en curso a las entidades fiscalizadas, así como respecto de ejercicios anteriores.
- Se establece que la ASF podrá entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. En esta última fecha entregará también el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública; asimismo, los días 1º de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas, correspondientes a cada uno de los informes individuales de auditoría que haya presentado en los términos de esta fracción.
- Se eliminan los principios de posterioridad y anualidad, mismos que se establecían para la función de la fiscalización, con la finalidad de que la ASF pueda formular revisiones durante el ejercicio fiscal en curso, así como de los ejercicios fiscales anteriores, con el objeto de investigar y sancionar de manera oportuna actos irregulares.

Es importante señalar que dichas reformas establecieron en su artículo Segundo Transitorio que “El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar

las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del Artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo [...]”.

Es decir, que el Congreso de la Unión tendrá un año a partir de la entrada en vigor del Decreto para expedir las leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, el control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales; así como para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Con base en lo anterior, es importante mencionar que hasta el 31 de mayo de 2016, en que se entregó el presente trabajo, y pese a que ambas cámaras del Congreso han estado trabajando de manera intensa, no se ha dado cumplimiento a lo establecido en el artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, que a la letra dice:

Segundo. El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.

Es de precisar que, dentro del paquete de leyes generales a que se refiere el transitorio citado, se encuentran las correspondientes a la Ley de Fiscalización, pues no podríamos entender la lucha contra la corrupción sin el debido fortalecimiento a la fiscalización.

Proceso de fiscalización

Para analizar el proceso de la fiscalización en nuestro país, debemos comenzar remitiéndonos al Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a

los artículos 3º y 12 de la LFRCF, los cuales establecen que es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados llevar a cabo la revisión de la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera; comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos; verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas; y determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes.

La fiscalización de la Cuenta Pública que realiza la ASF, como ya se mencionó, se lleva a cabo de manera posterior al término de cada ejercicio fiscal, teniendo un carácter externo, y por tanto se efectúa de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización que realicen las instancias de control competentes.

A pesar de esto, es importante aclarar que para el proceso de fiscalización en México se cuenta con la participación de tres instancias: 1) la ASF, encargada de brindar apoyo a la Cámara de Diputados en la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal y su Fiscalización Superior; 2) la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, responsable de coordinar las relaciones entre aquella y la ASF, y evaluar el desempeño de esta última, para lo cual se apoyará de la Unidad de Evaluación y Control (UEC); y 3) la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, encargada de la elaboración del dictamen de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Por tal motivo, la Cuenta Pública será turnada a la ASF para su revisión y fiscalización superior; a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, la cual, a fin de integrarla, los poderes Legislativo y Judicial y los entes públicos federales harán llegar con la debida anticipación al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, la información que el mismo les solicite.

La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente, concluyendo su revisión a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido

y en las conclusiones técnicas del Informe General Ejecutivo del resultado de la fiscalización superior.

Auditoría Superior de la Federación

Como ya se señaló con anterioridad, la revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoyará para tal efecto en la ASF, misma que tiene a su cargo la fiscalización de dicha Cuenta.

Los artículos 79 Constitucional y 3° de la LFRCF señalan que la ASF tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. De acuerdo con la misma ASF, ésta tiene como misión llevar a cabo la fiscalización de la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, los órganos constitucionalmente autónomos, las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares.

Lo anterior con el propósito de verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.

Al frente de la Auditoría Superior de la Federación habrá un Auditor Superior de la Federación designado por la Cámara de Diputados a través del voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Dicho titular durará en su encargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente una sola vez. Podrá ser removido, exclusivamente, por las causas graves que la ley señale, con la misma votación requerida para su nombramiento².

De igual forma, con la finalidad de que se lleve a cabo un mejor ejercicio de la fiscalización, el Auditor Superior de la Federación será auxiliado en sus funciones por los auditores especiales, así como por los titulares de unidades, directores generales, auditores y demás servidores públicos que al efecto señale el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con el presupuesto autorizado.

Del mismo modo, para el cumplimiento de las funciones de la ASF, la institución contará con la Unidad de Asuntos

Jurídicos encargada de representarla en los asuntos jurídicos en materias administrativas, laborales y penales, de intervenir en los asuntos de reconsideración interpuestos ante la ASF, llevar a cabo el levantamiento de actas administrativas, así como de ordenar y realizar auditorías a las entidades fiscalizadas. Asimismo, contará con la Unidad General de Administración, la cual, como su nombre lo indica, es la unidad encargada de llevar a cabo los actos administrativos que requiera la ASF para su funcionamiento, entre los que se encuentran la administración de los recursos financieros y humanos, preparar el anteproyecto del presupuesto anual de la ASF, adquirir bienes y servicios, y celebrar contratos que permitan suministrar los recursos materiales a las unidades administrativas de la institución para su adecuado funcionamiento.

La ASF se ha convertido en una institución objetiva e imparcial que a través del constante fortalecimiento normativo, implementado por la firme convicción de brindar una mayor transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos, ha generado un mayor grado de confianza en la ciudadanía.

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados³ es, sin duda, uno de los principales actores dentro del ejercicio de la fiscalización. El sustento jurídico de su actuación lo encontramos en el Artículo 76 de la LFRCF, el cual establece que la Cámara de Diputados contará con la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, que tendrá las atribuciones de coordinar las relaciones entre aquella y la Auditoría Superior de la Federación; evaluar el desempeño de esta última; constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos, y solicitarle que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

Del mismo modo, el Artículo 40 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala que las comisiones ordinarias que se establecen en este artículo desarrollarán las tareas específicas que en cada

² El 15 de diciembre de 2009, mediante una votación de más de 90% del Pleno de la H. Cámara de Diputados, el contador público Juan Manuel Portal Martínez fue electo Auditor Superior de la Federación para el periodo 2010-2017.

³ La Comisión de Vigilancia perteneciente a la LXIII Legislatura se encuentra integrada por 25 diputados federales: 11 del PRI; cinco del PAN; cinco del PRD; uno del PVEM; uno de MC; uno del PT; y uno de NA, siendo presidida por el diputado federal José Luis Muñoz Soria, integrante del Grupo Parlamentario del PRD.

caso se señalan, siendo las de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación las de realizar las tareas que le marca la Constitución y la correspondiente ley reglamentaria, es decir, la LFRCF.

Entre las atribuciones de la Comisión de Vigilancia se pueden destacar las de recibir de la Mesa Directiva de la Cámara o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la Cuenta Pública y turnarla a la Auditoría Superior de la Federación; presentar a la Comisión de Presupuesto el Informe del Resultado, su análisis respectivo y conclusiones, tomando en cuenta las opiniones que en su caso hagan las comisiones ordinarias de la Cámara; conocer los programas estratégico y anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones y atribuciones elabore la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento; citar, por conducto de su Mesa Directiva, al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el Informe del Resultado; conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal, así como analizar el informe anual de su ejercicio; presentar a la Cámara la propuesta de los candidatos para ocupar el cargo de Auditor Superior de la Federación, así como la solicitud de su remoción; y conocer el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

Es por esto que para el efecto de apoyar a la Comisión de Vigilancia en el cumplimiento de sus atribuciones existe la Unidad de Evaluación y Control (UEC), encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, la cual formará parte de la estructura de la Comisión.

Al ser la UEC parte integral de la Comisión de Vigilancia, esta última cuenta con las atribuciones de proponer al Pleno de la Cámara al Titular de la Unidad y los recursos materiales, humanos y presupuestarios con los que debe contar la propia unidad; proponer al Pleno de la Cámara el Reglamento Interior de la Unidad; aprobar el programa de actividades de la Unidad y requerirle todo tipo de información relativa a sus funciones; de igual forma, aprobar políticas, lineamientos y manuales que la Unidad requiera para el ejercicio de sus funciones; ordenar a la Unidad la práctica de auditorías a la Auditoría Superior de la Federación; así como aprobar los indicadores que utilizará la Unidad para la evaluación del desempeño de la Auditoría

Superior de la Federación y, en su caso, los elementos metodológicos que sean necesarios para dicho efecto y los indicadores de la Unidad.

Unidad de Evaluación y Control

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), en su artículo 102, establece la existencia de la Unidad de Evaluación y Control⁴ (UEC), señalando que para el efecto de apoyar a la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones existirá dicha Unidad encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, la cual formará parte de la estructura de la Comisión, así como de brindar apoyo técnico a la misma en la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

Entre las atribuciones con las que cuenta la UEC se encuentran las de vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación se conduzcan en términos de lo dispuesto por esta ley y demás disposiciones legales aplicables; practicar, por sí o a través de auditores externos, auditorías para verificar el desempeño y cumplimiento de metas e indicadores de la Auditoría Superior de la Federación, así como la debida aplicación de los recursos a cargo de ésta con base en el programa anual de trabajo que apruebe la Comisión; recibir quejas y denuncias derivadas del incumplimiento de las obligaciones por parte del Auditor Superior de la Federación, auditores especiales y demás servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, iniciar investigaciones y, en su caso, con la aprobación de la Comisión, fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones que correspondan, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP); conocer y resolver, con la aprobación de la Comisión, el recurso de revocación que interpongan los servidores públicos sancionados conforme a lo dispuesto por la LFRASP; realizar la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales;

⁴ El 29 de diciembre de 2000 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que expide la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, mediante la cual se crea la Unidad de Evaluación y Control como un órgano técnico encargado de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, y que forma parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

participar en los actos de entrega-recepción de los servidores públicos de mando superior de la ASF; a instancia de la Comisión, presentar denuncias o querrelas ante la autoridad competente, en caso de detectar conductas presumiblemente constitutivas de delito, imputables a los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación; llevar el registro y análisis de la situación patrimonial de los servidores públicos adscritos a la Auditoría Superior de la Federación; conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; auxiliar a la Comisión en la elaboración de los análisis y las conclusiones del Informe del Resultado y demás documentos que le envíe la Auditoría Superior de la Federación; y proponer a la Comisión los sistemas de evaluación del desempeño de la propia Unidad y los que utilice para evaluar a la Auditoría Superior de la Federación, así como los sistemas de seguimiento a las observaciones y acciones que promuevan tanto la Unidad como la Comisión.

La UEC estará a cargo de un titular⁵, quien será propuesto por la Comisión de Vigilancia y designado por la Cámara mediante el voto mayoritario de sus miembros presentes en la sesión respectiva, debiendo cumplir los requisitos que esta ley establece para el Auditor Superior de la Federación.

Para el ejercicio de las atribuciones de la UEC, la LFRCF establece que contará con los servidores públicos, las unidades administrativas y los recursos económicos que, a propuesta de la Comisión, apruebe la Cámara y se determinen en el presupuesto de la misma, de tal forma que en la actualidad su estructura organizacional cuenta con el titular de la UEC, una Dirección de Análisis de la Fiscalización Superior, una Dirección de Evaluación del Desempeño y Apoyo en las Funciones de Contraloría Social, una Dirección de Control Interno y Evaluación Técnica, una Dirección Jurídica para la Evaluación y Control, y una Secretaría Técnica (UEC, 2016).

Conclusiones

La fiscalización superior es una actividad técnica de alta prioridad para la vida democrática de nuestra Nación,

⁵ El doctor Alejandro Romero Gudiño fue electo como titular de la UEC por el Pleno de la LXI Legislatura para el periodo 2011-2015, y con prórroga de Nombramiento para el periodo 2015-2019, votado por el Pleno de la LXII Legislatura.

por lo que en los últimos tres lustros se ha avanzado en la construcción de un andamiaje institucional y legal anticorrupción para prevenir, controlar y sancionar los actos ilegales en los tres poderes del Estado y en sus diferentes niveles.

La función de los órganos fiscalizadores tanto de la Federación como estatales ha tenido un papel determinante en esta lucha para combatir este flagelo que lastima a toda la sociedad. La corrupción aleja la inversión, aumenta la pobreza, disminuye la producción y atenta contra la competitividad, amenazando el sistema democrático, al impedir que las personas accedan a más y mejores oportunidades, ejerzan libremente sus derechos fundamentales y desarrollen plenamente todas sus potencialidades.

Los esfuerzos han sido muchos, pero no por ello suficientes, aún queda mucho por hacer hasta lograr una adecuada articulación en favor de la transparencia, la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidades. La honestidad en el uso de los recursos públicos a partir de una óptica de integridad, colaboración, apego a la legalidad, responsabilidad y ética públicas, debe ser una condición necesaria para el ejercicio público.

La conjunción de una normatividad reformada para promover mayor transparencia, acceso a la información y un control del gasto público a través de la fiscalización y la evaluación de los recursos, por un lado, así como la creación de instituciones garantes de esos derechos, por el otro, y la existencia de órganos de control interno y externo, han sido la base fundamental a la que se le ha apostado para revitalizar nuestra democracia y otorgar mayor certeza a la ciudadanía.

Como sabemos, “la corrupción es un fenómeno complejo con múltiples causas y efectos, el cual fluctúa desde el simple acto de un pago ilícito hasta el funcionamiento endémico del sistema económico y político, de ahí que haya sido considerado como un problema de corte estructural, moral, cultural e individual, lo que ha llevado a estudiarlo de manera interdisciplinaria, teniendo como resultado diferentes definiciones. Debido a la naturaleza compleja de la corrupción, la mayoría de los investigadores concuerdan en que este fenómeno está presente en todas las sociedades del mundo, aunque en diversos grados, y en que no existen soluciones rápidas y púnicas para controlar este mal social” (Dussauge, 2010).

Así, la corrupción abarca desde el caso aislado que puede involucrar a un solo burócrata hasta convertirse en un fenómeno general que origina una serie de distorsiones en la vida económica, política y social de las naciones. De

acuerdo con el Banco Mundial: “La corrupción es el abuso de poder público en beneficio propio”.

La principal tarea de los órganos de fiscalización, en el ámbito de su competencia, consiste en revisar que todo ente gubernamental cumpla con la obligación de entregar cuentas claras y transparentes sobre el ingreso y destino de los recursos públicos asignados en el Presupuesto Federal; así como en la presentación de los logros alcanzados en el ejercicio.

La fiscalización superior es un control externo llevado a cabo por una entidad independiente al ente auditado, que en el caso de nuestro país se realiza a partir de una serie de principios y normas establecidos en la Constitución Política.

Por su parte, el control interno abarca al conjunto de mecanismos implementados al interior de las instituciones gubernamentales, con objeto de examinar el gradual avance del cumplimiento de sus metas y objetivos, y la adecuada administración de los recursos y de los riesgos inherentes.

El control interno, cuyo principal propósito persigue el logro de los objetivos institucionales, es también un proceso de auto-vigilancia que debe proporcionar eficacia y eficiencia de las operaciones; confiabilidad de la información financiera y operativa, y cumplimiento de las leyes y normatividad aplicable (Portal, 12 de octubre de 2010).

Las democracias constitucionales como la de nuestro país han construido un complejo sistema de control público que, con base en el principio de separación de poderes, se ha consolidado mediante la creación de instituciones *ad hoc* y un aumento en el papel que juega el control social. Aunque el control público originalmente residía en un sistema de verificación y equilibrio entre los diferentes poderes, la evolución de las democracias liberales ha establecido gradualmente —con base en las ideas de Rousseau acerca de la prioridad de la ley y los enlaces teleológicos de la función ejecutiva de Locke— un esquema de control que implica al Poder Ejecutivo controlándose a sí mismo, a los poderes Legislativo y Judicial ejerciendo su propia autoridad política y judicial, y a una administración pública y sociedad civil que inspeccionan.

Dentro de este contexto, como lo afirmó Rubio Llorente, las instituciones de control en la historia del Estado constitucional son “el corazón mismo de la idea

de constitución”, ya que la ley suprema es simplemente un instrumento de limitación del poder y de garantía de los ciudadanos. En consecuencia, como lo afirma Sánchez Morón, la red de controles gubernamentales se ha enfocado en el objetivo de salvaguardar la eficacia legal y administrativa y los derechos individuales, aunque parece que ha ignorado el papel primordial de los regímenes democráticos de poner un alto al abuso del poder.

En este sentido, es de precisar que una de las funciones más importantes del Poder Legislativo es el “control” no sólo político sino también presupuestal, de ahí que la ASF cumpla una función primigenia, toda vez que la ley le atribuye la alta encomienda de ser el órgano auxiliar de la Cámara de Diputados para que ésta pueda ejercer su facultad exclusiva de vigilar y controlar el ejercicio de los recursos y patrimonio públicos, así como de fortalecer la rendición de cuentas. De ahí que su función fiscalizadora no sólo posibilita la transparencia, sino que impulsa el buen gobierno y fortalece la democracia.

La división de poderes que da vida y sustento a nuestro sistema político precisamente descansa como premisa fundamental en los actos de control hacia los actos del Poder Ejecutivo. A su vez, el Estado de Derecho tiene sustento en la correcta actividad de los poderes públicos, pues es precisamente la distribución de competencias y su autonomía la que lo caracteriza y da vigencia.

Hoy, a través de la fiscalización, se previenen y combaten irregularidades tanto en el ejercicio público como en el manejo del patrimonio y la hacienda pública, al tiempo que se impulsa un uso más eficiente y una mayor calidad en la gestión gubernamental, para dar paso a lo que la teoría ha denominado el impulso de “un buen gobierno” que permita instrumentar acciones en el marco de la gobernabilidad democrática.

Coincido con que fiscalización y transparencia para una correcta y oportuna rendición de cuentas son un matrimonio indisoluble que da cauce a la realización de los más altos ideales del pueblo de México.

Referencias

- ASF (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 185 Aniversario”. México: Editorial Color.
- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2014). “Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas”. México: D3 Ediciones.

- CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) (1824). Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (1978). "Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda". Recuperado de <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4770470&fecha=29/12/1978>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (1999). "Decreto por el que se declaran reformados los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Recuperado de <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4951985&fecha=30/07/1999>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2000). "Ley de Fiscalización Superior de la Federación". Recuperado de <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2065330&fecha=31/12/1969>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2008). "Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Recuperado de <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5037072&fecha=07/05/2008>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2009). "Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación". Recuperado de <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092032&fecha=29/05/2009>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2015). "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción". Recuperado de <http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015>.
- Dussauge Laguna, M. I. (2010). "Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos". En Méndez, José Luis, *Políticas públicas XIII* (207-252). México: Colmex.
- Figueroa Neri, A. (2007). *La Auditoría Superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*. México: Editorial Color.
- Portal, J. M. (12 de octubre de 2010). "Presentación del Manual de Control Interno de la Secretaría de la Función Pública. Fiscalización y Control Interno". Recuperado de <http://www.asf.gob.mx/uploads/74_Mensajes_del_Titular/MSG121010_SFP.pdf>.
- UEC (Unidad de Evaluación y Control) (2016). *Programa de Trabajo 2016*. Recuperado de <file:///C:/Users/Usuario/DELLINSPIRON560/Downloads/Programa%20de%20Trabajo%20-%20UEC%202016_version_2.pdf>.



263
MAYO-JUNIO 2016

Directora: Claudia Detsch
Jefe de redacción: Pablo Stefanoni

Crimen organizado SA Negocios (i)legales y Estados

COYUNTURA: **Tadeu Breda**. Brasil: crónica de un impeachment anunciado. Los colores de un país escindido. **Ivan Lanegra**. ¿El neoliberalismo sin fin? La volátil continuidad electoral en Perú. **Santiago O'Donnell**. «Panamá Papers»: medios, geopolítica y negocios.

TRIBUNA GLOBAL: **Ahmet Insel**. ¿Por qué triunfa el sultán populista? Los riesgos de la actual coyuntura turca.

TEMA CENTRAL: **Rafael Grasa**. Nuevas miradas sobre la seguridad y la delincuencia transnacional. **Lilian Bobea**. El Estado como demiurgo de la criminalidad. **Édgar Gutiérrez**. Guatemala fuera de control. La cicig y la lucha contra la impunidad. **Marlon Hernández-Anzora**. Las maras y la nueva guerra salvadoreña. **David Santa Cruz**. Franquicias para el delito. De la economía criminal a la economía legal en manos criminales. **José Carlos Campero Núñez del Prado**. Crimen organizado: una aproximación a la frontera boliviano-argentina. **José De Echave**. La minería ilegal en Perú. Entre la informalidad y el delito. **Boris Miranda**. Las economías perversas del crimen organizado. Minería ilegal, trata y explotación sexual. **Omar Rincón**. Por fin triunfan los malos. La ilegalidad *cool* de las series de televisión.

ENSAYO: **José Fernández Vega**. Variaciones sobre la democracia posmoderna.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

264 En nuestro próximo número
Crisis y recomposiciones del sindicalismo

Los desafíos en el diseño e implementación de políticas institucionales de integridad

Martha Betsabet Yalú Gutiérrez Mendoza*

El reto más importante de la administración pública es ofrecer resultados a la sociedad civil de manera confiable, con instituciones fuertes y promotoras de políticas de integridad y servidores públicos calificados y con principios, valores éticos y actitudes positivas para su correcto desempeño. Por ello, el mayor desafío del gobierno está enfocado a fortalecer la normatividad en materia de políticas de integridad, manejando directrices y las capacidades institucionales al desarrollar e implementar al interior de las organizaciones públicas, concediendo prioridad al servidor público, que es el centro y la base para un fortalecimiento institucional, favoreciendo el desarrollo, profesionalización, la innovación y la creatividad de los servidores públicos de acuerdo con las funciones desarrolladas. Un elemento básico será el involucramiento de la sociedad civil en el combate a la corrupción mediante el ejercicio de controles externos a los aparatos burocráticos orientados a transparentar las acciones de los poderes públicos.

Introducción

Los gobiernos, para ofrecer resultados a la sociedad en el ejercicio público, deben perseguir en todo momento la eficiencia, efectividad, calidad y rentabilidad social en sus acciones, así como la promoción de políticas de integridad como acciones preventivas de actos de corrupción orientadas a favorecer una concientización del

servidor público, respecto a la trascendencia de asumir una conducta íntegra, que finalmente impactará en la imagen institucional del gobierno. Para ello, es importante que los gobiernos nacionales y subnacionales impulsen regulaciones en esta materia.

El objeto de este artículo es presentar brevemente qué son las políticas de integridad y los desafíos que se presentan en su implementación al interior de la administración pública en México.

Este documento se estructuró de la siguiente forma. En el primer apartado, “Referentes de las políticas de integridad”, se plantea el problema de la corrupción, la aparición de

políticas anticorrupción y la necesidad de establecer políticas de integridad. El segundo apartado, “Políticas de integridad en la administración pública”, hace referencia a las políticas de integridad y la estructura de su diseño. El tercer apartado, “Marco normativo de las políticas de integridad en la administración pública”, describe el marco jurídico que las soporta, el marco de planeación y los acuerdos emitidos por la Secretaría de la Función Pública que dan origen a estas políticas, vistas más como acciones preventivas anticorrupción. El cuarto apartado, “Fortalecimiento de las capacidades institucionales”, subraya la importancia de la sensibilización y profesionaliza-

* Directora General de Evaluación y Vinculación Ciudadana de la Contraloría General del Estado de San Luis Potosí. Maestra en Administración Pública por el CIDE.

ción de los servidores públicos como elemento clave en la implementación de políticas de integridad. Por último, se presenta un apartado de Conclusiones.

Esperamos que este documento aporte elementos que favorezcan la inducción del tema de políticas de integridad.

I. Referentes de las políticas de integridad

En México, en los últimos años se ha acentuado el problema de la corrupción en la administración pública en los diferentes órdenes y entes de gobierno. Esta expresión ha deslegitimizado a las instituciones públicas y ha afectado la confianza de la ciudadanía en el gobierno.

La Convención Interamericana Contra la Corrupción (Organización de Estados Americanos [OEA], 1997: 8) es el primer instrumento jurídico internacional que reconoce la necesidad de la colaboración entre los países miembros para combatir, promover y fortalecer mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar actos de corrupción, además de identificar diferentes actos de esta conducta. En su Artículo VI reconoce los siguientes actos de corrupción:

- a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios [...] para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios [...] para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

- e. La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

Estudios a nivel internacional refieren el alto costo económico que representa la corrupción en nuestro país. El último dato disponible, expresado por el presidente del Consejo Coordinador Empresarial, indica que “a las empresas le significa el 5% de sus ventas anuales, mientras que en el país este ilícito suma entre el 2 y el 10% del Producto Interno Bruto (PIB), según Agencias” (*Pulso*, 31 de mayo de 2016:A5).

De acuerdo con Hernández (31 de mayo de 2016: A1), el Instituto Internacional para el Desarrollo Gerencial (World Competitiveness Center, IMD), el principal referente sobre competitividad entre los países, en su último reporte evidenció un retroceso en la competitividad de México al observarse una caída considerable a nivel global, lo cual representa la caída más considerable en la eficiencia gubernamental (justicia, transparencia, seguridad, corrupción, competitividad legislativa).

El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno en 2015, formulado por Transparencia Internacional, indica que México se ubicó en el lugar 95 de 167 países, al obtener una puntuación de 35 sobre 100.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), de la que México es miembro, lo ubica en la última posición (34/34) entre los países que la integran.

De acuerdo con la Comisión Nacional Anticorrupción (Senado de la República, 2012: 4),

[...] las políticas anticorrupción han sido implementadas en México desde la década de los ochenta, han tenido dos limitaciones centrales: 1) no se ha involucrado la sociedad civil; y 2) el sistema de sanciones tiene un problema de conflicto de intereses, ya que los órganos encargados de imponerlas no han tenido autonomía respecto a los sujetos de la fiscalización.

Frente a este contexto, se han impulsado políticas anticorrupción, concretadas con la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, cuyo objetivo es permitir generar mayor certeza a los ciudadanos respecto a la organización y el funcionamiento de la administración pública, así como

incrementar la confianza de la sociedad en su gobierno, situación que permitirá fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública y el fortalecimiento de la gobernanza democrática en el Estado.

Por otra parte, las políticas anticorrupción que se han promovido, además de establecer acciones en el marco normativo, se han orientado a acciones sancionatorias y han considerado prioritario adoptar medidas preventivas dirigidas a innovar en este tema, al interior de las instituciones de gobierno para eliminar las causas que originan el fenómeno de la corrupción. Por otra parte, se ha visto la corrupción como un proceso que requiere de coordinación y compromiso no sólo del Estado, sino de diversos actores de la sociedad para apoyar su disminución.

Es en este marco, donde aparecen las políticas de integridad con el propósito de regular y normar los comportamientos y la conducta de los servidores públicos en la administración. De ahí la importancia de impulsar, definir y consolidar la actuación y la conducta de las personas que se desempeñan en el servicio público en cualquier nivel de gobierno.

Actualmente, la administración pública en México se distingue por contar con elementos que la explican y reconstruyen desde una perspectiva integral a partir de la aparición de dos grandes sistemas nacionales: el Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Transparencia, ambos vinculados a la rendición de cuentas y a la responsabilidad financiera, que debe reflejar quién, cómo y en qué se gasta el dinero público, con la finalidad de informar posteriormente a la ciudadanía sobre el ejercicio y la orientación del gasto público.

Es en este contexto donde el servidor público se convierte en el centro de este importante proceso de transformación por ser el actor que da vida a las instituciones públicas, por lo que el diseño de las políticas de integridad representa un cambio de paradigma en la gestión pública respecto al servicio y al servidor público.

Hasta hace relativamente poco tiempo al parecer no había requerimientos de formación profesional o de habilidades técnicas específicas para el ingreso al servicio público. Hoy en día, ante la evolución y grado de complejidad de la realidad social, se acrecienta la importancia de contar con profesionistas especializados en conocimientos técnicos para el cumplimiento de funciones públicas específicas, por ejemplo en las áreas de finanzas, planeación, transparencia, archivos, atención de usuarios de servicios, entre otras. Esta situación permite añadir un mayor valor de integridad a la

persona que ocupará o desempeñará la tarea o el cargo público que se requiera.

II. Políticas de integridad en la administración pública

El referente y soporte básico de las políticas de integridad (deriva del latín *integritas-integritatis*, que significa totalidad, robustez y buen estado físico. Integridad deriva del adjetivo *integer*, que significa intacto, entero, de acuerdo con la RAE) en el sector público son los códigos de ética y los códigos de conducta. En estos documentos se determinan los principios, valores éticos y criterios de conducta que deberán de observar los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y tienen la finalidad de convertirse en guías prácticas de conducta de los servidores públicos.

El propósito de que los servidores públicos apeguen su conducta a principios, valores éticos y criterios de conducta reside en la necesidad de que cumplan con sus obligaciones en el desempeño de sus atribuciones bajo el seguimiento de éstos en cualquier ocasión y ante cualquier circunstancia.

Por tanto, los códigos de ética y de conducta son instrumentos orientadores que invitan a fomentar o a reforzar los valores y actitudes positivas deseadas en la actividad pública; es decir, proporcionan un criterio sólido para adecuar las conductas de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, contribuyendo a mejorar con ello la integridad institucional.

Esta situación conlleva implementar instrumentos de control interno adecuado y coordinado que además de ejecutar medidas preventivas, contemplan acciones correctivas y, en su caso, sancionatorias, con el fin de reducir la posibilidad de que los servidores públicos se enfrenten a riesgos por el desempeño de sus funciones.

Como parte de la estructura y estilo en el diseño de las políticas de integridad, los principios, valores y criterios de conducta, se recomienda su documentación en lineamientos, disposiciones o directrices, a fin de regular de manera específica las conductas a seguir dentro de la administración pública a nivel nacional o subnacional.

Además de estos documentos, se considera como otro elemento base de las políticas de integridad la definición de líneas o pautas orientadas a prevenir el conflicto de intereses. De acuerdo con la Auditoría Superior de la

Federación, el conflicto de intereses “se presenta cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión”. Además, identifica que el “conflicto de intereses puede ser de dos tipos: Potencial: no hay conflicto de intereses en el momento, pero en un futuro dadas ciertas circunstancias puede aparecer y, Real: cuando un interés influye parcialmente en el desempeño de las actividades de un servidor público”. Lo anterior con el objeto de que los servidores públicos eviten situaciones que los coloquen en este tipo de situaciones y, en caso de que ocurra, conozcan oportunamente las implicaciones legales y éticas al pasar por alto estas directrices.

La Secretaría de la Función Pública estableció las reglas de integridad para el ejercicio de la función pública en el Acuerdo (2015: 4-11), que se enmarcan en los siguientes apartados: 1. *Actuación pública*; 2. *Información pública*; 3. *Contrataciones públicas, licencias, permisos, autorización y concesiones*; 4. *Programas gubernamentales*; 5. *Trámites y servicios*; 6. *Recursos humanos*; 7. *Administración de bienes muebles e inmuebles*; 8. *Procesos de evaluación*; 9. *Control interno*; 10. *Procedimiento administrativo*; 11. *Desempeño permanente con integridad*; 12. *Cooperación con la integridad*. Éstos tendrán que ser los ejes en los que operará la implementación del ejercicio de integridad en las administraciones subnacionales.

III. Marco normativo de las políticas de integridad en la administración pública

Este apartado se refiere al marco jurídico esencial, a la planeación y a los acuerdos emitidos por la Secretaría de la Función Pública, que fortalecen y refuerzan el establecimiento y la aplicación de las políticas de integridad en el ámbito del sector público y que tendrán que promoverse para su operación en los Estados.

a. Marco jurídico

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 109, Fracción III, hace referencia a que “se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”.

- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en sus Artículos 7, 48 y 49, establece que “es responsabilidad de los servidores públicos salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia”.
- La Nueva Ley General de Transparencia impulsa gobiernos abiertos y, en particular, la rendición de cuentas.

b. Marco de la planeación

- El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 determina que para alcanzar la Meta Nacional “Un México en Paz”, “es necesario fortalecer las instituciones mediante el combate a la corrupción y el fomento de una mayor rendición de cuentas, entendiendo que la corrupción no es un fenómeno aislado, sino la consecuencia de distintas formas de transgresión al Estado de Derecho, por lo que no puede combatirse de manera eficaz persiguiendo solamente a los individuos que han cometido faltas, sino construyendo garantías y creando políticas integrales que permitan disminuir esas conductas”.
- El Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018 indica que, para “consolidar un gobierno más abierto al escrutinio público, es indispensable que la función pública se apegue a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, con el propósito de que impere invariablemente en los servidores públicos una conducta ética que fortalezca a las instituciones públicas y que a su vez responda a las necesidades de la sociedad”.

c. Acuerdos emitidos por la Secretaría de la Función Pública

Estos acuerdos son el punto de partida en México del diseño de políticas de integridad, desde la perspectiva de la prevención.

- El 3 de febrero de 2015, el Presidente de la República anunció diversas Acciones Ejecutivas, dentro de las cuales instruyó a la Secretaría de la Función Pública a emitir reglas de integridad para el ejercicio de la función pública, ampliando y profundizando el Código de Ética de los servidores públicos, a fin de que sea acorde con los nuevos retos en materia de combate a la corrupción.

- El 20 de agosto de 2015, la Secretaría de la Función Pública presentó un Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública, los Lineamientos Generales para Propiciar la Integridad de los Servidores Públicos y para Implementar Acciones Permanentes que favorezcan su Comportamiento Ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés.

Estos instrumentos jurídicos de planeación y acuerdos administrativos tienen como finalidad regular y establecer reglas claras de integridad, y que las dependencias y entidades deberán operar para orientar las conductas de los servidores públicos en situaciones específicas.

IV. Fortalecimiento de las capacidades institucionales

Por capacidad institucional podemos entender la capacidad administrativa y de gestión que se tiene en un país, de acuerdo con sus fortalezas y debilidades institucionales y administrativas, lo cual propicia que los recursos y los esfuerzos humanos se usen eficientemente y sean productivos (Sosa, 2012: 36).

La institución es un espacio no sólo territorial, sino de interacción humana y social, el cual debe manejarse en un ámbito de innovación y creatividad, pero hasta el momento cuenta con diversos limitantes (García, 2012: 33). En la administración pública, como ya se ha comentado, el elemento fundamental es el servidor público, quien hace posible la organización y operación del aparato administrativo, por lo que en su conducción y desarrollo debe favorecerse la creatividad e innovación dejando a un lado la terminología de “burocracia”, mal encaminada al sector y a sus servidores públicos, considerando la organización como el espacio de interacción para promover la creatividad e innovación del recurso humano, además de identificar y reconocer las distintas capacidades de los servidores que participan de la administración pública con el objeto de fortalecer la gestión pública.

Las políticas de integridad, como acciones preventivas de actos de corrupción, recaen en el espacio personal e institucional del comportamiento del capital humano que desempeña sus servicios en el ejercicio público. Por ello, es importante favorecer la concientización del servidor

público respecto de la importancia de sus comportamientos, conductas, aptitudes y actitudes en el ejercicio de sus funciones y la necesidad de asumir una conducta íntegra que finalmente impactará en la imagen institucional del gobierno.

La ciudadanía exige rendición de cuentas en la capacidad institucional que tiene el aparato público para producir y dar resultados, así como en las capacidades que requiere para esto y en los comportamientos que muestra el servidor público en su interacción con la sociedad.

Por lo anterior, hoy es fundamental la formación y profesionalización de servidores públicos en materia de ética, principios, valores, además del conocimiento y difusión de los lineamientos y directrices tanto en esta materia como en la de conflictos de interés, relacionados directamente con la estructura formal y legal que sustentará la formación del recurso humano gubernamental, así como la formulación y aplicación de dichas políticas.

Conclusiones

Para el diseño de políticas anticorrupción, es importante fortalecer acciones preventivas a partir del diseño e implementación de políticas de integridad, que promuevan el conocimiento y sensibilización del servidor público sobre los principios, valores, criterios de conducta, así como de normas de conflicto de interés a seguir al interior del servicio público.

Derivado de esto, las políticas de integridad hacia el interior de las organizaciones públicas son una herramienta a reforzar a partir de una perspectiva de integralidad. Ante este escenario, es recomendable implementar algunas de las siguientes medidas en las instituciones del poder ejecutivo de los estados:

- Impulsar la elaboración e implementación de códigos de ética y de conducta, así como acciones para su difusión y sensibilización a los servidores públicos sobre las políticas de integridad.
- Fortalecer la normatividad en materia de políticas de integridad y conflicto de interés como un instrumento el control interno (preventivo y sancionatorio).
- Favorecer el desarrollo, profesionalización, innovación y creatividad de los servidores públicos de acuerdo con las funciones desempeñadas, para favorecer el progreso de las capacidades institucionales.

- La promoción y sensibilización orientada a la adopción de valores en el servicio público, a través de procesos de formación y profesionalización en esta materia a servidores públicos.
- Impulsar la evaluación de desempeño dentro de las capacidades institucionales en la administración pública.
- Un elemento básico es el involucramiento de la sociedad civil en el combate a la corrupción mediante el ejercicio de controles externos a los aparatos burocráticos orientados a transparentar las acciones de los poderes públicos.
- Tomar en cuenta la opinión de la sociedad civil como parte de las acciones públicas que se requieran, para realizar con una mayor legitimidad el cambio de estructura funcional de las instituciones orientadas a la modificación de las capacidades institucionales con una visión integral.

Referencias

Acuerdo que tiene por objeto Emitir el Código de Ética de los Servidores Públicos del Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el Ejercicio de la Función Pública, y los Lineamientos Generales para Propiciar la Integridad de los Servidores Públicos y para Implementar Acciones

Permanentes que favorezcan su Comportamiento Ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (2015). Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto.

Pulso (2016, 31 de mayo). “CCE exige un alto a la impunidad, con el compromiso indeclinable del Estado, ciudadanía e Iniciativa Privada”, Sección Nacional, A5.

García, M. (2012). “Ciudades globales, creativas y latentes”. En Acra, C., *Municipios creativos e innovadores: desafíos de las ciudades iberoamericanas del siglo XXI. Antología de la VII Conferencia Internacional de la Unión Iberoamericana de Municipalistas*. México: Instituto Hacendario del Estado de México.

Hernández, L. (2016, 31 de mayo). “México entre los que más pierden en competitividad”, *El Financiero*, Sección de Economía, A1.

Organización de Estados Americanos (OEA) (1997). Programa Anticorrupción. Convención Interamericana Contra la Corrupción.

Senado de la República (2012). Documento íntegro Propuesta de Comisión Nacional Anticorrupción emitido por la Comisión de Anticorrupción y Participación Ciudadana.

Sosa, J. (2012). “Formación de capacidades en gobiernos locales en México, hacia la nueva gobernanza”, *Explanans* I (2).



Comparativo institucional de las entidades de fiscalización en Centroamérica y el Caribe

Gabriel Purón Cid*

Esta investigación tiene por objetivo realizar un comparativo de los diseños institucionales de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) de Centroamérica y México, mediante una caracterización institucional. Se describen como antecedentes las características idóneas de las EFS establecidas en el marco de referencia. Se presenta la exposición de los propósitos y contenidos de las declaraciones de Lima y de México de la INTOSAI. Dicho marco de referencia sirve para la caracterización institucional de las EFS de Antillas Neerlandesas, Belice, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Puerto Rico y República Dominicana. Al final se discuten conclusiones y consideraciones para el desarrollo efectivo de sus competencias en materia de auditoría gubernamental externa, con la finalidad de alcanzar un mejoramiento en el desempeño de las EFS.

Introducción

En el ámbito internacional la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su acrónimo en inglés) ha recomendado la independencia y la profesionalidad de la auditoría gubernamental externa como componentes claves de éxito (Declaración de Lima) (INTOSAI, 1977). Estos aspectos quedaron también establecidos en los ocho pilares de la auditoría gubernamental externa (Declaración de México) (INTOSAI, 2007).

* Profesor e investigador en la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, y doctor en Administración Pública por la Universidad Estatal de Nueva York.

En el ámbito regional, la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS) ha considerado estos principios como rectores de su acción.

El papel de los entes de fiscalización superior (EFS) en América Latina ha contribuido con una mejor gestión de los recursos públicos, lo que a su vez está logrando el mejoramiento de la calidad de vida de las personas mediante el incremento al acceso de bienes y servicios públicos. El trabajo de las EFS en los países de la región ha permitido un progreso técnico no sólo de la gestión fiscal, sino de los resultados de las funciones de vigilancia en la gestión de las entidades vigiladas, para que su actividad misional sea eficaz y eficiente.

En este sentido, Restrepo Medina y Purón Cid señalan que la independencia de las EFS en América Latina implica “la libre realización de la fiscalización sin obstáculos políticos, administrativos, financieros o legales, abierta al escrutinio público de sus resultados, de manera que se garantice la objetividad de los hallazgos detectados, la transparencia de los procesos y la posibilidad de que las observaciones de las EFS se traduzcan en acciones preventivas o correctivas para la mejora de los gobiernos” (2004: xi).

A pesar de estos avances, existen muchas áreas de oportunidad para mejorar las estructuras y condiciones de las EFS en la región. Con el objetivo de revisar las experiencias de las EFS en los países de Centroamérica y el Cari-

be, el presente estudio intenta caracterizar y comparar los componentes institucionales clave para establecer si éstos son plataformas apropiadas para el desarrollo efectivo de sus competencias en materia de auditoría gubernamental externa. Para este análisis institucional se utilizaron las siguientes variables: marco constitucional y legal; estructura organizacional; alcance de la actividad fiscalizadora y de las competencias; relación con el Congreso; interrelación entre el control externo y el control interno; relaciones con otras entidades fiscalizadoras (subnacionales); procedimientos de fiscalización (incluyendo la participación ciudadana) definidos y descritos en manuales/guías; destinatarios de los informes de auditoría y otros informes de la EFS; publicación de los informes de auditoría y de los resultados de gestión institucional; fuentes de financiación; composición y gestión del presupuesto de las EFS; y recursos humanos por nivel y por género de los funcionarios.

Para esta caracterización comparativa de las estructuras institucionales, se consultaron las fuentes de información disponibles en las páginas web de las EFS. La selección de estas fuentes de información y método de recolección de datos simula la experiencia de cualquier ciudadano que desea acceder a este tipo de información. Aunque el uso de esta fuente de información no es concluyente, permite realizar un primer acercamiento a los componentes institucionales básicos de cualquier EFS, así como un comparativo regional, para avanzar hacia una investigación de mayor profundidad. El alcance de este trabajo es limitado pero informativo. Limitado porque no es una evaluación exhaustiva y rigurosa sobre el desempeño de las EFS y su impacto en las sociedades de la región. Informativo porque es un comparativo inicial necesario sobre las estructuras institucionales de las EFS de la región que puede coadyuvar a consolidar su legitimidad en el ejercicio de la función de control.

Revisión de la literatura

La literatura en materia de marcos institucionales y funcionales de las EFS en la región es poca, pero orientada a evaluar el desempeño de estas instituciones (Restrepo Medina y Purón Cid, 2014). López Obregón (2006) realizó un diagnóstico de la institucionalidad del control fiscal en Colombia en dos niveles: 1) nivel constitucional y legal y 2) nivel de eficiencia y eficacia de las EFS a nivel subnacional, utilizando estadísticas recopiladas por la Auditoría General de la República (AGR) desde el año 2002. Un segundo esfuerzo realizado por López Obregón y Dineiger (2007) logró complementar el diagnóstico institucional del control

fiscal mediante el uso de indicadores de desempeño de las contralorías territoriales en Colombia en áreas estratégicas de carácter institucional y organizacional. En ambos casos, el atraso de las plataformas institucionales y organizacionales fue evidente en el nivel subnacional.

El estudio de Restrepo Medina y Sánchez Torres (2008) integra este tipo de diagnósticos componentes de participación ciudadana a través de la presencia de controles sociales, reformas constitucionales y ajustes normativos que evidencian el fortalecimiento del ejercicio de la fiscalización a nivel nacional y subnacional en Colombia. El resultado fue un modelo de contraloría tipo para el nivel subnacional o territorial, piloteado y evaluado en las contralorías territoriales colombianas de Cúcuta, Valledupar, Caldas, Norte de Santander y Cesar. Las lecciones de este trabajo fueron reportadas por Restrepo Medina, Araújo Oñate y Tuta Alarcón (2010).

En Brasil, Bezerra (2006) reflexiona sobre la construcción de modelos de evaluación para programas públicos por parte de las EFS (en particular para Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil). Con un enfoque jurídico aplicado al control externo, enfatiza la importancia que tienen las actividades de evaluación en el sector público y la relevancia de introducir las auditorías de desempeño o de gestión desde las EFS. El autor sugiere una transición desde el modelo tradicional del ejercicio del control externo de medición financiera hacia un modelo de medición de los impactos de los proyectos y programas públicos (Gestión por Resultados-GpR). Es decir, no sólo medir la eficiencia, eficacia y efectividad de las políticas públicas, sino establecer si los programas están contribuyendo al mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de las poblaciones beneficiarias (Restrepo Medina y Purón Cid, 2014).

En octubre de 2010 se celebró el Seminario Internacional "Buenas prácticas, nuevos desafíos y oportunidades en la gestión para resultados en entidades de fiscalización superior"¹, que tuvo lugar en Santiago de Chile. El evento fue co-organizado por la Contraloría General de la República de Chile (CGR) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Los resultados de este seminario comprueban que no existe un único modelo de GpR en los países de la región debido a las diferentes condiciones de las EFS de cada país, tales como mandatos constitucionales y legales, capacidades operativas, cultura política, sistema legal y el entramado institucional del sistema de control y administración pública

¹ Recuperado de <<http://idbocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35939340>> (consultado el 1° de junio de 2016).

de cada país. Estas diferencias reflejan un conjunto de retos y oportunidades de la implementación del GpR por parte de las EFS en la región (véase Cuadro 1).

regular y racional de los fondos públicos, principios de buen manejo de las finanzas públicas y de la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente (INTOSAI, 1977).

Cuadro 1 Implementación de la GpR en las EFS de la región	
Retos	En muchos países en el sistema político-institucional del Estado no se permite independencia de acción y presupuesto de las EFS.
	Los países de la región tienen marcos legales poco claros sobre la posibilidad de que las EFS realicen auditorías de desempeño.
	Existen aspectos culturales que inhiben el cambio hacia la GpR en el nivel de control (enfoque legalista).
	Falta de recursos para el desarrollo de herramientas clave en el marco de la implementación de un modelo de GpR.
	Falta de capacidades y recursos técnicos para lograr la transición hacia la GpR.
	Falta de modernización e incorporación de tecnología de información en línea en los sistemas de archivos en la administración pública.
	Bajo nivel de coordinación entre las administraciones públicas y las EFS, lo cual implica que no existan definiciones y metodologías comunes de medición del desempeño gubernamental.
Oportunidades	Es imprescindible que las EFS comiencen a incorporar la GpR como parte de su misión y visión, y que los procesos de trabajo giren en torno a la obtención de resultados.
	Diversos países de la región están pasando por procesos de cambios legislativos que permiten incorporar reformas clave en torno a las cuales las EFS tienen que asumir responsabilidades y mandatos cada vez más importantes. Este es el caso, por ejemplo, de las leyes de responsabilidades y transparencia fiscal.
	Existen maneras para comprobar que la implementación de GpR conlleva ahorros fiscales significativos. Estos ahorros deben ser medidos y divulgados. Estos análisis pueden servir para que las EFS adquieran cada vez mayor legitimidad institucional frente a las administraciones públicas, lo cual les permitirá contar con presupuestos acordes para realizar las funciones clave que les ubican en una posición de liderazgo en el ciclo de rendición de cuentas (<i>accountability</i>).
	Existe la voluntad entre las EFS de la región de aprovechar las redes de trabajo regional y extrarregional para avanzar en cooperación institucional. Esto no sólo debe permitir el intercambio de experiencias y conocimiento, sino que debe ser un vehículo para identificar y poner en práctica programas de apoyo como, por ejemplo, pasantías, capacitación, fortalecimiento institucional, intercambio de <i>software</i> , etcétera.

Fuente: CGR (Chile) y BID, 2010.

En resumen, los estudios en la materia sugieren la interacción entre diferentes componentes institucionales y organizacionales, y el desempeño e impacto del ejercicio de la fiscalización o control externo en los países de la región. El presente estudio no pretende cerrar esta brecha, sino aportar con un simple diagnóstico sobre algunos de estos componentes institucionales, tomando en consideración los principios básicos de las declaraciones de Lima y México (INTOSAI, 1977 y 2007).

Marco de referencia

En 1977 la INTOSAI organizó el IX Congreso en Lima, Perú, en donde se establecieron las líneas básicas de la fiscalización (Declaración de Lima) que consideran el papel de una entidad fiscalizadora superior (EFS) eficaz e independiente como condición necesaria para asegurar una utilización

Las EFS representan un mecanismo regulador del Estado para señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten la repetición de tales infracciones en el futuro (Restrepo Medina y Purón Cid, 2014: 1). En 2007 el XIX Congreso de la INTOSAI, celebrado en México, consideró la necesidad de fortalecer la independencia funcional y organizativa requerida para el cumplimiento de su misión (INTOSAI, 2007). Como resultados, se publicaron ocho principios básicos para la correcta fiscalización del sector público (Declaración de México). El Cuadro 2 resume los principios establecidos en las declaraciones de Lima y México.

Cuadro 2
Principios de las declaraciones de Lima y México

Principio básico	Documento INTOSAI
Oportunidad y tipos del control externo	Declaración de Lima
Correlación con el control interno	Declaración de Lima
Independencia de las EFS	Declaración de Lima
Relaciones con los órganos legislativos y con los gobiernos y las administraciones públicas	Declaración de Lima
Facultades y competencias de las EFS	Declaración de Lima
Métodos y personal de control	Declaración de Lima
Intercambio internacional de experiencias	Declaración de Lima
Rendición de informes	Declaración de Lima
La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz del alcance de la independencia de la EFS.	Declaración de México
La independencia de la autoridad superior de la EFS, y de los “miembros”, incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.	Declaración de México
Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.	Declaración de México
Acceso irrestricto a la información. Las EFS deben disponer de las potestades adecuadas para tener acceso oportuno, ilimitado, directo y libre a toda la documentación y la información necesaria para el apropiado cumplimiento de sus responsabilidades reglamentarias.	Declaración de México
El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo. 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.	Declaración de México
Libertad para decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación.	Declaración de México
La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS. 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 adopción de medidas correctivas.	Declaración de México
Autonomía financiera y gerencial/administrativa al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados. Las EFS deben disponer de los recursos humanos, materiales y económicos necesarios y razonables; el Poder Ejecutivo no debe controlar ni supeditar el acceso a esos recursos. Las EFS administran su propio presupuesto y lo asignan de modo apropiado.	Declaración de México

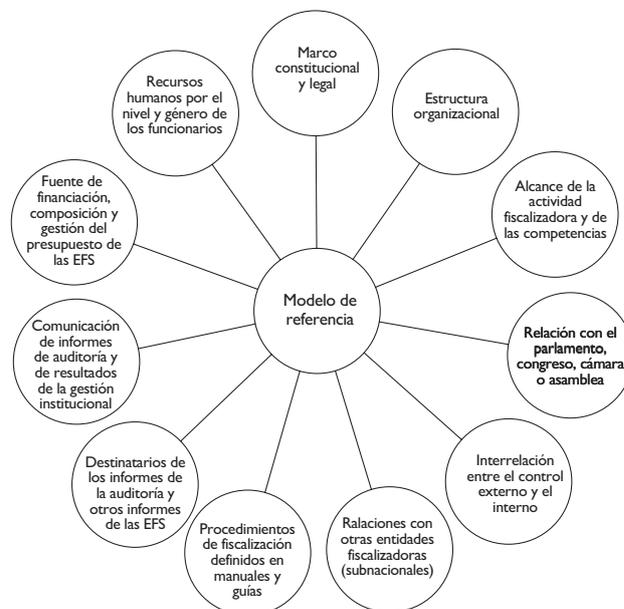
Fuente: Elaboración propia considerando los documentos de INTOSAI.

Basados en las declaraciones de Lima y México, fue posible construir un marco de referencia de 11 componentes para el presente estudio. Cada componente fue evaluado utilizando la evidencia existente en las páginas de internet oficiales y otra documentación oficial, como informes y reportes de auditoría. Este método ha sido ampliamente utilizado en estudios similares en la literatura (Baena Olabe y Kahn, 2012).

Diseño y métodos de investigación

El estudio consideró tres etapas de recolección de datos: 1) análisis documental, 2) análisis de contenido de las páginas de internet oficiales de las EFS de cada país y 3) un proceso de validación en el que participaron los autores de este artículo. El estudio revisó las páginas de EFS de 12 países de la región de Centroamérica y el Caribe (véase Cuadro 3).

Figura 1
Modelo de referencia INTOSAI



Cuadro 3
Listado de EFS de la región de Centroamérica y el Caribe

<i>País</i>	<i>EFS</i>
1 Antillas Neerlandesas*	St. Maarten General Audit Chamber Algemene Rekenkamer Curaçao
2 Belice	Supreme Audit Institution of Belize
3 Costa Rica	Contraloría General de la República de Costa Rica
4 Cuba	Contraloría General de la República de Cuba
5 El Salvador	Corte de Cuentas de la República de El Salvador
6 Guatemala	Contraloría General de Cuentas de la República de Guatemala
7 Honduras	Tribunal Superior de Cuentas de la República de Honduras
8 México	Auditoría Superior de la Federación de México
9 Nicaragua	Contraloría General de la República de Nicaragua
10 Panamá	Contraloría General de la República de Panamá
11 República Dominicana	Cámara de Cuentas de la República Dominicana
12 Puerto Rico	Oficina del Contralor del Estado Libre Asociado de Puerto Rico

Fuente: Elaboración propia.

* Las Antillas Neerlandesas dejaron de existir el 10 de octubre del 2010. Se conformaron dos países autónomos: Sint Maarten y Curazao, el resto de las islas se integraron como entes públicos a los Países Bajos.

El análisis documental y de contenido busca identificar evidencia en cada uno de los componentes establecidos en el marco de referencia de las declaraciones de la INTOSAI. Una vez concluida la revisión documental y de contenido de las páginas de internet oficiales de las EFS, cada uno de los autores evaluó las dimensiones del marco de referencia utilizando una escala de 0 a 3 puntos. El valor “0” o nulo sugiere la no existencia u omisión de los elementos básicos que involucra el principio del marco de referencia. El valor “1” o deficiente refiere a que es posible encontrar alguna evidencia de alguna tarea realizada por la entidad en esa materia, pero que no se ha logrado implementar de manera integral. El valor “2” o suficiente indica el caso de que ya se esté implementando el componente del marco de referencia, pero todavía a un nivel muy básico o que puede mejorarse. El valor “3” o sobresaliente señala que el componente del marco de referencia está implementándose y está cumpliendo a cabalidad con las normas y los estándares establecidos por los organismos especializados, se considera un nivel óptimo de madurez. El Cuadro 4 esclarece los criterios de diagnóstico de la escala para cada marco de referencia.

Cuadro 4
Escala de diagnóstico de los componentes del marco de referencia

<i>Marco de referencia</i>	<i>Nulo</i>	<i>Deficiente</i>	<i>Suficiente</i>	<i>Sobresaliente</i>
Marco constitucional y legal	No se encontró evidencia clara de la existencia de un marco constitucional, legal o normativo, o bien se encontró información que se considera contradictoria o dudosa.	Su existencia está justificada en la constitución o leyes ordinarias.	Su existencia y objetivos están justificados en la constitución o leyes. Además, cuenta con su propia ley y/o reglamento.	Su existencia y objetivos están justificados en la constitución, en su propia ley y reglamentos. Para llegar a este nivel se evalúa que en la constitución esté clara la existencia y características de la entidad fiscalizadora, su objetivo primordial bien definido, los sujetos a fiscalizar. Incluye el proceso para elegir dirigentes y periodo del cargo.
Estructura organizacional	Información insuficiente para comprender la jerarquía institucional. No existe información que justifique la existencia de los puestos de trabajo actuales y las diferentes áreas de la entidad.	Organigrama y breve descripción de misión, visión y objetivos. Contiene una breve descripción de los puestos más relevantes.	Descripción de la organización, incluyendo organigrama, directorio completo de quienes ocupan en la actualidad los puestos de trabajo (teléfonos, correos y nombres), descripción de componentes de la planeación estratégica y un marco legal o normativo que regule las funciones internas. Las descripciones de los puestos más relevantes.	Descripción de la organización, incluyendo organigrama, directorio completo de quienes ocupan en la actualidad los puestos de trabajo (teléfonos, correos y nombres), publicación de la planeación estratégica y un marco legal o normativo que regule las funciones internas. La publicación del manual de funciones.
Alcance de la actividad fiscalizadora y de las competencias	No se encontró evidencia clara de la existencia de información sobre el alcance de la EFS, o bien se encontró información que se considera contradictoria o dudosa.	Realiza auditorías únicamente financieras al sector central del gobierno (secretarías o ministerios) y a otros organismos y empresas públicas del gobierno nacional.	Realiza auditorías financieras y de otro tipo (por ejemplo, eficacia de la gestión de los recursos, ética o integridad de los funcionarios, desempeño, integrales, entre otras) a diferentes sectores del gobierno nacional, regional, departamental o local. Incluye auditorías a organismos, órganos autónomos y empresas paraestatales.	La EFS cuenta con autonomía plena en la actividad fiscalizadora sin restricción en cuanto a los fondos públicos (incluyendo partidos políticos y sindicatos). Su papel no se limita a la auditoría financiera sino a diversas auditorías, como eficacia de la gestión de los recursos, ética o integridad de los funcionarios, desempeño, integrales, entre otras.

Marco de referencia	Nulo	Deficiente	Suficiente	Sobresaliente
Relación con el parlamento, congreso, cámara o asamblea	No se encontró evidencia clara de la existencia de información sobre la relación entre el parlamento/congreso, o bien se encontró información que se considera contradictoria o dudosa.	Es una extensión del legislativo/parlamento dependiente en gestión y recursos, o bien su dirigente es propuesto por el Ejecutivo.	Es un ente autónomo del legislativo/parlamento con independencia parcial de gestión y recursos. Su dirigente es seleccionado por la mayoría de las cámaras.	Es un ente autónomo del Legislativo/parlamento con independencia plena de gestión y recursos. Su dirigente es miembro de la ciudadanía, académico o elegido de manera imparcial.
Interrelación entre el control externo y el interno	No se encontró evidencia clara de la existencia de relación interrelación entre auditorías interna y externa, o bien información que se considera contradictoria o dudosa.	Es una relación independiente entre auditorías.	Es una relación donde la EFS regula y guía la actividad de auditoría interna.	La EFS regula, norma y verifica su cumplimiento. Se programa y coordina todas las auditorías internas.
Relaciones con otras entidades fiscalizadoras (subnacionales)	No se encontró evidencia clara de la existencia de relación con otras entidades fiscalizadoras subnacionales, o bien se encontró información que se considera contradictoria o dudosa.	La sede central se encarga de fiscalizar a las entidades tanto nacionales como subnacionales.	La actividad fiscalizadora cuenta con oficinas subnacionales que se reparten la labor de fiscalización a un nivel muy básico o regional.	La actividad fiscalizadora cuenta con oficinas subnacionales que se reparten la labor de fiscalización a cada entidad subnacional con un alcance amplio. Existe relación con entidades internacionales.
Procedimientos de fiscalización definidos en manuales y guías	Falta evidencia clara de la existencia de procedimientos de fiscalización, o bien se encontró información que se considera contradictoria o dudosa.	Menciona que existen estos procedimientos pero no los describen ni se encuentran disponibles en la página.	Describen los procedimientos pero no se encontraron propiamente documentados en la página.	Los procedimientos se encuentran debidamente documentados y disponibles electrónicamente.
Destinatarios de los informes de la auditoría y otros informes de las EFS	La EFS entrega informes exclusivamente al poder legislativo/parlamento, autoridad auditada u otra autoridad superior sin especificar fechas ni procedimientos.	La EFS entrega informes exclusivamente al poder legislativo/ parlamento, autoridad auditada o superior en versión impresa sin especificar fechas y procedimientos.	La EFS entrega informes exclusivamente al poder Legislativo/parlamento, autoridad auditada o superior y los publica en versión impresa y parcialmente disponible en la página de Internet.	La EFS entrega informes al poder Legislativo/parlamento, autoridad auditada o superior y los publica completos en la página de Internet (acceso público) especificando fechas y procedimientos.
Comunicación de los informes de auditoría y de los resultados de la gestión institucional	No cuenta con estrategias de comunicación interna y/o externa con diferentes actores y organizaciones sobre los resultados de las auditorías (por ejemplo, organizaciones civiles, empleados, medios de comunicación, poderes, otras auditorías subnacionales e internacionales, etcétera).	Cuenta con estrategias de comunicación tradicionales o simples (interna y externa) sobre los resultados de las auditorías tales como comunicados de prensa, notas, memorándums, etcétera.	Cuenta con estrategias de comunicación interna y externa a través de varios canales, desde los medios tradicionales, comunicados de prensa, notas, memorándums, etc., hasta otros métodos unidireccionales como campañas, acceso público a documentos y datos, presencia de funcionarios de la EFS en los medios, estudios y análisis, etcétera.	Cuenta con estrategias de comunicación interna y externa a través de varios canales, desde los tradicionales vía prensa, notas, memorándums, campañas, acceso público a documentos y datos, presencia de funcionarios de la EFS en los medios, estudios y análisis, etc., hasta mediante métodos digitales como redes sociales, interactivos y herramientas de generación de comunidades de discusión con los diferentes actores de la sociedad civil.
Fuentes de financiación, composición y gestión del presupuesto de las EFS	No se encontró información referente a los recursos, gasto, inversión y fuentes de financiamiento.	Tiene alguna información y reportes básicos en general sobre el gasto en transporte y viáticos, instalaciones físicas, política de gasto e ingresos y fuentes de financiamiento.	Tiene información y reportes parciales en general sobre el gasto en transporte, viáticos, instalaciones físicas, política de gasto e ingresos y fuentes de financiamiento.	Tiene información y reportes detallados sobre el gasto en transporte y viáticos, instalaciones físicas, política de gasto e ingresos y fuentes de financiamiento.
Recursos humanos por el nivel y género de los funcionarios	No se encontró información referente a los recursos humanos.	Tiene alguna información y reportes básicos de recursos humanos en general, pero no incluye detalle sobre la planta de empleados, cargas de trabajo, capacitación, instrumentos para la gestión de personal y gestión por competencia.	Tiene información y reportes parciales en general y en detalle sobre ética profesional, planta de empleados, cargas de trabajo, capacitación, instrumentos para la gestión de personal y gestión por competencia.	Tiene mayor información y reportes en detalle sobre planta de empleados, cargas de trabajo, capacitación, instrumentos para la gestión de personal y gestión por competencia. Incluye información sobre ética profesional.

Fuente: Elaboración propia.

Análisis y resultados

Los resultados varían por componente institucional del marco de referencia de la INTOSAI (véase Cuadro 5). Lo importante a resaltar del análisis no es sólo el aspecto comparativo del estudio sino la potencial herramienta que las EFS pueden utilizar para mejorar cada uno de los aspectos del marco de referencia.

respalde. La Contraloría General de Cuba, aun teniendo su propia ley, es la única EFS que no está contemplada en la constitución. Belice y Puerto Rico mencionan características, atribuciones y capacidades de los dirigentes de las entidades, mas no hacen mención específica de las EFS en sus constituciones. St. Marteen, El Salvador, República Dominicana y Panamá parecen tener marcos constitucionales suficientes con excepción de alguna especificación para

Cuadro 5
Resultados del análisis

Pais	Marco constitucional y legal	Estructura organizacional	Alcance de la actividad fiscalizadora y de las competencias	Relación con el Congreso	Interrelación entre el control externo y el control interno	Relaciones con otras entidades fiscalizadoras (subnacionales)	Procedimientos de fiscalización en manuales/guías	Destinatarios de los informes de auditoría y otros informes	Publicación de los informes de auditoría y de los resultados de gestión institucional	Fuentes de financiación, composición y gestión del presupuesto	Recursos humanos por nivel y género	Total
Guatemala	3	2	2	3	3	3	3	3	1	3	2	28
Costa Rica	2	3	2	3	1	1	3	3	1	1	3	23
México	3	3	2	2	1	3	0	3	3	1	2	23
Nicaragua	3	2	3	3	2	2	3	3	1	1	0	23
El Salvador	2	1	2	3	3	2	3	3	1	1	1	22
Honduras	3	3	2	3	2	2	0	3	1	1	0	20
Panamá	2	2	2	3	2	3	0	3	1	1	1	20
República Dominicana	2	3	2	3	1	0	3	3	1	1	1	20
Belice	1	1	1	2	2	1	2	3	3	1	1	18
Antillas Neerlandesas	2	1	3	3	0	0	1	2	3	1	1	17
Puerto Rico	1	1	1	2	0	1	3	3	1	1	0	14
Cuba	1	1	1	2	2	0	1	1	3	1	0	13
Curazao	0	1	2	0	0	0	0	0	1	0	1	5

Fuente: Elaboración propia.

Marco constitucional y legal

Cuando una entidad pública no cuenta con el resguardo constitucional y legal a la función de fiscalización, representa una debilidad institucional. Es importante considerar el reforzamiento de la fiscalización mediante marcos constitucionales, leyes y reglamentos para generar certidumbre en su accionar. No es necesaria la inclusión constitucional de todos los aspectos y características de la misma o sus funcionarios. Sin embargo, es importante que se mencione brevemente la metodología para elegir a su dirigente y el periodo durante el cual ocupará el cargo en la constitución o en la ley ordinaria. También se debe incluir en estos marcos a los sujetos de la fiscalización. Los resultados indican realidades contrastantes entre países. En Curazao se encontró información contradictoria, pues existe en el marco constitucional pero no hay ley reglamentaria que la

reforzarlos. El resto de los países parece cumplir con un marco legal y constitucional aceptable.

Estructura organizacional

En la estructura organizacional se evaluó la existencia de un organigrama y grado de complejidad de las estructuras y jerarquías institucionales a través de sus manuales de funciones. También se consideró la publicación del plan estratégico hasta la existencia de un directorio con los nombres, denominaciones de puesto, correos electrónicos y/o teléfonos de miembros clave de la organización. La importancia de estos componentes radica en que la ciudadanía pueda darse cuenta de quiénes son los encargados de fiscalizar las instituciones públicas y pueden efectuar de algún modo contacto con el fin ya sea de establecer una denuncia o hacer una solicitud en general. Los resultados también muestran muchas diferen-

cias en la región. Belice resultó el único país que no ofrece un organigrama de la entidad. Puerto Rico y El Salvador no tienen disponible un directorio. En general fue difícil el acceso a un manual de funciones de cualquier EFS. Aunque se hace mención de los planes estratégicos y de las auditorías, son muy pocos los países que los publican y/o actualizan.

Alcance de la actividad fiscalizadora y de las competencias

La realización de auditorías constituye una pieza clave para la rendición de cuentas y la correcta gestión de los recursos públicos. La diversificación de los tipos de auditorías es elemental al momento de controlar y promover la eficacia y eficiencia de las organizaciones. Es muy importante que el control de los recursos gubernamentales abarque diferentes dimensiones y sectores de las instituciones públicas en general y sin excepción, pues al no incluir la fiscalización a entidades como, por ejemplo, gobiernos subnacionales, empresas paraestatales, sindicatos o partidos políticos, se da a lugar a oportunidades de malversación, corrupción, entre otros muchos actos ilegales. Los resultados de esta dimensión del marco de referencia son limitados en general en la región. Lamentablemente la mayor parte de las EFS de este estudio aún tiene un alcance limitado. Varias organizaciones que reciben importantes recursos públicos gozan del privilegio de quedar exentas de la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas. Es decir, no se implementan en su totalidad.

Nicaragua es un caso ejemplar en el que un conjunto de entidades, entre ellas la contraloría, colabora en la fiscalización no sólo de las organizaciones del sector público sino de los partidos políticos. St. Maarten, al menos por ley, tiene la capacidad de auditar a cualquier persona o entidad que tenga fondos, valores o propiedad pública. Sin embargo, en la práctica la entidad sólo tiene publicada una auditoría en su haber. Cabe mencionar el caso de la Contraloría de Costa Rica que, aunque participa en la fiscalización de los partidos políticos, tiene una competencia limitada en los entes públicos estatales. En Belice, Puerto Rico y Cuba las auditorías se ciñen al ámbito financiero del sector público.

Relación con el parlamento, congreso, cámara o asamblea

Para calificar la autonomía de una EFS basta con ver si es una simple extensión del legislativo (como en el caso de México) o bien si está establecida como un organismo

independiente sometido solamente al cumplimiento de la constitución y las leyes (que es el caso de Nicaragua). En un segundo plano debe considerarse su autonomía tanto financiera como de gestión. Finalmente, el proceso de elección de sus miembros será clave para no dar lugar a intereses particulares en el ejercicio de sus funciones. Los resultados de este componente del marco de referencia también son restringidos en general en la región. Aun cuando una buena parte de los países elige a sus miembros por mayoría de votos de los representantes, no existe un país en el estudio que cumpla con los requerimientos óptimos de objetividad en el proceso de elección del dirigente de su EFS. En Belice la Oficina del Auditor General depende del poder ejecutivo para sus recursos humanos y financieros. En Puerto Rico es el gobernador quien decide quién será el contralor, aun cuando los miembros de la asamblea tienen que dar su aprobación. El caso más extremo es quizá el de Cuba, pues la CGR tiene una relación de subordinación directa con la Asamblea Nacional del Poder Popular y al Consejo de Estado por medio del contralor.

Interrelación entre el control externo y el interno

Una práctica internacional exitosa es la promoción de una coordinación y colaboración estrecha entre el control interno y externo, además de estar regulados y supervisados por la EFS para asegurar la eficacia y debido cumplimiento de la fiscalización. Los resultados muestran variaciones importantes. St. Maarten, Curazao y Puerto Rico no mostraron alguna evidencia de sistemas bien estructurados de control interno. En México, Costa Rica y República Dominicana los controles interno y externo se llevan a cabo por entidades separadas e independientes entre sí. El Salvador y Guatemala son los únicos países en los que la EFS supervisa y orienta el cumplimiento del control interno. El resto de los países ofrecen guías, pero no hay pruebas de que realicen esfuerzos referentes a la supervisión de su debido cumplimiento.

Relaciones con otras entidades fiscalizadoras (subnacionales)

El acceso a las entidades subnacionales a lo largo del territorio puede facilitar o limitar la participación ciudadana y el alcance de la provisión de servicios que ofrece la entidad, como el acceso a la información a nivel subnacional. En un segundo plano se consideraron las relaciones con entidades

internacionales o alternas que mantiene la EFS para fortalecer su gestión. Los resultados indican diferentes patrones debido a los diferentes sistemas político-administrativos de los países de la región y a la ausencia de información en algunos casos. No se encontró información sobre la existencia de oficinas de las EFS en entidades subnacionales en Curazao, St. Maarten, Cuba y República Dominicana. Se cree que por el tamaño de sus territorios. Belice, Costa Rica y Puerto Rico tienen una sede central única que parece encargarse de la fiscalización en general a lo largo del territorio. El Salvador, Honduras y Nicaragua tienen oficinas regionales para fiscalizar y dar servicio a determinadas municipalidades o distritos. Sólo México, Panamá y Guatemala parecen contar con oficinas para atender a cada una de sus divisiones territoriales o subnacionales oficiales.

Procedimientos de fiscalización definidos en manuales y guías

La estandarización de los procesos de fiscalización por medio de manuales y guías propiamente documentados es vital para efectuar auditorías de manera apropiada y replicable sin dejar lugar a que intervengan el criterio del auditor o intereses externos. Además, facilita la evaluación de la metodología con base en la cual se efectúan los distintos tipos de auditoría, lo que permite realizar diagnósticos parciales de su validez y utilidad. Los resultados fueron muy contrastantes en este componente del marco de referencia. En Panamá, Curazao, Honduras y México no se pudo encontrar ningún documento o evidencia de que existan en los sitios web. Esto implica una gran falla respecto a la transparencia institucional. En St. Maarten y Cuba sólo se menciona que existen.

En Belice se describen en la página mas no están propiamente documentados. El resto de los países cumplen con los criterios de sobresaliente de este componente.

Destinatarios de los informes de la auditoría y otros informes de las EFS

La transparencia y rendición de cuentas se optimizan cuando una EFS destina a los diferentes usuarios y demandas de información del público en general, y en particular de los resultados de las actividades que lleva a cabo sin omisiones, procedimientos preestablecidos de manera oportuna, confiable y determinada. Los resultados en general son optimistas, ya que la mayoría de las EFS se aseguran de que los informes de sus auditorías sean del dominio público. Nuevamente en Curazao no se encontró información concluyente. Cuba es una excepción, pues al parecer los

informes sólo se hacen del conocimiento de la Asamblea Nacional del Poder Popular o del Consejo de Estado y otros órganos legislativos y/o gubernamentales. Aunque St. Maarten hace públicos los informes en general, en sus ordenanzas nacionales se menciona que no hacen pública cierta información que es confidencial por naturaleza.

Comunicación de los informes de auditoría y de los resultados de la gestión institucional

La promoción, comunicación y relaciones públicas de la contraloría llevadas correctamente pueden promover la participación ciudadana y el fortalecimiento en general del control externo. De lo contrario, se propicia que la entidad, junto a su trabajo y relevancia, sea desconocida o demeritada. El uso de comunicación externa e interna, métodos unidireccionales y bidireccionales, así como otras herramientas, se tomaron en cuenta para la elaboración de este indicador. El diálogo y la apertura deben ser promovidos por la entidad para asegurar la inclusión social. Los resultados de esta dimensión del marco de referencia no son alentadores. En general, el panorama de las relaciones públicas y la comunicación de las EFS con la ciudadanía, otras organizaciones gubernamentales y privadas, es negativo. Casi 70% de los países presentó una calificación “deficiente”; sólo 30% alcanzó una evaluación “suficiente”. Entre los niveles suficientes se encuentran EFS de países como Belice, que intentó publicar una revista para la ciudadanía en su portal web; y St. Maarten, que además de contar con un apartado de prensa para publicar las noticias de la entidad lleva a cabo una campaña de relaciones gubernamentales y cuenta con intranet para efectos de comunicación interna.

Fuentes de financiación, composición y gestión del presupuesto de las EFS

La transparencia de la gestión presupuestaria, el financiamiento y patrimonio de la EFS debe considerarse primordial por el rol que desempeña. El no publicar los datos financieros resultaría simplemente contradictorio. Se deben considerar desde la política de gastos, activos y sueldos de los funcionarios de la entidad hasta sus fuentes de financiamiento. Los resultados de este componente resultaron ser los más desfavorables. De todos los países, sólo la Contraloría General de Cuentas de Guatemala puede alcanzar un nivel suficiente. Esto se debe a que tiene publicaciones detalladas de sus activos, su gestión presupuestaria, entre otros. Sin embargo, aún faltan en ella algunos elementos para poder otorgarle un grado de sobresaliente como información de impacto o de resultados.

Recursos humanos por el nivel y género de los funcionarios

Con el fin de implementar exitosamente políticas de equidad de género, sería comprensible suponer que las EFS cuentan con una descripción del número de empleados que en ellas laboran, su división por género y la especificación del nivel jerárquico. Lo deseable sería que también se especificara el grado de estudios, las capacitaciones, y se contará con un código de ética. Lo ideal sería que se señalaran las cargas de trabajo, así como la gestión por competencia y el sistema de incentivos que emplean. Los resultados en este componente son preocupantes: 76% de los países estudiados no contemplan la transparencia y/o eficacia de la gestión de sus recursos humanos. Costa Rica es notablemente sobresaliente en este aspecto, mientras que Guatemala y México pudieron calificarse como eficientes.

Conclusiones

El uso de las páginas de internet fue útil en el análisis de contenido y documental para caracterizar los componentes institucionales del marco de referencia. Futuros estudios pueden extender el uso de este método para el análisis de las EFS de otros países y regiones. A continuación se presentan las conclusiones de este trabajo para cada componente del marco de referencia:

Marco constitucional y legal. Salvo en el caso de Cuba, todas las EFS de la región tienen reconocimiento constitucional y un marco legal que define su estructura y funciones. En Costa Rica, Cuba, Guatemala y México las EFS son órganos de ayuda técnica al Poder Legislativo, que es en realidad quien ostenta la función de control sobre la gestión de la administración. En general la constitución establece que la competencia y el procedimiento para la elección de la autoridad de la EFS radican en el Poder Legislativo. La duración en el cargo oscila entre tres y 10 años –aunque en Cuba la ley no establece un periodo–. En algunos casos existe reelección y en otros no. Se identificaron leyes básicas de organización y funcionamiento de las EFS que a veces son contradictorias a la constitución u otros ordenamientos en materia de control fiscal.

Estructura organizacional. Existen tres modalidades organizacionales en la EFS de la región: 1) unidades de dirección y planeamiento estratégico, 2) dependencias encargadas de la gestión misional y 3) áreas de asesoría y apoyo. La estructura la define la ley de organización, pero en los casos de Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Puerto Rico y República Dominicana, la EFS tiene competencia para efectuar modificaciones organizacionales. En el resto tiene que modificar inicialmente la ley por parte del legislativo para realizar estos cambios.

Alcance de la actividad fiscalizadora y de las competencias. En la mayoría de los países, las EFS establecen sus competencias para definir el tipo de control y auditorías: preventivas, correctivas, nivel macro, nivel micro, legalidad, cumplimiento, regularidad, desempeño, etc. En la mayoría de EFS de la región se establecen responsabilidades patrimoniales o imponer sanciones por conductas de los gestores fiscales que afecten el erario.

Relación con el órgano legislativo. Aparte de la elección de la autoridad de la EFS, se incluyen funciones de enjuiciamiento, presentación de informes, atención de denuncias o quejas presentadas por miembros del poder legislativo. Otros puntos de asociación son el suministro de información que no tenga carácter reservado, el acompañamiento en el análisis, evaluación y la elaboración de proyectos e informes, e estudios de impacto y efectos fiscales y presupuestales. Desde la perspectiva de la estructura del órgano legislativo, destaca el caso de Belice, cuyo parlamento cuenta con un Comité de Cuentas Públicas encargado de asegurar los resultados del control externo llevado a cabo por su EFS.

Interrelación entre el control externo y el control interno. En general la relación es de intercambio de información, colaboración para ejercer control interno como parte integrante de la estructura del control externo, esquemas de evaluación de la calidad y confiabilidad del control interno por parte de la EFS, modelos de dependencia técnica donde la EFS desempeña el papel de emisor de normas y estándares para el control interno.

Relaciones con entidades fiscalizadoras subnacionales. Este esquema sólo se presenta en los países con sistemas político-administrativos territoriales (por ejemplo, federalistas o unitarios con niveles de descentralización). Algunos países buscan la armonización del control externo del nivel nacional a los niveles subnacionales para vigilar la ejecución de programas nacionales. En otros el modelo es independiente entre niveles, como en el caso de México.

Procedimientos de fiscalización definidos y descritos en manuales/guías. Existe una intensa producción de normatividad y procedimientos para las EFS y el control externo que, en general, no está disponible o no se encuentra actualizada su vigencia y alcances. En Cuba las normas reglamentarias de la función fiscalizadora hacen referencia a las normas de la INTOSAI como cuerpo regulador de esta actividad a nivel internacional.

Destinatarios de los informes de auditoría y otros informes de la EFS. Los principales destinatarios de los informes producidos por la EFS son el poder legislativo y las entidades intervenidas en las auditorías. Cuando los hallazgos de auditoría implican proceso penal o administrativo, otras áreas de procuración de justicia intervienen. La participación ciudadana está considerada en la regulación pero no canalizada en la práctica. En materia de transparencia, los

informes deben publicarse en los sitios web de la EFS, pero la mayoría no cumplen con los principios de la Declaración de Lima en materia de presentación de los hechos y su valoración de manera clara, objetiva y en lenguaje fácil de entender para el ciudadano.

Publicación de los informes de auditoría y de los resultados de la gestión institucional. En general los informes de gestión son accesibles y descargables en los sitios web de las EFS. En cambio, los informes de auditoría son difíciles de acceder y se encuentran en lenguaje especializado o técnico. Comúnmente son resúmenes ejecutivos sin anexos o detalles de las investigaciones. No hay una estrategia de comunicación de los resultados de la gestión de las EFS adecuada para la ciudadanía, los medios de comunicación y aun los órganos legislativos. La redacción y estructura deviene de una perspectiva legalista y no prioriza los hallazgos en valor o importancia. La EFS de Cuba no publica los informes de auditoría en su página web y, en su lugar, emplea otras estrategias de comunicación de éstos a la ciudadanía (a través de comités).

Fuentes de financiación, composición y gestión del presupuesto de la EFS. La mayoría de las EFS depende del legislativo para su asignación presupuestal, que además puede ser modificado en el proceso de discusión. Existen algunas garantías. En El Salvador el titular de la EFS debe consentir cualquier cambio que la Asamblea quiera realizar al presupuesto presentado. En Honduras el presupuesto de la EFS no puede ser inferior al del año anterior. En todos los casos, las EFS tienen autonomía de gestión, y en algunos países existe una tarifa de control interno por un determinado porcentaje o monto de recursos para esta función. En Guatemala se garantiza 0.7% de los ingresos ordinarios del Estado al control externo. En San Martín y Curazao el financiamiento es parcial por parte del gobierno de los Países Bajos.

Recursos humanos por nivel y por género de los funcionarios. La mayoría del personal de las EFS se encuentra bajo un régimen de servicio civil de carrera. En materia de género, la participación de la mujer en niveles directivos es inferior a los demás (entre 10 y 40%). Respecto de las EFS de Belice, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá y Puerto Rico, no fue posible obtener información en sus sitios web sobre la proporción de género en los funcionarios. Sin embargo, Nicaragua presenta información completa y con apoyos visuales en la materia. No se percibe una asociación entre tamaño de la economía o extensión territorial del país y el personal de la EFS.

En general, las EFS de la región cuentan con diseños institucionales que se acercan bastante a los principios de independencia y profesionalidad establecidos en las declaraciones de Lima y de México (INTOSAI, 1977 y 2007). Futuros estudios deberán examinar dinámicas estructurales entre los componentes institucionales y legales de las EFS y otras

características del contexto sociopolítico y económico de cada país. Este estudio simplemente muestra un conjunto de características que permiten un comparativo de la fiscalización o el control externo en la región. Cada uno de los componentes del marco de referencia revisados en este estudio representa áreas de mejora que las EFS deben evaluar según su viabilidad técnica, operativa y político-administrativa de su contexto.

Referencias

- Baena Olabe, P. y Kahn, Th. (2012). *From Information to Participation: The Potential of New Technologies on Accountability Initiatives*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Institutions for Development Sector. Technical notes núm. IDB-TN-355.
- Bezerra, W. F. (2006). "O Tribunal de Contas da União e a Avaliação de Programas Públicos: Considerações acerca da Construção de Modelos Avaliativos". En De Souza Junior, J. G. (ed.), *Sociedade Democrática, Direito Público e Controle Externo*. Brasília: Tribunal da Contas da União/ Universidade do Brasília, 2006.
- INTOSAI (1977). *La Declaración de Lima. Normas internacionales de las entidades fiscalizadoras superiores #1 (ISSAI 1)*. Comité de Estándares Profesionales/ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite <www.issai.org>.
- INTOSAI (2007). *La Declaración de México sobre Independencia. Normas internacionales de las entidades fiscalizadoras superiores (ISSAI 10)*. Comité de Estándares Profesionales/ Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Para más información, visite <www.issai.org>.
- López Obregón, C. (2006). *Control fiscal territorial. Fundamentos de reforma*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- López Obregón, C. y Dineiger, P. (2007). *Control fiscal territorial. Aproximación a la gestión y los resultados de las contralorías territoriales*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Restrepo Medina, M.A. y Sánchez Torres, C.A. (2008). *Control fiscal territorial. Construcción de un modelo de contraloría tipo*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Restrepo Medina, M.A.; Araujo Oñate, R. M. y Tuta Alarcón, G. E. (2010). *Control fiscal territorial. Validación de un modelo de mejoramiento de la gestión y los resultados de las contralorías territoriales en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Restrepo Medina, M. A. y Purón Cid, G. (2014). *Diseño Institucional de las entidades de fiscalización superior de América Latina*. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario-Facultad de Jurisprudencia.

Una mirada desde la perspectiva organizacional al sistema electoral y las nuevas reglas de fiscalización electoral

Carlos González López*
Nadia Carolina Rangel Valdivia**

Existe la necesidad de abordar fenómenos organizacionales complejos y conocer cuáles son los efectos reales de los cambios normativos y las políticas públicas en las organizaciones públicas. En este caso, el presente análisis busca *comprender, conocer* y *reflexionar* sobre los posibles efectos en la vida organizacional de las instituciones del sistema electoral, sujetas a las nuevas normas en materia de fiscalización electoral.

Las organizaciones son un componente dominante de la sociedad contemporánea.
RICHARD HALL, 1996

Introducción

Las organizaciones del sistema electoral en México han experimentado de manera constante una oleada de cambios y crisis de legitimidad; por tanto, proponer el análisis de las organizaciones del sistema electoral aporta conocimiento sobre su realidad interna e interorganizacional, por ejemplo su cultura, su identidad organizacional

o, en este caso, los efectos reales que sufren las organizaciones cuando se da una reforma normativa y la manera en que interactúan, si hay cambios, cuáles son y cómo las impactan. Lo anterior permite reflexionar en torno a las organizaciones del sistema electoral y la forma en que las impactan las reformas normativas.

Asimismo, a través de un análisis organizacional del sistema electoral es posible la construcción de conocimiento sobre la relación entre cambios normativos, diseño e implementación de acciones a nivel organizacional; la identificación de elementos, características, relaciones, fenómenos organizacionales derivados de la interacción de estos campos; la generación de conocimiento sobre aspectos organizacionales que se ven afectados por las acciones y estrategias implementadas en

el sistema electoral analizados y reflexionados desde una perspectiva organizacional.

En suma, en el presente trabajo el objeto de estudio se centra en los impactos, efectos y cambios organizacionales derivados de las nuevas reglas de fiscalización electoral; por tanto, el sujeto de estudio es el sistema electoral y sus organizaciones, sujetas a las nuevas reglas de fiscalización electoral.

Marco metodológico para el análisis del sistema electoral

El análisis se propone desde dos niveles: el organizacional, a partir del cual se podrá reflexionar en torno a las variables de enlace con el contexto, que rodean a la reforma normativa en materia de fiscalización electoral,

* Director de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Sevilla.

** Coordinadora de la licenciatura en Administración Pública de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Doctora en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana.

los lazos establecidos entre organizaciones del sistema electoral y la formas de interacción entre ellas. Asimismo, se pretende analizar al propio sistema electoral como una organización de organizaciones, las cuales están institucionalizadas a partir de la norma.

El segundo nivel es de análisis individual, donde se pretende reflexionar en torno a la posición de los individuos sujetos a las nuevas reglas de fiscalización electoral, el rol en el que desempeñan sus tareas y actividades en las organizaciones políticas sujetas a la norma que buscan la transparencia y la rendición de cuentas del uso de recursos públicos.

La herramienta metodológica fundamental para este trabajo es el análisis documental, principalmente del esquema normativo que regula a las organizaciones sujetas a este estudio.

El sistema electoral

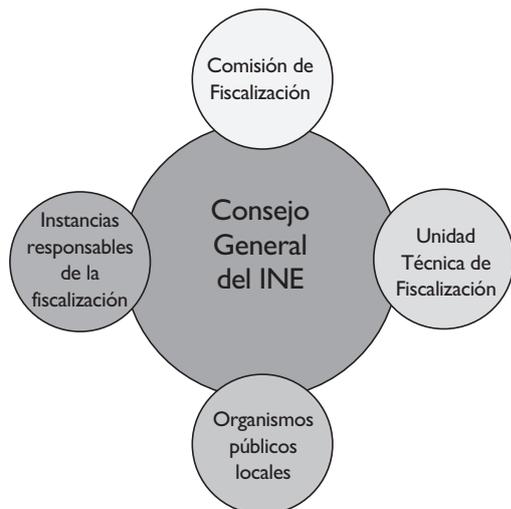
Hay todo un esquema normativo que regula a las organizaciones que conforman el sistema electoral: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Sistemas de Medios de Impugnación en materia electoral, Ley General en Materia de Delitos Electorales, Ley General de Partidos Políticos, Ley General de Consulta Popular y el Reglamento de Fiscalización. Todas estas normas regulan y vigilan a los organismos del sistema electoral, enmarcan sus atribuciones y obligaciones.

Para efectos de este estudio, interesa el Reglamento de Fiscalización Electoral, ya que regula a los órganos de fiscalización electoral (Figura 1), donde además se encuentran los peritos contables que establece el Artículo 26 del Reglamento de Fiscalización, las instancias de fiscalización de los organismos públicos locales, y que, por otro lado, regulan a las instituciones sujetas a estas reglas.

Como ya se mencionó, el presente análisis organizacional se propone en relación con el impacto que el Reglamento de Fiscalización genera en las organizaciones sujetas a dicha norma. En este sentido, en la Figura 2 se describe a los sujetos obligados en materia de fiscalización electoral y rendición de cuentas de los recursos públicos utilizados por estos actores y organizaciones.

En el artículo 3° del Reglamento de Fiscalización, se establecen los sujetos obligados por esta norma; son: a) partidos políticos, b) partidos políticos con registro local, c) coaliciones, frentes o fusiones que formen los partidos políticos nacionales y locales, d) agrupaciones políticas nacionales, e) organizaciones de observadores electorales en elecciones federales, f) organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político nacional y g) aspirantes, precandidatos, candidatos y candidatos independientes a cargos de elección popular federales y locales. Asimismo, el mismo artículo del reglamento considera como sujetos obligados a los partidos políticos nacionales con acreditación para participar en elecciones locales.

Figura 1
Órganos de fiscalización en materia electoral



Fuente: Elaboración propia.

Figura 2
Sujetos obligados a las nuevas reglas de fiscalización electoral



Fuente: Elaboración propia.

Análisis del sistema electoral desde la perspectiva organizacional

El análisis del sistema electoral desde la perspectiva organizacional se propone realizar con elementos que ofrecen fundamentalmente el *Nuevo Institucionalismo* y la *Antropología de las Organizaciones*. Como señala Jepperson, todas las instituciones son estructuras de programas o reglas que establecen identidades y líneas de actividad para dichas identidades. Por ejemplo, las nuevas reglas de fiscalización electoral forman parte de la construcción identitaria del sistema electoral, la cual es una organización formal, donde las líneas de actividad son moldeadas por dichas reglas (Jepperson, 2001: 198). Ahora el Instituto Nacional Electoral (INE) y las instituciones sujetas a estas reglas se reconstruyen en función de las mismas, ya que esto implica necesariamente un cambio organizacional que modifica la dinámica organizacional e interorganizacional y del propio sistema; obliga a las instituciones y al sistema en su conjunto a modificar sus formas de interacción y funcionamiento.

El sistema electoral en México ha vivido diversos procesos de reinstitucionalización (Jepperson, 2001: 206) derivados de cambios normativos que han buscado en cada proceso una transformación del país y la democracia. A partir de ello, se han creado organizaciones, áreas o departamentos, puestos, programas, prácticas y procedimientos, junto con productos y servicios que *deben* producir las organizaciones electorales (Meyer y Rowan, 1977: 79); es decir, han debido incorporar procedimientos, sistemas tecnológicos, softwares y prácticas definidas por los conceptos racionalizados que contienen las reglas de la nueva fiscalización electoral.

No debe subestimarse el factor legal, normativo y político de estas organizaciones; tampoco puede subestimarse el hecho de que son organizaciones en espacios específicos y con una dinámica propia, donde su vida real es continuamente afectada por las condicionantes formales y políticas que las constituyeron y las sostienen. En este caso, la reforma normativa en materia de fiscalización electoral tiene efectos en el campo de las organizaciones del sistema (Hall, 1996: 2).

Es evidente que las nuevas reglas institucionales han tenido un efecto sobre las estructuras organizacionales y su cumplimiento con el trabajo técnico real (Meyer y Rowan, 1977: 80). Por ejemplo, hoy las organizaciones e individuos del sistema sujetos a las nuevas reglas de fiscalización, requieren de contar en sus organizaciones con profesionales que desempeñen las funciones propias del cumplimiento del Reglamento de Fiscalización.

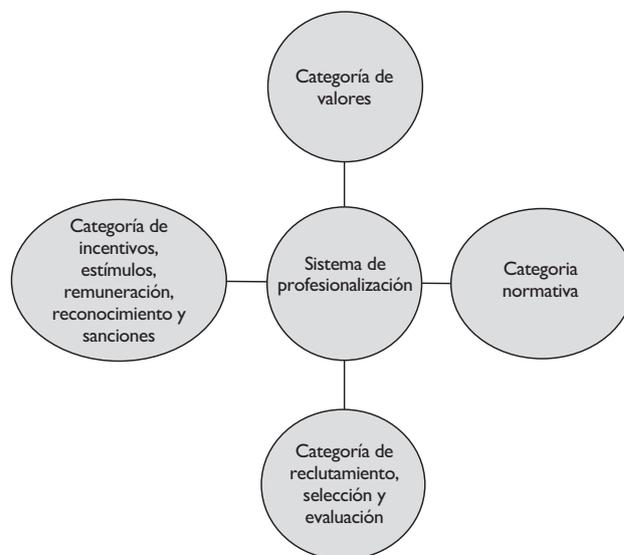
Con lo anterior, el tema de la profesionalización adquiere mayor relevancia. Moctezuma y Roemer consideran

a la profesionalización como la eficiencia, eficacia, honradez, sensibilidad y capacidad de quienes prestan un servicio público (1999: 87); por su parte, Méndez señala que la profesionalización en el ámbito público (2010: 254) debe tener como principales objetivos, entre otros, un tipo especial de vocación mediante la especialización, responsabilidad y unidad, conseguido mediante una educación prolongada y experiencia.

Por su parte, Mejía (1992: 45) considera que para lograr la profesionalización del servicio público se deben tomar en cuenta varios aspectos: a) formar no sólo en contenidos que brinden información sino también y principalmente, orientados al compromiso social, a los valores de servicio y honestidad, al trabajo colectivo y participativo y al manejo de problemas complejos donde se requiere la creatividad para emitir soluciones propias, frente a soluciones ya hechas. b) construir y disponer de mecanismos adecuados de evaluación del desempeño, favoreciendo el esfuerzo grupal frente a los individuales.

De modo que no se puede dejar de ver que el trabajo de un profesional no sólo está sujeto a conocimientos especializados, reglas y normas establecidas que los rigen y enmarcan su actuar a organizaciones y sus estructuras que los ubican en un lugar y espacio determinado, sino que también se rigen por valores y principios éticos adquiridos como individuos, así como a través de su experiencia profesional, institucional y organizacional, donde su vocación es la razón de ser y estar en la organización como un profesional (Figura 3).

Figura 3
Conceptualización de la profesionalización



Fuente: Elaboración propia a partir de Moctezuma y Roemer (1999), Méndez (2010) y Mejía (1992).

En la figura anterior, se muestra lo que se denomina *sistema de profesionalización* (Rangel, 2013: 255), constituido por los elementos que Moctezuma, Roemer, Méndez y Mejía enfatizan que se requieren para que ésta exista; éstos han sido agrupados en cuatro categorías. La primera se refiere a los valores necesarios para que exista la profesionalización. La segunda enmarca la necesidad de reglas claras, de un marco normativo que legitime la profesionalización en el ámbito público. En la tercera se encuentran los mecanismos de capacitación, selección de ingreso, y evaluación del desempeño. Por último, la cuarta categoría que se refiere al sistema de estímulos, incentivos, remuneración, reconocimiento y sanciones.

Las cuatro categorías antes mencionadas del sistema de profesionalización deberían de ser aplicables a los sujetos al reglamento de fiscalización electoral, si es que se pretende interiorizar la función de transparencia y rendición de cuentas del uso de recursos públicos por parte de las organizaciones del sistema electoral sujetas a la misma; sin embargo, el hecho es que en la práctica y función, la profesionalización de las áreas de fiscalización de los sujetos obligados, no se encuentra institucionalizada por parte de las organizaciones sujetas a la norma, no hay un esquema formal de capacitación, selección de ingreso y evaluación del desempeño y tampoco un sistema de estímulos, incentivos, remuneración, reconocimiento y sanciones que promuevan la permanencia de los responsables de las áreas de fiscalización más allá de un proceso electoral.

Estas organizaciones, sujetas a la reglamentación de fiscalización, requieren construir identidades sólidas en términos prácticos y operativos no sólo ideológicos. El sentido de pertenencia es fundamental para institucionalizar e interiorizar este aspecto de la profesionalización del sistema de fiscalización electoral y se pueda hablar de la tarea de fiscalización como parte la identidad organizacional.

Hay tres cualidades que conforman una identidad de las organizaciones: *lo distintivo*, *lo perdurable* y *lo esencial* (Whetten, 2006: 223). Con lo distintivo se hace referencia específicamente a *quien* un actor organizacional es similar y de *qué* manera es diferente de todos los otros; son “todas aquellas cualidades que hacen que la organización sea lo que es y que la hace diferente de otros”.

Además de distinguir a una organización focal de otras organizaciones similares, también es muy importante en el análisis de la distintividad que los referentes auténticos de la identidad retraten a la organización como un actor distinto. En este sentido, se considera pertinente reflexionar en torno a la tarea de fiscalización electoral dentro del

sistema electoral no sólo como una labor de vigilancia de los órganos fiscalizadores o de cumplimiento de los sujetos obligados; cada organización del sistema electoral debe interiorizar las acciones en materia de fiscalización y rendición de cuentas como elementos distintivos y esenciales del sistema y de su propia organización, pero para ello requieren hacer una apuesta para la conformación de cuadros sólidos de profesionales que realicen esta tarea más allá de las campañas electorales.

No obstante, lo anterior es posible identificar además en el sistema electoral una serie de atributos distintivos, utiliza métodos específicos propios del sistema, cuenta con valores compartidos como el valor de la democracia, pero también valores distintivos que provienen de la ideología de cada organización del sistema, o sea, valores institucionales que les son propios y que son reflejados en actos públicos, ceremonias y ritos partidarios o políticos. Los distinguen también signos, símbolos y artefactos que son parte de su identidad (colores, slogan, logos, entre otros).

Siguiendo con el análisis de las cualidades de la identidad organizacional del sistema electoral, se dice que si algo no es una característica esencial o central y perdurable en una organización, entonces es improbable que sea invocado como una característica distintiva de la organización (Whetten, 2006: 224). El punto clave es que las organizaciones son mejor conocidas por sus profundos compromisos, lo que repetidamente se comprometen a hacer a través del tiempo y de las circunstancias, como por ejemplo en el caso de las autoridades competentes en materia de fiscalización electoral (Figura 1), que deben vigilar el buen uso de los recursos públicos por parte de los sujetos obligados según lo marca el reglamento de fiscalización.

La cualidad de la *centralidad* o *lo esencial* dirige la atención a lo que los miembros de la organización consideran que es conocimiento esencial acerca de la organización (Whetten, 2006: 224), de tal manera que, es indudable que todos los miembros del sistema son conocedores y dimensionan la importancia del respeto y cumplimiento de la normatividad en materia de fiscalización electoral, es decir, no sólo es que esto sea establecido por la ley, sino que son conscientes de su importancia como un elemento central y esencial para la consolidación de un sistema político democrático y legítimo.

Por su parte, de acuerdo con la cualidad de la *perdurabilidad* las demandas legítimas de identidad son generalmente aquellos elementos que han soportado el paso del tiempo (Whetten, 2006: 224). Las organizaciones intencionalmente perpetúan sus cualidades centrales y distintivas, preser-

vando para mañana lo que las ha hecho ser lo que son o quienes son ahora. Probablemente en el tiempo estos actos de preservación pueden tomar proporciones míticas dotándolas de una calidad sagrada manifestada como “derechos” sobre compromisos y prioridades. En este sentido, las características centrales o esenciales de la organización son vistas retrospectivamente y las características perdurables son vistas a futuro. Con lo anterior, no es difícil pensar que las acciones en materia de fiscalización electoral, rendición de cuentas, transparencia y máxima publicidad perdurarán, se institucionalizarán e interiorizarán en el sistema electoral y en sistema político mexicano.

Los rasgos de identidad muestran muy profundamente lo que distingue, permanece o es esencial en la organización, llevan a observar los diferentes artefactos que constituyen la identidad como son: valores, ideología, mitos, creencias, la naturaleza del servicio o producto que brinda la organización.

En términos de identidad organizacional, los cambios normativos constituyen un elemento central o esencial de la organización pública y una cualidad distintiva toda vez que refleja como lo señala Whetten (2006) las más elevadas prioridades y compromisos de la organización, a través de la delimitación de facultades y obligaciones para las organizaciones del sistema electoral es decir; la razón de ser de la misma, por qué fue creada y para lo cual existe. De modo que, al entrar en vigor las nuevas reglas de fiscalización electoral necesariamente impactan generando cambios organizacionales en las ejecutoras y receptoras de la acción de la norma. Es innegable que las organizaciones y actores sujetos a la norma han tenido que adecuarse a las nuevas reglas de fiscalización, ahora se requieren nuevos esquemas de organización y perfiles profesionales en las áreas contables, de transparencia y rendición de cuentas y responsables de fiscalización por lo que, indudablemente la identidad organizacional también se vería afectada.

Los cambios no ocurren como hechos aislados, únicos e irrepetibles, sino más bien son sucesiones de acontecimientos que se entrelazan (Coronilla, 2004: 95). El cambio en las organizaciones es considerado como una observación de la diferencia en forma, cantidad o estado de sus componentes, de sus relaciones y combinaciones sobre el tiempo (Coronilla, 2004:95), de tal forma que la noción de transformación implica forzosamente el conocimiento del estado inicial que se presupone, se encuentra relativamente estable o en equilibrio.

El cambio como un proceso socialmente construido pasa por la mediación de procesos políticos, económicos, tecnológicos y simbólico-culturales (Magallón, 2004: 67). En términos políticos, el cambio sería el resultado de negociaciones, decisiones, acuerdos, conflictos entre los tomadores de decisiones, y en términos simbólico-culturales, el cambio

se entiende como el producto de la cultura a través de un proceso colectivo de construcción de significaciones y de identidades (Magallón, 2004: 75).

En síntesis esta visión funcionalista del cambio implica la existencia de arquetipos constituidos por sistemas de creencias, de ideas y valores que sufren un cambio radical, una transformación de estos arquetipos para proporcionar una mayor eficacia en el desempeño de la organización o bien para que determinado grupo lo imponga para legitimar, y eventualmente, llevar a cabo un nuevo proyecto que brinde mayores márgenes de maniobra para ellos (Coronilla, 2004: 109).

De tal manera que la visión del legislador que diseño las nuevas reglas de fiscalización electoral como es el caso que aquí se analiza, se enmarca precisamente en dicha perspectiva sin embargo; la inducción de un cambio estratégico de un sistema organizacional presenta dificultades ya que la organizaciones son complejas, no son estables, hay visiones heterogéneas de la realidad, multiplicidad de actores con intereses divergentes y conflicto.

Lo cierto es que el cambio en la cultura y la identidad de la organización derivado de un proceso de cambio en la norma es una realidad sin embargo, dicho cambio no necesariamente es el cambio que los legisladores planearon o desearon. Así lo observa también Coronilla (2004) al señalar que alcanzar el éxito en procesos de cambio es más bien la excepción y no la regla en la realidad organizacional. Las personas involucradas en la implementación de un proceso de cambio difícilmente pueden dirigirlo o controlarlo integralmente, dado que se encuentra frente a un arreglo complejo que se construyó antes y fuera de ellos y cuyos procesos dependen de múltiples relaciones y fenómenos inciertos (Crozier y Friedberg, 1990), pero también por el desconocimiento de las características fundamentales de la dinámica organizacional que se pretende cambiar.

En síntesis, el diseño de estrategias de cambio en organizaciones complejas no puede ser entonces sino un proceso parcial de inducción de estructuras, normas, reglas, comportamientos y valores, más que una técnica aislada o integral de cambio radical (Coronilla, 2004: 113).

De tal manera que el análisis aquí propuesto precisamente pretende reflexionar y analizar el cambio generado por las nuevas reglas de fiscalización en la identidad de un conjunto de organizaciones del Sistema Político Mexicano, privilegiando como agente explicativo los aspectos simbólicos de la organización ya que la cultura sirve para interpretar y dar sentido a las experiencias subjetivas y a las acciones individuales de los miembros, así como permite a los individuos y grupos predecir mutuamente sus comportamientos y funcionar como un sistema integrado a pesar de las motivaciones y metas divergentes de las personas (Coronilla, 2004: 108). Los sistemas de significados comprenden los artefactos culturales (ritos, ceremonias

y costumbres, metáforas, acrónimos, léxicos y eslóganes, cuentos, folklor organizacional, emblemas y arquitectura), los cuales en su conjunto son elementos identitarios de la organización.

Según Crozier y Friedberg (1990), en un proceso de cambio organizacional, el orden original de la organización se adapta, manteniendo la identidad organizacional mediante el establecimiento de una serie de ajustes compensatorios que transforman de una manera casi total el sentido de la reforma propuesta. Debido a esto, el cambio en la organización tiene que manifestarse por el surgimiento de marcos específicos de referencia diferentes o complementarios al actual, mismos que se expresarán en el lenguaje y otras construcciones simbólicas que se desarrollan a través de la interacción entre grupos, coaliciones y personas.

En suma, los cambios normativos en materia de fiscalización han tenido efectos en las organizaciones del sistema electoral desde su estructura hasta su cultura, pero además han afectado a los miembros en cuanto a roles, responsabilidades y funciones.

Por otro lado, la interacción entre organizaciones del sistema es frecuente, sin embargo, los lazos entre ellas son débiles, no se legitiman los unos a los otros.

Retos de la fiscalización para las organizaciones y actores del sistema electoral sujetos a las reglas de fiscalización electoral

Las organizaciones del sistema electoral desde su constitución se han mantenido en una constante y dinámica construcción y reconstrucción, los cambios normativos y de política pública han construido Instituciones con vida e identidad propia; es decir, la ley y la norma prevén que las organizaciones sujetas a ellas deban conducirse conforme a sus lineamientos; sin embargo, el legislador no prevé el hecho de que en muchas ocasiones, las organizaciones no se encuentran preparadas para asumir nuevas disposiciones, a veces no se cuenta con la infraestructura, el capital, el capital humano, en este sentido; desde un enfoque normativo, las organizaciones deben responder a la norma pero desde la perspectiva organizacional se observa que las organizaciones no necesariamente están preparadas para hacerlo, puede ser como en este caso, que las organizaciones no cuentan con personal profesionalizado en materia de fiscalización y de uso del software específico para asumir las nuevas reglas de la fiscalización en materia electoral. En suma, se observa desde este enfoque de análisis que las organizaciones no cambian por decreto y esto generalmente escapa a la mirada del legislador.

Derivado de lo anterior, se observa un gran reto para las organizaciones sujetas a estas normas, ya que se enfrentan a la falta de continuidad de los responsables de las áreas de fiscalización, quienes casi siempre concluido un proceso electoral dejan de realizar dichas funciones, esto porque no ha representado un espacio profesional y laboral estable. Por ende, es un reto para estas organizaciones la construcción y generación de cuadros profesionalizados en materia de fiscalización electoral.

Referencias

- Coronilla Cruz, R. (2004). "Propuesta metodológica para el análisis del cambio organizacional". En Montañó Hirose, L. (coord.), *Los estudios organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad*. México: UAM.
- Crozier, M. y Friedberg, E. (1990). *El actor y el sistema*. México: Alianza Editorial.
- Hall, S. y Du Gay, P. (comps.) (1996). *Cuestiones de identidad cultural*. Buenos Aires/Madrid: Amorrortu.
- Jepperson, R. (2001). "Instituciones, efectos institucionales e institucionalismo". En Powell y Di Maggio, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE.
- Magallón Diez, M. (2004). "La figura del cambio organizacional en la construcción de la teoría de la organización. Evolución y nuevas perspectivas". En Montañó Hirose, L. (coord.), *Los estudios organizacionales en México. Cambio, poder, conocimiento e identidad*. México: UAM.
- Mejía Lira, J. (1992). *Modalidades administrativas de los municipios mexicanos*. México: CIDE.
- Méndez, J. L. (2010). "El servicio profesional de carrera en la administración pública federal". En *Los grandes problemas de México. XIII Políticas Públicas*. México: Colmex.
- Meyer, J. y Rowan, B. (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *The American Journal of Sociology* 83.
- Moctezuma, E. y Roemer, A. (1999). *Por un gobierno con resultados*. México: FCE.
- Rangel Valdivia, N. (2013). "La política de profesionalización en la Policía Federal vista desde la perspectiva de la cultura organizacional". En De la Rosa Albuquerque, A. y Contreras Manrique, J., *Hacia la perspectiva organizacional de la política pública. Recortes y orientaciones iniciales*. México: Fontamara.
- Whetten, D. (2006). "Strengthening the Concept of Organizational Identity", *Journal of Management Inquiry* 15(3).

Los modelos de control externo de la fiscalización. Inglaterra y Francia como referentes en México

José Luis Anaya Ríos*
Miguel Ángel Anaya Ríos**

Con el ánimo de clarificar y justificar dentro de un régimen democrático la aparición de los órganos responsables de controlar la ejecución del gasto público, así como su evolución, conviene hacer referencia a dos sistemas tradicionales, el jurisdiccional francés y el parlamentario británico, y destacar su influencia y concepción evolutiva.¹ Estos mecanismos y órganos de control del gasto pretenden lograr un objetivo común: *conciliar la administración pública con el control popular*. Las prácticas y las experiencias históricas, además de las distintas características constitucionales otorgadas a los órganos de control externo, han dado como resultado dos modelos muy definidos y diferenciados.

Una de las actividades fundamentales del Poder Legislativo, a través de la historia, se relaciona con la intención de supervisar la gestión del gasto público, la cual en un principio estaba a cargo del monarca y posteriormente del gobierno; ello provocó verdaderas confrontaciones entre

estos dos poderes, el Legislativo y el Ejecutivo, a partir de un contexto de una gran complejidad administrativa del Estado.

A medida que el Estado fue evolucionando constitucionalmente, se estableció de manera clara y definitiva la separación de poderes, sobre todo tratándose del Ejecutivo y el Legislativo, por lo que se fue dimensionando la función fiscalizadora de la administración. En Inglaterra esta limitación de poderes avanzó debido a las presiones de una aristocracia que, en el afán de proteger sus intereses, presionó al Poder Legislativo para que controlara y supervisara escrupulosamente la recaudación de los impuestos, así como la forma de gastarlos (Pellet, s/f: 158).

Inicialmente la actividad del Poder Legislativo se enfocaba en garantizar

que el gobierno cumpliera a cabalidad su actividad recaudatoria de impuestos y que sus representantes territoriales llevaran a cabo las compras y los pagos que previamente habían sido acordados y determinados. Desde luego, esta forma simplista de controlar y fiscalizar tanto los gastos como los ingresos percibidos por el erario público carecía de transparencia bajo los sistemas monárquicos.

Ante este juego de intereses, respecto al Estado constitucional existe una distinción entre la actividad administrativa del Ejecutivo, que recauda y gasta el dinero público, y el Poder Legislativo, que pretende controlar y autorizar los presupuestos. Por tanto, el Poder Ejecutivo sólo puede obtener ingresos previamente aprobados por el Parlamento vía presupuesto y, en

* Docente de la Maestría en Derecho en la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit. Doctor en Derecho por la Universidad de Guanajuato en el programa de Doctorado Interinstitucional en Derecho (DID), con reconocimiento otorgado por el Conacyt.

** Docente de la Maestría en Derecho en la Unidad Académica de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit. Doctor en Derecho por la Universidad de Guanajuato en el programa de Doctorado Interinstitucional en Derecho (DID), con reconocimiento otorgado por el Conacyt.

¹ Esperón, 1989.

consecuencia, no puede gastar los impuestos, sólo aquellos aprobados por el Parlamento (Ward, 1962: 3).

De esta manera se establece una relación controladora por parte del Legislativo sobre el Ejecutivo, contando para ello con un auditor de las cuentas públicas, es decir, con un órgano de control externo que se relacione con el Legislativo, al cual se le informa de los fondos gastados por la administración pública para verificar si se ha hecho en los términos autorizados previamente.

En primera instancia debemos dejar asentadas las circunstancias que dieron origen a la creación de los órganos de control externo en Francia —lugar en que se sitúa históricamente el nacimiento de los tribunales de cuentas—. Respecto a Inglaterra, allí se incorpora la institución del control de las cuentas públicas en el ámbito parlamentario, suprimiendo las características jurisdiccionales francesas. Profundizando en la recepción y desarrollo de ambos modelos fundamentales en relación con el sistema de control de las cuentas y la gestión pública —que se aproxima al Poder Legislativo—, desde esta perspectiva ambos sistemas de gobierno son distintos entre sí.

A través del análisis comparativo de estos países, podemos observar sus motivaciones históricas-constitucionales que originaron órganos de control externo referidos al modelo presidencial y parlamentario, para conformar un órgano externo fiscalizador con características muy específicas, que atiende y es congruente con las distintas formas de gobierno de estos países.

Control externo del gasto público en Francia a través de un sistema jurisdiccional

Al finalizar la guerra de los cien años en Francia, el tema relacionado con los impuestos fue olvidado y no reapareció sino hasta mediados del siglo XIX. Así el órgano de control financiero francés, que surge durante la Edad Media (1453) y que se abandona durante el periodo revolucionario, llega hasta nuestros días como un régimen parlamentario con algunas modificaciones; sin embargo, los conceptos de parlamento y democracia surgen en el momento constitucional de Francia, la *Cour des Comptes*.

En la monarquía absolutista el rey Felipe II se dio cuenta de que era necesario controlar los ingresos y sus propios gastos (Raynaud, 1986: 15). Por ello emitió en una orden de 1190, con la colaboración de su Consejo Real (*curia*

regis), una forma expresa de elaborar un procedimiento de rendición de cuentas públicas a la corte del rey. Así surge un órgano especializado con una tarea muy específica, que constituye el antecedente del actual tribunal de cuentas, con una función muy próxima al Poder Ejecutivo (Magnet, 1971: 41).

Por su parte, Jean Favier (1991: 215), quien analiza las causas que motivaron en el medioevo la creación de los jueces de cuentas, asienta que desde el siglo XII, durante los tres principados franceses, Flandes, Norvania y el dominio real experimentaron con la flexibilidad financiera e involucraron al príncipe en este fenómeno de expansión económica, surgiendo así los órganos de control contable especializados en los diversos aspectos del Estado y su contabilidad. Con la obligatoriedad, se conservaron los documentos contables en archivos (1991: 215).

Con el transcurso del tiempo se dieron varias ordenanzas, como la Ordenanza de San Luis de 1256, que confirma el actuar de los agentes de cuentas que, desde 1303, se reúnen en la sala de la cámara de cuentas con sede en el Palacio de Justicia de París. En este sentido, fue hasta 1320, con la Ordenanza de Vivier en Briquie, cuando se establecieron los principios fundamentales que constituyeron la cámara de cuentas y la organizaron en una cámara real individualizada (Raynaud, 1986: 86). Según Lot y Fawtier (Lassalmonie, 1994: 84), esta ordenanza da a la cámara dos funciones: la verificación de cuentas y el control de la propiedad, sistema que perdura hasta el periodo revolucionario (Magnet, 1971: 45-46, 54, 75), periodo en el que la corte conserva sus competencias en contabilidad, recibe documentación contable y ejerce el control de regularidad de su gestión y la potestad jurisdiccional se va debilitando.

Cabe mencionar que en el periodo revolucionario algunas instituciones corporativas, entre ellas las cámaras de cuentas, desaparecieron de la historia de Francia porque su desempeño dejó mucho que desear por las corruptelas en las que cayeron algunos jueces locales, quienes fueron considerados no aptos e ineficaces como responsables ante la nación. Ello ocurrió durante el siglo XVIII, cuando además se consideró que la organización judicial de la jurisdicción financiera no armonizaba con las demás administraciones y jurisdicciones (Pellet, s/f: 257).

Sin embargo, en la propia declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, del 26 de agosto de 1789, se estableció el derecho de los ciudadanos a “comprobar, por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de la

contribución pública, de consentirla libremente, de vigilar su empleo y de determinar su cuota, la base, la recaudación y la duración”,² donde aún prevalecía, además, la desconfianza para otorgar a la autoridad judicial el control ya comentado (Mabileau, 1980: 257).

Mediante el decreto de los días 17-29 de septiembre de 1791, la asamblea constituyente reservó al Poder Ejecutivo la facultad de ajustar las cuentas públicas de la nación, auxiliado de un órgano asesor de carácter técnico. Esta oficina reemplazó a la cámara de cuentas, siendo entonces la encargada de vigilar el empleo de los fondos públicos y de exigir su justificación (Raynaud, 1986: 19). Como órgano auxiliar de la asamblea legislativa, se limitaba a la preparación y examen de las cuentas, y el Legislativo realizaba la intervención definitiva de las mismas.

De los informes rendidos por la oficina de contabilidad en caso de litigio, la resolución contencioso contable correspondía al tribunal civil competente en razón del territorio (Raynaud, 1986: 19); sus facultades eran la verificación de legalidad contable, pero no de decisión ni de resolución de conflictos. En este periodo, en el proceso contable francés participaban tres agentes: la *Bureau de Comptabilite*, que elaboraba y examinaba las cuentas; la asamblea legislativa, con poder para intervenir dichas cuentas; y los tribunales de justicia, que resolvían lo contencioso contable y aseguraban el cobro de los débitos.

El trabajo de este órgano fue interrumpido por las guerras de la revolución, pero retomado bajo la conveniencia de reformar la obra financiera del constituyente. Los comisionarios de la contabilidad nacional sustituyeron a la oficina de contabilidad y la separaron del Legislativo para acercarla al Ejecutivo; aquéllos, cada trimestre, rendían cuentas ante la asamblea.

Posteriormente, la constitución reintegró competencias similares a las que habían ejercido y la potestad para realizar juicios de cuentas relativos a la gestión de fondos públicos, así como la posibilidad de fincar responsabilidades. Sin embargo, la comisión nacional contable no fue capaz de garantizar la legalidad y la regularidad en el empleo de fondos públicos.

Esta situación no fue corregida sino hasta 1807, cuando Napoleón Bonaparte reconstituyó la jurisdicción contable. Una ley del 16 de septiembre de dicho año, completada por un decreto del día 28 del mismo mes, organizó la actual corte de cuentas sin vínculo alguno con el Parlamento (Chandernagor, 1985: 226), con atribuciones similares a las de la comisión de contabilidad nacional, con competencia para juzgar la gestión realizada por los contadores principales del Estado, de los departamentos de la administración y las ciudades más importantes; con la única facultad de comunicar al ministro de finanzas y al de justicia las irregularidades administrativas y las infracciones finales, sin intromisión en la actuación administrativa ordinaria (Moderne, 1983: 121 a 135).

Es importante dejar asentado que era un órgano auxiliar del Poder Legislativo, y que los informes de fiscalización se dirigían al responsable del Ejecutivo. En este procedimiento de control, cada año presentaba al tribunal el estado de las cuentas de operaciones financieras del ejercicio del año anterior, así como los documentos justificativos en cuanto a los ingresos y la regularidad de los gastos, que era esencialmente jurisdiccional, lo que explica las competencias atribuidas al tribunal en una jurisdicción constituida por magistrados inamovibles.

A partir de 1807 el ámbito competencial del tribunal se fue ampliando, ya que, además de la regularidad formal de los ingresos y gastos, emitía opinión sobre la utilización de créditos y fiscalizaba las cuentas y la gestión de todos los organismos que recibían ayuda financiera del Estado (Moderne, 1983: 121 a 135).

Los cambios que se dieron en la *Cour des Comptes* para llegar a ser un órgano auxiliar del Parlamento fueron más lentos que en otros países; sin embargo, era esencial que el Parlamento estuviera asistido por un órgano técnico como el tribunal de cuentas, sin agotar las atribuciones que le eran propias en un Estado democrático (Chandernagor, 1985: 227).

De acuerdo con el sistema francés, instituido para el control de los fondos públicos, la creación de una autoridad jurisdiccional, independiente del Parlamento y del Poder Ejecutivo, única y exclusivamente al servicio de la nación, es fundamental para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas y para un efectivo control financiero (Normanton, 1996: 19).

² Artículo 14 de la declaratoria de los derechos del hombre y del ciudadano del 26 de agosto de 1789.

Control externo del gasto público en Inglaterra a través del Parlamento

El modelo jurisdiccional financiero de Inglaterra se diferencia del francés en que este órgano externo del gasto público se encuentra subordinado al Parlamento, y no es hasta las reformas legislativas de 1983 que adquiere sus características propias, aunque desde luego hay una gran referencia histórica con respecto al agente encargado de controlar el gasto público.

En el año de 1314 se nombra al primer agente responsable de fiscalizar los gastos públicos, el auditor *of the Exchequer*. Posteriormente, la reina Isabel II nombra a los auditores, *of the imprest*, para auditar los pagos efectuados por el Exchequer, un sistema que fue debilitándose hasta desaparecer (Johnson, 1950).

A medida que fueron apareciendo diversas necesidades financieras y administrativas, surgió una variedad de órganos, siendo hasta mediados de la década de 1860 cuando se dieron las primeras medidas para crear un sistema de fiscalización financiero adecuado y coherente con el sistema parlamentario —esta reforma se debió a William Ewart Gladstone³.

En el sistema de fiscalización medieval el rey nombraba a los responsables para garantizar el cumplimiento de la fiscalización, ya que él necesitaba de colaboradores locales para mantener su poder y su estatus institucional. Los derechos feudales del rey en las provincias eran financieros principalmente, lo que exigía un régimen de control para los representantes de la Corona, y las dificultades de la comunicación, así como la debilidad de los sistemas financieros y bancarios, permitían que los agentes reales recaudaran los impuestos y autorizaran los pagos (Normanton, 1996: 13-14).

La actividad fiscalizadora del Exchequer actuaba como un tribunal de justicia, pero actualmente se abandonó, no siendo así en Francia y en otros países. No obstante, al no existir un estudio comparativo de las instituciones medievales del control financiero del Estado, la doctrina coincide en que el control de los recursos y las finanzas estaba a cargo de instituciones judiciales, basado en responsabilidades (Palao, 1987: 267).

Las facultades del Poder Judicial y el Parlamento, que realizaban un control político y financiero, fortalecieron la dinastía Estuardo, ya que desde 1676 se especificaba en los presupuestos las autorizaciones de gasto, de donde se dio otro paso para crear una autoridad independiente de control del gasto público (Galán, 1980: 237-244).

El auge administrativo del Estado y de su estructura orgánica laboral y funcional impactó negativamente a los órganos judiciales de control externo, ya que estas instituciones de control financiero medievales, tanto en el siglo XVI como en el XVIII, habían adquirido una pésima reputación por la lentitud y complejidad de sus trámites procesales, mismas que fueron calificadas por Lord North como prácticas y procedimientos viejos y obstinados.

Según Normanton (1996: 16-17), a finales del siglo XVIII es manifiesta la preocupación generalizada sobre la crisis de control del gasto público y los procedimientos de exigencias de responsabilidades jurídicas y políticas, situación que trascendió al pueblo, quien se da cuenta de las anomalías e irregularidades administrativas, corrupción, altas remuneraciones y desvíos de fondos públicos que no se fiscalizaban.

Estos abusos no eran una novedad —ya que siempre se habían cometido a lo largo de la historia—, no obstante de ello emerge una nueva opinión pública respecto a estas actividades y surge así un movimiento que encabeza Edmund Burke, quien aporta reformas políticas, económicas y administrativas; y antes de que entraran en vigor esas reformas, el Exchequer británico perdió el control y el monopolio de la fiscalización.

Con diferentes cambios, el Parlamento británico nombró a los funcionarios para mejorar el sistema de fiscalización hasta que la figura del Exchequer desapareció en 1834, siendo desde ese momento el Parlamento el único encargado del control de las finanzas públicas, lo que a la postre representó en la práctica el fin de la fiscalización judicial de las cuentas públicas. Así, en 1832 aparece un nuevo sistema de control financiero para auditar y comparar las cuentas que rendían todos los departamentos de la administración en relación con los fondos aprobados por el Parlamento; y estimando los presupuestos enviados al Legislativo (Galán, 1980: 238), se entregaban los resultados a la *House of Commons*⁴.

³ Quien fue Chancellor of the Exchequer desde 1859 hasta 1866.

⁴ Surgió como consecuencia de la aprobación de la Navy Accounts Act de 1832.

El nuevo sistema de fiscalización planteó otras ventajas para el Legislativo, encargado de supervisar el presupuesto aprobado por él mismo. En primer lugar, se ratificó el principio de supremacía financiera a través de la aprobación de leyes presupuestarias, el cual sería inatendible si no contara con tribunales ordinarios de justicia. Las irregularidades presupuestarias que pudieran detectarse y los funcionarios que las cometían no eran sancionables si no llevaban cierto grado de delinquir y cometer fraude, y esa facultad de examinar documentación presupuestaria sólo era posible con un margen de potestades fiscalizadoras otorgadas a los órganos estatales de control externo.

Asimismo, podemos señalar que ese órgano de control financiero estuvo al servicio del Parlamento, alejándose del Ejecutivo, por lo que sus observaciones y detecciones fiscalizadoras y críticas sobre la gestión del gasto público empezaron a ser más eficaces.

El crecimiento espectacular de la administración pública y, en general, de la estructura del Poder Ejecutivo del siglo XIX, fue un factor detonante de la necesidad de un nuevo sistema de control financiero y presupuestario; en caso contrario, se hubiera generado un verdadero problema para la construcción del Estado democrático de derecho. Por ello se reformó todo un sistema de fiscalización tendiente a mejorar la administración, inhibiendo el fraude fiscal y contable (Normanton, 1996: 20).

En los años sesenta, debido a las presiones ejercidas, se reformó el sistema público de fiscalización ante la necesidad de adaptarlo a la administración del siglo XX. Fundamentalmente el órgano de control externo informa al Parlamento sobre las observaciones de los distintos departamentos administrativos en la gestión de los fondos públicos para garantizar la independencia de los auditores públicos respecto al gobierno, cambios que se reflejan en la National Audit de 1983.

La fiscalización en México, análisis normativo constitucional

Partiendo de la historia, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue aprobada por el constituyente cuando a la muerte de Madero Venustiano Carranza, entonces gobernador de Coahuila, se levantó contra el usurpador Victoriano Huerta. Ante el triunfo del movimiento revolucionario, Carranza convoca al Congreso y el 31 de enero de 1917 se firma la nueva

Constitución promulgada en el *Diario Oficial* el 5 de febrero de dicho año.

El Artículo 73, Fracción XXIV de la Constitución del 5 de febrero de 1917 establecía las facultades del Congreso para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor, en tanto que el Artículo 74, fracciones II, III y IV, establecía las facultades de la Cámara de Diputados:

- a) Vigilar por medio de una comisión inspectora el desempeño de la contaduría mayor.
- b) Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina.
- c) Aprobar el presupuesto anual de gastos.

Del análisis del Artículo 79 constitucional, con sus últimas reformas de 2015, se desprende que la Auditoría Superior de la Federación es el órgano fiscalizador con una función acotada, ya que se restringen sus facultades para revisar la cuenta pública de los entes encargados de su administración a posteriori; esto es, después de ejercidos los recursos públicos, se limita a rendir informes sobre la forma de aplicarlos. En la práctica se traduce en una función correctiva y resarcitoria, es decir, después de evaluar las acciones y los programas en que se aplicaron dichos recursos, lo cual implica la aplicación de responsabilidades, mas no así la oportunidad para opinar y direccionar el gasto como pudiera suceder en una función *preventiva*, situación que sería más óptima al fiscalizar el ejercicio público en el momento en que se está ejerciendo.

Es importante hacer mención de manera textual del Artículo 79, Primer Párrafo, Fracción I, Párrafos Primero y Quinto, que señala lo siguiente: “*Artículo 79.* La Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley” (párrafo reformado, DOF del 27 de mayo de 2015).

El marco normativo establece que la Auditoría Superior de la Federación tendrá parcialmente una autonomía técnica y de gestión, ya que no deja de estar supeditada a la Cámara de Diputados, a quien en última instancia informa de todos y cada uno de los resultados al concluir con las auditorías llevadas a cabo a los diferentes entes públicos que administran el recurso público. Esto atendiendo al sistema parlamentario inglés, que es el modelo original que instituye un parlamento para la toma de decisiones al concluir la fiscalización.

- I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley (párrafo reformado, DOF del 26 de mayo de 2015).

Este párrafo fue reformado el año pasado, lo que constituye un gran avance en la fiscalización de los recursos públicos, pues no sólo se trata de una comprobación de recursos y gastos con facturas, sino que la fiscalización va más allá de la simple justificación del recurso, en el sentido de cumplir con los objetivos y planes anuales así como con los planes de desarrollo de los diversos órdenes de gobierno, para, de esta manera, ejercer una verdadera aplicación del recurso, dando prioridad a las necesidades básicas de una población que debe estar cada vez más informada y atenta a cómo nuestros gobernantes ejercen el cobro de impuestos, retribuyéndolo en mejores servicios públicos y programas de atención a la ciudadanía.

“*Fracción I, Párrafo V:* La Auditoría Superior de la Federación rendirá un informe específico a la Cámara de Diputados y, en su caso, promoverá las acciones que correspondan ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes” (párrafo reformado, DOF del 27 de mayo de 2015). En este apartado se contempla un avance importante y trascendental para la vida de la institución de la fiscalización, en la cual, cuando hemos hablado de la autonomía de gestión, se establece que ahora sin permiso previo o intervención de alguno de los poderes del Estado, la Auditoría Superior tiene la facultad de presentar y promover las respectivas demandas que crea pertinentes y oportunas al llevar a cabo la revisión de la cuenta pública de algún órgano centralizado y descentralizado que ejerza recurso público; esto con la finalidad de que, una vez que se dé vista al aparato jurisdiccional correspondiente, éste finque la o las responsabilidades correspondientes.

Como puede observarse, esta facultad es propia del modelo original francés jurisdiccional, en el cual se tiene la facultad de interponer las demandas y denuncias corres-

pondientes una vez detectadas las anomalías por la función de la fiscalización, para, en su momento, fincar las medidas resarcitorias y de responsabilidades según sea el caso y de acuerdo con la conducta desplegada por el agente activo al desvío o mal manejo de los recursos públicos.

Asimismo, la Fracción II del artículo en comento establece:

Entregar a la Cámara de Diputados, el último día hábil de los meses de junio y octubre, así como el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, los informes individuales de auditoría que concluya durante el periodo respectivo. Asimismo, en esta última fecha, entregar el Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual se someterá a la consideración del Pleno de dicha Cámara.

Como puede observarse en el texto constitucional, en nuestro país prevalece un sistema con características que son propias del sistema jurisdiccional que se aplica originalmente en el Estado francés, así como también con características muy propias del sistema parlamentario de Inglaterra, ya que la autonomía con la que está investido el órgano de fiscalización en México está influenciada por ambos modelos. Por un lado tenemos que la Auditoría Superior tiene que rendir un informe final a la Cámara de Diputados, y por otro nos encontramos con que tiene la facultad para iniciar acciones ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción o las autoridades competentes.

Lo cierto es que para llevar una real y mejor fiscalización del erario público por parte de quienes tienen la alta responsabilidad de administrar los recursos públicos del Estado, a esta institución se le debe proporcionar estas facultades. Además, conlleva la obligación de aplicarlas y llevarlas a la práctica para terminar con la simulación, y ejercer el recurso público de la manera correcta retribuyéndolo siempre y en todo momento a la ciudadanía; con esto legitimamos el actuar de nuestros gobernantes y regresa la confianza del pueblo a su gobierno.

Conclusión

Es indudable que la evolución del órgano de fiscalización superior en nuestro país ha seguido una dinámica de-

terminada por factores económicos, políticos y sociales manifestados en las diferentes etapas del desarrollo que ha sufrido México, teniendo así diferentes denominaciones, facultades, atribuciones y responsabilidades. Por tanto, ha partido desde el México independiente hasta la época contemporánea, pero sin perder de vista el interés de vigilar el uso adecuado del erario público. Indudablemente ha sido preponderante el partido político en el poder, lo que ha significado en ocasiones avances o retrocesos muy marcados que han menoscabado la autonomía de este ente de fiscalización.

Podemos señalar que desde la época de la Colonia hasta nuestros días no ha sido fácil desterrar la corrupción y el uso abusivo y deshonesto de los recursos públicos dentro del ramo de la administración pública. El órgano de fiscalización no ha funcionado de manera cabal debido a que no se ha diseñado adecuadamente el marco jurídico y las facultades de fiscalización, además de que ha prevalecido un autoritarismo histórico en nuestro sistema político que entorpece sus funciones, por lo que es necesario buscar una adecuación del modelo jurídico funcional y organizacional.

Los estados de la República, al igual que la Federación, cuentan con EFS (Entidades Fiscalizadoras Superiores) adscritas a los congresos locales cuyo propósito es fiscalizar los recursos públicos administrados por el Ejecutivo estatal y los municipios. Es así que para la promoción de la rendición de cuentas es fundamental contar con un organismo de fiscalización, siendo, por tanto, imprescindible esta actividad para fortalecer el federalismo.

Es importante señalar que en las entidades federativas esta actividad de fiscalización a la cuenta pública se realiza *a posteriori* y de manera externa por un organismo autónomo e independiente de las entidades fiscalizables, no escapando a esta revisión los poderes del estado, los ayuntamientos, así como cualquier persona física o moral, pública o privada que tenga a su cargo la administración de recursos públicos. En este sentido, en nuestro país se realizan esfuerzos tendientes a lograr una mayor fiscalización en el gasto público en todos los órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, a través de una rendición de cuentas y con la debida transparencia para que la información de cómo el gobierno administra el gasto público llegue a todos y a cada uno de los ciudadanos, lo que contribuirá a consolidar un régimen democrático como el nuestro.

Referencias

- Chandernagor, A. (1985). "El tribunal de cuentas de Francia". En *La función de los tribunales de cuentas en la sociedad democrática. Encuentro internacional 1984. Tribunal de cuentas*. Madrid.
- Esperón Lázaro, J. A. (1989). "El tribunal de cuentas de la comunidad económica europea ante los dos modelos tipos de control externo: Francia y Gran Bretaña". En AA.VV., *Tribunal de cuentas de las comunidades europeas y los tribunales de cuentas de los países miembros: competencias y relaciones. Encuentro internacional, Tribunal de cuentas*. Madrid.
- Favier, J. (1991). *Los tiempos de Principado*. Francia: Editorial Fayard.
- Galán Gil, C. (1980). "El control externo en Gran Bretaña". *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5, 237-244.
- Johson, Ch. (1950). *Diálogo de Hacienda*. Londres: Nelson y Sons.
- Lassalmonie, J.-F. (1994). "Las finanzas de la monarquía francesa en un Estado de Beaujeu, 1483-1491". *El comité para la historia económica y financiera de Francia. Estudios y documentos*, t. VI.
- Mabileau, A. (1980). "La competencia financiera del Parlamento de la V república". *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 5.
- Magnet, J. (1971). *El Tribunal de Cuentas y las instituciones asociadas*. París: Berger-Levrault.
- Moderne, F. (1983). "El control del funcionamiento del aparato administrativo en Francia". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 3, 121-135.
- Normanton, E. L. (1996). *La rendición de cuentas y auditoría de los gobiernos, un estudio comparado*. Manchester: Manchester University Press.
- Palao Taboada, C. (1987). *Derecho financiero y tributario*, 2a. ed. Madrid: Colex.
- Pellet, R. (s/f). "Obtención de perspectiva histórica de una paradoja política". *La Revista Francesa de Finanzas Públicas*, núm. 59.
- Raynaud, J. (1986). *El Tribunal de Cuentas*. México: FCE.
- Ward, N. (1962). *Los fondos públicos*. Toronto: Imprenta de la Universidad de Toronto.

La nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí

Hudson R. Burr Ortiz*

En el presente artículo, se muestra el contenido de la nueva ley sobre la materia¹, aprobada recientemente en nuestro seno, y se señalan de manera abreviada y forma clara y puntual, los principales temas que la componen, que son congruentes con la Ley de Transparencia federal; asimismo, se hace una breve exposición de su contenido primordial, con algunas referencias a criterios de la Suprema Corte.

En cumplimiento al Artículo Quinto Transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, promulgada el 4 de mayo del año 2015, que concedió a las legislaturas de las entidades federativas el plazo de hasta un año, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar las leyes relativas de la materia, el pasado día 4 de mayo del año en curso, fue discutido el Dictamen de las Comisiones, de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de Puntos Constitucionales, y de Derechos Humanos, Equidad y Género, de la LXI Legislatura del H. Congreso del Estado de San Luis

Potosí, mediante el cual se aprobó la nueva ley de la materia, precedida de diversas iniciativas presentadas por diversos legisladores desde el mes de marzo del año 2015, hasta el pasado 21 de abril del presente año, incluyendo algunas otras iniciativas para modificar las normas estatales de protección de datos personales y de archivos de la entidad.

La importancia que reviste la transparencia como una herramienta efectiva en la construcción de una sociedad cada vez más participativa en el escrutinio de los asuntos públicos de gobierno, incide directamente sobre el tema de la rendición de cuentas y las tareas para erradicar la corrupción, los cuales no son nuevos, pero tienden a fortalecer sus beneficios.

Es importante destacar que los índices de corrupción se han disparado en los últimos años, por un sinnúmero de razones que no toca ahora comen-

tar, pero que son antecedente inmediato de la tarea que busca erradicarla, y son precisamente la transparencia y la rendición de cuentas las herramientas más visibles para ello.

De acuerdo con datos recientes, la corrupción (considerando además violencia y pobreza) le cuesta a México 34% de su Producto Interno Bruto (PIB), es decir, 6 billones 86 mil millones de pesos aproximadamente, y ese costo debe ser recuperado o resarcido, lo que implica el fortalecimiento o enducimiento de las políticas de recaudación, a través del incremento de las tasas impositivas que no sólo combaten las pérdidas en la recaudación sino los gastos públicos ineficientes y hasta la incorrecta asignación del presupuesto, que impacta negativamente en el desarrollo de la infraestructura y la prestación de los servicios públicos, en perjuicio de la población y de la competitividad del país.

* Secretario Técnico de la Junta de Coordinación Política del H. Congreso del Estado de San Luis Potosí. Licenciado en Derecho, egresado de la Universidad del Centro de México.

¹ H. Congreso del Estado de San Luis Potosí. *Gaceta Parlamentaria*. Tomo I. Miércoles 4 de mayo de 2016. Recuperado de <<http://148.235.65.21/trabajo/trabajo-legislativo/gacetas-parlamentarias>>.

La transparencia, como se ha comentado, es una herramienta importante, pero también una condición necesaria para el manejo correcto y eficiente del presupuesto gubernamental; sin embargo, no puede separarse de los conceptos de honestidad, veracidad, formalidad, ética y moral pública, y es aquí donde el significado de la corrupción cobra gran trascendencia.

Betzaida García Silva, participante sobresaliente en el Sexto Certamen de Ensayo Político, organizado por el Consejo Estatal Electoral del Estado de Nuevo León, en su ensayo titulado “Instituciones y Servidores Públicos responsables: Transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública”², define a la corrupción como “una ganancia privada a costa de los bienes públicos, siendo estos bienes tangibles como la extorsión, el soborno, los arreglos, malversaciones y fraudes, o intangibles, como la alteración fraudulenta de mercado, la especulación financiera de los fondos públicos, la colusión privada, o el uso de información privilegiada”, y señala que puede ser resuelta por dos grandes vertientes, por un lado, mediante el fortalecimiento de las instituciones y servidores públicos, y por el otro, la intolerancia a la corrupción por parte de la sociedad.

La transparencia y rendición de cuentas coadyuvan en la medición y evaluación de la gestión gubernamental, del funcionamiento y eficacia de las políticas públicas y del desempeño de las instituciones, y a través de tales herramientas la sociedad puede solicitar, en ejercicio de su derecho de estar enterados, la información relativa a toda su actuación. Al ser accesible para el público en forma clara y veraz, tales actuaciones de los servidores públicos y el ejercicio del presupuesto, se permite el escrutinio constante por parte de la sociedad en general, lo que obviamente favorece el apego a la ley, y el respeto a los principios que rigen el servicio público conforme a las leyes de responsabilidades de los mismos.

En la medida en que un gobierno sea más transparente, se erradicará, evitará y desalentará la corrupción que tanto daño hace, y se abonará a la desaparición de los obstáculos a la productividad, la competitividad, la inversión y, por ende, el crecimiento económico y el desarrollo democrático, evitando así la pobreza.

² García Silva, Betzaida. (2015, Julio) Instituciones y servidores públicos responsables: Transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública. Trabajo presentado en el VI Certamen de Ensayo Político. Consejo Estatal Electoral de Nuevo León, N.L., México.

Actualmente la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado se ha constituido como una herramienta efectiva por la cual se da un fuerte impulso al derecho de acceso a la información en la entidad.

Cumple además con el criterio de la Suprema Corte sobre lo que debe entenderse por acceso a la información, en la tesis identificada bajo la voz “*Transparencia y acceso a la información pública gubernamental. El Artículo 42 de la Ley Federal Relativa puede llegar a acotar el alcance y espectro del Artículo 6o. De la Constitución Federal, cuando estén dadas las condiciones de hecho a que aquél se contrae*”³, del que se desprende que del artículo 42 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se advierte que: i) las autoridades sólo están constreñidas a entregar los documentos que se encuentren en sus archivos, considerándose que el derecho se tendrá garantizado cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio en donde se encuentre; o bien, mediante la expedición de copias u otros medios; y ii) si la información requerida se encuentra disponible en medios impresos, formatos electrónicos disponibles en internet o en cualquier otro medio, se deberá informar por escrito la fuente, el lugar y la forma en que pueda consultarse, reproducirse o adquirir dicha información. Es decir, se considera que estará garantizado el acceso a la información gubernamental, tratándose de documentos existentes en los archivos de la autoridad, al hacerse su entrega física, o bien, cuando se pongan a disposición en un sitio para su consulta, aunado a que si la información requerida se encuentra en diversos medios, bastará con que se informe al gobernado cómo puede consultarla o adquirirla. Por tanto, del contraste entre el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el citado precepto 42 se concluye que este último puede llegar a acotar el alcance y espectro del primero cuando estén dadas las condiciones de hecho a que se contrae; esto es, que la información o documentos que la contengan sean efectivamente puestos a disposición o consulta del solicitante, todo esto sin perder la perspectiva que debe privilegiarse, por mandato constitucional, el acceso a la

³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII, Marzo de 2013. Tomo 3. Décima Época. Registro No. 2003182. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis Aislada.

información que debe otorgarse conforme a los principios de máxima publicidad, disponibilidad y buena fe.

Con esta nueva ley, se establecen y adecuan los criterios señalados en la Ley General, incorporando los aspectos mínimos para la protección del derecho al acceso a la información, así como de las obligaciones que señala en materia de transparencia, con el objetivo de homologar con la federación y los estados, las reglas, principios, bases, procedimientos y mecanismos en el ejercicio del derecho humano que se norma y, con ello, lograr que sea igual para todos, esto sin dejar de lado que, sujetándose a las reglas mínimas que establece el ordenamiento general de transparencia, la nueva norma no se aparta de atender los aspectos propios de la realidad social del estado, adecuándola, pero nunca reduciendo sus postulados.

Se desarrollan las disposiciones que homologan el ejercicio del derecho de acceso a la información, así como la uniformidad respecto de los deberes de transparencia que tienen los sujetos obligados de los distintos órdenes de gobierno.

El apartado A del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece principios y bases que regirán a la Federación y las entidades federativas para el ejercicio del derecho de acceso a la información, los que son considerados por la nueva disposición legal estatal sobre la materia.

Al respecto, el artículo 11 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de San Luis Potosí, acorde con la fracción I del apartado A del artículo 6° Constitucional Federal, señala que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública; de lo anterior se desprende el *principio de publicidad*, con el objeto de que todo acto de autoridad sea sujeto al conocimiento de la ciudadanía. El numeral 12 del nuevo ordenamiento local mencionado reconoce el principio de máxima publicidad, así como la obligación de los sujetos obligados para documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.

Sobre el particular, el principio de máxima publicidad comprende el manejo de la información en posesión de cualquier sujeto obligado, en el entendido de que ésta es

pública y sólo por excepción podrá ser clasificada como confidencial o reservada.

Los sujetos obligados que pretendan restringir el principio de máxima publicidad, en el ejercicio del derecho de acceso a la información, deberán solventar una especie de carga de la prueba, y únicamente podrá negarse el acceso a la información cuando se actualice la prueba de daño, medio por el que la autoridad está obligada a demostrar que su divulgación podría representar un daño mayor al de su reserva.

Asimismo, el principio de disponibilidad de la información refiere a las obligaciones impuestas a todos los sujetos obligados para garantizar de manera efectiva el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante la accesibilidad de la información pública; la actualización de sistemas de archivo y de gestión documental; la sistematización, generación y publicación de la información de manera completa, veraz, oportuna y comprensible; así como la promoción y fomento de una cultura de la información y el uso de sistemas de tecnología para que los ciudadanos consulten la información de manera directa, sencilla y rápida.

El principio de gratuidad, previsto por el artículo 17 de la nueva ley estatal, tiene por finalidad combatir cualquier muestra de discriminación a cualquier persona por motivos de su condición económica y garantizar a toda la ciudadanía el acceso a la información, ya que el ejercicio de este derecho no puede estar condicionado. Por otra parte, según el numeral 16 de la citada norma local en materia de transparencia, establece que no es necesario requerir al ciudadano identificación alguna ni demostrar un interés jurídico o justificar su utilización, a fin de asegurar a toda persona el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, y con ello impedir algún tipo de distinción o restricción.

Es importante que los sujetos obligados respeten los mecanismos que permitan la disponibilidad de la información en formatos digitales, pues es más sencillo solicitar información en formato electrónico y que pueda ser enviada a los solicitantes por la plataforma destinada para ello, o bien, por correo electrónico, permitiendo así su almacenamiento, difusión y consulta con mayor facilidad.

Además, la obligación de los sujetos obligados para documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, tiene su origen en el principio de documentar la acción gubernamental, ya que no puede concebirse la existencia del derecho de acceso a la información, sin la obligación de registro de las

acciones y los actos públicos de las autoridades y su debida documentación. En consecuencia, es importante establecer en las normas de la materia lo que debe entenderse por documentos, comprendiendo todos los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades, funciones y competencias de los sujetos obligados, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Asimismo, es importante establecer que éstos puedan estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico.

Así, en caso de que los sujetos obligados no documenten debidamente sus actos y decisiones derivadas del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, éstos deberán atender los requerimientos de acceso a la información que se les formulen justificando la razón del incumplimiento de su obligación.

Con esta ley se contemplan puntualmente los principios con los cuales la Comisión Estatal de Garantía y Acceso a la Información Pública (CEGAIP) deberá regir su funcionamiento, además de establecer los que en el ejercicio, tramitación e interpretación de la presente ley, los sujetos obligados y la CEGAIP deberán atender.

Se señalan y adicionan sujetos obligados a transparentar y permitir el acceso a su información y proteger los datos personales que obren en su poder, adicionando además de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, los fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos estatal y municipal.

En el artículo 23 de la Ley de Transparencia local, se establece quiénes son los sujetos obligados, entre los cuales se incluye a los sindicatos, lo que es congruente con los artículos 371, fracción XIII y 373 de la Ley Federal del Trabajo, que establecen una serie de obligaciones supeditadas a los sindicatos para incorporar en sus estatutos un mecanismo de rendición de cuentas por la directiva en lo que se refiere a la administración del patrimonio sindical, las sanciones en caso de incumplimiento, los medios internos para la resolución de controversias, así como las vías por medio de las cuales los trabajadores podrán obtener la información respectiva conforme a los procedimientos e instancias correspondientes. La efectiva rendición de

cuentas sobre el estado que guarde la administración de los recursos respectivos, así como la información que le sirva de sustento dada a conocer a los trabajadores, constituyen mecanismos que tienden a la adecuada administración del patrimonio sindical y al fortalecimiento de la condición democrática que debe regir la vida interna de ese tipo de organizaciones, en tanto la honesta y transparente aplicación de los recursos es necesaria para alcanzar sus legítimos propósitos conforme a la normativa aplicable y, por ende, para beneficiar a sus agremiados a través del constante mejoramiento de sus condiciones laborales.

En ese sentido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado en la tesis identificada bajo la voz, “*Sindicatos. Los artículos 371, fracción XIII y 373 de la Ley Federal del Trabajo, al establecer un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia en torno a la administración del patrimonio de aquéllos, no violan el principio de libertad sindical (legislación vigente a partir del 1o. De diciembre de 2012)*”⁴, que los artículos 371, fracción XIII y 373 de la Ley Federal del Trabajo, al establecer las obligaciones de referencia, no violan el principio de libertad sindical, pues imponen límites válidos a la libertad y autonomía sindicales, al encontrar plena justificación en el régimen democrático promovido por los artículos 3o., 9o., 41 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que dicha libertad se vea comprometida por una indebida injerencia del Estado o de los poderes públicos, ya que los dispositivos legales señalados sólo otorgan intervención para efectos de la rendición de cuentas y transparencia a los propios trabajadores sindicalizados.

Con la expedición de la Ley de Transparencia estatal, se busca fortalecer la rendición de cuentas y tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia y acceso a la información pública, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la Ley General, por lo que este ordenamiento regula la competencia, organización y funciones de la CEGAIP en relación al Sistema Nacional Anticorrupción, armonizando las bases de coordinación con el mismo.

⁴ Semanario Judicial de la federación y su Gaceta. Libro 6. Mayo de 2014, Tomo II. Décima Época. Registro No. 2006552. Segunda Sala. Tesis aislada.

En relación con la reforma constitucional en materia de transparencia de febrero del 2014, se define a la CEGAIP como el organismo autónomo, especializado, imparcial y colegiado, responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Federal, la Ley General de la materia emitida por el Congreso de la Unión, y la fracción III del artículo 17 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí, para fijar las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho y determinar lo relativo a su estructura y funciones, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de la misma, de conformidad con lo señalado en el Capítulo II del Título II de la Ley General. Se amplían las funciones y mecanismos de los comités y unidades de transparencia de los sujetos obligados como responsables en materia de transparencia.

La CEGAIP se adaptará y coordinará en lo relativo a la Plataforma Nacional de Transparencia, a efecto de cumplir con los procedimientos, obligaciones y disposiciones señaladas en la ley y demás normatividad aplicable para los sujetos obligados y organismos garantes, de conformidad con el marco normativo que establezca el Sistema Nacional, y estará a lo que dispone la Ley General de Transparencia.

Se contempla un título relativo al fomento de la cultura de transparencia y apertura gubernamental, donde se establece que los sujetos obligados deberán cooperar con los organismos garantes competentes para capacitar y actualizar, de forma permanente, a todos sus servidores públicos en materia del derecho de acceso a la información, a través de los medios que se consideren más adecuados, para lo cual, con el objeto de crear una cultura de la transparencia y acceso a la información entre los habitantes del Estado, la CEGAIP deberá promover, en colaboración con instituciones educativas y culturales del sector público o privado, actividades, mesas de trabajo, exposiciones y concursos relativos a la transparencia y acceso a la información; además, este organismo garante deberá colaborar con los sujetos obligados y representantes de la sociedad civil, en la implementación de mecanismos de colaboración para la promoción e implementación de políticas y mecanismos de apertura gubernamental.

Se establecen las obligaciones mínimas de transparencia comunes y específicas a los sujetos obligados, las cuales en

relación con la ley que se abroga, se amplían de manera cuantitativa y cualitativa, lo cual presupone el deber de los órganos e instancias del Estado de informar, de manera permanente, completa, actualizada, oportuna y pertinente, sobre sus actividades, funciones, ejercicio del gasto público y resultados, a fin de permitir mostrar a la ciudadanía la información que deriva del quehacer público de forma proactiva. Se fijan en esta nueva ley las disposiciones generales de la clasificación y desclasificación de la información pública, señalando con puntualidad los casos en que podrá clasificarse y desclasificarse la información como reservada o confidencial; se constituyen además los procedimientos de acceso a la información pública, en armonía a los parámetros mínimos que establece la Ley General.

Por último, se fundan los procedimientos de impugnación en la materia, a través del recurso de revisión, además de las medidas de apremio y sanciones que la CEGAIP, en el ámbito de su competencia, podrá imponer para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones. Estos mecanismos de defensa en favor de los usuarios del derecho al acceso a la información, constituyen una nueva relación entre los órganos garantes de la Federación y la CEGAIP, abriendo una nueva dinámica de competencias, el Instituto como órgano revisor, como instancia de alzada administrativa respecto a las impugnaciones en favor de los solicitantes de información.

Finalmente, es necesario destacar que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de San Luis Potosí se encuentra apegada a las reformas constitucionales que ha emprendido el Presidente de la Nación, Licenciado Enrique Peña Nieto, quien subrayó que para superar un problema estructural requerimos igualmente una solución estructural, así como una respuesta institucional amplia y sistémica, permanente y decisiva, y justamente la Reforma Constitucional ofrece una respuesta de esta magnitud al crear el Sistema Nacional Anticorrupción. El presidente Peña mencionó que esta reforma transformadora: “es una reforma contra la impunidad”. En su discurso añadió: “el primer compromiso que firmé como candidato presidencial, y la primera propuesta legislativa que impulsé como Presidente Electo, estuvieron dirigidos, precisamente, en contra de la corrupción”⁵.

⁵ España, Brandoli, Javier, (2015) Peña Nieto Promulga la reforma Constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción en México. Revista El Mundo. Recuperado de <<http://www.elmundo.es/internacional/2015/05/28/55667921e2704eaf738b4587.html>>.

el | cotidiano |

Revista de la realidad mexicana actual

El Cotidiano
número 200
noviembre-diciembre 2016

Balance de 30 años

Libro temático:

- Régimen político
- Movimientos sociales
- Ciclos económicos

Universidad
Autónoma
Metropolitana 
Casa abierta al tiempo Azcapotzalco


EDICIONES
EON

Retos de los órganos de fiscalización estatales. El desarrollo humano como criterio de fiscalización en las transferencias intergubernamentales

Carlos Eduardo Hernández Núñez*

El federalismo fiscal debe generar desarrollo humano generalizado para la población. Sin embargo, hay evidencia de resultados diversos en el caso de México. Por ejemplo, en la década 2002-2012, los recursos percibidos por el estado de Aguascalientes se incrementaron en 153%, mientras que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) alcanzado por su población disminuyó en 8.59%. Esta observación nos lleva a argüir que el ejercicio de los recursos no ha presentado una relación positiva con el incremento del IDH de la población. Entonces, ¿cuáles son las cuestiones que influyen en el éxito o fracaso del federalismo fiscal en aumentar el IDH? Y, asimismo, ¿cómo operan dichas cuestiones?

Introducción

Para el presente trabajo, por cuestiones de tiempo y espacio, nos enfocaremos exclusivamente a una de las entidades federativas que conforman al país, el estado de Aguascalientes; ello debido a la composición demográfica relativamente homogénea de dicha localidad, así como a la conformación política relativamente simple que caracteriza a esta entidad: se integra de sólo 11 municipios, lo que debería hacer más accesible la información necesaria para esta obra.

Este estudio aplicó entrevistas a especialistas en la materia, los datos fueron confrontados a cuatro factores identificados en la literatura correspondiente: criterios de asigna-

ción presupuestaria, autonomía de los gobiernos locales, el uso de los recursos y capacidad técnica de sus administradores. Los resultados confirman estos factores y descubren otros nuevos: distribución demográfica, exceso de reglas operativas, carencia de coordinación y proporción de gasto corriente. Consideraciones de política pública también son abordadas en este trabajo.

Revisión de la literatura

Básicamente, lo revisado sobre el impacto del federalismo fiscal en el IDH puede englobarse en dos grandes esferas de pensamiento, las escuelas de primera y segunda generación. En esencia, los pensadores de la primera generación argumentan que las instituciones públicas y la nación en su conjunto, efectivamente, operan en función a una finalidad específica, sea

generar un desarrollo difundido en su población, y que las fallas en este sistema son debidas principalmente a estructuras administrativas ineficientes a través de las cuales se pretende llegar a dicho fin (Timmons y Broid, 2013: 3-4). Por su parte, los pensadores de la segunda generación asumen la postura de que en realidad las instituciones públicas son estructuras a través de las cuales los diversos actores políticos pretenden maximizar beneficios particulares. Bajo este esquema, se entiende que la administración pública en su conjunto carece de un objetivo específico, por lo que no se llega a generar un desarrollo humano generalizado, e incluso, se cae en una corrupción exacerbada en la función pública, cuestión que presumiblemente resulta contraproducente para el propio IDH. (Timmons y Broid, 2013: 3-4). Las causas y consecuencias enunciadas por los pensadores de ambas

* Estudiante de maestría en Impuestos, Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA).

escuelas son múltiples y variadas, e inclusive en ocasiones pudieran parecer interconectadas entre sí. A continuación presentamos las principales observaciones registradas por diversos autores acerca de cuáles son las cuestiones que influyen en el éxito o fracaso del federalismo fiscal en generar desarrollo humano para la población, así como la operación de las mismas.

Los burócratas encargados de la implementación de recursos en el ámbito local actuarán racionalmente al procurar maximizar su presupuesto cuando intencionalmente no se eliminan del todo las carencias cuya existencia garantiza mayor asignación de recursos, en ausencia de incentivos adecuados o controles directos. Actualmente operan ante la falla que propicia la fórmula de asignación que es exclusivamente proporcional al margen de rezago, la cual contiene incentivos para que éste se preserve como estrategia de maximización presupuestal ya que penaliza el abatimiento del rezago de bienestar. Por lo tanto, se requiere de la alineación de incentivos desde el diseño de la fórmula para dejar de penalizar la obtención de logros y para evitar comportamientos perniciosos (Arellanes, 2015: 15).

De donde podemos extraer que los criterios de asignación presupuestaria generan acciones en los administradores del propio presupuesto, por lo que deben generarse criterios de asignación, así como criterios de fiscalización que promuevan o incentiven actividades deseables en términos de combate al rezago, sea bajo el IDH. Otro componente del problema es quién asigna y quién recibe los recursos a los que Arellanes se ha referido. Según Rodríguez Palavicini, en México el grueso de los recursos públicos son administrados por la federación directamente o a través de transferencias intergubernamentales a estados y municipios. Un mayor grado de independencia entre las políticas públicas implementadas por los diferentes niveles de gobierno parecería estar ligado a un menor éxito de las mismas, acaso, debido a una menor cantidad de recursos disponibles a nivel local para los propios proyectos. De este párrafo podemos derivar la reflexión de que para el éxito del federalismo fiscal acaso no sólo sea necesaria la descentralización administrativa de las localidades respecto a la federación, sino también su autonomía financiera, a fin de que cuenten con el respaldo de los recursos suficientes para cumplir sus propios objetivos locales.

Moreno-Jaimes, por su parte, propone la siguiente cuestión: el apego a las disposiciones por parte de los burócratas. Al respecto, comenta que la imparcialidad en la distribución de los recursos públicos destinados al combate de la marginación ha mejorado, toda vez que los fondos efectivamente llegan a las zonas de mayor rezago del país (2011: 1046-1047). Por supuesto, el hecho de que el recurso llegue a la zona a que fue destinado no implica de ninguna manera que éste se ejerza de manera eficiente, o que, encontrándose a disposición de la administración que lo requiere, ésta lo emplee en la población y al objetivo al que está destinado el propio fondo. Así, por ejemplo, y no obstante lo encontrado por Moreno-Jaimes en el nivel de distribución Federación-Estado, las transferencias se comportan de manera distinta en el nivel Estado-municipio, tal como descubren Timmons y Broid:

Específicamente, encontramos que el Partido Revolucionario Institucional se desvía de las fórmulas más de lo esperado, lo que sugiere que los gobernadores del PRI (y sólo los del PRI) reubican fondos a sus copartidarios. Por otra parte, se observa que los gobiernos del PAN y del PRD redireccionan fondos a las municipalidades que en la fórmula original son las menos favorecidas. Cabe la aclaración de que sólo el PAN entra en esta conducta consistentemente, mientras que el PRD proporciona más recursos a los municipios golpeados por desastres naturales. Quizá de manera sorpresiva, las re-locaciones por motivos de política pública son por lo menos tan grandes como aquéllas motivadas por cuestiones partidistas (2013: 2).

Nuevamente observamos una divergencia, toda vez que el desvío de lo dispuesto por la ley puede deberse a cuestiones tanto de corrupción como a cuestiones de flexibilidad administrativa en atención a diversas problemáticas que pudieran presentarse en un sentido de política pública. La re-locación de recursos por cuestiones de política pública y acciones de emergencia, debieran tener una atención especial por parte de los entes fiscalizadores, de manera tal que se emitiesen recomendaciones constructivas a las partes implicadas.

Finalmente, Becerra argumenta que el factor del grado educativo también resulta decisivo en el desempeño del federalismo fiscal en generar desarrollo humano; específicamente, encuentra que el grado académico alcanzado por los

administradores locales es menor que el de los burócratas estatales y, aún más, de los funcionarios federales (2015: 13). Por otro lado, podemos añadir a lo argumentado por Becerra, que probablemente no sea sólo el grado académico el factor educativo influyente en nuestro problema de estudio, sino también la específica y constante capacitación recibida por los administradores. Debido a ello también resultan pertinentes los programas de capacitación constante por parte de las entidades fiscalizadoras hacia los administradores correspondientes.

Habiendo revisado las principales cuestiones a las cuales se les atribuye el desempeño del federalismo fiscal en la literatura existente, pasemos ahora a la siguiente sección de la investigación.

Marco teórico

Se entiende por federalismo la existencia, en una misma nación, de distintos órdenes de gobierno, cada uno de los cuales cuenta con potestades, facultades, funciones y jurisdicciones propias. En el caso mexicano, la estructura federal del país está dada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la cual, en su artículo 40, dicta: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

El federalismo puede hacer referencia a diversas actividades, una de las cuales es la fiscal. “El federalismo fiscal estudia el papel y las interacciones de los gobiernos en los sistemas federales, con especial atención a la recaudación, el endeudamiento, y el gasto de lo ingresado” (Anderson, 2010: 20). Para el caso de México, la actividad fiscal de los diferentes niveles de gobierno opera a través de la Ley de Coordinación Fiscal, la cual tiene por objeto, según su primer artículo:

Coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

La propia Ley de Coordinación Fiscal, en sus artículos subsecuentes, dicta que los recursos que compondrán las transferencias intergubernamentales serán los correspondientes a los ramos 28 y 33 del Presupuesto de Egresos federal. Asimismo, dicta bajo qué bases y criterios operarán dichos ramos y su consecuente efecto en las finanzas locales y, por supuesto, municipales.

Finalmente, el índice de desarrollo humano es un indicador ampliamente aceptado en la comunidad internacional para medir la calidad de vida de cierta población. Este indicador se compone de tres componentes: acceso de la población a sistemas de educación de calidad, acceso a un ingreso suficiente para satisfacer las necesidades de la propia población, y longevidad, que se mide a través del acceso de la población a sistemas de salud eficientes. Se argumenta que, teniendo acceso a estas tres cuestiones, cierto individuo puede encontrarse en condiciones de desarrollar sus propias potencialidades, elevando al máximo su calidad de vida.

El IDH ha tenido una excelente acogida en la comunidad científica internacional, así como entre los organismos multilaterales y diversas entidades nacionales, ya que constituye un poderoso instrumento para dar transparencia a la gestión gubernamental y conocer los resultados que tienen las políticas públicas en las dimensiones esenciales del desarrollo humano (Consejo Nacional de Población. Índices de Desarrollo Humano, 2001: 7).

Ahora bien, habiendo revisado definiciones muy sucintas tanto de federalismo fiscal como del índice de desarrollo humano, continuemos con la sección metodológica de este estudio.

Diseño y métodos de investigación

Para esta investigación se propone un método cualitativo que constará de tres fases. Por un lado, derivado de la literatura relativa a nuestro tema de interés, se ha creado un modelo original sobre cuáles son las cuestiones del federalismo fiscal que influyen en su desempeño para lograr desarrollo humano. Dicho modelo se revisará con nueva información que generaremos a través de entrevistas a funcionarios públicos encargados de las áreas de finanzas, de los tres niveles de gobierno, así como a académicos especializados en este mismo tema. Por otra parte, la información arrojada por estas entrevistas se robustecerá

con la revisión de documentos, específicamente la legislación vigente, y de diversos informes relativos a nuestro tema de interés. Contando ya con estas tres fuentes de información, se generará el modelo revisado al que ya hemos hecho referencia. Finalmente, se contrastarán las coincidencias y diferencias resultantes de tal análisis.

Resultados

¿Cuáles son las cuestiones que influyen en el éxito o fracaso del federalismo fiscal en generar desarrollo humano para la población?

Los criterios bajo los cuales la federación asigna recursos públicos a las entidades y los municipios. La autonomía observada en cierta localidad con respecto al gobierno federal. El desvío, sea por corrupción o por cuestiones de política pública, de recursos generados por los propios funcionarios públicos, en relación con lo dispuesto por la ley correspondiente. La falta de capacitación técnica de los funcionarios públicos para atender situaciones relativas al propio federalismo fiscal. La distribución de la población al interior de una misma demarcación administrativa. El exceso de reglas operativas de las distintas fuentes de financiamiento. La falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Finalmente, la proporción del recurso público que se ejerce en gasto corriente.

¿Cómo operan dichas cuestiones?

En cuanto a los criterios bajo los cuales la federación asigna recursos públicos a las entidades y los municipios: acudimos tanto a la Ley de Coordinación Fiscal como al Presupuesto de Egresos federal. La Ley de Coordinación Fiscal hace referencia a los ramos 28 y 33 del propio Presupuesto de Egresos de la federación, consistentes en participaciones y aportaciones federales a los estados y municipios, respectivamente. Lo encontrado es que el ramo 28 presenta incentivos basados en la eficiencia recaudatoria de cada entidad, mientras que el 33 se asigna en función de indicadores relacionados con el rezago socioeconómico de las entidades, pero carece de incentivos para el logro del objetivo de reducir tal rezago. En cuanto a las entrevistas, los actores presentaron una opinión favorable hacia los criterios de asignación del ramo 28, pero desfavorable para el ramo

33, toda vez que éste, como ya se ha dicho, se dirige a las entidades más atrasadas del país, disminuyendo con ello los recursos disponibles para las entidades que logran disminuir sus niveles de rezago social. Se considera, entonces, que el ramo 33 cuenta con criterios de asignación inadecuados para el logro de su objetivo.

La siguiente cuestión corresponde a la autonomía observada en cierta localidad con respecto al gobierno federal: el grado de independencia financiera de las entidades afecta su desempeño al brindar los servicios públicos de que son responsables. Por otra parte, se observa que el estado de Aguascalientes depende de los recursos de la federación. Las opiniones sobre la conveniencia de un mayor grado de descentralización fueron diversas, pues algunos actores entrevistados abogaron por una mayor autonomía local, mientras que otros se apegaron a la idea de que los recursos deben ser estrictamente controlados por la federación.

En cuanto al desvío, sea por corrupción o por cuestiones de política pública, de recursos generados por los propios funcionarios públicos, en relación con lo dispuesto por la ley correspondiente: en los indicadores arrojados por la revisión documental se observa que este fenómeno es relativamente bajo en Aguascalientes. Se expuso también por los especialistas que los desvíos ocurridos no se deben por lo general a actos delictivos por parte de los funcionarios, sino a adecuaciones presupuestarias con fines administrativos, situación que no obstante continúa siendo un desvío de lo dispuesto por la ley, por lo que se emiten las observaciones correspondientes por parte del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Aguascalientes. Este punto está íntimamente ligado a la falta de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno: debido a esta situación se observan retrasos en la entrega de los recursos presupuestales por parte del gobierno federal hacia el estado. Al no contar con tales recursos de manera oportuna, las administraciones locales no pueden atender de manera adecuada a su población.

La falta de capacitación técnica de los funcionarios públicos para atender situaciones relativas al propio federalismo fiscal: si bien el grado académico de los funcionarios públicos en el estado de Aguascalientes es relativamente alto al compararlo con el promedio nacional, la capacitación específica sobre el tema de nuestro interés es escasa. La falta de capacitación repercute en el mal ejercicio de los recursos y las consecuentes sanciones por parte de la

federación, afectando las finanzas del propio estado y, por tanto, su capacidad de atender a las diversas problemáticas públicas.

La distribución de la población al interior de una misma demarcación administrativa: la legislación actual no toma en cuenta la dispersión que cierta población presenta al interior de la propia administración. Presumiblemente, a mayores distancias por cubrir, mayores costos para las entidades en la prestación de sus servicios. Algunos de los entrevistados abogaron por incluir este fenómeno en los criterios de asignación presupuestaria actualmente existentes.

Exceso de reglas operativas de las distintas fuentes de financiamiento: se observó que el ramo 33 del Presupuesto de Egresos federal, en específico, se integra con un gran número de fondos, mismos que a su vez operan con base en reglas particulares. Esta situación complica la gestión así como el ejercicio de los recursos correspondientes al propio ramo, lo que entorpece la función pública.

La proporción del recurso público que se ejerce en gasto corriente: los recursos públicos destinados a cierto programa resultan insuficientes una vez que se ha consumido el gasto corriente correspondiente al propio programa, así los recursos difícilmente llegan a beneficiar a su población objetivo.

Discusión

A manera de contraste, podemos decir que el modelo original propuesto por la literatura respectiva a nuestro tema de interés se ve confirmado, con lo que se entiende que los criterios bajo los cuales la federación asigna recursos públicos a las entidades y los municipios, la autonomía observada en cierta localidad con respecto al gobierno federal, el desvío, sea por corrupción o por cuestiones de política pública, de recursos generado por los propios funcionarios públicos, en relación con lo dispuesto por la ley correspondiente y la falta de capacitación técnica de los funcionarios públicos para atender situaciones relativas al propio federalismo fiscal, son cuestiones que efectivamente afectan el desempeño del federalismo fiscal para generar desarrollo humano. Por otra parte, dentro del modelo revisado, es decir, al contraponer lo revisado en la literatura con el análisis documental y las entrevistas efectuadas, podemos observar que el modelo original se enriquece con las siguientes cuestiones: distribución de la población al interior de una misma demarcación adminis-

trativa, exceso de reglas operativas de las distintas fuentes de financiamiento, falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, la proporción del recurso público que se ejerce en gasto corriente.

Conclusiones

Si bien este estudio se enfoca específicamente en el incremento en el IDH como criterio de fiscalización en las transferencias intergubernamentales, debe decirse que el federalismo fiscal no es el único factor incidente en el logro de dicho comportamiento en el IDH. Las tendencias de cierta economía, las políticas públicas aplicadas por cierto gobierno, etc., también son factores que podrían afectar el comportamiento del IDH en una población dada. Además de lo anterior, los resultados encontrados para el caso del estado de Aguascalientes no necesariamente serán aplicables para el resto del país, por lo que sería necesario un estudio más amplio a fin de obtener información generalizada. Por otra parte, no debe atenderse solamente a cómo recaudan y gastan los diferentes niveles de gobierno, sino también a su política fiscal con respecto al ciudadano en sí, pues una administración que se financia a través de impuestos demasiado elevados para el contribuyente, puede caer en una afectación en la calidad de vida de sus pobladores, situación del todo contraproducente.

En cuanto a los instrumentos de investigación como tales, podemos decir que, al esbozar el perfil de los especialistas a los que habría que entrevistar, quedó claro que sería una problemática acceder a ellos en función de su propia disponibilidad de agenda. Tómese en cuenta que nos referimos a encargados de las finanzas públicas locales. Inclusive al lograr entrevistas, se observó de inmediato que algunas serían parciales, dado el propio perfil del entrevistado. Por ejemplo, al consultar a encargados de finanzas del sector salud, éstos hacían referencia de manera exclusiva al Ramo 33 del presupuesto federal, por ser su área de dominio, dejando completamente de lado al Ramo 28, por carecer de conocimientos específicos sobre el funcionamiento del mismo. No siendo deseable diseñar un cuestionario distinto para cada especialista entrevistado, hubo que darse por satisfechos con entrevistas un tanto incompletas. Por su parte, en la fase del análisis documental, se presentaron también algunas problemáticas: las bases de datos disponibles, así como informes legislación y demás documentación pertinente, presentaron fechas no necesariamente coinci-

denes, variando desde 2010 hasta 2015, lo cual dificultó su análisis e interpretación. Además de lo anterior, algunas de las bases e informes se encontraron con información incompleta desde origen. Por otra parte, para algunos de las cuestiones propuestas, tuvieron que emplearse indicadores aproximados; por ejemplo, para la cuestión de la disposición discrecional de los recursos públicos, hubo que conformarse con el indicador “corrupción” que no equivale de manera exacta con el fenómeno como tal.

Dada la información resultante de esta investigación, la cuestión que presumiblemente se presenta como el de mayor incidencia es el de los criterios de asignación presupuestaria, bajo el argumento que ya se expuso con anterioridad, por lo que se pretende ahondar en este punto en investigaciones futuras, para determinar cuáles acciones podrían hacer que la asignación de recursos fuese más eficiente para generar desarrollo humano. Y con esta reflexión se plantean varias cuestiones preliminares para dichas investigaciones futuras: ¿deben cambiarse los criterios que actualmente utilizan las fórmulas de ley para asignar los recursos del ramo 33? Y de ser así, ¿cuáles serían estos criterios y su ponderación?

En lo referente a la cuestión de la autonomía local, en las entrevistas se abogó tanto por una mayor descentralización de estado y municipio respecto a la federación como por un mayor control central de las actividades y finanzas locales. En la revisión documental, por su parte, podemos observar que la federación se reserva prácticamente la totalidad de las facultades fiscales en México. Una mayor autonomía financiera es posible independientemente de las diversas posturas que ello genere, si bien, tal como se plantea en la cuestión de la falta de capacitación técnica de los funcionarios públicos para atender situaciones relativas al propio federalismo fiscal, la cual tiene un impacto en la eficiencia administrativa local, se podría considerar que la capacitación de los funcionarios debiera ser una condición previa a la posible descentralización administrativa, a fin de procurar el ejercicio razonable de los recursos públicos, ya que de otra manera, probablemente, dichos recursos se verían subutilizados con la consecuente afectación de la calidad de los servicios prestados a la población.

Dado que en general no se percibe que el desvío de recursos públicos ocurra en función a intereses particulares o políticos, sino por exigencias de la operación cotidiana del aparato gubernamental, se propone una mayor flexibilidad en las reglas de operación de cada uno de los fondos de transferencias intergubernamentales. Asimismo, los órganos de fiscalización estatales deben tomar en cuenta la rigidez del sistema de coordinación fiscal al momento de ejercer sus

funciones, a fin de no lesionar desproporcionadamente a las administraciones locales en cuestión, ya que en todo caso, la entrega de recursos federales a las entidades y municipios fuera de los plazos oficiales, no es una cuestión que esté bajo el control de las propias administraciones locales.

En cuanto a la cuestión de la distribución de la población al interior de una misma demarcación administrativa, acaso esta situación sea demasiado complicada de atacar debido a la composición siempre dinámica de la población en México. Probablemente las readecuaciones serían demasiado constantes de incluir una variable que tomara en cuenta este fenómeno para la distribución de los recursos.

Efectivamente las reglas de operación de los distintos fondos son bastante complejas, además de poco flexibles, cuestión que genera una carga administrativa elevada para los funcionarios. Reducir la cantidad de fondos haciéndolos corresponder a campos de acción más amplios podría ser de utilidad para generar normas más flexibles de operación y ejecución de los mismos en beneficio de la población.

Finalmente, en lo referente al gasto corriente excesivo, lo conducente sería la reingeniería constante del presupuesto público, ello a través de diversas estrategias como el llamado presupuesto base cero.

Referencias

- Anderson, G. (2010). *Una introducción comparada al federalismo fiscal*. Marcial Pons.
- Arellanes, A. (2013). “Una solución a la paradoja de las aportaciones federales para los municipios (Ramo 33 Municipal)”, *Premio Nacional de Finanzas Públicas* 5 (11).
- Becerra, A. (2015). “Federalismo y eficiencia: fronteras estocásticas y descentralización en los municipios de México”. *Tesis de licenciatura en Políticas Públicas*. México, CIDE.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*. Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014.
- Consejo Nacional de Población (2001). *Índices de desarrollo humano*. México.
- Ley de coordinación fiscal*, Diario Oficial de la Federación, 09-12-2013.
- Moreno-Jaimes, C. (2011). “Is Local Spending Responsive to the Poor? An Appraisal of Resource Allocation and Electoral Rewards in Mexico”, *Politics & Policy* 39(6): 1021-1052.
- Timmons, J. y Broid, D. (2013). “The Political Economy of Municipal Transfers: Evidence from Mexico”, *The Journal of Federalism* Advanced Access 4 de abril.

La actualización del socialismo cubano

Agustín Cué Mancera*

El desafío fundamental para el gobierno cubano consiste en obtener los beneficios esperados de esta *actualización del socialismo*, al tiempo que mantiene el control político del proceso reformista. ¿Qué tan exitosa será esta reforma económica? ¿Cómo responderá la población ante los nuevos incentivos?

Introducción

Durante más de medio siglo, la discusión en torno a los logros y a las limitaciones de la Revolución Cubana ha estado teñida de feroces tintes ideológicos. La descalificación de las posiciones del adversario ha estado presente en numerosos debates: quien se atreve a reconocer algunos de los méritos del *proceso revolucionario* ha sido tildado de “comunista” y de “castrista”, así como quien se atreve a señalar algunos de sus defectos es tratado de “reaccionario” y de “burgués”. En suma, es comprensible que la confrontación de posiciones *tan polarizadas* no llegue a entendimiento

alguno, es el “todo o nada” que caracteriza a las discusiones dogmáticas.

Sin embargo, en los últimos meses, los grandes adversarios, es decir, los gobiernos de Estados Unidos y de Cuba, han dado a conocer su disposición para mejorar sus relaciones económicas y políticas. Medidas como el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre ambas naciones, la eliminación de Cuba de la lista de países que patrocinan el terrorismo, el ofrecimiento de cerrar la cárcel estadounidense en Guantánamo, así como la promesa de acabar con el embargo comercial hacia Cuba han llamado poderosamente la atención de la opinión pública mundial. De nueva cuenta, el debate dogmático ha entrado en acción: quienes rechazan, desde la extrema izquierda, cualquier reforma económica con tintes de mercado consideran que la Revolución

Cubana ha comenzado su desmantelamiento y que sus horas están contadas; en tanto, quienes, desde la extrema derecha, promueven el mercado sin cortapisas consideran que los cambios propuestos por el gobierno cubano serán intrascendentes e ineficaces, ya que lo único que están dispuestos a aceptar es una completa restauración capitalista. Consideramos que es necesario que el pueblo cubano mejore su nivel de vida sin que quede inmerso en una situación de dependencia respecto del poder estadounidense. Esto no sólo es un buen deseo, sino un cambio posible, ya que beneficia a todos los involucrados.

¿En busca del milagro económico cubano?

El término *milagro económico* se refiere a un periodo de crecimiento rápido y

* Profesor e investigador del Departamento de Economía, UAM-Azcapotzalco, Área de Economía Internacional.

sostenido del producto interno bruto (PIB) per cápita de un país. Por supuesto, cuanto mayor sea esa tasa de crecimiento, menor será el tiempo que se requiera para *duplicar* el nivel de vida promedio de la población. En esta *carrera contra el tiempo*, algunos países han llamado la atención de la opinión pública internacional durante determinados periodos¹. Así, se habló del “milagro alemán” y del “milagro japonés”, debido a las altas tasas de crecimiento que tuvieron esas economías durante las primeras décadas de la segunda posguerra. También se consideró que hubo un “milagro soviético”, cuando la URSS creció con mayor rapidez que Estados Unidos en las décadas de 1950 y de 1960. Además, en el periodo 1954-1970, en nuestro país se conoció el “milagro mexicano”, ya que la economía crecía a tasas altas que, por cierto, no hemos vuelto a tener desde aquellos años. A partir de la década de 1970 ha estado en boga el “milagro del sureste asiático”, es el caso de los *cuatro tigres* (Taiwán, Hong Kong, Singapur y Corea del Sur), los cuales han tenido tasas de crecimiento elevadas y sostenidas, aunque también han tenido contratiempos, como sucedió con la crisis de 1997-1998. Asimismo, en las últimas tres décadas, el centro de la atención mundial ha sido el “milagro chino”, una nación que ha alcanzado tasas cercanas al 10% anual.

Es una práctica generalizada de los gobernantes y los expertos en el tema del crecimiento económico comparar el desempeño de los países *rezagados* con el de aquellos que experimentan un “milagro económico”. Sin duda, de lo que se trata es de obtener las “lecciones” o “fórmulas” para convertir a una nación rezagada en un “milagro económico”. No obstante, algunos analistas consideran que no es tan sencillo trasplantar de unos países a otros las medidas que tuvieron éxito en algunos de ellos. Por ejemplo, hace unos años (antes de la crisis del euro), un conocido editorialista consideraba a la República de Irlanda como un “milagro económico”. Como Irlanda había invertido durante varios años sumas considerables en obras de infraestructura, el editorialista recomendaba simplemente que si las naciones rezagadas deseaban alcanzar tasas de crecimiento elevadas, debían hacer lo mismo (!). Por cierto, al entrar en crisis la República de Irlanda en 2008, el editorialista dejó de referirse, sin explicación de por medio, a las “lecciones” proporcionadas por el “milagro económico irlandés”.

¹ En efecto, el crecimiento económico es una *carrera contra el tiempo*. Por ejemplo, si el PIB per cápita crece a una tasa promedio de 2% anual, se duplicará en 35 años; si crece al 5% lo hará en 14 años; en cambio, si crece al 10% anual lo hará en tan sólo 7 años.

Sin duda, es un error la imitación simplista de otras experiencias exitosas de crecimiento, debido a que las condiciones que prevalecen en las *naciones rezagadas* son diferentes. Sin embargo, el simple hecho de observar que otros países crecen en tanto el propio se rezaga es un incentivo para buscar soluciones y analizar las medidas que otros gobiernos han llevado a cabo. Este fue el caso de China, cuya economía se mantuvo estancada durante décadas, en tanto que los *cuatro tigres asiáticos* crecieron y su población mejoró su nivel de vida. Cuando los dirigentes chinos emprendieron la *reforma económica* de 1979, la denominaron *socialismo con características chinas*, aunque resultaba evidente que adoptaron muchos *incentivos de mercado* presentes en las economías de los *cuatro tigres asiáticos*.

En el caso de Cuba, la *reforma económica* emprendida en 2011 se plantea como la *actualización del socialismo cubano*, en la cual se combatirá por igual a los “nostálgicos de la era soviética” y a los “partidarios de la restauración capitalista”, como lo expresó el presidente Raúl Castro en el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba. ¿Cuáles son los aspectos que la *reforma económica cubana* adopta del “milagro chino”? El más importante consiste en que el gobierno de Cuba determinará el ritmo y las modalidades de la apertura de su economía al comercio internacional y a la inversión extranjera, entre otros aspectos de importancia. En realidad, la propuesta de establecer una Zona Especial de Desarrollo en el puerto El Mariel, situado en el occidente cubano, es equivalente a lo que ha llevado a cabo China en sus ciudades costeras, con el nombre de Zonas Económicas Especiales. En efecto, se trata de promover la inversión extranjera en una región determinada, bajo las condiciones dictadas por el gobierno nacional. Por ejemplo, el ingreso de General Motors al mercado chino está condicionado a que esa empresa transfiera conocimiento tecnológico, mediante el establecimiento de un instituto o universidad que prepare ingenieros automotrices en esa nación. En esta forma, el gobierno chino garantiza que con el tiempo se consolidará una fuerza laboral de *elevada calificación técnica*.

Por su parte, el presidente Raúl Castro ha afirmado que en Cuba no habrá *medidas de choque*, es decir, cambios drásticos que se apliquen de la noche a la mañana, con consecuencias negativas sobre el bienestar de la población; por tanto, el gobierno cubano se compromete a mantener vigentes los derechos sociales, como los servicios educativos y de salud, entre otros. Tampoco se pondrán en venta las empresas del sector estatal, ya que en Cuba no se pretende aplicar una estrategia de corte neoliberal. En suma, Raúl Castro plantea llevar a cabo una *reforma*

económica, mediante una *estrategia selectiva y gradual*. Se pretende combinar la aplicación de diversos incentivos de mercado, con la conducción del proceso reformista por parte del gobierno cubano. En este sentido, la información que se ha dado a conocer sobre la *reforma económica* en Cuba muestra diversas facetas similares a la estrategia de desarrollo de China en las últimas décadas.

El inicio de la reforma económica en Cuba

Han transcurrido cinco años desde que el presidente Raúl Castro propusiera el inicio de una *reforma económica*, cuyo propósito es eliminar las numerosas ineficiencias que entorpecen la actividad productiva de esa nación. Por supuesto, el mensaje enviado durante el VI Congreso del Partido Comunista Cubano (PCC) en 2011 ha sido reiterado recientemente en el VII Congreso del mismo en 2016: no habrá claudicación en los principios fundamentales, solamente se *actualizará el socialismo cubano*. Esto quiere decir que ni la aceptación de la inversión estadounidense en Cuba ni el impulso al *trabajo por cuenta propia* implicarán el desmantelamiento del sector estatal de su economía, y mucho menos el debilitamiento de la conducción política, social y militar del gobierno cubano.

En efecto, en abril de 2016 se llevó a cabo el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba, el cual será el último presidido por los dirigentes históricos de la Revolución Cubana, ya que Raúl Castro dejará la presidencia de su país en 2018, aunque se ha informado que conservará una posición oficial importante para supervisar el desempeño del *proceso reformista*. El propósito de este Congreso es evaluar los resultados de las transformaciones acordadas en el VI, aunque su desafío fundamental es ofrecer a la población expectativas satisfactorias respecto de su futuro económico. Además de mejorar la eficiencia de la economía cubana, el VI Congreso planteaba impulsar la inserción de esa nación en el mercado internacional y profundizar su integración con los demás países de Latinoamérica.

Al respecto, es conveniente considerar cuál fue el entorno internacional del VI Congreso, efectuado en 2011, ya que éste ha sufrido modificaciones importantes. En efecto, en aquel año Cuba contaba con el apoyo de diversos gobernantes latinoamericanos: Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia, los esposos Kirchner en Argentina, Lula da Silva en Brasil, Rafael Correa en Ecuador, el Frente Amplio en Uruguay y el Frente Sandinista en Nicaragua. Por si fuera poco, el momento económico era sumamente propicio para

la región, debido a que los precios de las materias primas se habían incrementado en forma generalizada. Otro aspecto positivo para Cuba fue el fracaso, años atrás, del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), promovido por el gobierno estadounidense (y del cual se excluyó a Cuba). Por el contrario, estaba en auge la idea de la integración latinoamericana al margen de Estados Unidos, mediante la creación de diversos organismos: la Unión de Naciones del Sur (Unasur), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), así como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Por cierto, en esta última participan todos los países del hemisferio, con excepción de Estados Unidos y de Canadá. Debido a este entorno internacional favorable, fue posible que Cuba compensara parcialmente algunos de los efectos del embargo estadounidense y de los provocados, tiempo atrás, por la desaparición de la Unión Soviética y por la extinción del socialismo en el oriente europeo.

Sin duda, otros factores positivos para Cuba fueron el mejoramiento de sus relaciones con la ascendente República Popular China, la Federación Rusa y Canadá, así como con diversas naciones tercermundistas que comenzaron a integrarse al mercado mundial, como Vietnam y Angola. No menos importante fue también el creciente interés de empresas europeas para invertir en la Isla, aunque el embargo estadounidense continuó siendo un obstáculo para el funcionamiento de la economía cubana.

Asimismo, la llegada en 2009 de Barak Obama a la presidencia de Estados Unidos modificó las expectativas latinoamericanas al anunciar un “nuevo comienzo” de las relaciones estadounidenses con la región. Al respecto, el presidente cubano Raúl Castro pronunció las siguientes palabras en el VI Congreso del PCC, en abril de 2011: “Reiteramos la disposición al diálogo y asumiremos el desafío de sostener una relación normal con Estados Unidos, en la que podamos convivir de manera civilizada con nuestras diferencias, sobre la base del respeto mutuo y la no injerencia en los asuntos internos”.

Sin embargo, fue hasta el 17 de diciembre de 2014 que Barak Obama y Raúl Castro anunciaron el inicio del proceso de normalización de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba: durante 18 meses se llevaron a cabo negociaciones secretas entre altos funcionarios de ambas naciones, con la mediación del papa Francisco. En poco tiempo, la bandera estadounidense ondeó en la República Socialista de Cuba, así como la bandera cubana hizo lo propio en Estados Unidos. Sin duda, la opinión pública internacional fue tomada por sorpresa, adoptando primero una actitud de increduli-

dad y luego de enorme curiosidad acerca de las verdaderas intenciones de los presidentes involucrados.

El escenario internacional para Cuba se tornó desfavorable en el último año. En efecto, el pronunciado descenso de los precios del petróleo y de muchas materias primas de exportación redujo los ingresos de los gobiernos que apoyan a Cuba, lo cual limitó su aportación de recursos financieros a la economía isleña. Por ejemplo, Venezuela, el principal apoyo económico de Cuba, se encuentra inmersa en una situación caótica: sus equívocas políticas económicas han agudizado la crisis, en tanto que la caída del precio del petróleo ha impedido compensar sus efectos negativos. Por otra parte, en Argentina ha llegado la derecha al poder; en Bolivia, Evo Morales enfrenta crecientes dificultades políticas; en tanto que en Ecuador, Rafael Correa tiene los problemas de un terrible terremoto que ha devastado ese país. Asimismo, en Brasil, Dilma Rousseff ha iniciado el calvario de un posible juicio político, el cual es factible que la obligue a dejar el poder. En estas condiciones, se ha reducido el apoyo a la integración latinoamericana, ya que ésta requiere de un alto grado de voluntad política. Por supuesto, estas dificultades complican el *proceso reformista* de la economía cubana en el ámbito latinoamericano. Por tanto, ha aumentado la importancia para Cuba de lograr una relación adecuada con Estados Unidos.

La importancia del exilio cubano en Miami

En repetidas ocasiones Fidel Castro ha sostenido que “los cubanos viven en Cuba”, lo cual quiere decir simplemente que quienes abandonaron la Isla han dejado de ser cubanos. En efecto, desde el comienzo de la década de 1960, el nuevo régimen revolucionario decretó que los migrantes perdieran la nacionalidad cubana y, por tanto, cualquiera de sus derechos. Incluso, un emigrado al que se le permitiera viajar a Cuba para encontrarse con sus familiares podría hacerlo sólo en calidad de turista, no de connacional.

Desde los primeros años de la Revolución, una elevada proporción de emigrados cubanos se ha dirigido a Florida, en particular a Miami, convirtiendo a esa región en una zona en la que predominan los *cubanoamericanos*. Sin duda, la preferencia por establecerse en ese lugar está relacionada con el clima caluroso, parecido al cubano, así como a su cercanía geográfica, ya que la distancia mínima entre Florida (Key West) y la costa cubana más próxima es de cerca de 150 km. Un aspecto que ha confrontado a los gobiernos de Cuba y de Estados Unidos ha sido la política migratoria

que, desde hace décadas, el gobierno estadounidense aplica *en exclusiva* a los emigrados cubanos. En efecto, el gobierno estadounidense estableció en 1966 la *Ley de Ajuste Cubano*, la cual otorga en primera instancia la residencia a quienes pisen ese país sin importar si tienen documentos. Antes de otorgar la *green card*, el gobierno estadounidense lleva a cabo las investigaciones pertinentes para evitar conceder la residencia permanente a los cubanos que tengan un historial criminal. Además, en 1994-1995, ambos gobiernos firmaron un acuerdo para que se regresara a Cuba a los balseiros interceptados en altamar por la Guardia Costera estadounidense. A las dos medidas señaladas se les conoce como “pies secos, pies mojados”, debido a que cualquier cubano que pise territorio estadounidense puede quedarse legalmente en ese país; en tanto, se les prohíbe la entrada a quienes son detenidos por la Guardia Costera en el mar. De esta manera, *pies secos*: el que llega se queda; *pies mojados*, el que es detenido en el mar vuelve a Cuba, a menos que solicite asilo, en cuyo caso es enviado a alguno de los países que acepte recibirlo como refugiado, principalmente en Latinoamérica, España e incluso Australia.

El gobierno de Cuba ha solicitado en forma reiterada la eliminación de lo que considera una agresiva política migratoria estadounidense, ya que estimula la salida ilegal de cientos de cubanos hacia Estados Unidos por todos los medios posibles: de forma directa, utilizando balsas y otras pequeñas embarcaciones inseguras; de manera indirecta, al trasladarse clandestinamente a México o a otros países latinoamericanos, para hacer un complicado y riesgoso recorrido por tierra e ingresar a Estados Unidos. Hasta ahora, el gobierno estadounidense se ha negado a cancelar esta política migratoria. Sin embargo, durante la reciente visita del presidente Barak Obama a Cuba, en marzo de 2016, el presidente Raúl Castro insistió en la necesidad de que dichas medidas migratorias sean eliminadas. En realidad, para el gobierno cubano esta exigencia se ha vuelto más apremiante, debido a que ha aumentado la salida ilegal de cubanos, quienes temen que, en poco tiempo, sea abrogada la política migratoria estadounidense de “pies secos, pies mojados”, con lo cual perderían el privilegio que ahora disfrutaban respecto de los migrantes de otros países.

Por su parte, el exilio cubano en Miami se conformó como un compacto bloque político (*lobby*, como se le conoce en inglés), cuyo propósito principal ha sido obstaculizar cualquier acercamiento entre el gobierno estadounidense y el cubano. Por ejemplo, ese bloque político ha sido partidario de mantener la actual política migratoria, al igual que el bloqueo comercial y de las inversiones estadounidenses

a Cuba, entre otras medidas extremas. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, la homogeneidad política de los cubanoamericanos se ha ido resquebrajando de manera paulatina. Así, un porcentaje creciente de esa población se compone de jóvenes de ascendencia cubana que nacieron en Estados Unidos, quienes tienden a mostrarse más abiertos a la conciliación de intereses con el gobierno de Cuba, respecto de sus familiares de mayor edad.

Asimismo, los analistas del exilio cubano en Miami han detectado importantes diferencias entre las diversas oleadas de migrantes; por ejemplo, en los primeros años de la década de 1960, abandonaron Cuba personas pertenecientes a las clases acomodadas, empresarios y profesionistas, quienes se enorgullecen de haberlo hecho por motivos políticos e ideológicos, mas no de índole económica. Por el contrario, muchos cubanos que emigraron con posterioridad lo hicieron abrumados por las limitaciones propias de la vida cotidiana en Cuba, no por un rechazo genuino a la naturaleza del régimen político. En particular, entre los migrantes cubanos que más han sido estigmatizados se encuentran aquellos que salieron de Cuba por el puerto de El Mariel en 1980. Después de un conflicto diplomático con el gobierno de Perú, el de Cuba decretó que cualquier cubano que lo deseara podría abandonar el país. Para sorpresa de muchos, numerosos cubanos se trasladaron a El Mariel con la intención de abandonar el país: cerca de 125 mil personas, de acuerdo con algunas estimaciones. La crisis migratoria cobró gran relevancia, ya que muchos cubanoamericanos se dirigieron a ese puerto en barcos para llevarse a sus familiares a Miami. Por su parte, el gobierno cubano aprovechó para vaciar las cárceles y enviar a la “escoria” de la sociedad cubana, entre los que incluyeron a “personas con enfermedades mentales, prostitutas y homosexuales”. La reacción de los cubanoamericanos de Miami ha sido siempre dura respecto de los llamados “marielitos”, es decir, de quienes salieron de Cuba por el puerto de El Mariel en 1980, ya que se les asocia con la actividad delictiva que se incrementó, según ellos, con su llegada a Miami.

La inversión extranjera en la economía cubana

Desde el comienzo de la Revolución Cubana, la presencia de la inversión extranjera constituyó una fuente interminable de conflictos, lo cual pronto desencadenó una oleada de expropiaciones, en particular de empresas estadounidenses. En realidad, el rechazo del gobierno de Cuba a la presencia de empresas extranjeras fue contundente hasta

fechas relativamente recientes. Es importante recordar que, durante el largo periodo de amistad entre Cuba y la Unión Soviética, el ex presidente Fidel Castro sostuvo que ésta era benigna y que no tenía nada que ver con lo que Estados Unidos hacía en el mundo, debido a que la Unión Soviética no era propietaria de ninguna empresa en Cuba. De esta manera, el gobierno cubano consideraba que la presencia de empresas extranjeras en los países atrasados era propia de una actitud imperialista, en tanto que su ausencia era prueba de una relación sana entre dos naciones.

A pesar de lo anterior, al desintegrarse el campo socialista europeo y desaparecer la Unión Soviética, la Revolución Cubana adoptó una actitud positiva ante la inversión extranjera, aunque mantuvo su rechazo a la que procedía de Estados Unidos. Así, se ha mantenido por más de dos décadas una buena relación con los inversionistas procedentes de Francia, Italia y España, entre otras naciones europeas. La inversión europea se ha concentrado en el sector turístico cubano, mediante la construcción y la administración de hoteles, así como de la provisión de servicios relacionados con esa actividad. De manera sorprendente, a partir del acercamiento con Estados Unidos en diciembre de 2014, el gobierno cubano se plantea aceptar incluso la inversión extranjera procedente de ese país. Como se ha mencionado, el presidente Raúl Castro ha propuesto la creación de una Zona Especial de Desarrollo en El Mariel, un importante puerto cubano, al cual podrían llegar masivamente insumos importados, para después procesarse y ser exportados. Este es otro de los aspectos relevantes de lo que se ha denominado la *actualización del socialismo cubano*.

Algunos desafíos de la reforma económica en Cuba

Con el triunfo de la Revolución Cubana, en pocos años el sector privado de la economía isleña desapareció casi por completo, en tanto que el Estado se hizo cargo de la mayoría de los sectores productivos. Su incorporación al campo socialista, liderado por la Unión Soviética, le proporcionó a Cuba cuantiosos recursos durante tres décadas (1960-1990). En efecto, el subsidio soviético se transfirió mediante un sencillo mecanismo: se vendía petróleo a Cuba por debajo de su precio mundial; en tanto, se compraba su azúcar por arriba de su cotización internacional. Por tanto, la diferencia entre ambos precios benefició a Cuba por varios miles de millones de dólares anuales, lo cual le

permitió sobrellevar el impacto negativo tanto del embargo estadounidense como de las ineficiencias del sector estatizado de su economía.

Al desaparecer la URSS, Cuba dejó de recibir la cuantiosa ayuda de esa nación y se vio forzada a decretar un *periodo especial*, en el cual se adoptaron diversas medidas de austeridad adicionales que afectaron a la mayoría de la población. Entre ellas, los cubanos padecieron la disminución de los bienes que podían adquirir mediante su cartilla de racionamiento.

Con el tiempo, el gobierno permitió que algunos cubanos llevaran a cabo actividades productivas por cuenta propia, es decir, que abrieran un pequeño restaurante (denominado *paladar*) o un pequeño taller de reparación de bicicletas o de otros artefactos. Pronto, quienes tenían en su casa algún espacio disponible y deseaban obtener un ingreso adicional iniciaron su pequeño negocio: como trabajaban por cuenta propia, los cubanos inventaron un nombre para designarlos, el de *cuentapropistas*. Con los escasos datos disponibles se estima que en 2009 los cubanos *cuentapropistas* eran 144 mil, en tanto que en 2016 llegaron a 496 mil, lo cual implica una tasa de crecimiento mayor al 16% anual. A pesar de ese importante crecimiento, se calcula que es insuficiente para absorber a casi un millón de empleados estatales cubanos cuya actividad no es productiva, es decir, aquellos que no producen nada.

Sin duda, el crecimiento de un sector de *cuentapropistas* se convierte en una fuente de beneficios, así como de importantes problemas potenciales para el gobierno cubano. Por una parte, es evidente que los *cuentapropistas* crean una actividad productiva (empleo e ingresos) para provecho de los cubanos, en la cual, además, se promueve un flujo creciente de turistas extranjeros a la Isla, como por ejemplo con los famosos *paladares*, esto es, los restaurantes que sirven apetitosos platillos tradicionales. Por otra parte, se estimula la formación de un creciente grupo de personas, quienes no son empleados estatales, sino *trabajadores por cuenta propia*. Esta es una diferencia fundamental, la cual se analiza a continuación, ya que se considera que es una fuente potencial de beneficios y, a la vez, de conflicto al interior de la sociedad cubana.

En efecto, cuando la mayoría de los trabajadores de un país son empleados del Estado, éstos tienden a establecer una relación de subordinación con él, ya que, en caso de conflicto entre un trabajador y la administración de una empresa estatal, el empleado se confronta con el Estado mismo (!). Sin duda, esto complica la posibilidad de encontrar un empleo satisfactorio en otra empresa o institución

estatales. Por cierto, han sido numerosos los casos de disidentes en los países socialistas que, al ser despedidos de su empleo original, debieron conseguir empleos marginales o abandonar el país.

A diferencia de los empleados estatales, los *cuentapropistas* son trabajadores que toman decisiones fundamentales respecto de la actividad productiva que llevan a cabo: son sus propios jefes, con lo cual mantienen un margen importante de independencia respecto de las autoridades estatales. En suma, los *cuentapropistas* están conscientes de que son ellos, no el Estado, la clave del funcionamiento de su negocio. En una de sus intervenciones durante el VII Congreso del PCC, el presidente Raúl Castro intentó soslayar este peligro, al rechazar la posibilidad de que los *cuentapropistas* adopten una actitud de mayor independencia respecto del Estado: “El trabajo por cuenta propia y la microempresa no son por esencia antisocialistas, y la mayoría de los que allí trabajan son revolucionarios”.

Para evitar que los *cuentapropistas* —alrededor de medio millón de cubanos— sean un factor adverso a la Revolución, el gobierno ha decidido que no se convertirán nunca en millonarios, debido a que se lo impedirá el establecimiento de nuevos límites normativos. Por ejemplo, si un trabajador por cuenta propia o un microempresario tienen éxito en su actividad, el gobierno cubano se encarga de incrementar tanto su supervisión, como los impuestos que les corresponde pagar. De esta manera, el desarrollo de los *cuentapropistas* está inmerso en una *gran contradicción*: por un lado, es necesario su crecimiento para aliviar el problema del empleo y del nivel de vida en Cuba, es decir, convertir empleos no productivos ubicados en el sector estatal en empleos productivos que se localicen en el sector *no estatal* de la economía. Por otro lado, el éxito de los *cuentapropistas* y de los *microempresarios* propiciaría el incremento de su nivel de vida respecto del resto de la población, lo cual crearía *desigualdad* y *resentimiento* entre muchos cubanos. Sin duda, el Estado cubano no está dispuesto a que esto suceda.

Asimismo, es interesante destacar el uso de eufemismos por parte del gobierno cubano para referirse a la actividad productiva de los *cuentapropistas* (o de los *microempresarios*): no acostumbra referirse a ellos como el sector privado, sino como el *sector no estatal* de la economía. Es una forma simplista de “exorcizar” los demonios que el socialismo cubano encuentra todavía en la empresa privada, aunque no por cambiar su denominación se modifica su contenido. Sin embargo, lo importante es que la reforma económica adquiera mayor impulso y en verdad se incentive la actividad

privada, sea ésta nacional o extranjera. Respecto de esta última, Raúl Castro expresó en el VII Congreso del PCC: “se requiere dejar atrás los prejuicios arcaicos sobre la inversión extranjera”.

El turismo estadounidense a Cuba: todavía falta un ingrediente

La noticia del primer crucero con bandera estadounidense que llevó a cabo el trayecto Miami-La Habana-Cienfuegos-Santiago de Cuba-Miami ha sido festejado por algunos comentaristas como la reanudación del *turismo* de Estados Unidos a Cuba. Todavía no es así, ya que esa actividad se inscribe en la *Ley de reforma de las sanciones comerciales y ampliación de las exportaciones*, aprobada por el Congreso estadounidense en 2000. Esta ley sólo permite los viajes a Cuba de ciudadanos estadounidenses con el propósito de llevar a cabo actividades religiosas, familiares, periodísticas o culturales, pero de ninguna manera turísticas. En efecto, el gobierno estadounidense no permite que sus ciudadanos lleven a cabo *actividades de ocio* (turismo) en sus viajes a la Isla. Sin embargo, los 704 viajeros estadounidenses, entre los que se encuentran varios *cubanoamericanos*, podrán disfrutar a bordo películas y música cubanas, así como comida típica². Por supuesto, visitarán las tres ciudades mencionadas en el itinerario, aunque no les será posible zambullirse en las aguas caribeñas de Varadero o de otras playas isleñas.

El *turismo de crucero* estuvo en boga hasta los primeros años de la década de 1960, cuando se eliminó aquel que procedía de Estados Unidos; en 2005, el gobierno cubano decidió suprimir todo tipo de *turismo de crucero*, al poner fin a una asociación con la empresa italiana *Silares Terminales del Caribe*. En ese año, el presidente Fidel Castro pronunció un largo discurso televisivo, en el cual lanzó una aguda crítica contra los viajes de crucero. Sus palabras fueron duras al decir: “Vienen hoteles flotantes, restaurantes flotantes, teatros flotantes, diversión flotante, visitan los países para dejarles la basura, las latas vacías y los papeles por unos cuantos miserables centavos”. Por el contrario, ahora el gobierno cubano considera que los *viajes de crucero* constituyen una fuente fácil para obtener ingresos necesarios

² Por su parte, la venta de boletos a cubanoamericanos para el crucero *Adonia* en un principio se vio obstaculizada por la prohibición del gobierno cubano para que éstos regresaran a Cuba por la vía marítima. Sin embargo, el gobierno de la Isla suspendió oportunamente la prohibición y los cubanoamericanos pudieron zarpar a Cuba en el *Adonia*.

para la economía isleña, promoviendo la llegada de miles de paseantes estadounidenses y de otros países, sin que se presione más la capacidad hotelera o el limitado suministro de alimentos y de otros insumos.

En esta forma, el barco *Adonia*, propiedad de la empresa *Carnival Corporation*, ha reabierto la ruta marítima de los cruceros, por lo que, a partir de ahora, los cruceros estadounidenses entrarán por La Habana, por Cienfuegos y por Santiago de Cuba, en viajes que tienen una duración de una semana y que se repetirán cada 14 días. Aunque el cambio ha tardado, la buena noticia es que finalmente llegó. Sin duda, la abrogación del embargo estadounidense es *el ingrediente que falta*; por otra parte, es deseable que los “miserables centavos” a los que aludió el presidente Fidel Castro en su discurso de 2005 se conviertan en unos *no tan miserables dólares*, con los cuales se eleve el nivel de vida de los cubanos. Que esto sea posible dependerá, en buena medida, de la capacidad y del ingenio de los cubanos para que las visitas a su Isla, con cualquier propósito, sean atractivas para los paseantes de otras naciones.

Comentario final

Note el lector que en este artículo no se han abordado los aspectos relacionados con el régimen político que impera en Cuba, ya que ese es un asunto que compete por completo a los propios cubanos. Las exigencias de que Cuba debería seguir los principios políticos vigentes en otros países, como los que se aplican en Estados Unidos o en cualquier otra nación, han ocasionado mayores resistencias y enconos en la Isla. Aunque alguien tenga una opinión fundamentada acerca de “lo que sería mejor para los cubanos” en el ámbito político, lo apropiado y más justo es que ellos mismos sean quienes lo decidan.

El presidente Raúl Castro ha sido enfático en relación con los problemas de la economía cubana: son muchas las ineficiencias en su estructura productiva, al punto en que el sector estatal está sobrepoblado de empleos poco o nada productivos, los cuales tendrían un mayor impacto si se desplazaran al *sector no estatal* de su economía. Asimismo, el presidente cubano ha establecido los límites de la *reforma económica* emprendida: no habrá medidas drásticas que pongan en riesgo la estabilidad política, económica y social de la nación; no se venderán las empresas estatales, ya que constituyen un patrimonio social; no desaparecerán los servicios sociales que el Estado proporciona, en ninguno de los ámbitos de su competencia. Sin duda, esta estrategia decepcionará (en realidad, ya lo ha hecho) a los nostálgicos

de la era soviética, cuando el Estado decidía mediante un *plan central* todos los aspectos vinculados a la actividad económica. No sólo desapareció el socialismo soviético, sino que, en la actualidad, ningún país considera que la economía de una nación deba ser conducida mediante las órdenes provenientes de un organismo estatal, con la excepción del gobierno de Corea del Norte. En principio, la decisión de los dirigentes cubanos de apartarse de ese anacronismo es una buena noticia para su población.

Asimismo, la estrategia cubana también decepcionará (ya ha ocurrido así) a los partidarios de establecer un *capitalismo sin cortapisas*, en el cual las empresas no paguen impuestos, sean ellas quienes decidan dónde establecerse y todo lo concerniente a su actividad productiva.

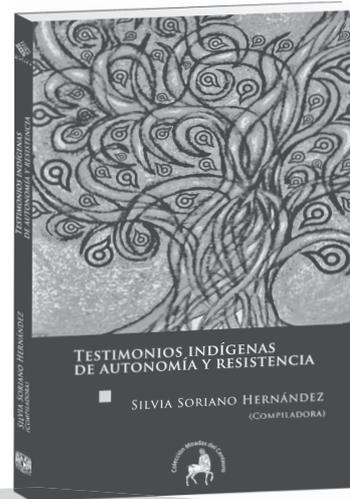
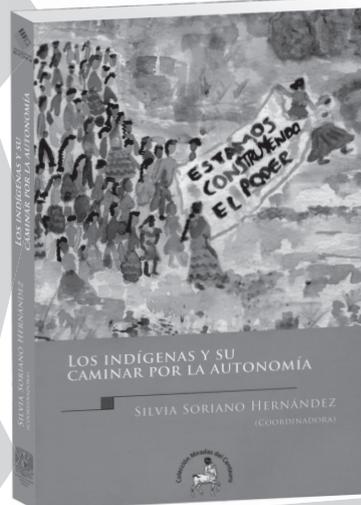
Sin embargo, debe reconocerse que la estrategia cubana, similar en varios aspectos a la que emprendió China, enfrentará diversas dificultades. Una de ellas será, sin duda, la reacción de los trabajadores no productivos del sector estatal de la economía cubana, quienes resentirán dejar su cómoda situación laboral (*su zona de confort*), para desplazarse a actividades en que deban ser productivos. Otra dificultad provendrá de la diferenciación de los ingresos salariales, en caso de que la *reforma económica* sea exitosa. Al dejar atrás las *políticas igualitarias*, en las cuales el salario es el mismo sin que importe el esfuerzo productivo, es posible que se cree resentimiento por parte de quienes se vean afectados. El presidente Raúl Castro ha insistido en la diferencia que existe entre, por una parte, el *igualitarismo* que propicia ineficiencia y, por la otra, las *políticas de equi-*

dad, las cuales se refieren a que las personas dispongan de oportunidades similares.

Una de las *grandes apuestas* respecto del futuro político de Cuba consiste en determinar qué ocurrirá si se forma una importante “clase media” cubana, en caso de que la *reforma económica sea exitosa*. ¿Tendrá ese estrato social exigencias políticas, además de económicas, que cuestionen las características del actual régimen que impera en Cuba? O bien, ¿se conformará con su mejor nivel de vida y se desentenderá de los aspectos políticos del régimen cubano? El gobierno estadounidense apuesta a que ocurrirá la primera opción, en tanto que la apuesta del gobierno cubano se inclina por la segunda. Sin duda, la *reforma económica* apenas ha comenzado y es muy pronto para saberlo.

En noviembre de 2016 habrá elecciones presidenciales en Estados Unidos, lo cual plantea un amplio margen de incertidumbre para las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. Los candidatos del Partido Republicano han cerrado filas con los grupos de presión cubanoamericanos más extremistas, es decir, aquellos que son enemigos del acercamiento con el gobierno cubano. Sin duda, en las actuales condiciones, el triunfo del candidato (o candidata) demócrata contribuiría a la mejoría de las relaciones entre ambas naciones. Por su parte, el presidente Raúl Castro ha sido claro al decir que, de lograrse una buena relación con Estados Unidos, sería la primera vez que esto ocurriera. Sin duda, el *proceso reformista* ha comenzado y, pese a los malos augurios de quienes se sitúan en los extremos ideológicos, es importante estar atentos a esta nueva experiencia.

Primera reimpresión 2016



Montesinos, Rafael (2015).
*Otra mirada hacia las universidades
públicas. Violencia entre los
géneros. México: UAM*

Luis Alberto Monroy*

Desde el título de ese libro, el autor, Rafael Montesinos, nos adelanta el sentido nada usual que tomará el planteamiento sobre las Instituciones de Educación Superior (IES), pues desde la propuesta inicial de los proyectos que se concentran en el Observatorio Nacional sobre la Violencia entre Hombres y Mujeres (Onavihomu/UAM), del cual es el coordinador, se toma como premisa el compromiso de desmitificar la imagen social de las “Universidades”.

Por tanto, se trata del primer libro sobre violencia en las IES donde Montesinos propone una metodología para el estudio de la violencia en este tipo de instituciones, de tal manera que facilite el estudio comparado de este fenómeno. Así que, en el primer capítulo de este libro, nos ofrece una reflexión, desde luego teórica-conceptual, sobre algunos significados de las IES como espacios sociales donde se reproducen relaciones entre los diferentes actores de la comunidad universitaria que no dejan “bien paradas” a las recurrentes loas que sobre este tipo de instituciones tejen políticos,

funcionarios públicos y autoridades universitarias.

En este primer capítulo Montesinos ensaya líneas de análisis que vinculan el carácter sistémico de las universidades públicas y, con ello, el significado que adquiere el acceso a este espacio para jóvenes, mujeres o varones, no sólo como culminación de la formación educativa, sino como una etapa fundamental de la construcción de la personalidad que corre al parejo de esa etapa del ciclo de vida de los individuos, lo que, en todo caso, el autor aborda a través del análisis del concepto de identidad en toda su diversidad posible.

Así, Montesinos nos coloca en las contradicciones provenientes de las identidades de género, clase social o condición proveniente del tipo de actor institucional al que pertenezca cada individuo: profesor, estudiante, funcionario o trabajador/empleador. Desde luego, privilegiando la situación que toca a la mujer mexicana y las oportunidades que brinda la educación superior a las universitarias para revertir la tendencia cultural machista que, en todo caso, explica el sometimiento de las mexicanas ante la figura masculina.

Esta situación adquiere otra dimensión en el segundo capítulo, donde el interés se centra en una suerte de sinodal para las posibles conclusiones del capítulo anterior, digamos, a partir del cual la mujer se empodera y queda en condiciones para revertir la tendencia cultural que caracteriza a nuestro país.

Aquí, junto a Rosalía Carrillo, Montesinos nos coloca ante un escenario donde se analiza la forma en que las mujeres responden ante la violencia de acuerdo con su nivel educativo y experiencia de vida: sin educación y/o con educación básica, universitarias y profesionistas. Así, se abre un panorama que echa abajo premisas que en ocasiones aparecen como verdades absolutas, como pensar, por ejemplo, que obtendremos mejor respuesta ante la violencia de género por el solo hecho de que las mujeres tengan educación universitaria e incluso autonomía económica cuando ya son profesionistas.

En el tercer capítulo, ahora apoyado por Lourdes Andrade, Montesinos incursiona y llama la atención sobre una relación sistémica fundamental: Universidad-familia. Una, la mejor representante de una modernidad

* Investigador Asistente, Onavihomu.

con la pretensión democrática que supone; la otra, digna representación del significado de la tradición, la forma en que la sociedad, a través de su cultura, impone un modelo a seguir del ser mujer y del ser varón.

Se trata, entonces, de un escenario de conflicto, a veces abierto y otras de manera muy velada, que abre paso a la comprensión de la complejidad que implica la violencia simbólica. Es a través de fragmentos de historias de vida de estudiantes de la Universidad Veracruzana que se reconoce una heterogeneidad restringida en las experiencias de vida de alumnas de la carrera de Pedagogía, originarias de distintos lugares del estado de Veracruz, lo que supone un complejo proceso donde las variantes van desde cuestiones de carácter socioeconómico hasta el peso de la cultura tradicional, que presionan para que estas estudiantes mantengan a la familia como referencia en sus conductas y, con ello, la consideración que se da desde ese ámbito al ser mujer.

De este modo, la tradición representada por familias provincianas choca con la modernidad materializada en el significado de la Universidad, lo que determina la resignificación de la identidad femenina, a veces bajo el peso de la tradición; otras, de la modernidad.

En el último capítulo, con la colaboración de Adriana Núñez, Montesinos presenta la propuesta que desde el *Observatorio Nacional sobre Violencia entre Hombres y Mujeres*

lanza a la comunidad especializada, o al menos interesada, en el tema de violencia en las universidades públicas, para introducirnos en las percepciones de los y las estudiantes de las IES.

En este instrumento metodológico propuesto para la facilitación de los estudios comparados sobre el tema, se hace evidente el carácter sistémico de la educación superior y, sobre todo, que los diferentes actores de la comunidad universitaria, sin importar al género al que pertenecen, sufren o han ejercido alguna forma de violencia en contra de otros y de sus pares mismos. Esta es, en realidad, la diferencia que caracteriza la propuesta metodológica de Montesinos y el conjunto de investigadores que dan forma al Onavihu, y que se ha aplicado en al menos 16 IES de la República Mexicana durante siete años de experiencia con este objeto de estudio.

Trabajo que, sin duda, y queda obvio en el espíritu de este observatorio, da por sentado que el primer enemigo a vencer para la profundización del conocimiento de este tema es la cultura de la simulación que enmascara la mayor parte de las prácticas institucionales en la generalidad de las universidades públicas. El resultado de ello es, ciertamente, materia prima sustancial para la construcción de políticas públicas realmente eficientes en el combate a la violencia y la difusión de una cultura de igualdad y respeto entre los géneros.



Carrillo Meráz, Rosalía (2015).
*Violencia en las universidades públicas.
El caso de la Universidad Autónoma
Metropolitana. México: UAM*

Angélica Munguía*

En este propositivo libro, Rosalía Carrillo, Secretaria Ejecutiva del Observatorio Nacional sobre Violencia entre Hombres y Mujeres (Onavihomu), nos entrega el primer diagnóstico sobre la violencia que se vive en las Instituciones de Educación Superior (IES), lo cual no supone que otros autores o grupos de investigación no hayan abordado el tema, aunque sí se trata del primer trabajo que puede darse el lujo de asumirse como un diagnóstico que aspira a registrar todo tipo de violencias que se reproducen en este tipo de organizaciones. De tal manera que otros trabajos, que desde luego no se desconocen, no representan un análisis general o integral sobre este fenómeno, en la medida que sólo se remiten al análisis de cierto tipo de violencia que ejerce algún miembro de la comunidad sobre otro, individual, grupal o colectivamente.

Esto obedece a que los pocos trabajos existentes hasta el momento sobre el tema de violencia en las Instituciones de Educación Superior (IES) representan interpretaciones parciales donde, normalmente, se analizan formas de violencia a las que se somete a la mujer por el solo hecho de serlo.

En el primer capítulo de este libro, Carrillo nos ofrece un generoso marco teórico-conceptual en el cual se agrupa una serie de elementos propios de los sistemas organizacionales, comprometiéndose así con una lógica abiertamente sistémica. En esta parte se perfilan tanto aspectos derivados de la vida social en el espacio de las universidades públicas que difícilmente permitirán omitir alguna forma de violencia, aun simbólica, pues considera a todos los actores de ese tipo de comunidades: profesores, alumnos, autoridades y trabajadores/empleados.

En tal escenario todos aparecen como víctimas o victimarios, sin importar la identidad de género que porte cada miembro o grupo de interés en dichas organizaciones. Ese escenario se ve enriquecido porque los diferentes actores son identificados a través de propuestas interpretativas propias de las ciencias sociales a través de las cuales son dibujados según las posibles interpretaciones de, por ejemplo, Freud, Weber, Parsons, Goffman, Bourdieu, Morin, Giddens, Easton y Luhmann, por sólo señalar algunos de los autores a los que recurre y trae a discusión Carrillo Meráz.

En el segundo capítulo, el correspondiente al marco sociohistórico, la

autora presenta el escenario a partir del cual entenderemos la complejidad del tema de violencia en las IES. Encontramos un sugerente resumen histórico sobre la vinculación casi natural de estas organizaciones con la violencia, en virtud de sus vínculos sistémicos con la realidad social a la que pertenecen. Así que el recuento nos permitirá abrir nuestra visión al respecto aludiendo, por ejemplo, a los encomiables sucesos en el sector educativo en Estados Unidos, normalmente atentados de un desquiciado de sus miembros, la violencia propiamente política, hasta casos tan emblemáticos de los años sesenta, como el Mayo Francés, la Primavera de Praga, el 68 mexicano, hasta llegar a los últimos movimientos estudiantiles tanto del IPN como el lamentable caso de Ayotzinapa, Guerrero.

De tal forma que en el desenlace del segundo capítulo, Carrillo Meráz introduce el contexto en el que se funda la Universidad Autónoma Metropolitana y los flancos que esta IES abre al ejercicio de diferentes formas de violencia, lo cual representa la puerta hacia al ambicioso trabajo de campo que la autora realizó durante cuatro años en tres unidades de la UAM: Azcapotzalco, Iztapalapa y Xo-

* Investigadora Asistente, Onavihomu.

chirilco, recurriendo a la metodología mixta (cuantitativa: cuestionarios; cualitativa: entrevistas, historias de vida, grupos focales) creada para el caso por el Onavihomu y que contempla la participación de todos los actores de la comunidad universitaria: profesores, alumnos, autoridades y trabajadores.

Así, en el tercer capítulo se abre un extenso panorama de experiencias personales que a veces corren en sentidos inimaginables: la *cultura de la simulación* en nuestra universidad cae de un solo tajo, desde la primera presentación de los resultados hasta la última. Ningún actor de nuestra comunidad escapa y todos quedan al descubierto, así sea, a veces, con formas sutiles de ejercer violencia sobre otro, se trate de la mujer en su ejercicio de identidad universitaria que le corresponde como profesora, alumna, funcionaria o trabajadora/empleada. Desde luego, sin olvidar que nosotras somos las que socialmente sufrimos más todas las formas de violencia, lo que con esta entrega de Carrillo Meráz se dinamiza y con ello hace “más real” el papel social del género femenino, permitiendo alcanzar mayor profundidad en el análisis de las diferentes formas de ejercer violencia en las IES.

Desde luego, la metodología a la que recurre la autora nos permite comprobar que existe todo tipo de violencia en la UAM, desde lo estrictamente sexual o agresión masculina, hasta el secuestro y asesinato. No sólo queda el registro de que todos los actores universitarios son responsables de todas las formas de violencia sobre otros y sus pares, sino que además de aparecer como víctimas, también son factores fundamentales que permiten la reproducción de alguna forma de violencia, aunque sea sólo como testigo. Queda en evidencia la falta de una *cultura de la NO violencia*, lo que refleja una crisis de confianza en la UAM, ya que en sus autoridades, normalmente atentas al impacto que tengan los conflictos que aparentemente deberían resolver, pesa más su futurismo y, por tanto, sus ambiciones personales y los intereses del grupo al que normalmente pertenecen.

Sin pretender hacer un exhaustivo resumen del basto trabajo de campo que realiza Rosalía Carrillo, las propias experiencias del lector permiten abrir muchas más preguntas que las realizadas por la propia autora. Es tal la cantidad de resultados que ni siquiera ella misma puede agotar la interpretación de los mismos en esta oportunidad, lo que abre la posibilidad de que la misma materia prima aquí presentada sea interpretada a partir no sólo de nuestras

propias experiencias, sino también de las influencias teóricas que cada lector porte en sí mismo.

Así que, independientemente de que el *estudio de caso* se desarrolle en la UAM, la metodología aplicada en esta investigación demuestra que es lo suficientemente pertinente para aplicarse en cualquier IES, como ha sido el caso en la trayectoria del grupo de investigación que da forma al Onavihomu.

Otra cuestión a considerar sobre este libro, más allá del aporte implícito en los resultados de esta investigación, es que su importancia también radica en proponer un modelo de análisis, que puede ser tomado al pie de la letra o mediante los ajustes que cada investigador considere pertinentes para su propio objeto de estudio y, por tanto, en la realización del trabajo de campo, lo cual automáticamente implica comparar su trabajo con el de otros, pues recurrir a la misma metodología facilita este aspecto.

Un diagnóstico de tal naturaleza alimenta la posibilidad de iniciar realmente un *proceso de aprendizaje continuo*: en la medida que se aplique esta compleja evaluación, se contará con elementos para actuar y comparar la evolución del tema en la organización en la que se realiza la investigación; en este caso, el de la construcción de una *cultura de la NO violencia* en una institución en específico. Se trata de un conjunto de resultados que permiten una toma de decisiones racional, mínimamente objetiva, en la resolución de este problema nacional, lo cual compromete a los líderes de cada organización a hacer de este trabajo colectivo un proyecto de largo plazo que permita sanear el ambiente institucional/laboral y cumplir el cometido implícito en el propio espíritu de las IES.

En esa misma medida y por cuanto la metodología es evidentemente aplicable a cualquier IES, se queda en la posibilidad de *promover un proceso continuo de aprendizaje institucional*, donde la experiencia de una universidad sea de utilidad concreta para facilitar el propio proceso a otra. Evidentemente, se trata de una estrategia que permitiría la instrumentación de políticas públicas que superen la *cultura de simulación* que tanto pesa, por desgracia, en las IES. Todo será cuestión de la voluntad política de quien tiene el poder en las universidades públicas y los funcionarios públicos del sector, para, ahora sí, impulsar una *cultura de la No violencia*, que ayude, en el contexto actual que vivimos, a crear el primer escalón de un largo proceso que nos pueda distanciar de la lacerante violencia que hoy amenaza al país.