PRIMER CONGRESO NACIONAL DE FINANZAS PÚBLICAS

FINANZAS PÚBLICAS Y LA VISIÓN DEL CIUDADANO

CNFPyVC
1ER. CONGRESO NACIONAL "LAS FINANZAS PUBLICAS Y LA VISIÓN DEL CIUDADANO"

Compiladores:
Justo Fernández Ávila
Julio César Sosa Miros
Rafael Arias Hernández
Alberto Cruz Juárez

PARLAMENTO CIUDADANO MEXICO

100 Consejo Ciudadano 100 por Veracruz

Primera Edición
Xalapa, Veracruz, México
Mayo 2016

En este libro se reproducen fielmente los documentos tal cual fueron presentados por sus autores. La opinión vertida en cada uno de estos trabajos es responsabilidad exclusiva de sus autores. Los mismos no reflejan necesariamente la posición del Parlamento Ciudadano de México ni del Consejo Consultivo 100 por Veracruz.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 1

CEREMONIA DE INAUGURACIÓN 7
Palabras de bienvenida a los señores congresistas 8
Explicación metodológica del Congreso 9

MESAS DE TRABAJO 11

MESA 1 12
Patrimonio indígena: la creación de una economía social y solidaria a partir de organizar una riqueza olvidada 13
Las PYMES mexicanas y su exclusión al financiamiento público de la banca de desarrollo en México 26
Contraloría social: hacia una articulación estado, ciudadanía y derechos humanos 35
El proceso presupuestario en México. “La Democracia sustancial imaginada a través del *control ciudadano permanente.”* 50
La protección de los derechos humanos en México a la luz de las finanzas públicas. 61
Las finanzas públicas participativas en el Fondo de Infraestructura Social Municipal en Hidalgo 72
Las repercusiones económicas del aumento al ISN 83
Finanzas públicas y contraloría social: su participación para transparentar el presupuesto público 94
Generación de una cultura de transparencia desde la niñez 107
La transparencia y rendición de cuentas: medios para evitar y combatir la corrupción 114
El reto a la transparencia y el combate a la corrupción en México 127
Problemática en los sistemas nacionales de coordinación fiscal y de la planeación democrática 136
El financiamiento al seguro popular en el marco de los derechos humanos 148

MESA 2 160
La regla del balance estructural: caso México..... 161
El sistema Nacional Anticorrupción: alcances, retos y perspectivas 170
Los recursos públicos: sus vínculos con la transparencia y el sistema nacional anticorrupción..... 184
Algunas reflexiones en torno al Sistema Nacional Anticorrupción..... 194
El Sistema Nacional Anticorrupción: realidad o ficción en México 201
Ponencia del Libro: “Análisis del Esfuerzo fiscal de las entidades federativas de México, 1989-2011”..... 211
Monitoreo ciudadano: observación sistemática de políticas para mejorar su calidad..... 216
La fiscalización superior y la rendición de cuentas en México 226
Sistema de participaciones como alternativa a las limitadas competencias de creación de las entidades sub-nacionales..... 234
Capacidad, productividad y desempeño fiscal en las entidades federativas de México, 2010-2015. 245
Los Impuestos y su fallido retorno al contribuyente..... 258
El alto costo del financiamiento público a los partidos políticos 266

MESA 3 276
La ética en la administración de las Finanzas públicas: premisas para la formación ética de servidores públicos 277
Experiencias de consumo y gasto de una comunidad rural de la cd. de Xalapa, en Veracruz (2015): un estudio sobre las familias, su pobreza y desigualdad percibidas..... 287
Sistema Nacional Anticorrupción: Whistleblowers o el poder de acción ciudadana directa en el combate a la corrupción en México. 303
La Autogestión de las Instituciones Públicas..... 315
La democracia desvalorada: *Se vale exhibir pero no perseguir; se vale denunciar pero no consignar*..... 324

MATERIAL GRÁFICO DE LAS CONFERENCIAS MAGISTRALES..... 335
Los Derechos Humanos y la obligación de contribuir..... 336
Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales y su importancia en las Finanzas Públicas 353
Finanzas Públicas y la Administración Pública..... 367
La corrupción como problema político y sus alternativas 375

RELATORÍA GENERAL 382

INTRODUCCIÓN

El presente texto es el producto del esfuerzo de un grupo de personas de los sectores privado, social y empresarial que integramos el Parlamento Ciudadano de México y el Consejo directivo 100 por Veracruz. Agrupación que tiene como objetivo impulsar el fomento de la participación ciudadana en los diferentes asuntos públicos que impactan directa o indirectamente las actividades diarias de los integrantes de la comunidad. Los parlamentarios estamos ciertos que sólo con la intervención de los directamente afectados por las decisiones gubernamentales, es como podremos exigir a los gobernantes que escuchen nuestras propuestas y que participemos en su proceso de discusión y toma de decisiones.

El fenómeno que se está suscitando en México es muy complejo. Por una parte, ciertamente contamos con un conjunto de disposiciones legales integradas en los diferentes instrumentos que integran el sistema jurídico mexicano: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales y las leyes federales y locales, que abordan y desarrollan diversos temas de trascendencia pública. Entre los que encontramos en el ámbito federal el derecho de petición, el derecho de información, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la consulta popular. Además, en algunas entidades sub nacionales, el referéndum, el plebiscito, y la iniciativa popular. Finalmente, en los dos ámbitos de gobierno un Sistema Nacional de Transparencia y un Sistema de Fiscalización Superior. Sin embargo, la experiencia empírica demuestra que el objetivo que persigue cada una de ellos, no se ha cumplido. Por una parte, la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos es muy reducida. Ejemplo de ello, es su falta de exigencia enérgica a los partidos políticos y candidatos a puestos de elección popular para que presenten plataformas electorales reales y vinculantes para sus autores, las que posteriormente podrían utilizar como insumos para construir su Plan y Programa de gobierno. En este mismo tenor, su escaza participación durante la jornada electoral, en su carácter de funcionario de casilla, de sufragante o de observador. Igualmente, la falta de requerimiento a los partidos políticos para que la elección de sus candidatos para contender en diferentes procesos electorales, sea mediante un sistema que se rija con reglas objetivas y transparentes. De esta manera, sus integrantes podrán pronunciarse por el aspirante que cuente con el mejor perfil personal y profesional, y además, les presente el plan de trabajo más conveniente para el desarrollo de la comunidad, mismo que aplicaría en caso de salir triunfador de esa contienda interna. Esta situación se puede considerar como la piedra angular de la estructura democrática del país por diferentes motivos. Por una parte, se fortalece la democracia al interior de los institutos políticos. Por la otra, sus miembros estarán seguros que han elegido a las mejores personas para que los represente. Finalmente, los seleccionados y potenciales triunfadores de la elección, estarán más comprometidos con los integrantes de su partido. Todos ellos elementos que seguramente influirán en su ánimo en el momento en que deban pronunciarse por alguna propuesta que se presente ante algún órgano de la administración pública o del Poder Legislativo. De esta manera, se le podrá exigir a estos personajes que

las decisiones que tomen en los asuntos de su competencia, sean en la directriz que apoye los interese de la población, reunidos en lo que en la literatura internacional se denomina desarrollo social y humano. No como actualmente nos demuestra la evidencia, que en muchos casos, las decisiones de los funcionarios públicos y de los representantes populares están en función de los intereses del grupo al que pertenecen y no al de sus votantes. Tal es el caso, de la aprobación del paquete de reformas que presentó al Poder Legislativo el presidente Enrique Peña Nieto y en particular, "la madre de todas las reformas" como se llamó popularmente a la energética. A lo que podemos añadir las disposiciones que limitan el desarrollo de las candidaturas independientes; el derecho a la información, consagrado por el artículo 6, de la Carta Magna, el derecho de petición, establecido en el artículo 8, del mismo ordenamiento jurídico y entre ellos, notablemente, la acotada libertad para ejercer los derechos de referéndum, plebiscito y consulta popular.

De lo anterior, se incide que **si logramos contar** con funcionarios públicos y representantes populares que realmente representen los intereses de la población, tendremos la oportunidad de impulsar diferentes reformas que favorezcan la democracia participativa, la transparencia, la rendición de cuentas así como diversos controles en finanzas públicas que eviten y combatan la corrupción en todos los ámbitos de la vida pública.

Pues bien, en este marco es donde se inserta el objetivo de este Primer Congreso Nacional de Finanzas Públicas "Las Finanzas Públicas y la Visión del Ciudadano": "Analizar y reflexionar colectivamente sobre las facultades jurídico-políticas de los ciudadanos de participar en el proceso de toma de decisión de los recursos públicos, como medios para construir propuestas que consideren a la persona como centro de decisiones financieras progresivas de alto contenido socio-económico, transparente y con rendición de cuentas". Concebido como "un espacio de encuentro plural y de diálogo reflexivo entre ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y cúpulas empresariales, como medio para tomar acuerdos que redirijan el rumbo de los ingresos, los egresos y la deuda pública", significó la oportunidad de abordar y debatir diferentes temas que se ubican en el campo de esta disciplina considerándola como un "fenómeno socio-cultural", de acuerdo a la escuela francesa, y con una visión multi e interdisciplinaria, transdisciplinaria, como un reflejo de la complejidad de la sociedad a donde se desarrollan.

En efecto, el método multi e interdisciplinario nos proporciona la oportunidad de explorar una rama del conocimiento hasta sus límites, pero convergiendo en una espacio o elemento determinado. Tal es el caso de las finanzas públicas, que desde la perspectiva de la escuela de pensamiento antes mencionada, concurren para su estudio las ciencias política, jurídica, administrativa, económica, la historia, la psicología, la sociología, la estadística y la filosofía. Todas ellas, aportando desde sus saberes la parte de ella que estudia los ingresos, los egresos y la deuda pública y entonces hablaremos de política financiera; derecho financiero, presupuestal, patrimonial, fiscal y administrativo; administración financiera, economía financiera, historia financiera, psicología financiera, sociología financiera, estadística financiera y filosofía financiera.

Esa es la razón por la cual, la convocatoria que al efecto se redactó se dirigió a todos los ciudadanos en su carácter de integrantes de los sectores público, privado, social y empresarial y a los profesionales de los cuerpos de conocimiento antes señalados para que desde sus visiones e instrumentos de trabajo, acudieran a formular sugerencias y propuestas sobre finanzas públicas. De esa manera, consideramos, se enriquecería las conclusiones a las que llegaran las congresistas, mismas que posteriormente serían insumos para la construcción de propuestas financiera progresivas.

Igualmente, quisimos que en este ejercicio ciudadano participaran aquellas personas que actualmente se encuentran en formación universitaria ya que su convivencia con actores de otros campos del conocimiento, especialistas en saberes disímbolos a los que le son propios y con experiencia académica o profesional, les apoyaría en la comprensión del fenómeno financiero en el que el conjunto de la población está inmerso. Por ello, se aceptaron trabajos de estudiantes de programas de maestría y de doctorado e incluso, dada la calidad de alguno de los que se sometieron a la evaluación del Comité académico, se consideró que sería un estímulo para sus autores y un impulso en sus actividades de investigación, aceptar la presentación de algunas ponencias de alumnos de nivel licenciatura pero avalados por el titular de la experiencia académica donde se ubicada el tema del trabajo en cuestión.

En este mismo escenario**,** consideramos importante que los ciudadanos se enteraran que el trabajo de algunos académicos comprende el diseño y el desarrollo de proyectos de investigación sobre finanzas públicas. Por ello, se invitó a uno de los integrantes del área de posgrado para que presentara a los asistentes su más reciente producción editorial.

Por su parte**,** la interdisciplinariedad quedó plasmada en la integración del programa de actividades. Por una parte, las 60 ponencias que se recibieron mismas que fueron evaluadas por el Comité académico, se abordaron en tres mesas de discusión que se concibieron como vertientes de búsqueda de elementos para la construcción de decisiones financieras de alto contenido socio-económico. Por la otra, se presentó un libro de texto donde se aborda un tema de finanzas públicas, desde la perspectiva económico-jurídica. Finalmente, se puso en relieve el tratamiento de cuatro temas de gran importancia nacional usando el formato de conferencias magistrales. Estos son: “Los derechos humanos y las finanzas públicas”, magistralmente desarrollado por la Dra. Mireille Roccatti Velázquez, ex Ombudsman de México, comentada por dos especialistas en esta materia y ex Ombudsman de Veracruz, la Mtra. Nohemí Quirasco Hernández y el Dr. Jorge Luis Rivera Huesca. “El sistema Nacional Anticorrupción”, por el Dr. Alberto Javier Olvera Rivera, investigador de la Universidad Veracruzana, enriquecida con los comentarios del Dr. René Mariani Ochoa. “Prospectiva gubernamental”, a cargo del Dr. Mauricio Valdés Rodríguez, ex embajador de México ante el Reino de Dinamarca y presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México, glosada por el Dr. Luis Ignacio Arbesu Verduzco, investigador del Colegio de Veracruz. Y en ese tenor, para remarcar la vinculación entre la administración pública y el objeto de estudio del Congreso, la C.P. María Elena Silvia Pabello nos comentó “El Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales y su importancia para las finanzas públicas”.

Con el tratamiento de estos temas, enriquecidos por el conocimiento, la experiencia y el compromiso de sus autores con la construcción de ciudadanía, quedó establecido el deber que tiene el Estado Mexicano en el marco de la Constitución Política del país y los tratados internacionales firmados por México, mismos que forman parte de nuestro sistema jurídico, de direccionar los recursos públicos para impulsar el desarrollo económico, social y político de la comunidad. Lo que se traduce en utilizar las finanzas públicas para promover la aplicación de los derechos humanos de tercera generación, es decir, crear empleos dignos, reforzar la seguridad pública, impulsar el desarrollo social y humano, y sobre todo, alentar la participación ciudadana en los asuntos de interés público no tan sólo ejerciendo las normas de derecho positivo y vigente, sino también, promoviendo reformas a las mismas para que amplíen su competencia y con ello, sean más incluyentes de la diversidad social.

Por la parte de las ponencias, el tema de corrupción fue abordado por especialistas del derecho, de la administración pública, de la economía así como politólogos. Aunque con visiones diferentes, dada la formación académica particular de cada uno de ellos y su experiencia profesional, estos participantes pusieron en relieve que esta actividad tiene consecuencias irreversibles en la sociedad; pues se convierte en sujeto pasivo del tráfico de influencia, el desvío de recursos públicos, la opacidad de las decisiones administrativas y sobre todo, la insuficiente rendición de cuentas, que tan sólo se ha convertido en un ejercicio burocrático y estadístico sin consecuencias efectivas para evitar, combatir y castigar este cáncer social. La gran aportación en este tema consistió en dejar establecido que la corrupción es un mal endémico y sólo se podrá erradicar con la intervención decidida de la sociedad, ya sea denunciando a los potenciales extorsionadores, evitando incentivos que los inciten a corromperse y exigiéndoles transparencia y rendición de cuentas en su actuación de servidores públicos.

Por la importancia de las aportaciones que los participantes hicieron a cada uno de los 20 temas que comprendió la convocatoria respectiva, el congreso se colocó a la vanguardia de los estudios sobre finanzas públicas en el país y un referente nacional cuando se estudien como un fenómeno socio cultural y coloquen a la persona en el centro de sus decisiones.

La idea que se mantuvo permanentemente presente entre los integrantes de la Comisión organizadora fue la de difundir lo más ampliamente posible a la comunidad nacional que la construcción de los objetivos y las metas de las finanzas en su carácter de públicas, corresponde inalienablemente al pueblo.

Sólo posteriormente, una vez que se haya establecido la dirección hacia donde deba orientarse el destino de las finanzas públicas por parte de quienes detentan la soberanía popular, es cuándo intervendrían los especialistas y técnicos de la materia, cuya actividad deberá consistir en proponer los instrumentos financieros idóneos para alcanzar los objetivos señalados por la población. Propuestas que se llevarán al seno de la Cámara de Diputados para ser ampliamente discutidas por los representantes populares, integradas en el paquete económico que envía anualmente el Ejecutivo a la Cámara de Diputados en la forma de Ley de ingresos, Presupuesto de egresos y Perspectivas económicas del año en cuestión. Sin embargo, como este órgano colegiado se integra con personas cuyos compromisos económico-políticos son diferentes a los de la ciudadanía, provoca

situaciones donde quienes dicen ser representantes del pueblo, toman decisiones contrarias a los intereses de quienes teóricamente se deben.

Por ello, nuestro interés para reforzar la idea original que sirvió de base en la estructuración de los principios financieros originados en el siglo XVIII, mismos que han sido adoptados en el transcurso de la historia, por los países más desarrollados del mundo: el principio del consentimiento del impuesto, inserto en la Declaración del Hombre y del Ciudadano, de 1789, de donde se desprende la naturaleza eminentemente ciudadana de las finanzas públicas y el principio de legalidad cuya ausencia es gravemente notaria en la vida pública.

Sea pues, este ejercicio de participación ciudadana el primero de los muchos que seguiremos impulsando con el fin de fortalecer la ciudadanización de las finanzas públicas.

La Comisión Organizadora
Xalapa-Enríquez, Veracruz, mayo de 2016.

CEREMONIA DE INAUGURACIÓN

Palabras de bienvenida a los señores congresistas

Muy buenos días a todos:

Hablar de nuestro país es hablar de un todo muy disímbolo. Tenemos un gran país lleno de materias primas de toda índole, y de oportunidades, pero con un manejo deficiente.

Aquí tenemos el mandato constitucional en que el mandante es el pueblo y el mandatario el gobierno, pero sucede que el primer mandatario está sobre el mandante e influye también en los otros poderes de la unión, como sucede en los países socialistas.

En 1929, al término del movimiento armado revolucionario, se formó el PNR y aunque ya teníamos la Constitución de 1917 este instauró su operación sobre la constitución, pero probablemente sin alternativa, pues por la incultura, el presidencialismo a ultranza es lo único que funcionaría en esas condiciones para pacificar e institucionalizar al país.

Ahora tenemos mucha más cultura y muchísima más comunicación, lo que nos lleva a un estado dividido en más de media docena de partidos, además de los locales, donde nuevamente se pone a prueba la democracia, pues como en la revolución, todos luchan POR el PODER, en lugar de luchar POR el PUEBLO.

Esto es un reto a la democracia que solo se soluciona con el imperio y aplicación de la ley.

Todo está cambiando, y falta también oír a la sociedad, ahora la sociedad habla, el avance tecnológico ha dado la comunicación a esa sociedad pasiva que no tenía forma de expresar su pensamiento, pero ya la tecnología le dio voz, y con la voz puede ser, cuando se escuche fuerte, el mando.

El filósofo chino Lao Tzu, comprendió y expuso que lo complejo esta "todo conectado" pero que lo difícil es detectarlo, por lo que para entender el futuro hay que conocer el pasado y saber de dónde venimos para saber a dónde vamos; somos lo que somos porque hicimos lo que hicimos.

La imaginación creadora es atributo indispensable, y la debe seguir la acción ejecutiva para forjar el porvenir. Por eso es tan importante esta reunión de talentos de toda la República que expresarán cómo, según la sociedad, se puede administrar mejor el desarrollo financiero del país.

Bienvenidos todos a esta fiesta ciudadana donde lo que más brilla es el saber de los participantes, y su amor por México lo que nos une en estos próximos tres días. Felicidades!

Lic. Justo Fernández Ávila

Explicación metodológica del Congreso

Lic. Américo Zúñiga Martínez, Presidente municipal constitucional del H. Ayuntamiento de Xalapa

Lic. Justo Fernández Ávila, Vicepresidente nacional del Consejo Consultivo del PACIME

Dr. Francisco Berlín Valenzuela, director de la Casa de la Cultura-Xalapa, de la SCJN

Mtro. Rafael Arias Hernández, Investigador de la Universidad Veracruzana.

Saludo a los ciudadanos que nos acompañan:

Señoras y señores congresista, representantes de los sectores público, privado y empresarial y muy especialmente, a los colegas de diferentes Instituciones de Educación Superior y entidades públicas, del país: la Universidades de Chiapas; de Sonora; Benito Juárez, de Tabasco; Benemérita de Puebla; de Hidalgo; Autónoma Metropolitana; el Instituto Tecnológico Autónomo de México; el Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales de la Secretaría de la Función Pública; la Secretaría de Energía, el Instituto de Administración Pública del estado de México, además del Colegio de Veracruz y por puesto, nuestra Alma Mater, la Universidad Veracruzana

Como estudioso de las finanzas públicas pero sobre todo, como ciudadano, estoy gratamente impresionado por la gran respuesta a la convocatoria que integrantes del Parlamento Ciudadano de México y el Parlamento Ciudadano de Veracruz, formularon a los integrantes de la sociedad civil, la comunidad universitaria y los sectores público y empresarial, para que reunidos en un espacio adecuado se abordaran diferentes temas que se ubican en el área del conocimiento de las finanzas públicas. También consideramos muy importante para su enriquecimiento, que el abordaje de los mismos, se realizara desde la visión de diferentes saberes y sobre todo**,** que participara activamente el ciudadano, principal, pero a su vez, olvidado sujeto y objeto, de las decisiones financieras públicas.

Con el fin de cumplir con ese objetivo, nos ubicamos en el marco de la escuela francesa de las finanzas públicas y utilizamos el método de estudio multi e interdisciplinario, que la misma propone para su estudio. Incluso, hicimos nuestros sus postulados de “Instrumento de redistribución de la riqueza nacional; medios para impulsar cambios sociales, equilibrios sociales y la justicia social”; al considerar el individuo como centro de las decisiones de los ingresos y los egresos públicos.

Este escenario aperturó la oportunidad para que profesionales del derecho, de la administración, la economía, la sociología, la contabilidad, y la política, además de integrantes del sector empresarial y representantes del sector público, presentaran sus visiones y propuestas, estructuradas en una ponencia sobre alguno de los 20 temas que comprendió la convocatoria pública que para tal efecto se difundió por diferentes medios masivos de comunicación. De las cuales, por razones de tiempo, sólo 40 de ellas se expondrán en este evento, agrupadas en 3 mesas de discusión que reflejan los ejes principales del mismo. Pero que sí serán incluidas en el texto de la Memoria respectiva, que en el futuro próximo presentaremos a la consideración de la comunidad local y nacional.

Por otra parte, con el fin de enriquecer aún más el contenido de la temática del Congreso, se invitó a 5 destacados especialistas en la materia para que nos compartieran sus criterios y propuestas en esta disciplina y además, contáramos con la oportunidad de hacer un ejercicio de reflexión, por medio de la voz de ciudadanos con gran experiencia y compromiso social; de allí las cinco conferencias magistrales y sus comentarios respectivos que escucharemos durante el desarrollo del mismo.

Igualmente, como el evento fue concebido como un espacio de aportaciones ciudadanas a la disciplina, quisimos proveernos del conocimiento generado en la comunidad universitaria y un ejemplo de ello, es la presentación que se hará en este marco, de un libro de texto que comprende valiosas reflexiones sobre un tema de propio de finanzas públicas.

Consideramos que los resultados de este esfuerzo ciudadano, cuyos insumos integran el programa general de actividades, hacen que el Congreso se ubique a la vanguardia del estudio de las finanzas públicas en México y lo convierte en un referente nacional:

- Primeramente porque el estudio de las finanzas públicas se hace desde la “Visión del ciudadano”, sujeto pasivo de la relación financiera; y no desde la perspectiva del Estado (sujeto activo) de la misma;
- Igualmente, porque se abordarán temas de gran trascendencia en los horizontes nacional e internacional, como es la vinculación de las finanzas públicas con los derechos humanos.
- Finalmente, porque abonaremos la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción, como un medio para fortalecer la democracia en México.

Sean ustedes bienvenidos. Muchas gracias

Dr. Julio César Sosa Miros
Presidente del Parlamento Ciudadano de Veracruz
Investigador de la Universidad Veracruzana

MESAS DE TRABAJO

MESA 1

Patrimonio indígena: la creación de una economía social y solidaria a partir de organizar una riqueza olvidada

Adaena Fernández Rivera[1]

Resumen

Hablar de pobreza pareciera que está de moda y es que a decir verdad, siempre lo ha estado. Múltiples disciplinas han abordado el tema desde sus diversos puntos de vista, cada una de ellas por supuesto, estableciendo nuevos paradigmas en cuanto al tratamiento que se debe de dar a dicho problema. El presente trabajo plantea el interés por descubrir y analizar cuál es la verdadera intención de utilizar el escenario de una comunidad autóctona totonaca del norte de nuestra entidad federativa -como es el caso de la zona arqueológica del Tajín-, para realizar lo que se ha llamado **"Cumbre Tajín".**

Se pretende identificar cuál es la concepción de pobreza del pueblo autóctono y cuál, la de aquellos que se esfuerzan en montar un espectáculo alrededor de toda una cultura ancestral, con el objetivo de beneficiar económica y socialmente a un pueblo al que desconocen –y el que no se sabe si les importa- porque no se han dado a la tarea de realizar una investigación social seria y congruentemente cercana, que tenga una relación con la realidad del totonaca. Las preguntas entonces a responder son: ¿quién se beneficia con este tipo de festivales? ¿Quién se ha adjudicado el patrimonio del pueblo totonaco? Y finalmente, ¿quién se los otorgó?

Palabras clave: Patrimonio Indígena, Pobreza, Cumbre Tajín, Totonacapa.

I. Introducción

¿Sufre más el que espera siempre que aquél que nunca esperó?
¿Por qué en las épocas oscuras se escribe con tinta invisible?
(P. Neruda)

Deseo ubicarme dentro del contexto de pobreza haciendo alusión a ciertos grupos minoritarios; aquellos que hace algunos siglos representaron la gloria de nuestro país y que en el presente han sido disminuidos y también dolorosamente segregados: las comunidades indígenas de la región del Totonacapan de nuestra entidad federativa.

Se han elaborado desde los distintos niveles de gobierno, estrategias prometedoras para atacar de lleno el fenómeno y se han aplicado con éxito –cuando menos en papel así parece- dichas medidas; haciendo aparecer a los hacedores de éstas, como los "mesías" de aquellos más desprotegidos.

El presente trabajo plantea el interés por descubrir y analizar cuál es la verdadera intención de utilizar el escenario de una comunidad autóctona totonaca,

[1] Maestra en comunicación y candidata a Doctora por la Universidad Veracruzana. Actualmente Docente Universitaria.

del norte de nuestra entidad federativa, por parte de los encargados de la administración pública de la misma entidad para realizar "Cumbre Tajín. ¿Es con afán de ayudar, de proveer de recursos a los habitantes de esa zona o cuál es el verdadero motivador de realizarla año tras año? Angus Deaton (2015) comenta que: *"la verdadera fuente de la prosperidad no es la tierra ni los recursos naturales que un día podrían extinguirse, sino las personas"* (pág. 274)[2]. ¿El gobierno, conoce a las personas?, ¿realmente sabe de sus necesidades, deseos, angustias?

Esta región posee un enorme patrimonio cultural, natural e histórico; se puede admirar toda la riqueza plasmada en sus monumentos representativos de una cultura ancestral, que sirven de escenario para la llamada "Cumbre Tajín", la cual se utiliza como escaparate para demostraciones alejadas de lo real y auténtico de la cultura totonaca.

Se desea ser la "mirada" que observa a las demás miradas; las miradas del hombre, mujer, anciano, niño totonaco, que como lo refiere Malouf (2001)[3], no toma conciencia de lo que es, sino que lo va adquiriendo paso a paso.

La concepción de la pobreza, de su pobreza, se puede descubrir en su discurso; tomando éste como un conjunto de elementos incrustados en la esencia misma del indígena; no como una instancia aleatoria, sino como una forma de vida arraigada por la sociedad, que a diferencia de su identidad *per se*, los ha obligado a aceptar una manera de vivir para hacerlos diferentes de esa misma sociedad que paradójicamente, los estimula a adaptarse a un estilo de vida impropios con el pretexto de "integrarlos" a la edad moderna que por supuesto, les es totalmente ajena por no corresponder, ni remotamente a lo que ellos son.

Considero que no, no podemos ser iguales. Para mi representa desbaratar, eliminar, deshonrar toda una cultura, que para muchos, es mística, apoteótica y única. ¿Cómo conciben su pobreza? de manera tergiversada. Su mayor pobreza radica en que están perdiendo lo más rico que poseen: su propia identidad que se liga perversamente a la carencia de capacidad de elección… esto origina preguntarme: ¿por qué en una inmensa riqueza se puede ser tan pobre?...

> En vista de la gravedad de las consecuencias de las diferencias entre riqueza y pobreza que observamos en el mundo, ¿cómo hace la mayor parte de nosotros para llevar una vida sin esperanza? ¿La ausencia de reflexión ética se debe a una falta de empatía, a una especie de ceguera moral y de egocentrismo supremo que aflige y extravía nuestro modo de pensar y actuar? ¿O existe otra explicación que lleva a una visión menos negativa de nuestra sicología y de nuestros valores? (Sen, 2001:2002)[4]

"…Soy lo que me enseñó mi padre; el que no quiere a su Patria no quiere a su madre; soy América Latina un pueblo sin piernas pero que camina. Tú no puedes comprar el viento, tú no puedes comprar el sol, tú no puedes comprar la lluvia, tú no puedes comprar el calor…" ***(Calle 13)***

Veracruz de Ignacio de la Llave tiene una extensión de 71,826 kilómetros cuadrados (Km2), ocupa el lugar 11 a nivel nacional por ser de las entidades más

[2] Deaton, A. (2015) *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. México, FCE.
[3] Maalouf, A., (2001). Identidades asesinas. Alianza Editorial.
[4] Sen, A.K., (2002) *Globalmente resignados*. *Il Sole 24 Ore*. Vol. 4 No. 6, primer semestre 2002. pp. 222 - 226

grandes de la República Mexicana, cuenta con 720 km de litorales, lo que representa el 6.0% del total nacional. Sus 212 municipios se alojan en una diversidad de clima, fauna, flora y lenguas. Estado rico en cultura, sobresale la cantidad significativa de litorales que aumenta su riqueza por la cantidad de productos marinos con lo que cuenta.

Sin temor a equivocarme, Veracruz puede ser la envidia de otras entidades federativas que no cuentan con todo el patrimonio que éste posee. Parte de esa riqueza la conforman sus comunidades indígenas que baste decir, aún permanecen como tal. En México hay 107 municipios cuyo monto de población hablante de lengua indígena supera los 15 mil habitantes. En estos municipios residen 3 millones 093 mil 138 hablantes que constituyen 44.7% del total de la población de 3 años y más que habla lengua indígena; en Veracruz existen ocho.

> Después del náhuatl, la totonaca es la segunda más importante en Veracruz, según el número de sus hablantes, asentados en el norte del Estado, aproximadamente 15 municipios, en la parte baja y alta del Distrito de Papantla. Existe un grupo menor que habita en el centro, en la zona de Misantla y Xalapa, entre los Municipios de Yecuatla, Chiconquiaco, Landero y Coss, Miahuatlán, Acatlán, Naolinco, Tonayán y Coacoatzintla; integrado por unos 500 hablantes o recordantes que aún conservan esta otra lengua totonaca, con riesgo a extinguirse debido a los escasos contactos lingüísticos y culturales con el grupo étnico totonaca mayoritaria.[5]

II. ¿Dónde nos encontramos?

> ***Pensar, ni consuela ni hace feliz. Pensar se arrastra lánguidamente como una perversión; pensar se repite con aplicación sobre un teatro, pensar se hecha de golpe fuera del cubilete de los dados. Y cuando el azar, el teatro y la perversión entran en resonancia, cuando el azar quiere que entre los tres haya esta resonancia, entonces el pensamiento es un trance, y entonces vale la pena pensar.*** ***(Michel Foucault)***

Existe una razón primordial por la que deseo incursionar en este tema; me arriesgo sí, a decir cosas que tal vez no gusten a muchos, sobre todo porque verdaderamente deseo que se conserven nuestras comunidades indígenas; creo fehacientemente que es importante voltear a verlas. Mi familia materna pertenece a una comunidad indígena con ascendencia totonaca y, aunque no hablo su lengua, me siento parte –además orgullosa- de ella. Por ello la segunda pregunta que deseo responder ante la problemática planteada es: ¿por qué los seres humanos, especialmente en nuestro país, no somos tan iguales?

Veracruz ocupa la quinta posición en pobreza y con municipios con la más alta marginación, pero esto se agrava considerando que fue la Entidad Federativa que ocupó el segundo lugar en aumento de ésta al terminar el año 2010 -al final del sexenio de Fidel Herrera-, después del Estado de México. Es decir, Veracruz para este año, 2016, se localiza en el quinto lugar según análisis del IDH, después de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Michoacán; todas estas entidades ubicadas en el

[5] *Lenguas Indígenas que se hablan en Veracruz*. [en línea] http://portal.veracruz.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/AVELI/SERVICIOS/LENGUAS_INDIGENAS/RESUMEN%20LENGUAS%20IND%25CDGENAS.PDF. Recuperado el día 12 de marzo, 2015.

grupo de nivel Bajo según PNUD[6]. En Veracruz no se logra un acceso pleno a la educación, a la salud y al ingreso.

El Fondo Regional (FONREGION):

> Instituido para el Ejercicio Fiscal 2007 con el objetivo de "apoyar a las diez entidades federativas con menor índice de Desarrollo Humano (IDH) respecto del índice nacional, a través de programas y/o proyectos de inversión destinados a mantener e incrementar el capital físico, la capacidad productiva, o ambos, así como para impulsar el desarrollo regional equilibrado mediante infraestructura pública y su equipamiento"[7]

Dicho fondo ha aumentado 2.6 veces en términos reales entre 2007 y 2015, al pasar de 2,306 a 6,001 millones de pesos[8] (a precios de 2010), con una distribución relativamente estable entre las entidades federativas (Veracruz recibió el 7.0% en el 2015). Se busca reducir la pobreza y la desigualdad y dicho Fondo se basa en los ***datos que cada entidad federativa coloque en su página oficial de internet***, l***os cuales en la mayoría de ellas no se encuentra***; evento que origina que los recursos no se dirijan a las regiones o grupos que más los necesitan; al contrario, muchos proyectos se realizaron en capitales estatales o municipios con IDH alto, dejando de lado a municipios con IDH bajo. Chiapas, Michoacán, **Veracruz** y Zacatecas asignaron entre 26.5 y 52.6% de los recursos a sus municipios de alto y muy alto desarrollo. Todo esto se agrava por la falta de transparencia en los procesos en la asignación de los recursos.

Entidad	Transparencia en la información del FONREGION		
	2012	2013	2014
Chiapas	--	Sí	--
Guanajuato	--	--	--
Guerrero	--	--	Sí*
Hidalgo	--	--	--
Michoacán	--	Sí	--
Nayarit	--	Sí	--
Oaxaca	--	--	--
San Luis Potosí	--	--	Sí
Veracruz	Sí	Sí	--
Zacatecas	--	Sí	--

¿Qué hace falta, qué se hace o qué se ha dejado de hacer? El boletín del PNUD (2015)[9] dice: *"*El primer punto relevante es la falta de transparencia en el uso de los recursos. Contar con información clara y de fácil acceso es fundamental para evaluar el uso de los recursos públicos de forma adecuada y oportuna*".*

[6] Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance continuo, diferencias persistentes. Marzo 2015.
[7] http://www.sedesol.gob.mx/. Recuperado 12/03/2016
[8] 9.3% del gasto programado para PROSPERA en el mismo año.
[9] Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015.Avance continuo, diferencias persistentes.

Existe inconsistencia entre los recursos, la seriedad y conocimiento con que se asignan y la falta de interés por erradicar la pobreza y fomentar la igualdad.
Veracruz, como ya lo referimos, es la séptima entidad federativa con mayor número de indígenas en la República Mexicana; los programas actuales diseñados para apoyar y desarrollar sus finanzas han resultado ineficientes y/o inconvenientes; los rubros de salud y educación son dos aspectos cruciales para su desarrollo, los accesos a los servicios son difíciles; aunado a que en cuanto al nivel de la población se refiere, las mujeres son las que tienen menores niveles de estudio frente a los hombres y son las que en la mayoría, representan el sostén de la familia.

> Para los pueblos indígenas, en todo el mundo, el derecho a la educación se revela como un medio para salir de la exclusión y discriminación a la que han sido expuestos durante años y también como el instrumento mediante el cual se mantienen, disfrutan y respetan las culturas, idiomas, tradiciones y conocimientos. (Stavenhagen, 2012:98)[10]

III. Patrimonio… ¿de quién?

Hace rato ya, que en México en materia de comunidades indígenas se "busca" la igualdad de género, se tratan de solucionar problemas de salud, de analfabetismo, de hambre y marginación, sin hasta el momento otorgar soluciones eficaces y reales. Somos todos ciudadanos de un mismo país, nuestra Carta Magna así lo estipula, ¿por qué entonces la desigualdad evidente entre los diferentes sectores de la sociedad?

Pero detengámonos un poco y hablemos de la región del Totonacapan que nos ocupa en esta ocasión y sobre la cual, se centra todo mi trabajo de investigación. Como ya referenciamos, el totonaca es la segunda lengua en importancia en nuestra entidad federativa por el número de hablantes; pero si tenemos que subrayar algo, es la inmensa riqueza que ésta región posee y la riqueza que también genera.
El artículo 27 de nuestra Carta Magna refiere:

> *"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".*[11]

Para explicar más el punto que deseo subrayar, debemos revisar el capítulo II de la Ley número 698 referida a los bienes de Dominio Público, la cual en su Capítulo 8º y 9º, dice:

> *Los bienes de dominio público son inalienables e imprescriptibles y* ***no podrán ser objeto de hipoteca, ni reportar en provecho de persona alguna, derechos de uso, usufructo, habitación o servidumbre pasiva en los términos del derecho común. […]*** *(Cap. III)* ***Son bienes de uso común: los monumentos históricos y artísticos, así como las construcciones levantadas por el Gobierno del Estado en lugares públicos, para ornato o comodidad de quienes los visita.***[12]

[10] Stavenhagen, R., (2012). *Los pueblos indígenas y sus derechos*. México, UNESCO.
[11] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
[12] Ley de Bienes del Estado de Veracruz. Subprocuraduría de Legislación y Consulta Departamento de Legislación.

Verdaderamente somos incongruentes; se hacen leyes para provecho particular o por citar un lugar común, “para violarlas”. Caso específico y óptimo para lo que trato: **la Cumbre Tajín**, la cual se realizó del 19 al 21 de marzo y que se desarrolló en el Parque Temático Takilhsukut, *la ciudad sagrada de El Tajín y la ciudad de Papantla, "tierra de Dioses, leyenda y tradición" (2013)*[13].

Cumbre Tajín y el renacimiento del ser… (Eslogan de la versión 2013) ¿Qué ser?, ¿somos?, si somos, ¿qué somos? Según Salomón Bazbaz, director de esta cumbre, se esperan trescientos mil visitantes en esta versión 2016 denominada: ***Bajo la protección de las estrellas***, y mínimo ingresarán por concepto de entrada al parque temático, doscientos millones de pesos; sin contar los ingresos por pago de derecho de piso de los diversos comerciantes que ofrecerán sus productos artesanos en el centro de la ciudad de Papantla. Haciendo un estimado, los ingresos por dichos conceptos en su totalidad, podrían ser de hasta seiscientos millones de pesos en sólo cinco días.

Veracruz es la tercera entidad con mayor deuda pública del país, con más de 45 mil 879.8 millones de pesos al cierre de 2015, según lo reportado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con todo y ello, enmarca un festival que logró posicionarse entre el gusto del turismo nacional e internacional.

Revisemos el Capítulo II del Registro Patrimonial de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008, la cual emite:

> ***Artículo 23.-*** *Los entes públicos deberán registrar en su contabilidad los bienes muebles e inmuebles siguientes:*
>
> *I. Los inmuebles destinados a un servicio público conforme a la normativa aplicable;* ***excepto los considerados como monumentos arqueológicos, artísticos o históricos conforme a la Ley de la materia […]***

Es decir, éstos no son motivo de pago de impuestos, por lo cual lo que se ingresa es libre de todo gravamen.

En comparación de festivales anteriores (como ejemplo: 48 millones de pesos; 39 de ellos aportados por el Gobierno de Veracruz, y 9 millones por el gobierno federal en el 2013) donde se invertían 12 millones de pesos para la realización de "Cumbre Tajín"; en este 2016 solamente se invertirán 8 millones de pesos. El secretario de turismo en la entidad veracruzana, Harry Grappa Guzmán, reiteró como en otras ocasiones que por la situación económica actual, se tuvo que hacer un festival más "austero".

> Ante la crisis económica nacional, -justificó el Secretario de Turismo de Duarte, Harry Grappa Guzmán-, el evento a desarrollarse en la primavera de este 2016 sólo durará tres días. Antes la duración de este evento era de una semana.
>
> Grappa Guzmán dijo en rueda de prensa que está festividad, así como las actividades del Parque Takilhsukut solamente tendrán una inversión de entre 16 y 17 millones de pesos, cuando dicha actividad contaba con inversiones cercanas a los 40 millones de pesos.[14]

Harry Grappa negó que ante esta situación, "Cumbre Tajín" esté en riesgo que deje de realizarse, ya que la cultura totonaca mediante este evento, sigue muy

---

[13] http://www.oem.com.mx

[14] http://www.proceso.com.mx/431276/por-crisis-economica-recorta-javier-duarte-presupuesto-a-cumbre-tajin-y-otras-fiestas. Recuperado 15 de marzo, 2016.

viva y la gente lo disfruta. Responsabilizó al gobierno federal por no haber entregado 25 millones de pesos que habrían sido autorizados para dicho evento. Sin embargo, la Cumbre Tajín en años anteriores siempre tuvo un presupuesto asignado por el Gobierno del estado, junto con empresas patrocinadoras y con ganancias que deberían haber servido como colchón para los gastos del siguiente año.

Conocemos entonces, lo que las fuentes oficiales nos dan a conocer, pero para efectos de nuestro quehacer, eso no basta; más aún, eso no es lo que necesitamos y mucho menos, lo que queremos. Desde el año 2012, la Organización Unión Indigenista de Desarrollo Solidario (UNIDOS) está convocando a la ciudadanía a que conozca "el verdadero rostro del Tajín y su historia", para que sepan que "se explota y margina la identidad de las culturas para riqueza de unos cuántos"[15]

Arqueólogos, investigadores e historiadores han criticado que se lleve a cabo un evento de esta naturaleza en una zona arqueológica, el cual viola "por usar con fines comerciales un espacio de propiedad nacional y de uso social". Diversas leyes, entre ellas el acuerdo del 30 de octubre de 1977 (modificado en 1986) prohíbe la utilización de zonas prehispánicas y museos para eventos diferentes a su naturaleza.

Es importante resaltar aquí quién o quienes se oponen a eventos en lugares prehispánicos importantes como el Tajín: arqueólogos, investigadores, historiadores; pero, ¿qué hay de los residentes? ¿Qué hay de las comunidades indígenas asentadas desde hace siglos en ese lugar? Porque no sólo es propio a un grupo de personas que sabe –por academia- la riqueza imperante en la zona; los pobladores reconocen su legado histórico y cultural, el cual les ha pertenecido hace muchos años ya, entonces, ¿qué pasa?

> Tenemos una ciudadanía frágil no sólo por los altos índices de pobreza, sino también por toda una historia del sistema político que no está orientado en ningún sentido a crear ciudadanía […] La ciudadanía de baja intensidad, la que está sometida a condiciones de pobreza, suele caer en situaciones de impotencia, como una expresión subjetiva que consiste en sentirse no sólo explotado y excluido en lo económico, sino además humillado y despreciado. (Aziz; Alonso, 2009:107-108)[16]

Lo que reviste a toda la comunidad totonaca es que la estamos obligando a ser menos "ella", a querer convertirlos en otros que no son y, al parecer, al dejar atrás aspectos como su lengua, vestimenta y costumbres, sienten que están más identificados con la "sociedad actual", la misma que les exprime, utiliza y pormenoriza lacerantemente.

El discurso que escuchamos es distinto; el ex alcalde de Papantla Jesús Cienfuegos Meraz en su momento comentó:

> *-Cumbre Tajín "representa un negocio redondo para todos los habitantes de esta región norveracruzana, "la inversión que hacemos ha permitido en los últimos dos años atraer una inversión privada, pues se requiere infraestructura turística, la construcción de cinco hoteles en la zona, con más de 120 millones de pesos, impulsando el desarrollo cultural y artístico, pero también estamos generando empleos y logrando*

[15] Historiador Felipe I. Echenique March, Revista Proceso 20/1/2013

[16] Aziz Nasif, A., Alonso, J. (2009). *México, una democracia vulnerada.* Edit. CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.

inversiones importantes en esta región norte del Estado, además de ser un detonante económico para los pueblos indígenas, y Papantla como Pueblo Mágico estará realizando diversas actividades en forma gratuita".[17]

El actual alcalde, Marcos Romero Sánchez dice amén de la edición número XVII de Cumbre Tajín:

-Debemos lograr que Cumbre Tajín sea un festival de referencia tanto en México como en el extranjero, Cumbre Tajín se ha ganado el reconocimiento porque respeta los derechos internacionales de los pueblos indígenas, además se ha consolidado como institución novedosa creada y desarrollada por el pueblo totonaca para preservar su cultura y tradiciones.[18]

El licenciado Librado García Jiménez me comenta en relación a la cumbre:

"…dime, ¿cuánto es el 30% de quinientos millones de pesos, o de doscientos? – ciento cincuenta o sesenta; ¿sabes cuánto es lo que en realidad ven los estudiantes voladores o cuánto se destina a la Casa de los abuelos (Kantiyán)? Pregúntale a los ex alcaldes, o a Marcos Romero, ellos te lo dirán […] Se les obliga a los artesanos a vender sus productos en la zona centro de Papantla, no donde ellos deciden y el precio lo estipula el Municipio. De estas ventas se paga una cuota… por eso los comerciantes establecidos no abren casi en estos días… los papantecos no nos sentimos a gusto con tanta gente" [19]

Bien, concebir un estadio no es sencillo; tampoco hemos integrado al cien por ciento al indígena en nuestra sociedad, porque además, ellos pertenecen a una comunidad que difiere en su concepción más clara y precisa de lo que a sociedad se refiere; no son lo mismo y por consecuencia, no se perciben de la misma manera. Según palabras de Tönnies:

> Comunidad es lo antiguo y sociedad lo nuevo, como cosa y nombre. […] comunidad es la vida en común duradera y auténtica; sociedad es sólo una vida en común pasajera y aparente. Con ello coincide el que la comunidad deba ser entendida a modo de organismo vivo, y la sociedad como agregado y artefacto mecánico. (Tonnies, 1987:1*)* [20]

…Tal vez nuestras muestras de apoyo a las comunidades indígenas son sólo la intención buena de estar con el débil; pero nadie se interesa o avoca por conocer la realidad en materia presupuestaria o en materia de patrimonio. -*"Son los dineros del Estado y no tengo acceso a él de modo que se arreglen ellos"*- me comentó mi vecina, que además trabaja en Contraloría. ¿Sus dineros? No son sus dineros; es mi dinero, contribuyo de manera real con mis impuestos. Yo al igual que cualquier ciudadano, sea indígena o no, tenemos derechos y obligaciones; derecho a saber qué y cómo se reparten los ingresos.

Actuar libremente representa proyectar un valor o valores y también rechazarlos. Cuando el hombre actúa sin libertad, sus acciones se mueven de acuerdo a otros factores, reflejos, presiones externas; totalmente desmoralizado. Resulta más fácil entonces, actuar sin libertad porque el ser libre no es sencillo,

---

[17] http://www.oem.com.mx
[18] http://www.papantlaalmomento.com/2016/03/19/javier-duarte-inaugura-la-cumbre-tajin-2016/
[19] Licenciado en economía por la UV, profesor de bachillerato, y miembro de UNIDOS.
[20] Tönnies, F., (1987). *Comunidad y sociedad*. Buenos Aires.

demanda una serie de compromisos y fidelidad a cierta idiosincrasia; aspectos que se contraponen totalmente a la lucha por el poder, a manipulaciones ajenas, al súper ego y a prácticas corruptas y monopólicas.

> Somos iguales pero también somos diferentes; éste es un aserto clave actualmente que se traduce en la apelación a ciudadanías diferenciadas y que se expresa en la expansión del horizonte normativo de la ciudanía. (Cunill Grau, 2006:167)[21]

¿Cuáles son las razones para que hayamos olvidado por lo que hemos pasado?

La esperanza, comentaba yo con amigos hace pocos días, es la certeza de un evento futuro que se fragua en el presente; el problema consiste en que también la esperanza se encuentra adormecida, sin fuerzas para reconquistar la esencia misma de su existir y que con el paso de los días se debilita cada vez más, cayendo en un letargo ignominioso y sin vísperas de una recuperación inmediata.

Dentro de un artículo de Rentería[22] existen datos interesantes en lo que respecta a qué piensa la mayoría de ciudadanos de esa "sociedad" -a la cual pertenecemos-, y es referente a una investigación realizada por Miguel Székely en la cual el 43% de los mexicanos dice que los indígenas siempre van a estar limitados socialmente por sus características raciales y, uno de cada tres individuos opina que para que éstos salgan del rezago en el que se encuentran deben dejar de comportarse como indígenas.

> Del mismo modo, también las sociedades deberían asumir las múltiples pertenencias que han forjado su identidad a lo largo de la Historia, y que aún siguen configurándola; deberían hacer un esfuerzo para mostrar, a través de símbolos visibles, que asumen su diversidad, de manera que cada ciudadano pueda identificarse con lo que ve a su alrededor, pueda reconocerse en la imagen del país en que vive y se sienta movido a implicarse en él en vez de quedarse, como tantas veces sucede, como un espectador inquieto y en ocasiones hostil. (Maalouf: 2001:170)[23]

> *…Por otro lado los procesos se han mejorado, no únicamente los artísticos y de espectáculo, sino los* ***procesos sociales****, es importante para las* ***comunidades*** *invitarlos una vez al año a mostrar su arte a Cumbre Tajín, esto crea una ventana muy importante".* (Bazbaz)[24]

¡Cuánta razón tiene Amin Maalouf al decir que somos espectadores quietos y hostiles! Las instituciones en nuestro país adquieren una postura cómoda y demagógica, y como siempre pasa todo se versa en futuro: impulsará, buscará, se apoyarán, será… ¿hace cuánto tiempo se viene escuchando lo mismo? Queremos

---

[21] Cunill Grau N. (2006). *Una visión sobre América Latina.* En Isunza Vera, Ernesto; J. Olvera Alberto (Coord.) Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social – Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Edit. CIESAS – Universidad Veracruzana – Miguel Ángel Porrúa.

[22] Rentería de Jesús A., E. (2012) *El Extranjero: Pobreza indígena*. [En línea] Disponible. http://elextranjero.com.mx/wordpress/?p=2788. Recuperado 12 de marzo, 2013.

[23] Maalouf, A. (2001). Identidades asesinas. Alianza Editorial.

[24] Salomón Bazbaz, Director de la Cumbre. Entrevista realizada por la Jornada, febrero 23, 2013

saber cuánto, dónde y cómo. Un discurso se realiza en papel pero la realidad está en el lugar, en las comunidades de mayor pobreza, que baste decir, tenemos muchas, como ejemplo la que nos ocupa: la comunidad totonaca.

IV. Reflexiones y recomendaciones finales

> *En verdad los indios de México nunca han sido los indios de México. Son pueblos que han tenido nombres precisos desde el siglo XV hasta nuestros días (o, debemos decir: desde muchos siglos antes del siglo XV hasta nuestros días): son purépechas, tzotziles, chinantecos, mayas, nahuas, tojolabales, mazatecos, rarámuris, tenek, bibizá, ayuk, ódames, seris, mayos, yaquis, kiliwas, mazahuas, tantos otros. El concepto 'indio' sigue ocultando a esos pueblos, sigue siendo una señal que recuerda la negación de su existencia.* (Montemayor, 2008:32)[25]

Los grupos indígenas conciben a la pobreza de manera equívoca por las condiciones que han vivido siempre, pero además, es a través de la incorrecta asignación de apoyos económicos por parte del gobierno a éstos que se ha arraigado el sentimiento de "desprotegidos", dando origen la aceptación y conveniencia de ambas partes. El indígena se aprovecha de su estado apoyando el tratamiento de que son objeto ante la indiferencia descarada de los encargados de la administración pública, mismos que son cómplices del aparato burocrático para evitar un cambio real de éstas comunidades.

Por supuesto que la anterior aseveración corresponde a un ejercicio de abstracción en referencia a dar la argumentación necesaria de una tesis que defiendo; no es sencillo poner en papel la afirmación que acabo de hacer, y su relevancia radica en que me atrevo a decir lo que todos "vemos" pero que no decimos por no convenir a nuestro devenir social o a nuestra supuesta identidad contemporánea.

> *El logro del bienestar de una persona puede considerarse como una evaluación del "bienestar" del estado del ser de la persona (en vez de digamos, el bien de su contribución al país o de su éxito para lograr sus metas generales). El ejercicio, entonces, es el de evaluar los elementos constitutivos del ser de una persona vistos desde la perspectiva de su propio bienestar personal*. (Sen, 1996:62)

Pero necesariamente ese futuro estará permeado por las decisiones que se tomen hoy; ocultar los problemas no es el camino, minimizarlos menos; las comunidades indígenas están desapareciendo, desaparecen porque están siendo excluidas y obligadas a mutar en otra cosa que no les es propia. Por supuesto que para ellas es cómodo aceptar ayuda paternalista aunque eso origine borrar su historicidad y esencia.

"Lo que antes reverenciábamos y adjetivábamos como nuestra identidad, se convirtió en motivo de lucro, que obviamente entra al bolsillo de aquellos que no la comparten… Bajo el suelo del Centro Takilhzukut, se encuentra

[25] Montemayor, Carlos (2008). *Los pueblos indios de México: evolución histórica de su concepto y realidad social.* México: Random House Mondadori.

toda una ciudad prehispánica de la misma cultura, la cual está siendo lacerada, desgastada y depauperada por el tratamiento ejercido…"[26]

Desde la mirada etnográfica he percibido que para muchos ciudadanos socialmente adaptados e integrados a este mundo globalizado, resulta molesto compartir el espacio con personas de ascendencia indígena, más aún cuando éstas viven su identidad en pleno; no así, cuando se trata de aprovechar los recursos o el patrimonio que les corresponde. Que casi la mitad de la población mexicana opine que los indígenas no dejarán la pobreza por sus características raciales, es auténticamente excluyente y racista y por consecuencia paradójico ante el trato que muchos de nuestros conciudadanos reciben en otros países. Thomas Browne escribió en 1643, "el mundo… no es una fonda, sino un hospital: podemos aprender a vivir felices es un lugar lleno de gente que sufre, si no pensamos en todos los desgraciados que nos rodean".

> El enfoque de **la exclusión social** puede entenderse entonces como un esfuerzo por centrar el análisis en las situaciones de vulnerabilidad que puede desencadenar procesos, sincrónicos y/o diacrónicos, de acumulación de desventajas. Las implicaciones para la lógica pública son igualmente trascendentes, en la medida en que llaman a poner el foco de atención sobre situaciones de riesgo antes que en los resultados, y a desarrollar un abordaje más holístico (o multidimensional) y preventivo. El concepto de exclusión social se mantiene como un referente potencial para describir una situación en la cual el entrampamiento en estos círculos de desventajas podría conducir a un quiebre o fractura del lazo social. (Saraví, 2011:93)

¿Qué nos deja?

> ***Las cosas importantes desde el punto de vista de la ciencia formal, se encuentra en manos del "proletariado intelectual de investigación; individuos que son científicos por ganarse la vida, más que por vocación, que son insuficientemente críticos y están pobremente instruidos" (Víctor Hugo)***

Ayala Espino refiere:[27]

Cuando la sociedad acepta que una ley rara vez se cumple, se origina que:

- No se mejore la información disponible para que se cumpla la ley,
- Prospere el oportunismo económico de los agentes, el cual se expresa en incentivos para violar las leyes;
- No surjan incentivos para que los agentes emprendan reformas jurídicas que generen instituciones eficientes para mejorar la condición económica.

> El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, la intolerancia y el exceso de intervención de los estados represivos (Sen, 2000:19)[28]

---

[26] Venancio González Simbrón. Maestro del CECYTEV. Defensor del Centro Ceremonial y la preservación de la cultura totonaca.

[27] Ayala Espino, José. (2003) *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar.* México, FCE. pp 103.

[28] Sen, K. A., (2000) *Desarrollo y libertad.* México, Edit. Planeta. pp. 19

Se puede concluir que existen tres tipos de pobreza:

- De Alimentación
- De Capacidades y
- De Patrimonio; pero la pobreza que más lacera a las comunidades indígenas no es la escasez de ingreso, sino la falta de libertad de elección y de una percepción errónea de su propia escasez.

A la fecha en la región del totonocapan se han realizado 17 Cumbres Tajín, sin que hasta el momento éstas repercutan en beneficio de las comunidades indígenas.

En la situación de pobreza lacerante es imperativo voltear a una visión de economía social solidaria en las comunidades indígenas del totonacapan, como estrategia de fortalecimiento a la economía local, para redimensionar aquella riqueza olvidada que puede convertirse en detonante de mejoramiento de las condiciones de pobreza que prevalecen actualmente, por las razones anteriormente planteadas.

En este sentido es necesario impulsar un esquema de economía solidaria y social que permita el agrupamiento de las comunidades en relación a productos cuya producción dependa de la fortaleza del agrupamiento para entrar a la cadena de valor, así como el detonante de las finanzas solidarias para crear mecanismos de fortalecimiento de los productores.

1. Agrupamiento en torno a un producto: vainilla (crear la cadena productiva a partir del agrupamiento de productores).
2. Agrupamiento en torno a un proceso de finanzas solidarias para apoyar a los productores de cítricos, plantas medicinales y el ecoturismo.

Angus Deaton (2015) menciona: *"Necesitamos permitir que los pobres se ayuden a sí mismos y quitarnos del camino –o, de manera más positiva, dejar de hacer cosas que los están obstruyendo-"* (p. 346)[29]; rescatemos nuestras raíces auténticas, están allí, esperando que volteemos la mirada y les otorguemos el valor que tienen y que hace mucho tiempo les hemos negado.

Bibliografía

- Ayala E., José. (2003) *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar.* FCE. pp 103.
- Aziz Nasif, A., Alonso, J. (2009). *México, una democracia vulnerada.* Edit. CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cunill Grau N. (2006). *Una visión sobre América Latina.* En Isunza Vera, Ernesto; J. Olvera Alberto (Coord.) Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social – Espacios públicos no estatales para mejorar la calidad de las políticas. Edit. CIESAS – Universidad Veracruzana – Miguel Ángel Porrúa.
- Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015. Avance contínuo, diferencias persistentes. Marzo 2015.

[29] Deaton, A. (2015) *El gran escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. México, FCE.

- Maalouf, A. (2001). *Identidades asesinas*. México. Alianza Editorial.
- Montemayor, C. (2008). *Los pueblos indios de México: evolución histórica de su concepto y realidad social.* México: Random House Mondadori.
- Saraví, A. G. (2011). Nuevos escenarios de la pobreza en América Latina: exclusión y desigualdad. En De la Vega Estada, Sergio; De la Luz Juárez, Gloria. *Rostros de la pobreza en México vistos por distintas disciplinas.* (pág. 93) Edit. EOM, UAM.
- Sen, A.K., (2002) *Globalmente resignados*. *Il Sole 24 Ore*. Vol. 4 No. 6, primer semestre 2002. pp. 222 – 226
- Sen, K. A., (2000) Desarrollo y libertad. Edit. Planeta. pp. 19
- Stavenhagen, R., (2012). Los pueblos indígenas y sus derechos. México, UNESCO.
- Tönnies, F., (1987). *Comunidad y sociedad*. Buenos Aires.

Bibliografía electrónica

- http://www.sedesol.gob.mx/. Recuperado 12/03/2016
- http://www.oem.com.mx
- http://www.proceso.com.mx/431276/por-crisis-economica-recorta-javier-duarte-presupuesto-a-cumbre-tajin-y-otras-fiestas. Recuperado 15 de marzo, 2016.
- http://www.oem.com.mx
- http://www.papantlaalmomento.com/2016/03/19/javier-duarte-inaugura-la-cumbre-tajin-2016/
- Rentería de Jesús A., E. (2012) *El Extranjero: Pobreza indígena*. [En línea] Disponible. http://elextranjero.com.mx/wordpress/?p=2788. Recuperado 12 de marzo, 2013.

Las PYMES mexicanas y su exclusión al financiamiento público de la banca de desarrollo en México

L.E. Gabriela Hernández-Rodríguez[1]
Dr. Juan Ruíz-Ramírez[2]

Resumen
Las posibilidades de acceso al financiamiento público por parte de la banca de desarrollo hacia las pymes mexicanas son limitadas, lo que genera exclusión financiera y por lo tanto, una mayor exclusión social para este tipo de negocios. El objetivo de este trabajo es determinar el tipo racionamiento crediticio en tres bancos de fomento vinculados a las pymes del país: BANCOMEXT, NAFIN y BANOBRAS. Mediante el software STATISTICA se realizó el análisis de varianza de una vía para la variable número de créditos no calificados y se encontró significancia (p=0.0000) entre los bancos y con la prueba de Tukey, se probó que BANCOMEXT es el que principalmente provoca la exclusión de las pymes, en contraste con NAFIN y BANOBRAS. Se concluye que no se cumple con el quehacer de la banca de desarrollo como propulsor del crecimiento económico a través de la canalización del crédito a las pymes mexicanas.

Palabras clave*:* Financiamiento público, pymes, banca de desarrollo, exclusión financiera.

I. Introducción

El financiamiento público de la banca de fomento posibilita a las pymes mexicanas permanecer y consolidarse en el mercado real, por lo que el grado de intermediación financiera no solo tiene una correlación positiva con el crecimiento de este tipo de negocios, sino que además repercute de manera causal en el crecimiento económico y reduce la desigualdad de ingreso a nivel nacional[3].

Sin embargo, dicho financiamiento no está exento de dificultades, sino que presenta toda una serie de barreras de acceso para las pymes que solicitan créditos a esta institución financiera. En la evidencia disponible, se coincide en que la cartera de crédito al sector productivo, en especial a las pymes es reducida[4], circunstancia que conlleva a diversos niveles de exclusión financiera al interior del país. La exclusión financiera hace alusión al conjunto de barreras bancarias, financieras y administrativas que imposibilitan a una persona física o moral el acceso al crédito, situación que está fuertemente relacionada con el nivel de desarrollo institucional y económico que guarde cada país.

Ante la problemática descrita, se plantea la siguiente hipótesis: “Los bancos de desarrollo que financian a las pymes mexicanas presentan diferencias en el

[1]Candidata a Doctora en Finanzas Públicas. Facultad de Economía, Universidad Veracruzana. Correos electrónicos: gabrhernandez@uv.mx, y gabyerendira@yahoo.com.mx Teléfonos: (228) 8-42-17-00 ext. 14275; 2-01-84-06.
[2]Doctor en Ciencias. Profesor en la Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana. Correos electrónicos: jruizuv@gmail.com; jruiz@uv.mx. Teléfonos: (228) 8-42-17-00 ext. 14275; 2-01-84-06.
[3]Demigüc-Kunt, A. y Levine, R. (2005). “SMEs, Growth, and Poverty: Cross-Country Evidence” Journal of Economic Growth, num. 10, pp. 199-229.
[4]Garrido, Celso y Francisco Prior (2006), Bancarización y microfinanzas, p. 75.

racionamiento crediticio, generando con ello exclusión financiera hacia estos negocios."

Por lo que el objetivo de este trabajo es determinar el tipo racionamiento crediticio en tres bancos de fomento vinculados a las pymes del país: BANCOMEXT, NAFIN y BANOBRAS.

Para ello, en la primera parte del contenido de este trabajo se presenta una revisión teórica sobre el racionamiento del crédito y su influencia en a excusión financiera y social a las pymes del país; posteriormente, se realiza un análisis de varianza de una vía para probar la significancia del efecto del racionamiento crediticio efectuado por los bancos de fomento hacia las pymes mexicanas, seguido de los resultados del análisis estadístico y su discusión correspondiente. Finalmente, se exponen las conclusiones.

II. Revisión teórica

La literatura sobre la situación del acceso al financiamiento en México es muy amplia. En la evidencia disponible se coincide en que la cartera de crédito al sector productivo —y en especial a las pequeñas y medianas empresas (pymes) — es reducida[5].

Por su origen, la mayor parte del financiamiento de las pymes en México proviene de los proveedores (81%), en tanto que la banca comercial representa el 31% de los préstamos otorgados y solamente el 3% a la banca de desarrollo[6].

Entre las principales dificultades que impiden el acceso y disposición de recursos financieros a estos negocios se encuentran: las elevadas tasas de interés, la situación económica en general del país, las restricciones administrativas y financieras en las condiciones de acceso, el aumento de los montos exigidos como colateral, entre otros[7].

Las elevadas garantías que los bancos requieren para el otorgamiento de crédito, en particular de largo plazo, excluyen a muchas empresas de menor tamaño, de ahí la importancia de la banca de desarrollo como actor importante del ámbito productivo: el desinterés del primer piso privado para canalizar fondos del banco de segundo piso, la especialización de la banca de desarrollo en sectores o tipos de empresas donde el banco privado carece de experiencia, o la evidencia de que la selección de clientes de las entidades privadas difiere de la población objetivo de la banca de desarrollo[8].

Las instituciones financieras públicas han tenido históricamente un papel relevante en la provisión de financiamiento a las pymes, en particular garantizando la disponibilidad de recursos de mediano y largo plazo para la inversión a través de la creación de instrumentos financieros y el financiamiento en segmentos donde el sector privado ha sido poco dinámico[9].

---

[5]Pavón, Lilianne (2010) Financiamiento a las micro y a las PYMES en México (2000-2009), pp. 13-18.

[6]Encuesta Nacional de Competitividad, Fuentes de Financiamiento y Uso de Servicios Financieros de las Empresas, ENAFIN (2012).

[7]Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) (2012) Encuesta a Bancos sobre Financiamiento a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, p.57.

[8]Levy Yeyati, E., A. Micco y U., Panizza (2004), "Should the Government Be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks", pp. 33-36.

[9]Olloqui, F. De y C. Palma (2012), Las nuevas oportunidades para las instituciones financieras de desarrollo en América Latina, pp. 14.

La banca de desarrollo en México está representada por el conjunto de entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, cuyo objetivo fundamental es el de facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en los términos de sus respectivas leyes orgánicas[10].

Como integrante del Sistema Financiero Mexicano, la banca mexicana de desarrollo es un intermediario financiero que circunscribe sus actuaciones en el mercado crediticio a partir de un marco jurídico que determina su proceder.

Por su parte, las pymes presentan dificultades al interior de su organización: a) fallos en su planeación financiera y en la gestión de sus proyectos, b) dificultades para interpretar variables fiscales y financieras, c) gastos innecesarios, d) flujos de caja inconsistentes con el capital de trabajo disponible, lo que conlleva a presentar información incompleta o riesgosa en sus solicitudes de crédito, propiciando "asimetrías de información "cuando quien recibe el financiamiento tiene mayor información que el acreedor. Cuando el valor y la calidad de la empresa o proyecto no pueden ser evaluados con precisión, los bancos no tienen garantías del éxito que pudieran tener en el futuro. Sin datos sólidos, el banco no tiene la oportunidad de evaluar objetivamente a esa empresa y se pone en tela de juicio su habilidad para generar utilidades en el mediano y largo plazo. Las asimetrías de información, generan selección adversa que está asociada a un alto riesgo de los proyectos[11].

Ante el riesgo de defraudación, los desinformados acreedores reaccionan elevando el costo de los fondos, exigen garantías y/o reducen el monto y el plazo de los préstamos. En el extremo, racionan por completo la provisión de crédito. A este inconveniente se le suman los costos de intermediación, que aparecen en el proceso de transformación del ahorro en crédito por parte del sistema financiero, y que involucra los gastos en recursos humanos, tecnológicos y en activos fijos para desarrollar esta compleja actividad. En el caso particular de las pymes, ambos problemas (información asimétrica y costos de intermediación) son especialmente acuciantes por la precariedad de sus sistemas legales y contables internos[12].

La negativa de crédito consecuente incentiva su informalidad o cierre definitivo de estos negocios. Se evidencia una ruptura en el mercado crediticio, donde la oferta representada por las instituciones integrantes de la banca de desarrollo exigen numerosas condiciones para garantizar sus créditos, y las pymes mexicanas, representantes de la demanda de esos créditos, no pueden acceder a los mismos por falta de garantías, y por ser un segmento de alto riesgo, lo que desemboca en exclusión financiera y por lo tanto, en exclusión social.

Una persona física o moral se encuentra en situación de exclusión financiera en el momento en que soporta un impedimento para las prácticas bancarias y financieras que ya no le permiten llevar una vida económica y social

[10]Ley de Instituciones de Crédito, art. 30.

[11]Stiglitz, Joseph and Weiss, Andrew (1981) "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", pp. 393-410.

[12]Bebczuck, Ricardo N. (2010). Acceso al financiamiento de las PYMES en la Argentina: estado de situación y propuestas de política, pp. 15.

normal en una sociedad que es la suya[13]. Las principales implicaciones de esta definición son tres:

a) Las normas en materias de necesidades financieras son relativas a una sociedad determinada en un momento concreto, es decir, dependen del grado de difusión de los productos y servicios financieros en el seno de una sociedad.
b) Los problemas referentes a la propia actividad financiera que incluyen las dificultades de utilización de los servicios financieros. Por ejemplo, no entender la terminología utilizada en los diferentes productos/servicios financieros limita su utilización.
c) Por último, la exclusión financiera no es resultado de la exclusión social, sino que también es su causa.

Las dificultades de acceso al sistema financiero representan una problemática real que afecta el desarrollo de las personas. Sólo 12% de los mexicanos de escasos recursos tiene acceso al sistema financiero (la media mundial es de 50%). El 60% de los connacionales recurre a mecanismos informales con el costo y riesgo que esto implica. El 80% de los emprendedores inician un negocio con ahorros propios o con préstamos de familiares sin apoyos del sistema financiero[14].

De acuerdo con datos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los créditos bancarios para la actividad empresarial en México, excluyendo fideicomisos, ascendieron a 1´008, 446 al cierre del año 2015. De los cuales, 367,779 fueron destinados a empresas grandes, equivalente al 36.46% del total de éstos; en contraste, para las medianas empresas, se destinaron apenas 40,087 créditos (3.97%). Por su parte, las pequeñas empresas recibieron 195,135 créditos (19.25%), y las microempresas 407,445 equivalente al 40.32% de ellos. Las cifras anteriores revelan la poca penetración crediticia hacia el sector de las pymes, a pesar de contar con una Reforma Financiera, que en realidad sólo favorece a las grandes empresas del país y que no está dando los resultados esperados[15].

La exclusión social está íntimamente relacionado a la exclusión financiera, es un fenómeno que de acuerdo con Castells representa “el proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permitirían una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado”[16].En estos momentos, en todo el mundo, la exclusión social se produce por un conjunto de factores, acontecimientos y determinantes del sistema económico y social que afectan a sectores cada vez más amplios de nuestras sociedades y que se materializan en el ámbito financiero, laboral, formativo, residencial, socio sanitario, relacional de la ciudadanía y su participación. Para Estivill es “la acumulación de procesos confluentes con rupturas sucesivas que, arrancada del corazón de la economía, la política y la sociedad, van alejando e inferiorizando a personas,

[13]Gloukoviezoff, G. (2005) “Peut-on chiffrerl'exclusionbancaire?”, Rapport Moral sur l'argentdans le monde, pp. 389-406.
[14]Banco Mundial. Doing Business 2014. Doing Business in a More Transparent World.IFC/BM.
[15]CNBV, reportes trimestrales sobre banca de desarrollo (varios años).
[16]Castells, Manuel (2001). La era de la información. Fin de milenio, pp. 98-100.

grupos, comunidades y territorios con respecto a los centros de poder y los valores dominantes"[17].

Para Subirats, la exclusión social es "una situación concreta, resultado de un proceso de desconexión, de pérdida de vínculos personales y sociales, que hacen que a una persona o a un colectivo les resulte extremadamente difícil acceder a los recursos y oportunidades que una sociedad dispone: recursos de naturaleza económica, política o social"[18]. Esta nueva fuente de desigualdad, tanto o más importante que la propia carencia de ingresos, da pie a escenarios nuevos ya que, por encima de la privación de recursos económicos, se está hablando de privación de derechos y libertades básicas de las personas, independientemente de la raza, credo o nacionalidad de las mismas.

III. Metodología

Utilizando la información disponible del Portafolio Estadístico sobre banca de desarrollo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se generó una base de datos en Excel con 219 observaciones sobre la variable denominada número de créditos no calificados perteneciente a la cartera empresarial de los bancos de fomento (tratamientos) BANCOMEXT, NAFIN y BANOBRAS. Se importaron en los softwares estadísticos STATISTICA[19]y SPSS[20], con el objeto de realizar los análisis descriptivos y un análisis de varianza (ANOVA) de efectos fijos de una vía con el fin de probar la hipótesis nula de que los tres bancos tienen el mismo efecto con respecto al número de créditos no calificados a las pymes. Se utilizó el nivel de significancia (α) del 5%. Cada banco tuvo 73 datos equivalentes a 73 repeticiones.

La hipótesis estadística a probar el efecto de los bancos con el ANOVA fueron:

$$H_0 : \zeta_1 = \zeta_2 = \zeta_3$$

$$H_a : \zeta_i \neq \zeta_j; \ \forall\, i, j = 1,2,3;\ i \neq j.$$

El Modelo de una vía se muestra en la ecuación (1)

$$Y_{ij} = \mu + \tau_i + e_{ij} \text{ para } i = 1,2,3. \qquad (1)$$

$$j = 1,2,...,73$$

Dónde:

y_{ij} = La observación correspondiente al i-ésimo tratamiento y a la j-ésima repetición.

[17]Estivill, Jordi (2003), Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias, pp. 13-15.
[18]Subirats, *et al.* (2004). Pobreza y exclusión social, un análisis para la realidad española y europea. La Caixa, pp. 137.
[19]McCallum, B. (1999). A carnival of stats.Science, 284, 1291-1292.
[20]Belén Castañeda María,*et al.*(2010). Procesamiento de datos y análisis estadísticos utilizando SPSS: un libro práctico para investigadores y administradores educativos [Libro electrónico]. Porto Alegre: EDIPUCRS, pp. 62-69

μ = Media General.

τ_i = El efecto del i-ésimo tratamiento.

e_{ij} = Error aleatorio.

Una vez obtenido el ANOVA en el software SPSS, se realizó en el STATISTICA un gráfico de líneas y en él se representaron los promedios, así como su intervalo de confianza al 95% del número de créditos no calificados por cada banco. Al ser significativos en efecto de los tratamientos, se realizó la comparación de medias mediante la Prueba de Tukey(α = 5%), con el objeto de realizar las pruebas de hipótesis de todas las parejas de medias de los tres bancos, tal como se muestra a continuación:

$H_0: \mu_i = \mu_j$

$H_a: \mu_i \neq \mu_j, \forall\, i,j = 1,2,3;\ i \neq j.$

IV. Resultados y Discusión

Una vez analizada la información con el software SPSS, se muestra en el cuadro 1 el ANOVA de una vía para la variable denominada número de créditos no calificados para cada banco.

Cuadro 1. Análisis de varianza de una vía sobre el número de créditos no calificados de las pymes por los bancos NAFIN, BANOBRAS, BANCOMEXT.

Fuentes de Variación	Suma de cuadrados	Grados de libertad	Cuadrados medios	F	Sig.
Bancos	8374425,215	2	4187212,607	48,873	,000
Error	18505841,479	216	85675,192		
Total	26880266,694	218			

Fuente: Elaboración propia con el software SPSS.

Al encontrarse significancia de los tratamientos o bancos (Sig. = 0.000), es decir (P=0.000), con α=0.05, se rechazó la hipótesis nula y se concluye que al menos el efecto de un banco es estadísticamente diferente a los otros dos bancos, por lo que se procedió a realizar una prueba de comparación de medias. Está prueba empleada fue la Prueba de Tukey o Diferencia Mínima Significativa Honesta (DMSH) con α=0.05.

Con el software Statistica se realizó el Anova, el gráfico de líneas a nivel promedio e intervalo de confianza al 95% para la media de cada uno de los tres bancos estudiados (Figura 1), y también la Prueba de Tukey (Cuadro 2).

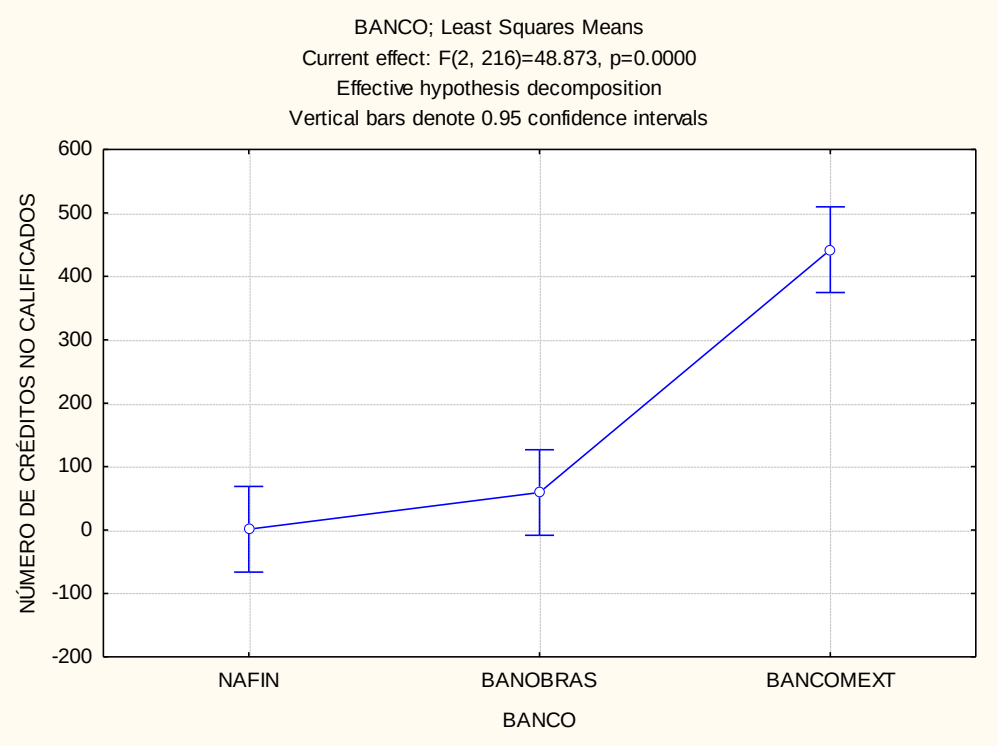


Figura 1. Comportamiento de la media de los créditos no calificados a las pymes por los bancos NAFIN, BANOBRAS Y BANCOMEXT.

Fuente: Elaboración propia con el software Statistica.

Cuadro 2. Prueba de Tukeyde la variable número de créditos no calificados a las pymes por los bancos NAFIN; BANOBRAS Y BANCOMEXT.

BANCO	NAFIN	BANOBRAS	BANCOMEXT
	1.2466*	59.2050*	442.0000*
NAFIN		0.455360	**0.000022**
BANOBRAS	0.455360		**0.000022**
BANCOMEXT	**0.000022**	**0.000022**	

*Media aritmética

Fuente: Elaboración propia con el software Statistica.

En el cuadro 2 se observa que BANCOMEX es significativo ($\alpha = 0.05$) simultáneamente con NAFIN (P= 0.000022) y BANOBRAS (P= 0.000022). Esto es debido a que p <α. Se concluye que BANCOMEX es el banco de fomento que provoca la exclusión de las pymes en cuanto al número promedio de créditos no calificados. Y los bancos NAFIN y BANOBRAS no son significativos (P=0.455360), tal como se muestra en la figura 1.

Los resultados indican que los tres bancos de fomento llevan a cabo racionamiento crediticio hacia las pymes del país, y que aunque cada uno de ellos se relaciona con estas empresas existen diferencias en el racionamiento crediticio hacia los negocios. Se observa una ligera diferencia en los niveles de racionamiento crediticio entre NAFIN y BANOBRAS, no así en BANCOMEXT. Lo anterior está relacionado al hecho de que hay una tendencia favorecedora del

crédito hacia las grandes empresas exportadoras del país, bajo la premisa de que aunque proporcionalmente representan cerca del 25% de la estructura empresarial exportadora, sostienen más del 70% al comercio exterior del país, política que a su vez es consistente al modelo neoliberal implementado en México desde finales de los años ochenta hasta la actualidad.

V. Conclusiones

Se concluye que existen diferencias notables en el racionamiento crediticio hacia las pymes mexicanas por parte de la banca mexicana de desarrollo, por lo que se aprueba la hipótesis inicialmente planteada. De las tres instituciones de fomento analizadas estadísticamente, BANCOMEXT fue el banco que generó la mayor exclusión financiera hacia esos negocios. En general, se observa la correlación directa entre exclusión financiera y exclusión social hacia las pymes, por lo que se pone en tela de juicio el quehacer institucional de la banca de desarrollo como facilitadora en el acceso al crédito para este tipo de empresas en México.

Bibliografía

- Banco Mundial (2014).Doing Business 2014.Doing Business in a More Transparent World.IFC/BM.
- Bebczuck, Ricardo N. (2010). Acceso al financiamiento de las PYMES en la Argentina: estado de situación y propuestas de política. Sección de estudios en desarrollo. Santiago de Chile.
- Belén Castañeda María *et al.* (2010). Procesamiento de datos y análisis estadísticos utilizando SPSS: un libro práctico para investigadores y administradores educativos [recurso electrónico] / – Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010. 165 p.
- Castells, Manuel (2001). La era de la información. Fin de milenio. Vol. 3, Madrid: Alianza Editorial.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) (2012) Encuesta a Bancos sobre Financiamiento a Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, pp.57, México, D.F.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), reportes trimestrales sobre la banca de desarrollo (varios años).
- Demigüc-Kunt, A. y Levine, R. (2005). “SMEs, Growth, and Poverty: Cross-Country Evidence” Journal of Economic Growth, num. 10.London, England.
- Encuesta Nacional de Competitividad, Fuentes de Financiamiento y Uso de Servicios Financieros de las Empresas (ENAFIN) (2012). Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). México, D.F.
- Estivill, Jordi (2003), Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza.
- Garrido, Celso y Francisco Prior (2006), Bancarización y microfinanzas. Sistemas financieros para las MPYMES como un dilema central para el desarrollo económico de México. Editorial Porrúa. México, D.F.

- Gloukoviezoff, G. (2005) “Peut-onchiffrerl'exclusion bancaire?”, Rapport Moral sur l'argentdans le monde 2005, Associationd' Économie Financière, Paris, pp. 389-406.
- Ley de Instituciones de Crédito. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación 10-01-2014.
- Levy Yeyati, E., A. Micco y U., Panizza (2004), “Should the Government Be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks”, RES Working Papers 4379, Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- McCallum, B. (1999). A carnival of stats. Science, 284, 1291-1292.
- Olloqui, F. De y C. Palma (2012), Las nuevas oportunidades para las instituciones financieras de desarrollo en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Notas Técnicas, IDB-TN-402, mayo 2012, disponible en: www.iadb.org
- Pavón, Lilianne (2010) Financiamiento a las micro y a las PYMES en México (2000-2009). CEPAL. Sección estudios de desarrollo. Santiago de Chile, Chile.
- Stiglitz, Joseph and Weiss, Andrew (1981) “Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”.The American Economics Review, pp. 393-410.
- Subirats Joan, *et al.* (2004). Pobreza y exclusión social, un análisis para la realidad española y europea. Colección de Estudios Sociales. Ed. Fundación La Caixa, Barcelona, España.

Contraloría social: hacia una articulación estado, ciudadanía y derechos humanos

Luis Adalberto Maury Cruz*

Resumen

La reflexión articula filosofía y ciencia política, y retoma elementos de derecho mexicano e internacional. El objeto de estudio es la contraloría social, se analizan los conceptos de: "Estado", "público", "ciudadanía", y "derechos humanos"; se responde la pregunta: *¿Cuáles son los criterios para desarrollar una contraloría social que sea un contrapeso ante los actos y las omisiones de carácter público?*

Se responde esta cuestión mediante dos ejes vinculados: 1) Estado y sociedad, que plantea el problema de lo público y de la ciudadanía y 2) Contraloría social y derechos humanos, que analiza la condición estatal y jurídica; la fiscalización social; y por ende la progresión y el ejercicio de los derechos humanos en el ámbito de la contraloría social; con la finalidad de delinear una propuesta de los criterios para el control, la vigilancia y la evaluación ciudadana que inhiba irregularidades en el manejo de lo público.

Palabras clave: Público, Estado, ciudadanía, contraloría social y derechos humanos.

Sumario:

I. Introducción, II Estado y sociedad, a) Sobre lo público y b) La construcción de ciudadanía; III. Contraloría social y derechos humanos, a) Estatalidad y derecho; fundamentos de la contraloría social; b) De la transparencia a la rendición de cuentas y a las sanciones; y c) La progresión y el ejercicio de los derechos humanos, IV Criterios para la contraloría social, a) Desarrollo de ciudadanía y ejercicio de derechos humanos, b) Organización social y autonomía, y c) Fiscalización social; y V. Conclusiones.

I. Introducción

La reflexión sobre la contraloría social (CS), se efectúa desde un enfoque filosófico y jurídico. La CS se articula con otros problemas como: la rendición de cuentas, del estado de derecho (D) de un Estado (E) o entidad política en particular, por ejemplo: el E mexicano, la entidad veracruzana, sus municipios e instituciones públicas. Impone el reto de conceptualizar, reconociendo la realidad, a efecto de desarrollar propuestas teóricas y modelos aplicables e inhibitorios de irregularidades en el manejo de lo público (P).

La CS es un medio de control, vigilancia y evaluación, por ello resulta pertinente saber con qué elementos debe contar y deben progresar en una sociedad (S), para que esta verifique el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de lo P y simultáneamente disuada a la corrupción, se amplíe la participación ciudadana en el ámbito de lo gubernamental (G). De esta forma, la

*Doctor en Historia Contemporánea, por la Universidad del País Vasco, Licenciado y Maestro en Filosofía, por la Universidad Veracruzana (UV). Docente de la UV en las Facultades de Psicología, Música, Física y, Admiración y Contaduría; y consultor político. Correo electrónico lmaury_cruz@hotmail.com

intención es responder a la pregunta: *¿Cuáles son los criterios para desarrollar una CS que sea un contrapeso ante los actos y las omisiones de carácter P?*

Para responder esta pregunta se analiza el vínculo entre el E y la S, y se contestan cuestiones como: ¿qué es lo P? y ¿cómo construir ciudadanía (C)?, también se examina la relación entre la CS y derechos humanos (DH) y se responden a las cuestiones: ¿cuál es el *telos* de la CS? y ¿qué es la progresión y el ejercicio de los DH en el marco de la CS?

La tesis a defender es: *Los criterios para desarrollar una CS que sea un contrapeso ante los actos y las omisiones de carácter P son: 1) Desarrollo de C y ejercicio de DH, 2) Organización social y autonomía, 3) Fiscalización social.*

II. Estado y sociedad

La CS se comprende al interior de la relación E y S, ambos requieren de un sustrato común, lo P. El E *lato sensu*, como señala Jelinek, es una síntesis entre clase dominante, gobernantes; clase dominada, gobernados; y un territorio, en un periodo histórico determinado.[1] E, *stricto sensu,* remite al sistema de instituciones de poder político, en tanto P y G. Lo G corresponde al ejercicio de los funcionarios y servidores públicos (Ps), que vivifican las instituciones políticas del E.[2]

Se deriva del latín *societas*, comunidad de personas. La S, *lato sensu,* refiere al sistema de interrelación de individuos e instituciones; s*tricto sensu,* es un sistema de individuos que conviven bajo normas comunes, que constituyen la clase gobernada. El E no se puede comprender sin lo P, donde se desarrollan las prácticas sociales de los gobernados, de la CS, para el control, la vigilancia y la evaluación de los recursos y la información P; de forma organizada e independiente del E y de los gobernantes. A mayor progresión política del E y de la S, mayor injerencia de esta en lo P. El grado de desenvolvimiento de la CS corresponde al desarrollo de la cultura política de la S. La CS opera sólo sobre lo P y es mayor si hay una cultura política, empero ¿qué es exactamente lo P?

a) Sobre lo público

Política, por su etimología, remite a las *polis* griegas y a la *politeia* en tanto organización estatal, es una condición humana; pues está presente a lo largo de la historia, en todas las latitudes del globo.[3] La política es la manifestación de las actividades individuales y colectivas, que repercuten en la S y en las instituciones Ps. Lo político es opuesto a lo privado y es P.

---

[1]E deriva del latín *status* estar parado. Maquiavelo acuño el término para referirse a la unidad política mayo, en el siglo XVI, subsume en él a las monarquía y a las repúblicas.

[2]E es un término es polisémico. Platón consideró que el filósofo rey o la aristocracia del saber deben gobernar; para Aristóteles la clase media, un justo medio entre oligarquía y democracia. Para Kelsen está constituido por una ley fundamental. Para Hegel el lugar donde el espíritu objetivo se realiza plenamente, tras la superación de la contradicción familia/sociedad civil, es el reino de la libertad. Para Marx el E está formado por la burguesía y el proletariado; por relaciones económicas. Para Weber es la violencia legítima, para Octavio Paz es un Ogro Filantrópico. El E nación, moderno, es una forma histórica, ubicada a partir de siglo XVII con el tratado de Westfalia, que hoy está en crisis. El E nación sintetiza la categoría de E gobierno con la idea de sentimiento de pertenencia nacional.

[3]La Real Academia de la Lengua Española (RALE) entre las acepciones de política reconoce y destacan, para este caso, "7.f.Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los E,8.f.Actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos Ps y 9.f.Actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos Ps con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo."

P deriva del latín *publicus* y este de *populicus* que es lo perteneciente al *populus*, al pueblo. De allí que se asuma como lo relativo al conjunto de personas de una colectividad, que participan de aficiones en común o concurrentes. De esto se deriva que lo P, el bien P, el bien común, el interés común o P y la política son indiscernibles en tanto que remiten al pueblo. En efecto, lo P o político se tergiversa y se convierte en botín de camarillas y ladrones, de allí su sentido peyorativa y descredito social.

Si el E se justifica y se legitima al salvaguardar a sus agremiados, entonces esta es la finalidad deontológica-formal del E; implica un estado de D. Esto es una procuración de lo P. Lo P son las condiciones que posibilitan a los individuos y a las colectividades a desenvolverse y alcanzar su plena realización. Tales condiciones son acciones: actos individuales e institucionales; y son bienes: raíces, muebles, derechos (Ds) e instituciones.

Las acciones y los bienes Ps se pueden catalogar en: 1) P intra-G, que sólo de competencia estatal; remite a los tres niveles de gobierno, a los tres poderes y a los organismos autónomos; que se circunscriben al ámbito de su esfera interna y propia, sin vínculo con el ámbito social. 2) P G son actos y bienes en que se intersectan la clase gobernante y la gobernada, mediante políticas Ps gubernamentales (Gs). 3) P pre-G son los actos y/o los bienes obtenidos por recursos Ps que posibilitan al gobernado a acceder al control de las instituciones de poder P y al juego electoral; y 4) P social son los actos y los bienes de los gobernados con injerencia en la esfera colectiva sin finalidad partidaria o G. También lo G es lo relativo a la política en el sentido de gobierno, en relación a los primeros sentidos del catálogo de lo P.

Lo político es lo común al pueblo, a todos, es lo P, simultáneamente es el espacio de interacción entre agentes sociales y gubernamentales. Bien común o el bien de todos es lo P. Así, la actividad de las élites, de los gobernantes, de los que prenden acceder al poder estatal, no es la única cuestión P y política.

Público: es lo relativo al conjunto de personas de una colectividad.	
Sentidos de lo público	
Categoría	**Concepto**
Espacio público	Medio para la interacción de entes de incumbencia colectiva.
Acción pública	Ejercicio de potestades y/o abusos de efectos colectivos
Bienes públicos	Conjunto de bienes raíces, muebles, derecho e instituciones de propiedad común.

Sentidos de lo público: acciones		
Categoría	**Concepto**	**Ejemplo**
Público Intra-gubernamental	Acciones de autorregulación gubernamental y mantenimiento del *status quo*.	Acciones de coordinación estatal para la información intersectorial.
Público gubernamental	Acciones de interacción gobierno-sociedad.	Programas de desarrollo social.
Público Pre-gubernamental	Acciones de acceso al poder público.	Alianzas electorales o de grupos políticos.
Público social	Acciones sociales de finalidad sólo social.	Limpieza de un parque por un individuo u organización sin fin partidario u gubernamental.

Nota: lo G en su acepción amplia es lo P intra-G, G y P pre-G.

Sentidos de lo público: bienes		
Categoría	**Concepto**	**Ejemplo**
Público Intra-gubernamental	Bienes propios de dominio exclusivo del Estado.	Edificios y vínculos para servicios públicos.
Público gubernamental	Bienes de propiedad del Estado, con uso y goce social.*	Museos, hospitales y parques públicos.
Público Pre-gubernamental	Bienes y derechos públicos para el dominio de particulares.	Patrimonio y prerrogativas de los partidos políticos.
Público social	Bienes privados para el disfrute social sin finalidad lucrativa.	Bibliotecas privada abiertas al público en general.

*Nota: lo P G remite a la política y a la obra P, en dos sentidos 1) El acto de E ejercido de forma directa, como es el caso de una construcción de un hospital P o cobros de Ds; y 2) El acto de E ejercido de forma indirecta, a través de un tercero, por ejemplo: la erogación pecunia o en especie a un particular o a una ente de la S para la realización de acciones u obras Ps.

b) La construcción de ciudadanía

Política deriva del griego *polis* que remite a la ciudad-E y a mucho, se vincula con lo P, con lo de muchos y con lo G. Así, se ratifica que lo político y lo P son una mismidad constitutiva del E.

La política como eso P y G es un sistema de espacio e instituciones relativas al gobierno, es la política como sustantivo, como ente. La domesticación del conflicto social es la política como verbo, como devenir, como ejercicio de la C, ambas nociones de política constituyen una sola realidad bicéfala contradictoria y complementaria. (Maury, 2016)

La política es por actos de ciudadanos. Lo P acontece por la existencia de la C y esta remite a la nacionalidad, al conjunto de ciudadanos y a sus Ds.[4] Esta es substancial para los Estados (Es) liberales y democráticos contemporáneos y se encuentra recogida en las legislaciones como en: la *Constitución de los Estados Unidos*, en la primera sección de la Enmienda XIV se contempla la C; en la *Constitución* mexicana la nacionalidad está contenida en el Artículo 30, en los preceptos es por nacimiento o naturalización. La C como Ds remite a la mayoría de edad, en México a los 18 años y al D de participación política, establecido en el Capítulo De los Ciudadanos Mexicanos. Del Artículo 34 al 38 se contempla al ciudadano como un modo honesto de vivir. Pero si se infringe la ley de tránsito se sigue siendo ciudadano, y al ser inculpado de un delito grave y doloso, no cometido, se restringen D; entonces, se puede tener o no una práctica P buena y honesta, y continuar siendo ciudadano. Pero, ¿qué es exactamente la C?

La C se vincula con nacionalidad, de allí la pregunta: ¿qué C tiene una persona?, refiriendo, a su país de nacimiento. Luego, hay el D a la C a la nacionalidad o sea a no ser apátrida; como establece la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* en el Artículo 15 “Toda persona tiene D a una nacionalidad.” Cabe señalar, entre los romanos antiguos, ciudadano primero designó al que tenía potestad en la *civitas*, ciudad, después a los que tenían en el E romano; en la monarquía, en la república y en el imperio. En este sentido, el ciudadano es una persona con potestades o injerencia en lo P,[5] o sea, quien tiene condición en lo P G, en lo P intra-G, en lo P pre-G y/o en lo P S; es evidente que se vincula con bienes y acciones P, que deviene de la C.

La C se torna en una potestad formal y fáctica, luego, hay ciudadanos formales y fácticos. Los primeros cumplen requisitos de ley y es un D positivado en las legislaciones, por ejemplo: mayoría de edad y estar en condición legal de ejercer Ds políticos, como se señaló. Un ciudadano de *facto* ejerce potestad sobre lo P con o sin requisitos de ley, siendo un poder de hecho legal o ilegal. Luego, la C es la potestad efectiva de intervenir en lo P... (Maury 2016)

[4]La RALE define la C como: “1. f. Cualidad y D de ciudadano. 2. f. Conjunto de los ciudadanos de un pueblo o nación. 3. f. Comportamiento propio de un buen ciudadano.” Y ciudadano como: “1. adj. Natural o vecino de una ciudad, 2. adj. Perteneciente o relativo a la ciudad o a los ciudadanos, 3. m. Habitante de las ciudades antiguas o de E modernos como sujeto de Ds políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país, 4. m. hombre bueno, 5. m. Aquel que en el pueblo de su domicilio tenía un estado medio entre el caballero y el trabajador manual.”

[5]Tal acepción se ha mantenido en la actualidad y expandido a personas que en antaño no tendrían, en la antigüedad por ejemplo los esclavos no eran ciudadanos, en las monarquías absolutas lo más parecido a un ciudadano era un súbdito en tanto que no es esclavo.

Pero no necesariamente realizados por ciudadanos, pues un menor de edad puede realizar acciones con un impacto social; por ejemplo, cuando los jóvenes, menores de edad, se reúnen voluntariamente para hacer trabajo social.

Ciudanía: es la potestad efectiva de intervenir en lo P**.**		
Otros sentidos de ciudadanía		
Nacionalidad	Conjunto de ciudadanos	Derechos políticos
Categoría demográfica-jurídica	Categoría de mediada.	Categoría jurídica-política.
-Remite al país de nacimiento.	-Remite a más de un ciudadano	-Remite a ejercicios de derechos de índole público.

	Ciudadano	**Ciudadanía**
Plano categorial	Político-gubernamental	Político-social
Atributo esencial	Sujeto en condición jurídica para ejercicio pleno derechos de políticos legalmente establecidos.	Ejercicio de derechos en el ámbito público (no necesariamente en relación a la mayoría de edad).

La C, como potestad efectiva de intervenir en lo P, son Ds que requieren condiciones fácticas y disposiciones volitivas para su realización. La construcción de la C está mediada por: 1) Condiciones ontogenéticas, y 2) Aprendizaje de y en lo P. La C inicia con lo ontogenético y se desarrolla por el aprendizaje y progresa con su ejercicio.

Ontogenia de la ciudadanía

Lo ontogenético es el origen, la formación y el desarrollo evolutivo general de todo individuo y de la especie, y la base física de la C, que repercute su generación y en las futuras.[6]Si el cerebro se atrofia por falta de nutrientes, entonces la estructura física de la cognición y en la estabilidad emocional se daña. El aprendizaje de lo P y de la C está comprometido. Se genera un raquitismo, ontogenético, heredado a la siguiente generación y, si ésta también es desnutrida el problema es exponencial, la pobreza ontogenética se hereda, repercutiendo en el desarrollo neuronal.

Una S desnutrida, por falta de nutrientes o por exceso de productos chatarra está enferma y su C es endeble.[7] La C inicia, aunque no termina, con la nutrición del pueblo, repercute en su desarrollo cerebral; continúa con la

[6]La ontogenia estudia la evolución del individuo desde su concepción hasta su muerte, y la filogénesis estudio la evolución de la especie

[7]Los problemas de desnutrición aguda en la infancia, generan problemas que repercuten en generación futuras de toda especie e individuo.

progresión del aprendizaje de lo P en tanto tal y se manifiesta objetivamente en la participación ciudadana en los ámbitos G y S.

También se presentan atrofias cuando se padecen relaciones humanas, sociales y/o familiares que atentan contra la dignidad, que dañen el desarrollo neuronal y psicológico, pues condicionan patrones conductuales disfuncionales y/o antisociales. Daños por relaciones humanas degradantes, condicionan el ejercicio pleno de la C.[8] Luego, la pobreza extrema y las relaciones humanas violatorias de la dignidad no son una condición suficiente para destruir la C pero la vulneran gravemente, generan círculos de decadencia social y merman la ontogenia.

Aprendizaje de y en lo público

No hay desarrollo de C sino hay un proceso de aprendizaje de lo P en tanto P. Las personas con conciencia de C, independientemente de ser mayores de edad o no, asumen una progresión racional de lo P, generan una espiral progresiva de la C, pues asumen lo P como parte integral de su vida, sin que se convierta en botín de camarillas o en propiedad privada, cuando esto es de beneficio social, rentabilidad estatal y competitividad.

El avance de la cultura de lo P, es la progresión de la C, un aprendizaje como un rumbo racional, que vivifica a la política como un asunto de C, no sólo de ciudadanos o de gobernantes, sino en la injerencia de una S en los asuntos de su vida P. El aprendizaje de lo P es la socialización de la información y formación masiva de y en lo P. Luego, sin conocimiento de lo P, sin impulso manifiesto en acciones y en bienes Ps toda C es una farsa.

Las condiciones políticas y las necesidades del E contemporáneo, no se pueden entender sin el sistema jurídico y la imperante legitimidad, en el concierto de una S de sociedades y de comunidades diferentes entre sí y en acciones contrapuestas, con distintos propósitos y metas Ps y privadas. Empero, la progresividad social requiere políticas Ps atomizada en obras y servicios Ps, en acciones Ps sociales. La C a la luz de las necesidades actuales supone dispositivos para el aprendizaje en virtud de su ejercicio fundado en una cultura de la legalidad, la vida en diversidad, pluralidad y participación en y para lo P.

[8] María de los Ángeles Avaria en *Aspectos biológicos del desarrollo psicomotor,* citando a Rauscher F., Shaw G., señala que: “La información más relevante sobre la relación entre desnutrición y desarrollo del cerebro se obtuvo de la investigación en ratas de laboratorio. La observación que el retraso del crecimiento del cerebro inducido por malnutrición calórico proteica (MCP) precoz no se recuperaba completamente con la subsecuente alimentación ad libitum (33, 34) dieron credibilidad a la hipótesis que un insulto alimenticio en el período crítico del crecimiento cerebral tiene efectos funcionales permanentes. Sin embargo, esta premisa se ha validado solamente en parte, fundamentalmente por la falta de seguimiento más prolongado. Aunque existe oportunidad para la recuperación, hay también evidencia de lesión cortical permanente. Se ha establecido disminución en la densidad y arborización de dendritas y tamaño de las células corticales. Los sistemas de neurotransmisores también se alteran permanentemente, como el número de receptores del noradrenalina.” *Revista de pediatría*, Chile, Vol 2, N° 1, Abril 2005 recuperado el 15 de abril de 2016 de: http://www.revistapediatria.cl/vol2num1/6.htm

Construcción de ciudadanía		
Condición	**Concepto**	**Algunas especificaciones**
Ontogenética	Condiciones biológicas para comprender y ejercer la ciudadanía.	1. Condiciones mínimas para ejercer autonomía física.
		2. Desarrollo neuronal normal, (conciencia e imputabilidad de acciones)
Aprendizaje ciudadano*	Progresión racional para la apropiación de lo público en tanto tal.	1. Apropiación de bienes, instituciones, derechos y obligaciones P.
		2 Ejercicios cotidianos de la ciudadanía.
		3. Instituciones públicas y privadas que generan aprendizaje ciudadano.

*Nota: el ejercicio del aprendizaje ciudadano es el medio para el desarrollo de la cultura política, la progresión de lo P.

III. Contraloría social y derechos humanos

La CS es una consecuencia de la C, no es una concesión del E o de las élites, es producto de la pugna de intereses contrapuestos entre actores políticos tanto gobernantes como gobernados; es un D que nació de revoluciones, reivindicaciones y conquistas sociales y políticas. Se positiva para la fiscalización social de los actos Gs, y es ejercida como compromiso P de la S. Es una acción y un órgano P social que evalúa las acciones y los bienes Gs, intra-Gs y pre-Gs.

a) Estatalidad y derecho: fundamentos de la contraloría social

La CS es una institución de la S organizada, o un acto individual, pero no es un ente G, es una progresión de los Ds civiles y políticos; económicos, sociales y culturales; y de los pueblos y de la solidaridad; que se perfecciona en un órgano P, social y fiscalizador de todos los ámbitos Gs.[9] La CS es una forma de participar en los asuntos P, del E, del gobierno, no como gobernante sino en tanto mandante, cuyo D emana de la tributación. El gobierno y el E se deben a su S. La parte consiente de la S es la C activa organizada.

El principio político-jurídico de contractualidad estatal, es la relación E-S donde la última es el sustento del E y de las instituciones Gs que están para el beneficio P. Una S que ejerce su D a la información e interviene en lo P, desde lo individual o colectivo, se funda en D positivo, para exigir trasparencia, rendición de cuentas y sancionar de los actos de la autoridad G o particulares con uso de recursos Ps. El principio es el supuesto de los Es progresistas y legítimos.

[9]Los Ds de primera generación, civiles y políticos, es la generación más antigua y corresponde los Ds del gobernado, individuo, frente al E. Los Ds de segunda generación corresponde a los contenidos sociales para la mejora de la calidad de vida, y los Ds de tercera generación son los de los pueblos y de la solidaridad, en la vertientes de la paz, el desarrollo y el medio ambiente.

En un E que se precie de ser democrático, progresista y garantista de DH asume, aunque sea formalmente, que la S participe en su gobierno, y no sólo lo mantiene, de allí nace el principio de contractualidad estatal. El que paga, la S, tiene el D a participar en y de lo P, y la participación ciudadana es la exigencia y sanción de la trasparencia, de la fiscalización de lo G.[10]

La CS desde la *Declaración Universal de los Derechos Humanos,* firmada en 1948, remite al Artículo 19 a la libertad de opinión, el 20 al D de reunión y asociación, y el 21 indica el D a participar en el gobierno. En particular el Artículo 21 establece:

1. Toda persona tiene D a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el D de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones Ps de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder P, esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

La CS como una institución de la S organizada parte del D de opinar; del asociacionismo, del D a formar parte de lo político. Desde un enfoque restrictivo y opuesto a la progresión de los DH y a la dignidad estos artículos, 19, 20 y 21, se asumiría que los Ds políticos sólo radican en que la sociedad es libre para elegir gobiernos, estaría indefensa y tendría un papel sólo pasivo frente al E, pero si "la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder P", entonces esta voluntad no se limita a la elección, es una constante. De poco vale un D de reunión y asociación sino tiene una función de fiscalizar socialmente los actos Gs.

También remite al *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos,* que data de1966, señala en los numerales 2, la no discriminación; el 19 el D de expresión; el 21 el D de reunión, el 22 el D de asociación y en el 25 el D a participar "en la dirección de los asuntos Ps, directamente o por medio de representantes libremente elegidos", en "…en condiciones generales de igualdad, a las funciones Ps de su país." Ratifican lo señalado por los artículos 19, 20 y 21 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos.*

Desde la *Constitución* mexicana la CS no se pueden entender sin apartado Título Primero, Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías, que establece en el Artículo 1º la imperancia y progresividad de los DH; en el 3º se reconoce el D a la educación de calidad; en el 4º el D a un ambiente sano[11]; en el 6º el D a la manifestación de ideas y de información; en el 7º el D de imprenta; en el 8º el D de petición; en el 9º el D de reunión y asociación; en el 25 se establece

[10]El principio de contractualidad estatal, reconoce que la condición humana es gregaria, el ser humano es un animal político, social. Pero no hay es contrato social, en el sentido de Rousseau, no hay evidencia empírica de él, ni siquiera es un axioma político, es una metáfora que pretende explicar las relaciones G y el E. De hecho tras las revoluciones, no hay pacto social, sino político entre facciones vencedores con reivindicaciones sociales. En cambio este principio parte del dato empírico de la relación tributaria, donde un paga, la S, y otro, el gobierno, administra los recursos Ps, y quien paga tiene el D a fiscalizar, tal relación es propia de un E en estado de derecho democrático contemporáneo.

[11] También remite al D familiar, al D de alimento, al D de la niñez.

la rectoría estatal del desarrollo nacional; en el 26 la planeación democrática y deliberativa del desarrollo nacional. En el Capítulo IV De los Ciudadanos Mexicanos en el Artículo 34 se remite a la C; en el 36 a los Ds del ciudadano; en el 37 a las obligaciones de los ciudadanos; y el 38 señala los tipos de nacionalidad. El Título Cuarto De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado, en el Artículo 108 define servidor P y en el 113 indica el sistema nacional anticorrupción.[12]Tanto la *Constitución*, el *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos* y la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* en sus numerados invocados concurren. Desde una hermenéutica jurídica-política de la progresividad de los DH, verían a la CS como una progresividad de los DH y de la C. El Artículo 1º constitucional mandata la progresividad de los DH, el principio pro-persona, y garantizar la dignidad, que en materia de CS es acceso a la información, rendición de cuentas y fiscalización social de lo P.[13]

Estos Ds señalados son positivos y justiciables, son fundamentos para la CS; si la C es efectiva. Es decir, progresión y socialización de la apropiación de lo P en tanto tal; de lo contrario es D muerto y demagogia del sátrapa. Así, se ratifica la necesidad de las condiciones de la C, pues sin el desarrollo neuronal apropiado y una deficiente o nula cultura de la C; la política se torna en una práctica de latrocinio y el E en un sistema de instituciones que ve a la ganancia como un bien privado y a las pérdidas, e inversiones sólo como P un medio para el peculado impune. La CS es la mayoría de edad de una S frente al E, que si bien carece de poder vinculante, es un medio ciudadano sancionador de la esfera estatal, da crédito o descrédito a los actos Gs, da rumbo político.

[12]El Artículo 109 establece el marco general para sancionar a servidores Ps y particulares que incurran en responsabilidad frente al E; 110 remite al juicio político; 111 para proceder penalmente contra senadores y diputados y el 114 establece el momento para el juicio político.

[13]Existe la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación* pero esta esla ley reglamentaria los artículos 74, fracciones II y VI, que remite las facultades de la Cámara de Diputados y 79 que refiere a la Auditoria Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, de la *Constitución,* en materia de revisión y fiscalización de la cuenta P. La *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, regula regular la revisión de la cuenta P y su fiscalización superior. En efecto cada entidad federativa leyes locales en esta materia. Pero es necesario su fortalecimiento desde un aspecto de la CS.

Fundamento jurídico de la contraloría social	
Fundamento legal básico	**Concepto o precepto**
Principio de contractualidad estatal	Obligación de la sociedad a contribuir con el gasto público y derecho de la misma para la trasparencia, la rendición de cuentas y la sanción de lo público.
Declaración Universal de los Derechos Humanos	Artículos 19, 20 y al 21.
Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos	Artículos 2, 1, 21, 22 y 25.
Constitución de los Estados Unidos Mexicanos	Título Primero, Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías, (Artículo 1º, 3º, 4º, 7º 8º, 9º, 25 y 26. Capítulo IV De los Ciudadanos Mexicanos, (del Artículo 34 al 38). Título Cuarto De las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Particulares Vinculados con Faltas Administrativas Graves o Hechos de Corrupción, y Patrimonial del Estado, (del Artículo 108 al 114).

b) De la trasparecía a la rendición de cuentas y a las sanciones

La Secretaría de la Función Pública señala que la CS es el

…conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de Ds y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión G y el manejo de los recursos Ps se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes.

Se entiende que la CS no como un órgano, sino como un sistema de acciones para la exigencia de la honestidad y una lucha contra la corrupción, pudiendo ser un acto individual o colectivo.

La finalidad de la CS es la fiscalización social: trasparencia, rendición de cuentas y sanciones. La trasparencia de poco sirve sin acceso a la información P clara, precisa, verdadera y oportuna; que permita evaluar las acciones y los bienes Ps, aunado a la rendición de cuentas, que no es acto informativo G, sino como un diálogo entre lo G y la S sobre lo P. La CS no es un ente jurisdiccional ni legislativo. De poco sirve la rendición de cuentas sin sanciones, tales sanciones no son vinculantes, son recomendaciones, reclamos y señalamientos que pueden originar políticas Ps y actos jurisdiccionales. Su sanción es social.

Una forma de contrarrestar la corrupción, consiste en trasparentar y publicitar el análisis y el dictamen social de las acciones, los bienes Ps y los ejercicios Gs. Es un poder que evidencia aciertos, errores y corruptelas de forma objetiva, socializando esta información P. La fiscalización social es la CS en acción sistematizada, una C comprometida con la transparencia, eficiencia, legalidad y honradez de los recursos Ps, es exigencia de rendición de cuentas Ps, es participación ciudadana.[14]

[14]La CS paulatinamente gana espacios en las políticas Ps, incide en los principales programas federales de desarrollo social, pero es necesario ampliarlo a todo lo G.

***Telos* de la contraloría social: Fiscalización social**		
Concepto	**Elementos**	**Supuesto**
Fiscalización social	Trasparencia, rendición de cuentas y sanciones,	Acceso a la información y socialización.

El sustrato de la CS es acto individual o colectivo, un D ciudadano. Como acto individual, salvo casos paradigmáticos, carece de eficiencia en tanto que no genera un contrapeso efectivo respecto al E y a lo G, de hecho al ser un acto individual está en condiciones de vulnerabilidad fáctica, pues es frecuente que se incurra a prácticas extralegales y dilatorias para inhibirlo. Como colectividad se bifurca en actos gremiales y colegiados. Como acto de gremio, es el ejercicio de fiscalización de grupos en lo disciplinar o en relación a un mismo giro o sector económico y/o social. Es un ámbito univoco en temática y lenguaje que genera una exclusión al que no pertenecer a este gremio.

La CS como acto colegiado remite a la diversidad social a los distintos actores políticos, no Gs, que desde distintas ámbitos sociales, económicos y disciplinarios, consensan y evalúan lo G. Tiene la necesidad del manejo de la información P con un lenguaje C, una homologación de términos Gs, disciplinares con el lenguaje común, para interpretar lo P y realizar la fiscalización social.

Contraloría social: ente y acciones sistemáticas de fiscalización de lo público.	
Tipología de la contraloría social	
Acto individual	Acciones sistemáticas de fiscalización de lo público realizada por una persona física.
Acto de gremio	Acciones sistemáticas de fiscalización de lo público realizada por un grupo de personas físicas que pertenecen al mismo ámbito.
Acto colegiado	Acciones sistemáticas de fiscalización de lo público realizada por un grupo de personas físicas que pertenecen a diversos ámbitos.

c) La progresión y el ejercicio de los derechos humanos

La CS es el despliegue de la C, que emerge del desarrollo de la cultura política, la progresión de lo P, el medio para articular al E garante de la dignidad y de los DH; y desarrollar o robustecer a la S adulta. En el concierto internacional y en el nacional la progresión los DH son el fundamento jurídico de la políticas Ps y la legitimidad del E. La progresividad establece la obligatoriedad del E para generar en cada momento mayor y mejor protección y garantías de los DH para una constante evolución y sin retrocesos, la fiscalización social es avance.

En México la reforma en materia de DH de 2011 establece la prioridad y la obligatoriedad de la progresividad de los DH, y se positiva en el Artículo 1º constitucional ya señalado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que

….constituye el compromiso de los Es para adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los Dsque se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, principio que no puede entenderse en el sentido de que los gobiernos no tengan la obligación inmediata de empeñarse por lograr la realización íntegra de tales Ds, sino en la posibilidad de ir avanzando gradual y constantemente hacia su más completa realización, en función de sus recursos materiales; así, este principio exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un E, mejore el nivel de compromiso de garantizar los Ds económicos, sociales y culturales (2013, pág. 2254).

Si la CS se redimensiona a partir del desarrollo de la C y la C contemporánea se funda en los DH, entonces es pertinente comprender a la CS fundada en los DH. Es decir, la progresión de la CS y de la C se vincula por la dignidad, que es infragmentables. La progresión y el ejercicio de los DH en el marco de la CS es la salvaguarda de la dignidad y del desarrollo de la C.

IV. Criterios para la contraloría social

a) Desarrollo de ciudadanía y ejercicio de derechos humanos

La CS supone la C y los DH, so pena de hacer una farsa. Se requiere hacer del D una arma ciudadana, no un recurso del leguleyo, y hacer de lo P un espacio, un bien y una acción común que se actualiza por el ejercicio constante del acto crítico y la convicción de vivificar en lo C un acto cotidiano. Es decir, la CS requiere desarrollar de la cultura de la legalidad a través del aprendizaje de y en lo P.

b) Organización social y autonomía

La CS es un ente y acciones sistemáticas de fiscalización de lo P que desde el ámbito gremial y colegiado adquiere mayor eficiencia ante las prácticas extralegales y dilatorias que con frecuencia incurre la autoridad G.La CS como órgano gremial y colegiado es organización social y son incorruptibles mientras no haya financiamiento ni andamiaje G, que limite su capacidad de crítica y propuesta sobre lo P; ejerciendo el D al uso lo P en tanto tal para realizar la fiscalización social. A mayor organización y autonomía, menor incidencia de corrupción; si la autoridad paga los servicios de la CS esta pierde autonomía, se trasforma en un órgano del E, en el mejor de los casos es un departamento o una contraloría interna. El poder de fiscalizar radica en su autonomía del E.

c) Fiscalización social

Al ser la fiscalización social trasparencia, rendición de cuentas y sanciones, es el fin de la CS; se convierte en un órgano que orienta al E y a las políticas Ps. Se reconoce la legitimidad de determinados actos Gs, proponenalternativas de la S ante los problemas Ps, se desacredita ciertos actos Gs irregulares, y se impulsan acciones para fincar responsabilidades al funcionario y servidor P, o particular con recursos Ps, en hipótesis de irregularidades, ante la autoridad jurisdiccional.

V. Conclusiones

1. Lo P es lo relativo al conjunto de personas de una colectividad, es tanto espacio, bienes y acciones y presenta cuatro niveles: lo P G, lo P intra-G, P pre-G y lo P social.
2. La C es la potestad efectiva de intervenir en lo P. la C se construye a partir de las condiciones: 1) Ontogenéticas y 2) Aprendizaje de y en lo P.
3. El *telos* de la CS es la fiscalización social. La fiscalización social es trasparencia, rendición de cuentas y sanciones.
4. La progresión y el ejercicio de los DH en el marco de la CS es la salvaguarda de la dignidad humana y del desarrollo de la C.
5. Los criterios para desarrollar una CS que sea un contrapeso ante los actos y las omisiones de carácter P son: 1) Desarrollo de ciudadanía y ejercicio de derechos humanos y 2) Organización social y autonomía y 3) Fiscalización social.
6. Esta forma de entender a la CS se articula con la necesidad de la ciudadanización del E y el gobierno, con mecanismos anticorrupción, con esquemas participaciones, con el *followthemoney*, y el empoderamiento social.

Bibliografía:

- Avaria, M. (2005). *Aspectos biológicos del desarrollo psicomotor.* Recuperado 15 de abril de 2016 de: http://www.revistapediatria.cl/vol2num1/6.htm
- Duverger, M. (1996). *Instituciones Políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Ariel.
- García M. E. (2010). *Introducción al estudio del derecho*, México, Porrúa.
- Jelinek G. (2004).*Teoría general del Estado*, México, FCE.
- Maquiavelo, N. (1994.) *El príncipe*, México Porrúa.
- Marshall,T. (s. f.). *Ciudadanía y clases sociales*.Recuperado el 5 de octubre de 2014, dehttp://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/marshall.pdf
- Maury, L. (2016). Democracia, transparencia y rendición de cuentas: miradas como una cabeza de Jano**.** Recuperado el 10 de abril de 2016 dehttp://www.divergencias.com.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=242:democracia-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-miradas-como-una-cabeza-de-jano&catid=132:ciencia-politica&Itemid=403
- Real Academia de la Lengua Española*,* (s. f.). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.* Recuperado de: http://www.rae.es/
- SFP, (s.f.).*Participación ciudadana.* Recuperado el 11 de abril de 2016 de https://www.gob.mx/sfp/documentos/participacion-ciudadana-20386
- **Legislación:**
- *Constitución de los Estados Unidos,*recuperado el 10 de abril de 2016, de http://www.archives.gov/espanol/constitucion.html
- *Constitución de los Estados Mexicanos.*Recuperado el 10 de abril de 2016 de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm
- *Declaración Universal de los Derechos Humanos.* Recuperadoel 10 de abril de 2016 de http://www.un.org/es/documents/udhr/

- SCJN, (Abril de 2013), “Principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos humanos. En qué consisten” México, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*. Libro XIX.
- *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*, recuperado el 10 de abril de 2016*http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx*

El proceso presupuestario en México. "La Democracia sustancial imaginada a través del *control ciudadano permanente.*"

César R. Barradas[1]
Elda E. Pulido Moreno[2]

Resumen

El proceso presupuestario en México es un buen momento para analizar el estado que guarda la *democracia sustancial*. Este proceso está diseñado para ser la base sobre la que se sustente la democracia sustancial. El poder del pueblo se corrobora en las decisiones sobre cómo se gasta el dinero público; es decir, sobre cómo se atienden las prioridades y reclamos ciudadanos a través del gasto público.

El proceso presupuestario en México consta de cuatro etapas generales: *a) Elaboración de la iniciativa de decreto de presupuesto de egresos, b) aprobación de la iniciativa de decreto de presupuesto de egresos, c) ejercicio del gasto público y d) control y evaluación del gasto ejercido.*

El presente artículo pretende mostrar que aunque existe una etapa dentro del proceso presupuestario llamada de control, la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos ha diseñado la existencia de un *control ciudadano indirecto permanente*, sobre absolutamente todo el proceso presupuestario, una especie de vigilancia permanente indirecta de los ciudadanos sobre los recursos públicos. Es decir, el constituyente entregó al ciudadano a través de sus representantes directos (diputados) la facultad de vigilar durante todo el proceso presupuestal el diseño, aprobación, ejercicio y destino de los recursos públicos, en una especie de control ciudadano permanente garante de la democracia.

Sin embargo, demostraremos que aunque existe de iure un *control ciudadano permanente o vigilancia ciudadana permanente* sobre los recursos públicos, el hecho de que éste sea de carácter indirecto y por problemas del marco legal mexicano, enfrentamos de facto un debilitamiento de este *control*, siendo necesario retomar el discurso sobre el papel de las estrategias de democracia directa para reivindicar el *control ciudadano permanente* sobre el gasto público y fortalecer así la democracia sustancial.

Palabras clave: Democracia formal, democracia sustancial, proceso presupuestario, nexo elección-representación.

I. El proceso presupuestario en México. La Democracia sustancial soportada en un marco jurídico que promueve el control (vigilancia) ciudadano permanente.

La democracia sustancial para Luigi Ferrajoli es aquella que protege los derechos sociales; es decir, la satisfacción de sus necesidades primordiales (Moreno Cruz, 2006). Lo que el estudio de los Derechos Humanos concibe como *DESC* (Derechos Económicos, sociales y culturales). Por su parte la democracia formal, se refiere al conjunto de procedimientos técnicos para la elección de representantes.

[1] Doctor en Finanzas Públicas por la Universidad Veracruzana, profesor de la Facultad de Derecho de la misma Universidad.
[2] Candidata a Doctora en Finanzas Públicas por la Universidad Veracruzana.

El artículo 3º, fracción II, inciso a), de la Constitución General de la República, concibe a la democracia de manera sustancial, no sólo como una estructura jurídica y un régimen político, sino como una forma de vida fundada en el constante mejoramiento en lo económico, social y cultural del pueblo.

El proceso presupuestario en México está diseñado en términos constitucionales para consolidar esa visión de democracia sustancial fortaleciendo la presencia ciudadana a través de mecanismos de democracia indirecta, en las decisiones sobre cómo se asigna y gasta el dinero público.

El proceso presupuestario en México consta de cuatro etapas en las que se observa la presencia ciudadana:

a) Elaboración de la iniciativa de decreto de presupuesto público de egresos.
b) Aprobación de la iniciativa de decreto de presupuesto público de egresos.
c) Ejercicio del gasto público aprobado en el decreto de presupuesto público de egresos.
d) Control y evaluación del gasto ejercido en términos de lo aprobado en el decreto de presupuesto público de egresos.

Durante estas cuatro etapas, se observa un ingenioso mecanismo para consolidar el poder del pueblo, éste último está presente, vigilante, a través de sus representantes directos durante todo el proceso presupuestario. Esta intervención ciudadana durante todo el proceso nació como un control político sobre el rey desde la revolución francesa y es retomado por las constituciones occidentales entre ellas la nuestra para evitar gobiernos autoritarios**,** poco trasparentes en el uso de los recursos y antidemocráticos -*mejoramiento permanente en lo económico, social y cultural del pueblo*- (Gaudemet, 1977).

Ahora bien, ¿cómo está diseñado este control ciudadano permanente?:

La primera etapa del proceso presupuestario, de elaboración de la iniciativa de presupuesto público de egresos, implica previamente planear el desarrollo del país, para de allí determinar los objetivos y metas a alcanzar.

El artículo 26 constitucional refiere la existencia de un sistema de planeación democrática del desarrollo, con participación directa de los ciudadanos, pues implica recoger las aspiraciones y demandas sociales a través de la consulta a los diversos sectores sociales. El artículo 20 de la Ley de Planeación refiere a la participación en los objetivos a alcanzar en este país de las organizaciones de obreros, campesinos, instituciones académicas, organizaciones empresariales, grupos populares, etc.

Los artículos 5º, 6º, 7º y 8º de la Ley de Planeación señala además, la intervención del Congreso de la Unión y con ello la Cámara de Diputados, representantes directos del pueblo, en el examen y opinión del Plan, así como en su seguimiento y verificación de los resultados alcanzados. Pero quizá lo más importante, el artículo 74 fracción VII establece como facultad de la Cámara de Diputados aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.

En la segunda etapa, de aprobación de la iniciativa de decreto de presupuesto público de egresos, es obvia la participación ciudadana a través de sus representantes directos (diputados); es más, en materia de presupuesto público de egresos, el senado no participa en su aprobación, recordemos que en la Teoría Política el senado representa a las entidades federativas y los diputados

al pueblo. El artículo 74 fracción IV constitucional dispone como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el discutir y aprobar anualmente el decreto de presupuesto público. La iniciativa la presenta el poder ejecutivo a más tardar el 8 de septiembre del año anterior al inicio del ejercicio fiscal y debe estar aprobada a más tardar el día 15 de noviembre de ese mismo año de su presentación. Puede apreciarse entonces que la Cámara de Diputados y los ciudadanos de manera indirecta, deciden la manera que el presupuesto queda estructurado y con ello son quienes deciden el diseño del gobierno y las prioridades a atenderse.

La tercera etapa, la del ejercicio del gasto, nos remite al artículo 126 constitucional, en cuanto a que no podrá realizarse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto aprobado por los Diputados. El numeral 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria indica que los ejecutores del gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas. En esta etapa los ciudadanos a través de la Cámara de Diputados, está en posibilidades de ejercer una especie de control ex-ante; esto es, durante el ejercicio del gasto público. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 107 nos remite a la obligación del ejecutivo a través de la SHCP de entregar al Congreso de la Unión informes mensuales y trimestrales sobre los ingresos obtenidos y su ejecución, la situación de las finanzas públicas así como los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de objetivos y metas, y su impacto social. Por su parte el artículo 38 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas establece claramente un control ex-ante, en que la Auditoría Superior de la Federación vinculada orgánicamente a la Cámara de diputados puede durante el ejercicio del gasto realizar revisiones extraordinarias cuando de denuncias se deduzca la existencia de daño patrimonial por un monto mayor a cien mil veces el salario mínimo, actos de corrupción, afectación de áreas estratégicas y prioritarias de la economía, riesgo de parálisis en la prestación de servicios públicos y desabasto de artículos de primera necesidad.

En la cuarta etapa, de control y evaluación del gasto ejercido, nos remite al artículo 134 constitucional, en cuanto a que los recursos económicos de que disponga el gobierno federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados. El artículo 74 fracc. VI, faculta a la Cámara de Diputados para revisar y aprobar la cuenta pública con el apoyo de la Auditoría Superior de la Federación. En esta etapa se aplican los principios de posterioridad, anualidad y definitividad; es decir, de control ex-post, una vez ejercido el gasto. El artículo 79 constitucional establece como responsable de ésta etapa a la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados; esto es, una entidad de fiscalización superior con autonomía técnica y de gestión, pero vinculada orgánicamente a la Cámara de Diputados.

En ésta última etapa, al igual que en las tres anteriores expuestas, puede observarse que los ciudadanos a través de sus representantes directos, diputados, ejercen un control indirecto, de carácter permanente durante todo el proceso presupuestario, incidiendo así no solo en cómo se gasta el dinero público sino

además, sobre la estructura y funcionamiento del Estado, sobre el logro de objetivos y metas sociales.

II. Problemas que debilitan el control ciudadano permanente

Como ha quedado demostrado en el apartado anterior, existe una intención en la constitución de hacer que el ciudadano esté permanentemente al pendiente de las decisiones de ingreso y gasto público. La idea es que en el diseño del Estado, en su funcionamiento, en los objetivos y metas, poner al ciudadano en primera fila para realmente constituir un gobierno democrático, favorecer y asegurarse que sean las decisiones de los ciudadanos las que guíen al país (el poder del pueblo).

El asunto es que para tal efecto se ha echado mano de mecanismo de democracia indirecta; es decir, este proceso de *control ciudadano permanente* durante las cuatro etapas del proceso presupuestario se ha hecho a través de los representantes directos del pueblo, los diputados. El problema de esto, es que el control será tan sólido como lo sea el nexo entre elección y representación y en la medida, en que el marco jurídico no solo contemple ese control permanente, sino que además lo favorezca.

La primera etapa, implica un conjunto de toma de decisiones encadenadas: planear, programar y presupuestar (p^3). El proceso de planeación enfrenta en México fuertes problemas de carácter democrático desde su diseño, a causa de ausencia de mecanismos rigurosos para recoger la voluntad ciudadana, sistematizarla y traducirla en objetivos y metas. El último plan nacional de desarrollo 2012-2018, estableció como mecanismo de recogida de datos:

1) La consulta. Consistente en una encuesta a través de internet en donde se solicitaba que el ciudadano que anecdóticamente hubiese entrado a la página web del plan nacional de desarrollo, escogiera una prioridad (de entre los 5 ejes), y después que decidiera sobre las políticas públicas de su preferencia en el tema seleccionado.
2) Envío de propuestas. En la página web del plan nacional de desarrollo había una sección para que el ciudadano pidiera enviar sus propuestas en formato digital mediante email o entregarlas físicamente en oficinas de la Sedesol.
3) Foros. Quizá los más importantes pero de acceso limitado a invitados (normalmente funcionarios de alto nivel) de universidades públicas y privadas, líderes sindicales, políticos, etc.

El problema de este diseño *pseudodemocrático* muy casuístico, poco riguroso, es que no deja en claro el criterio que se sigue para seleccionar las propuestas que se presentarán a los ciudadanos y el que se seguirá para seleccionar las que en su caso, presente el pueblo. Tampoco queda claro quién o quiénes serán los encargados de leer las propuestas ciudadanas y sistematizarlas, traducirlas en objetivos y metas bajo un determinado procedimiento; peor aún, no queda claro cuáles serán las consecuencias que tendrán las propuestas; es decir, si son vinculatorias y en qué medida. Sin un procedimiento riguroso de carácter democrático para establecer las prioridades nacionales y traducirlas en objetivos y metas, la planeación democrática es y será una mera simulación encaminada a buscar legitimidad.

La segunda etapa de aprobación de la iniciativa de decreto de presupuesto público de egresos es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, ésta se encarga de decidir cómo queda finalmente estructurado el presupuesto. Normalmente, en la mayoría de las democracias occidentales con un poder legislativo bicameral, la aprobación de los gastos corresponde a ambas cámaras, en México no fue distinto, en las constituciones de 1824, 1836 y 1843, la Cámara de diputados y senadores intervenían en la aprobación, en la constitución de 1857 desaparece el senado y se reintegra hasta 1874, pero la facultad de aprobar el presupuesto de egresos quedó en manos de los diputados, condición que se refrendó en la constitución actual de 1917. Aunque para algunos la razón de excluir al senado del tema presupuestal fue un error de técnica legislativa, me parece que el legislador intentó de ésta manera dejar en manos del pueblo y solo de él a través de sus representantes, la decisión de cómo queda estructurado el país, su diseño político y social a través del gasto y con ello fortalecer la intervención ciudadana, la democracia sustancial.

Sin embargo, este "poder del bolsillo" en manos de los representantes ciudadanos parece en México haberse deteriorado y abandonado, a causa de un endeble nexo entre elección y representación; esto es, la democracia no se agota en los procedimientos técnicos de elección (democracia formal), en los cuales México ha avanzado de manera significativa con las reformas electorales que favorecen la legalidad y legitimidad de los procesos electorales, sino que se requiere además que aquellos que han sido electos sean verdaderamente representantes del pueblo, estén enfocados en atender los reclamos ciudadanos, pues sólo así podemos decir que el pueblo gobierna y por ende estamos en una estructura democrática sustancial.

En éste entorno, aunque la Cámara de Diputados aparentemente juega un papel central en el proceso presupuestal, históricamente en la práctica, parece que desempeñó un papel secundario en menoscabo de la representación.

Los resultados del juego presupuestario en México no reflejan el ejercicio de estas facultades legales a favor de la Cámara de Diputados. Como señala Jeffrey Weldon, entre 1929 y 1996, la Cámara de Diputados aprobó sin modificaciones de fondo la iniciativa de presupuesto presentada por el Ejecutivo o mejor dicho sin modificaciones que no fuesen aceptadas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público **(Weldom, 1998)**.

La causa parece situarse en los llamados poderes metaconstitucionales del presidente en México, que erigieron en la práctica al presidente como un legislador supremo en materia presupuestal, al votar incondicionalmente los diputados del PRI siempre a favor de su iniciativa de presupuesto y la oposición en contra sistemáticamente. El mayoriteo nos llevó a la falta de discusión y a la construcción de un presupuesto presidencial y no democráticamente diseñado.

Existían tres condiciones necesarias que crearon los poderes metaconstitucionales de la Presidencia en México (Carpizo McGregor, 1979):

1) Gobierno unificado, 2) disciplina de partido y 3) el reconocimiento del presidente como líder del partido.

> **Si alguna de estas condiciones se relajaban, el presidente perdía alguno o todos sus poderes extraordinarios, y la Cámara de Diputados debía ejercer mayor influencia sobre el presupuesto. Esto es, a menores poderes metaconstitucionales del presidente en México, mayor fuerza de la Cámara de Diputados en materia presupuestal y a la inversa.**

Estos tres supuestos comienzan a desmantelarse paulatinamente desde los 80's y el clímax de su declive se experimenta en 1997, la mayoría de diputados del partido del presidente termina y la oposición en su conjunto toma el control de la Cámara de Diputados.

Si afirmamos que la Cámara de Diputados era reactiva, que no discutía el presupuesto sino que los Diputados del PRI votaban sistemáticamente a favor y los de oposición sistemáticamente en contra, podemos probarlo en alguna medida midiendo la correlación existente entre presencia de oposición en la Cámara y votos en contra del presupuesto, para ello utilizamos el factor de correlación de ***pearson***[3]. De 1970 a 1996 podemos apreciar un crecimiento de votos de resistencia y rechazo al presupuesto, pues los votos en contra del presupuesto van en general en aumento, esto coincide con la creciente presencia de diputados de oposición en la Cámara. Estas dos variables nos proporcionan un factor de correlación de ***pearson*** de 0.78 de 1970 a 1996, lo que significa un factor de correlación francamente alto, que implica que el aumento de oposición en la Cámara de Diputados se correlaciona considerablemente con un aumento de votos en contra del presupuesto público.

Factor de correlación entre aumento de oposición y votos en contra del presupuesto.

(Correlations.sta)
Casewise deletion of MD
N=27 (**1970-1996**).

	QUÓRUM.	VOTOS EN CONTRA.	OPOSICIÓN.
QUÓRUM.	1	0.006918	-0.03504
VOTOS EN CONTRA.	0.006918	1	**0.779317**
OPOSICIÓN.	-0.03504	0.779317	1

[3] El coeficiente de correlación es utilizado para expresar cuantitativamente hasta qué grado están relacionadas dos variables. Los valores de los coeficientes de correlación varían entre +1.00 y –1.00, ambos extremos representan relaciones perfectas entre las variables y 0.00 representa la ausencia de relación. Una relación positiva significa que al aumentar una variable aumenta la otra, y al disminuir una lo hace también la otra. Una relación con signo negativo significa que al aumentar una variable disminuye la otra. Relaciones entre 0.6 y 0.8 son consideradas relaciones altas entre las variables correlacionadas.

Si al análisis añadimos la legislatura 1997-1999 en que la oposición es mayoría en su conjunto, los votos en contra del presupuesto caen hasta un 2% en 1999, voto de rechazo no visto desde antes 1979 que entro en vigor la reforma política. El factor de correlación de *pearson* baja también de **0.779317 a 0.666896.** (Barradas, 2004)

Correlación entre aumento de oposición e incremento de votos en contra del presupuesto.

(Correlations.sta)
Casewise deletion of MD
N=30 (**1970-1999**).

	QUÓRUM	VOTOS EN CONTRA.	OPOSICIÓN.
QUÓRUM.	1	0.048746	0.323524
VOTOS EN CONTRA.	0.048746	1	**0.666896**
OPOSICIÓN.	0.323524	0.666896	1

Lo que comenzamos a ver es una Cámara que discute más, que negocia más, lo cual es bueno en términos democráticos y de representación. Año con año la Cámara puede modificar entre el 6% al 10% de la iniciativa, lo que se conoce como “bolsa negociable”, pues el restante se considera un presupuesto comprometido pues implica pago de sueldos y salarios, subsidios, pensiones, programas sociales, etc. La “bolsa negociable” comprende principalmente recursos destinados a carreteras, caminos rurales, presas, plantas de tratamiento, recursos para universidades públicas, hospitales, programas del campo, desarrollo social, etc., los cuales dan lucimiento político.

El problema es que mayor capacidad de intervención en materia presupuestal, mayor negociación presupuestal, acompañada de débil nexo entre elección y representación podría llegar a ser un desastre para la democracia sustancial.

Pero la Cámara de Diputados padece una estructura anquilosada, altamente costosa y poco eficiente. Según Luis Carlos Ugalde (Ugalde, 2015), la Cámara de Diputados en México, LXII legislatura (2012-2015) es la tercera a nivel mundial con más número de comisiones con 56, a las que hay que agregar 50 comisiones especiales, 4 bicamerales y 2 de investigación. Un total de 112 comisiones que consumen presupuesto público. Así tenemos por ejemplo la Comisión la comisión de vivienda y la Comisión de asuntos migratorios se reunieron solo cuatro veces en tres años, la Comisión de población no se reunión en ninguna ocasión. Según información presentada por la Unidad de transparencia de la Cámara de Diputados y revelada por el periódico “El Universal” (Jiménez, 2014), entre septiembre de 2012 y marzo de 2014 los diputados realizaron 376 viajes al extranjero con un costo de casi 29 millones de pesos, los principales destinos Londres, París, Madrid, Buenos Aires, Nueva York, Berlín y la Habana.

A los diputados de la LXII legislatura se les asignó mil 118 millones 370 mil pesos para actividades legislativas, solo 38% de ellos informaron en qué se gastaron el dinero; estos recursos se asignan en gran medida para que informen a los ciudadanos de su trabajo como diputados y de alguna manera les rindan cuentas, el artículo 8 fracción XVI del Reglamento de la Cámara de Diputados señala que es una obligación de los legisladores rendir un informe de actividades a los ciudadanos del distrito que representan. De los 500 diputados de septiembre de 2012 a marzo de 2015, solo 193 hicieron público su informe; esto es, el 38.6%

Durante el ejercicio y control del gasto ejercido, aunque el artículo 42 fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, indica que el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría, informará sobre los avances físico y financiero de todos los programas y proyectos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos vigente con relación a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas; nos topamos que si se desea revisar el gasto en ejercicio, bajo el principio de posterioridad, la revisión sería ex-post; es decir, una vez que se ha ejercido el gasto, lo cual si bien es cierto trae como beneficio que no se entorpezca la ejecución de los programas públicos a causa de una revisión, puede también tener como consecuencia un daño social o patrimonial detectado hasta varios meses o años después, siendo ya irreparable, sobre todo en términos sociales. Los únicos supuestos que permiten la revisión son los llamados situaciones excepcionales, el artículo 40 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas indica que podrá realizarse revisiones durante el ejercicio cuando se presenten denuncias fundadas con documentos o evidencias, (los cuales son difícil de obtener sin una revisión) mediante los cuales se presuma el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, o de su desvío.

En la cuarta etapa de control y evaluación del gasto parece que el problema central tiene que ver con los tiempos de la revisión y los resultados. Así, el artículo 74 fracción VI de la Constitución General de la República señala que la cuenta pública se entregará a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente al del ejercicio del gasto, la Cámara termina concluye la revisión con base en el informe presentado por la Auditoría Superior de la Federación a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, pudiendo ser que algunas situaciones tarden más por recomendaciones, observaciones o acciones realizadas por la ASF. Como puede notarse son hasta 22 meses después de terminado el ejercicio fiscal, pero por ejemplo, en caso de que se hubiese dado un mal manejo de los recursos en el primer mes del ejercicio9 fiscal, notaríamos el daño hasta 33 meses después, casi tres años después.

III. La necesidad de instrumentos democracia directa para fortalecer el control ciudadano permanente y favorecer a la democracia sustancial

La apuesta por instrumentos de democracia directa en materia presupuestal, intenta retomar el poder del pueblo como soporte de la soberanía y sustento de la

política pública; es decir, recrear las condiciones para que la actuación pública se acerque lo más posible al cumplimiento de las exigencias y necesidades sociales y así, fortalecer la legitimidad del poder público y favorecer condiciones de gobernabilidad democrática. Hablamos de una especie de legitimación democrática del Poder público que favorezca la gobernabilidad.

Estos mecanismos de democracia directa presentan las siguientes ventajas: (Altman, 2005)

- Todos los asuntos pueden ser contemplados evitándose la intermediación de grupos de interés; es decir, más mecanismos de democracia directa pueden ser una barrera a los grupos de presión política.
- Las decisiones presupuestales se alcanzarían públicamente, lo que permite mayor transparencia y legitimidad.
- La voluntad popular se erigiría como la suma de las voluntades individuales de los ciudadanos, manifestándose directamente, sin mediación de ningún tipo.
- La participación pública de los ciudadanos combate la apatía y la posibilidad de someterse a la voluntad de intereses ajenos a los colectivos.
- Mayor participación directa de los ciudadanos favorece la cultura presupuestal que hace a los ciudadanos más conscientes de la realidad y más libres para decidir su futuro. “Ser soberano un día cada cuatro años tiene mucho olor a placebo (Dunn, 1979)”.

Instrumentos:

a) El plebiscito en materia presupuestal

El plebiscito puede ser consultivo o vinculante. En el primero de los casos no tendría efectos obligatorios; es decir, el Poder Ejecutivo o Legislativo consultaría la opinión de los ciudadanos, quienes expresarían su voluntad respecto a las decisiones presupuestales adoptadas, teniendo más el carácter de democracia reactiva[4].

El plebiscito vinculante tendría lugar cuando el Poder Ejecutivo o Legislativo sometiese una propuesta a los ciudadanos y el resultado tendría fuerza de ley, de allí el adjetivo de vinculante.

b) El referéndum en materia presupuestal

El referéndum sería una especie de poder reactivo en manos de los ciudadanos, pues estarían facultados para vetar una política presupuestal adoptada. Los ciudadanos expresarían su voluntad mediante el voto universal directo, aceptando o rechazando o bien, ratificando, las decisiones de gasto que sus gobernantes van a aprobar.

c) Presupuesto ciudadano a nivel federal

La iniciativa ciudadana de presupuesto es un mecanismo de democracia directa proactiva y en la práctica sería la figura democrática más rotunda, que llevaría a la realidad iniciativas de los ciudadanos. Los ciudadanos reunirían una determinada cantidad de firmas, establecidas constitucionalmente y propondría un cambio en las condiciones presupuestales existentes, obligando a los legisladores a

[4] En la práctica el plebiscito se ha utilizado en asuntos variados como acuerdos de paz, integración económica o política, enmiendas constitucionales, etc.

considerar y a valorar la acción propuesta, aunque podría darse el caso de que el legislativo no la adoptase por considerar que acarrearía más consecuencias nocivas que beneficios. Sin embargo, en el caso de que se reúna una cantidad indiscutible de firmas a favor, implicaría un voto directo de los ciudadanos sobre el asunto presupuestal planteado, obligando al poder público a adoptarla. Este mecanismo sería un instrumento de transformación de la agenda político-financiera a favor de aquellas pretensiones concretas de los ciudadanos. Algo parecido está en nuestra constitución en el artículo 35 fracción VIII relativo a la consulta ciudadana, sin embargo, el numeral aclara que no operaría en el tema de ingresos o gastos del Estado.

d) La revocación de mandato

Operaría para todo aquél funcionario electo que no cumpla con las expectativas ciudadanas, que apruebe presupuestos contrarios a las necesidades sociales, sometiendo a la mitad de cada mandato el desempeño del funcionario al escrutinio ciudadano.

e) El consejo económico y social ciudadano permanente- vigilante durante todas las etapas del proceso presupuestario

Esto haría que en cada etapa del proceso presupuestario tuviera la autoridad enfrente a un consejo ciudadano checando que se tomen en cuenta los reclamos ciudadanos y que se ejerzan los recursos con transparencia y honradez.

IV. Conclusión

La democracia sustancial consiste en la atención de las necesidades sociales de los ciudadanos. Esta noción implica la tradicional de democracia formal enfocada a los procedimientos técnicos de emisión del voto. Para que la democracia sustancial se materialice es importante que los reclamos ciudadanos se materialicen por vía de las decisiones presupuestales, a través de decisiones de gasto público. El proceso presupuestario en México, constitucionalmente ha sido diseñado para favorecer un acompañamiento permanente de los ciudadanos a través de sus representantes directos, diputados, durante todo el proceso presupuestario para asegurarse la atención de sus demandas sociales, lo que llamo ***control ciudadano permanente***. Sin embargo, problemas legales y políticos hacen que este control sea muy endeble. No existen mecanismos definidos y vinculatorios para la planeación democrática del desarrollo, el nexo entre elección y representación es débil, la ley no facilita la verificación del uso adecuado de los recursos durante su ejercicio, la revisión expost; esto es, una vez que se han ejercido los recursos es demasiado tardada con el riesgo de encontrar daños patrimoniales con efectos sociales irreparables. Por lo anterior, con el propósito de fortalecer el control ciudadano permanente que favorezca la democracia sustancial, se proponen mecanismos de democracia directa como el plebiscito, referéndum, consulta ciudadana en materia presupuestal, revocación de mandato y el Consejo Económico y Social permanente durante las cuatro etapas del proceso presupuestario.

Bibliografía

- Altman, D. (2005). *Democracia directa en el continente americano: ¿autolegitimación gubernamental o censura ciudadana?.* México: CIDE, Revista Política y Gobierno, segundo semestre.
- Barradas, C. (2004). *Presupuesto Público y Poder Legislativo en México (Problemas políticos y jurídicos).* Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Carpizo McGregor, J. (1979). *El Presidencialismo mexicano.* México: Siglo XXI.
- Dunn, J. (1979). *Western political theory in the face of the future.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Duverger, Maurice (1988). Finances Publiques. Paris: Presses Universitaires de France.
- Gaudemet, P. M. (1977). *Public Finances. Budget et Tressor.* París: Montchrestien.
- Jiménez, H. y. (08 de 06 de 2014). Diputados gastan 29 mdp en viajes. *El Universal* .
- Moreno Cruz, R. (2006). Democracia y derechos Fundamentales en la obra de Luigi Ferrajoli. *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política Nº3.* , 3-39.
- Ugalde, L. c. (2015). *Sexto Reporte Legislativo de Integralia.* México.
- Weldom, J. (1998). *Legislative Delegation and the Budget Process in Mexico.* México: ITAM.

La protección de los derechos humanos en México a la luz de las finanzas públicas.

Dra. Saraí Ramírez Alonso

Resumen

Las finanzas públicas tienen como objetivo el cumplimiento de los fines que el estado se autoimpone a través de las garantías de los derechos humanos reconocidos en la Constitución a través del ejercicio de las funciones que esta misma otorga a las autoridades. Por lo tanto, cualquier cambio en el marco jurídico del estado, debe impactar la estructura del gasto.

A continuación se analiza la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011 y su impacto sobre el presupuesto de egresos de la federación, bajo la hipótesis de que posterior a la reforma del año 2011, el presupuesto asignado a la protección de derechos humanos debe ser mayor. Dado el compromiso nacional e internacional contraído con la propia reforma, se analiza el presupuesto de egresos de la Federación, en el rubro que corresponde al gasto asignado a tres organismos dedicados a la promoción y defensa de los derechos humanos en México, de seis ejercicios fiscales, 2011 al 2016, tomando como base el año 2011 en el que fue la reforma bajo el supuesto de que dicho año fue presupuestado bajo un patrón presupuestario no garantista, lo que hace suponer que en los años subsecuentes el patrón presupuestario debió cambiar.

Las finanzas públicas mexicanas, tienen un alto grado de complejidad, dado que el régimen federal de gobierno y la autonomía de los municipios generan la posibilidad de que algunas facultades en materia financiera concurran, generando relaciones de coordinación para efectos recaudatorios, administración financiera y ejercicio de recursos pertenecientes a diversos niveles de gobierno pero para efectos del presente estudio enfocado al nivel federal, siendo analizado el presupuesto asignado a Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Consejo de la Judicatura Federal.

Abreviaturas

CNDH Comisión Nacional de Derechos Humanos
SCJN Suprema Corte de Justicia de la Nación
DDHH Derechos Humanos
CJ Consejo de la Judicatura Federal

I. Finanzas Públicas, como fines y funciones del Estado

A partir del supuesto de que una de las características de las finanzas públicas es que son finalistas, es decir, tienen un fin y dicho fin es esencialmente social. La recaudación, administración y aplicación de los recursos públicos responden o deben responder únicamente a los fines que el estado persigue.

Existen muchas versiones teóricas acerca de los fines del estado, estos responden a los objetivos últimos de cada una de sus acciones, así como de su propia existencia y las funciones a todas esas facultades que tienen las autoridades para ejercer el poder público que les ha sido conferido, mismas que se encuentran definidas en las leyes que pertenecen al derecho público,

específicamente a ramas como el administrativo y tratándose de las finanzas públicas, del derecho financiero.

Para determinar los fines del estado basta analizar los compromisos consagrados en las propias constituciones, a través de las garantías de los derechos humanos reconocidos, por tanto el fin último de las finanzas públicas, es decir, de las funciones financieras del estado, es hacerse de recursos, administrarlos y aplicarlos en planes y programas para la propia satisfacción social basada en los mecanismos de garantía y protección de los derechos humanos, a través del ejercicio de las facultades recaudatorias, presupuestales y administrativas en el marco del derecho interno.

Podemos clasificar las funciones financieras del estado en tres grandes actividades: el diseño y planteamiento de la Ley de Ingresos en sus diversos niveles con la que establece el objetivo de su función recaudadora de recursos para cada ejercicio fiscal, asimismo a través de su facultad presupuestaria, propone la forma de aplicar el gasto para cada año fiscal, determina cómo y en que serán aplicados los recursos recaudados en las diversas vías y por último, también ejerce la facultad de administrar el patrimonio del estado.

Sobre la base de que los derechos humanos representan límites a los actos de autoridad, podemos encontrar que dichos actos como ejercicio de facultades del estado, pueden transgredir dichos límites y las funciones financieras no están exentas de dicha situación, por lo que estas deberán apegarse también a los principios fundamentales que rigen los derechos humanos.

II. Panorama de la protección de los derechos humanos en México

El tema de los derechos humanos en México ha cobrado gran importancia, especialmente a partir de la reforma constitucional del 10 de junio del 2011, mejor conocida como reforma en materia de derechos humanos, en la que a través de las modificaciones a diez artículos, formalmente se incorporan a nuestro ordenamiento, por lo tanto, todas las funciones del estado quedan susceptibles de ser vistas a la luz de ellos y las finanzas públicas no quedan exentas de dicha situación.

Previo a la reforma constitucional del 2011, los derechos humanos no existían jurídicamente ni eran reconocidos en México, ya que el propio texto constitucional únicamente preveía “garantías individuales” las cuales eran otorgadas por dicho documento, pese a que no existían formalmente, su protección fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la publicación del Decreto que adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con el que se faculta tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas de los estados para que en en el ámbito de sus competencias pudieran establecer organismos especializados de protección a ellos del tipo ombudsman.

Es después de la reforma, como se puede observar en la tabla 1 lo siguiente:

<table>
<tr><td colspan="2">Tabla 1
Comparativo Reforma Constitucional en Derechos Humanos</td></tr>
<tr><td>Texto Anterior</td><td>Texto Vigente
Publicado en el DOF el 10 de Junio de 2011</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.</td><td>Art. 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.</td></tr>
<tr><td>Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.</td></tr>
<tr><td>Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.</td></tr>
<tr><td colspan="2">Se presenta parte de la Reforma al artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</td></tr>
</table>

- Cambia la concepción de garantías individuales por derechos humanos a través de la modificación del capítulo I del título I
- Que las garantías dejan de ser una concesión de la constitución (otorgadas) para asumir que todas las personas en México gozan de los derechos humanos que ella misma y los tratados internacionales ratificados por México reconocen.
- La incorporación en el párrafo segundo del principio *pro persona*, el cual refiere a la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos, la cual deberá en todo tiempo deberá la protección más amplia para todas las personas apegándose a lo establecido por la Constitución y los tratados internacionales de los que México es parte.
- En el párrafo tercero, la obligatoriedad de todas las autoridades para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en el ámbito de sus facultades y apegados a los principios que los rigen, asimismo del estado mexicano el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

El cambio de perspectiva que implicó la reforma constitucional tanto en autoridades como debió implicar en la sociedad civil, permite a partir del 10 de junio del 2011 evaluar todas las funciones del estado desde la perspectiva de los derechos humanos y a la vez a los derechos humanos desde cada una de las funciones públicas.

Por lo anterior y haciendo referencia al párrafo tercero del artículo 1, que fue adicionado en dicha reforma, el cual establece el deber del Estado Mexicano de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, encontramos que parte de la reforma prevé lo siguiente:

Tabla 2
Comparativo Reforma Constitucional en Derechos Humanos

Texto Anterior	Texto Vigente Publicado en el DOF el 10 de Junio de 2011
Art. 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal…	Art. 97.- Los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal…
La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.	***La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal***
Artículo 102.- …	Artículo 102.- …
B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.	B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.
Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas	Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas

ante las autoridades respectivas.	ante las autoridades respectivas***. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.***
Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.	*Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos* ***electorales y jurisdiccionales.*** ***…***
	Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.
	La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.
Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:	**Art. 105.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.	II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:	Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
g).- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter	g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter

federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución. Asimismo los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.	federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución **y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

- Se adicionan diversos párrafos al artículo 102 en los que se establece la obligación de todo servidor público para responder las recomendaciones de la CNDH y las Comisiones Estatales, mismas que podrán no ser aceptadas o cumplidas siempre y cuando la negativa se encuentre fundada y motivada, en caso contrario, serán llamados por el Senado o autoridad legislativa competente a efecto de justificar la negativa.
- Concede competencia a la CNDH para conocer de violaciones a derechos humanos en materia laboral.
- Reconoce la autonomía de los organismos estatales y la garantiza a través de las Constituciones estatales
- Otorga facultades de investigación a la CNDH en casos de violaciones graves de derechos humanos a petición o juicio de conveniencia de los titulares del ejecutivo federal o estatal y las legislaturas federal o estatal.
- A través de la reforma del artículo 105, fracción II, inciso g), faculta a la CNDH para conocer de acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes que violen los derechos humanos reconocidos no solo en la constitución sino también en los tratados internacionales.

III. Organismos de promoción y protección de los derechos humanos en México

A partir de la reforma del 2011, queda definido que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Consejo de la Judicatura y la Suprema Corte de Justicia de la Nación son los órganos federales encargados de la promoción y protección de los derechos humanos, sin dejar de lado que todas las autoridades están facultadas para dejar de aplicar normas que resulten violatorias de estos mismos.

Comisión Nacional de Derechos Humanos

Es un organismo constitucionalmente autónomo, garante de la protección y promoción de los derechos humanos en México, cuyas funciones no jurisdiccionales consisten en la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos reconocidos por la Constitución y los

tratados internacionales en la recepción de quejas, e investigación de las mismas cuando una autoridad en su actuación o desempeño de sus funciones ha incurrido en una violación a los derechos de algún gobernado y a partir de ello, determinar si hubo violación y emitir recomendaciones al respecto, mismas que resultan de observancia obligatoria para la autoridad en cuestión, salvo que esta funde y motive su inobservancia.

Asimismo, a partir de la reforma en comento, tiene la facultad de promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes de cualquier orden o tratados internacionales que estime vulneran los derechos humanos.

La CNDH no es competente para estudiar de fondo las resoluciones judiciales, aquellas en materia electoral, interpretación legal o constitucional ni tiene facultades jurisdiccionales.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Es el máximo tribunal jurisdiccional del país, en sus funciones plenarias integrado por once ministros, actúa como tribunal constitucional, ejerciendo el control de la constitucionalidad de las leyes y de los actos de autoridad a través de la facultad exclusiva para conocer de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad y el juicio de amparo. Los primeros dos mecanismos salvaguardan intereses sociales, pudiendo estos ser impulsados por los órganos del estado en contra de leyes que contravienen las disposiciones de la Constitución, el juicio de amparo salvaguarda intereses tanto sociales como particulares relativos a procedimientos en los que existen probables violaciones a derechos humanos consagrados tanto en la constitución como en los tratados internacionales signados y ratificados por el estado mexicano y cuyas sentencias restituyen el goce de los derechos violados a los agraviados.

En su trabajo en salas, la SCJN se encarga del conocimiento de asuntos civiles, penales, administrativos, fiscales y laborales.

Consejo de la Judicatura Federal

Órgano encargado de la administración de los Tribunales y Juzgados Federales cuya principal función es control de la legalidad de las actuaciones judiciales y garantía de respeto de los derechos humanos en los procesos de impartición de justicia.

IV. La protección de los derechos humanos vistos desde la perspectiva de las finanzas públicas.

De lo anterior, podemos deducir lo siguiente:

- Existe una relación directa entre los derechos humanos y las finanzas públicas.
- Reformas constitucionales de cualquier materia suponen impactos en las funciones financieras del estado.
- Reformas garantistas implican variaciones en la asignación de recursos a rubros relacionados con derechos humanos.
- Se presume que a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 en la que se reconocen y garantizan los derechos humanos hay una

variación en el patrón presupuestario de los órganos encargados de la promoción y protección de los mismos

- La base de dicho patrón es el año 2011, que aún fue presupuestado sobre la hipótesis de que “no existen derechos humanos en México”
- A partir del año 2012 la variación del presupuesto debe significar un incremento en los presupuestos de SCJN, CJ y CNDH.

V. Análisis

Órgano/año	2011	%	2012	%	2013	%
PEF	3,438,895,500,000		3,706,922,200,000		3,956,361,600,000	
CNDH	1,101,717,930	0.032	1,280,276,629	0.035	1,375,127,220	.035
SCJN	4,653,880,323	0.135	4,656,440,517	0.126	4,664,040,517	.118
CJ	31,383,022,583	0.913	35,557,372,822	0.959	39,663,043,446	1.003
TOTAL DDHH	37,138,620,836	1.080	41,494,089,968	1.12	45,702,211,183	1.16

Órgano/año	2014	%	2015	%	2016	%
PEF	4,467,225,800,000		4,676,237,100,000		4,763,874,000,000	
CNDH	1,416,381,046	.032	1,465,956,043	.031	1,546,934,935	0.03
SCJN	4,553,898,691	.102	4,654,922,804	.100	5,087,491,930	0.11
CJ	43,199,052,003	.967	48,552,127,906	1.038	55,872,115,835	1.17
TOTAL DDHH	49,169,331,740	1.10	54,673,006,753	1.17	62,506,542,700	1.31

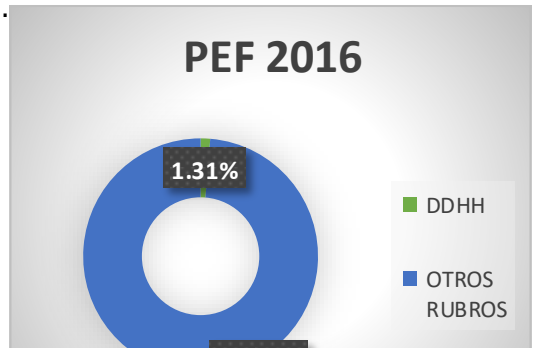


Figura 1 Protección a DDHH como Proporción del PEF 2016

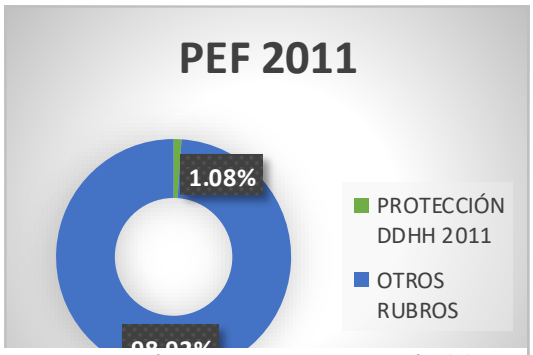


Figura 2 Protección a DDHH como Proporción del PEF 2011

Como se puede observar al comparar las gráficas 1 y 2, el presupuesto asignado a protección de los derechos humanos, integrado por el presupuesto de CNDH, SCJN y CJ como proporción del PEF, era de 1.31% en el 2011, año de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el cual fue presupuestado bajo un patrón no garantista, cinco ejercicios fiscales después refleja un incremento de .26% lo cual representa un crecimiento de 21.29%.

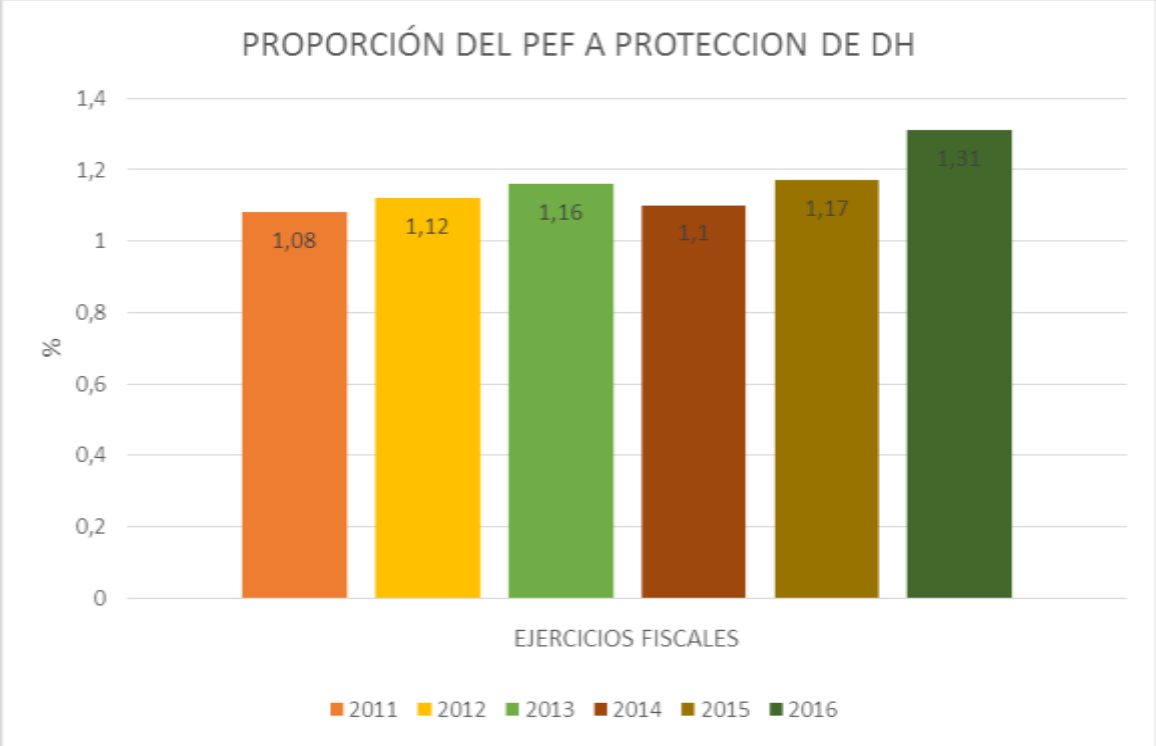


Figura 3 Proporción del PEF a protección de DDHH

En la *Figura* 3 se observa la evolución del presupuesto total de los ejercicios fiscales 2011 al 2016 asignado a protección de derechos humanos como gasto

global de los organismos analizados, notoriamente se distingue un crecimiento anual como proporción del presupuesto anual, con excepción del año 2014 en el que se observa una proporción aún menor que la del año base, lo cual, como el la gráfica anterior hace suponer que existe una tendencia garantista del ejercicio de la función presupuestaria a partir de la reforma en derechos humanos.

La *Figura* 4, muestra la proporción del presupuesto asignado CNDH, SCJN y CJ durante los ejercicios fiscales en estudio, de ella podemos observar que inmediatamente después del año de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, los siguientes dos años, el presupuesto a este organismo creció como proporción del PEF, alcanzando su máximo en el año 2013, a partir del cual ha ido disminuyendo. Asimismo en cuanto al presupuesto de la SCJN, se observa una tendencia similar. No así con el presupuesto asignado a CJ, que ha crecido en cada año fiscal con excepción del 2014 en que tuvo un decremento, sin embargo se mantiene como proporción del PEF en los dos últimos años un punto porcentual por encima de lo destinado a CNDH, lo cual explica que el estado mexicano está apostando a la protección de los derechos humanos a través de los tribunales del Poder Judicial de la Federación distintos de la SCJN y mecanismos protectores como el juicio de amparo y de control de la legalidad como procesos de segunda instancia.

VI. Conclusiones

A partir de la reforma constitucional en derechos humanos del 1º de junio del 2011, el presupuesto federal asignado a organismos garantes de los derechos humanos tiene una tendencia ligeramente creciente, cuya base en el 2008

equivale a 1.08%, siendo esta en el 2016 equivalente a 1.31% del total del gasto presupuestado

Lo anterior no significa que entre más presupuesto asignado a CNDH, SCJN y CJ como órganos garantes de los derechos humanos en México, exista una protección más efectiva, sin embargo el incremento en el presupuesto en este rubro responde al impacto de la reforma.

La función presupuestaria es sensible a reformas de tipo garantistas en el orden jurídico nacional ya que promueven una redistribución del gasto.

Bibliografía

- Conceptos Generales del Derecho Financiero. (3 de Abril de 2016). Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1910/4.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (5 de Abril de 2016). Obtenido de Presupuesto de Egresos de la Federación 2014: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324132&fecha=03/12/..
- Orden Jurídico Nacional. (4 de Abril de 2016). Obtenido de www.ordenjuridiconacional.gob.mx
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2011. (5 de Abril de 2016). Obtenido de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2011/PEF_2011_abro.pdf
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2012. (5 de Abril de 2016). Obtenido de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2012/PEF_2012_abro.pdf
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2013. (5 de Abril de 2016). Obtenido de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2013/PEF_2013_abro.pdf
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2015. (5 de abril de 2016). Obtenido de www.diputados.gob.mx/PEF2015/exposicion/decreto_presupuesto.pdf
- Presupuesto de Egresos de la Federación 2016. (5 de Abril de 2016). Obtenido de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2016.pdf

Las finanzas públicas participativas en el Fondo de Infraestructura Social Municipal en Hidalgo

Bernabé Lugo Neria[1]

I. Introducción

El Fondo de Infraestructura Social Municipal es una de las fuentes de financiamiento más importante de los gobiernos municipales. Representa más de la mitad de los ingresos totales en promedio de los ayuntamientos. Y su destino esencialmente es apalancar la construcción de obra pública en las zonas más vulnerables del país. Por lo que el Fondo tiene fines redistributivos: busca reducir la brecha de pobreza entre los municipios intentando de esta forma que aquellas zonas más marginadas sean mayormente beneficiadas.

Hay tres momentos importantes dentro de la operación del FISM. El primero lo representa la entrega del recurso por parte de la federación hacia los estados y Distrito Federal. El segundo, cuando cada entidad federativa lo redistribuye a sus respectivos municipios. Y el último, cuando éstos lo reparten entre sus comunidades, barrios o colonias.

Ahora bien, según las reglas del juego del FISM, el municipio debe promover la participación de las comunidades beneficiarias en su destino, aplicación y vigilancia, así como en la programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones que se vayan a realizar. En ese sentido, el objetivo de la presente ponencia, es evaluar si la participación ciudadana que se genera entorno al Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) incrementa la eficiencia financiera local, medida a través de la capacidad financiera municipal. La pregunta es entonces ¿cuál es la influencia de la participación ciudadana - que se genera en torno al FISM -sobre la capacidad financiera municipal, entendida como la capacidad de sostener el gasto corriente con los ingresos propios municipales?

Es importante resaltar que, se estudiaron los municipios sólo del estado de Hidalgo. La razón de elegir a esta entidad federativa obedece a que representa uno de los seis estados más marginados a nivel nacional y es una entidad federativa que hasta el momento no ha experimentado alternancia partidista a nivel estatal, el partido hegemónico siempre ha gobernado. En cuanto a la temporalidad, se analizaron únicamente tres años: 2002, 2004 y 2009. Esto se debe a que son los años donde el INEGI aplicó la Encuesta Nacional a Gobiernos Municipales, la cual contiene información desagregada relacionada con la participación ciudadana en los municipios que integran México.

La idea que se quiere someter a prueba en esta ponencia es que si se permite a las comunidades o a los ciudadanos de cierto municipio tomar decisiones significativas respecto al uso y destino de los recursos del FISM así como evaluar dichas acciones, mejorará el desempeño gubernamental reflejado por la eficiencia financiera. El argumento que subyace a esta afirmación es que la colaboración puede promover la deliberación, la confianza y la cooperación. Las comunidades y ciudadanos tienen suficiente información respeto a su entorno, así como la capacidad de absorber esa información, ellos elaborarán soluciones que

[1] Profesor de Tiempo Completo de la Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Correo electrónico bernalugo@hotmail.com.

son probablemente superiores a las tomadas por un grupo de funcionarios o por el presidente municipal. En términos prácticos, se evaluará la siguiente hipótesis de trabajo:

> H_1: La mejora de la capacidad financiera (CF[2]) depende del tipo de participación ciudadana que se genera en el FISM, cuando es del tipo evaluativa (d4[3]) hay mayor capacidad financiera municipal en comparación con las otras formas de participación.

A través de metodología econométrica se someterá a prueba la hipótesis de trabajo. Adicionalmente, el análisis incluirá otras variables explicativas políticas y sociales que son recurridas por la literatura para explicar la eficiencia gubernamental, entre ellas destacan la competencia electoral (*ComPol*), la alternancia (*A*) y dos variables que cuantifican la situación social y económica del municipio: la población analfabeta de 15 años o más (*Analf*) y la población que gana hasta dos salarios mínimos diarios (*PSM*).

II. Revisión de la literatura

Las finanzas públicas municipales

En los últimos años, los trabajos de investigación que abordan las finanzas públicas locales mexicanas han ido en aumento. Varios estudios explican la alta dependencia financiera que presentan los gobiernos municipales (Ibarra *et al,* 1999) y estatales (Ibarra, 2003 y 2013) del gobierno central. Lo interesante de estos trabajos es que concluyen que no sólo los factores institucionales, económicos, fiscales y sociales intervienen sobre la dependencia financiera estatal: las variables políticas también importan.

Otros trabajos académicos han ensayado sobre el impacto que tienen las transferencias y participaciones en la recaudación de ingresos propios(Sour, 2004 y2006; Raich, 2003; Broid, 2010; Sánchez, 2011). Algunos estudios han tomado como objeto de estudio el gasto público, y sobretodo observan el efecto flypaper[4] (Moreno, 2007; López, 2004; Sour, 2009). Otros autores evalúansi el gasto público estatal se expande en años electorales y algunas otras variables políticas que influyen en su comportamiento (Velázquez, 2006; Gámez e Ibarra, 2009).

En otras líneas de investigación, Flamand (2006), Hernández y Jarillo (2007) y Moreno (2012) estudian los factores que determinan las variaciones en las transferencias federales y si dichos recursos se distribuyen con criterios compensatorios. El desempeño financiero a nivel estatal y municipal es otro de los tópicos abordados por la literatura de finanzas pública locales (Jorge Ibarra *et al,* 2005; Juan Fernando Ibarra *et al* 2006).

Lo interesante de todos estos estudios mencionados *ut supra*, es que incluyen variables políticas como determinantes del comportamiento de las finanzas públicas. Se trata de determinantes que de una u otra forma se vinculan con la democracia como forma de gobierno. Así la competencia política, la alternancia, la confluencia política, los gobiernos divididos verticalmente, el tipo de

[2] A partir de aquí el acrónimo CF hace alusión a la Capacidad Financiera municipal.
[3] La participación ciudadana evaluativa se categorizará como “d4”.
[4] El análisis empírico del efecto “flypaper” estima un coeficiente para determinar el impacto de las variaciones de las transferencias no condicionadas sobre el gasto público (Gamkhar y Oates, 1996 citado por Sour 2009:2)

partido político en el poder, la confluencia política son factores que de una forma han moldeado la actividad financiera pública. Sin embargo, son pocos los esfuerzos evaluativos de un factor como es la participación ciudadana, que por muchos es considerada la piedra angular de la democracia (Follett, 1920; Arnstein, 1969; Roberts, 2004; Bräutigam, 2005; Michels, 2011). En ese sentido, la presente ponencia tiene como fin aportar elementos a esa discusión.

III. La teoría de la democracia participativa y la eficiencia

Para Joan Font (2001) la eficiencia y la participación ciudadana no son asuntos excluyentes. Se puede recurrir a ambos a la vez; no son conceptos contradictorios sino complementarios y, a pesar de todo, es deseable siempre un aumento de la participación ciudadana. Para Brugué y Callego, "la posibilidad de que la democratización de la administración tenga un efecto directo sobre la eficiencia también es ahora admitida porque reduce las resistencias, porque permite que los resultados a alcanzar sean consensuados y porque se pasa de una organización jerárquica a una interactiva" (2001: 50 y 51). Se puede generar eficiencia si hay ausencia de resistencias o de complicidades o boicots entre grupos opositores. El consenso logrado a través de la participación favorecerá la eficiencia en tanto que el compromiso suavizará cualquier dificultad que aparezca en el camino. Con esa inclusión ciudadana en los asuntos públicos se pasa de un estado de aislamiento gubernamental a otro de negociaciones y consensos entre los grupos de interés.

Por su parte, Irvin y Stansbury (2004) discuten cómo la participación ciudadana permea la eficiencia y eficacia gubernamental. Sus argumentos son que en un proceso de participación ciudadana, los ciudadanos informados e involucrados se convierten en ciudadanos-expertos, comprenden situaciones técnicamente difíciles y ven soluciones holística; los administradores o funcionarios públicos son capaces de explicar sus razones para la aplicación de políticas que, a primera vista, no serían populares y aceptables para el público. Una política que está bien fundamentada con base en las preferencias de los ciudadanos podría ser implementada en una manera menos costosa y casi sin restricciones debido a que el público es más cooperativo (Thomas 1995 citado por Irvin y Stansbury, 2004). Pero además, la participación del público se supone que es rentable, ya que reduce la probabilidad de litigios pues los interesados descontentos pueden salir del proceso o ir a la corte para impugnar el resultado participativo.

Otro argumento es que la participación ciudadana no sólo puede ser compatible con la eficiencia sino que puede reforzarla. Es una solución válida para mejorar el control de las acciones, actividades y decisiones de los gobiernos y no necesariamente atenta contra la eficiencia del desempeño gubernamental. Para que la democracia sirva a la ciudadanía tiene que ser capaz de servir a la eficiencia.Otra teórica importante que apoya la hipótesis de que la participación ciudadana impacta en la eficiencia gubernamental es Nuria Cunill (2007). Ella afirma que la democratización en la administración debe redundar en el aumento de su eficiencia. Esto significa crear las bases para el desarrollo de relaciones colaborativas con la ciudadanía, y enfocarse a la creación de una comunidad cívica. En pocas palabras, crear un modelo participativo.

En ese mismo orden de ideas, Díaz y Ortiz (2011: 362) opinan que: “la participación ciudadana es útil para mejorar la eficiencia de las políticas públicas al dotar a los tomadores de decisiones de la información que permite un mejor diseño de las políticas y una más eficaz aplicación de los recursos”. Es decir, la participación ciudadana se convierte en un instrumento útil para conocer las preferencias y necesidades de los ciudadanos, información que de una u otra manera deberá ser considerada en la construcción de alternativas de solución en el análisis de políticas públicas.

Por otro lado, Yang (2013) mide la eficiencia, efectividad y equidad de los gobiernos locales con datos objetivos y evalúa cómo ellos son influenciados por un medio ambiente institucional apoyado por la participación ciudadana. Sus resultados muestran que los gobiernos que fomentan la participación ciudadana son más efectivos sin ser menos eficientes. En ese sentido, concluye que no sólo la participación institucionalizada incrementa los incentivos de los ciudadanos a participar sino que presiona a los administradores públicos a ser más efectivos y justos.

Para el caso del Fondo de Infraestructura Social Municipal, la eficiencia incrementará al disminuir los costos de transacción que se destinan a reducir las resistencias externas a la implementación de la decisión sobre el uso y destino de esas transferencias condicionadas. Además se aumenta la eficiencia, en el sentido de que la decisión que se tome, utilizando la participación ciudadana, está consensuada con los actores afectados y /o interesados en ella, y da respuesta a las necesidades sociales.

IV. Metodología

El modelo que se estimó se presenta a continuación. La variable dependiente fue la capacidad financiera. Por su parte, la variable independiente principal fue la participación ciudadana; para ello, se construyeron cuatro variables dummy (ver cuadro 1), que indican el nivel de involucramiento ciudadano que se genera en torno al Fondo de Infraestructura Social Municipal. El modelo se estimó en tres formas o técnicas distintas: modelos agrupados (MA) que es la forma general, modelos de efectos fijos (MFE) y modelo de efectos aleatorios (MRE).

Modelo Capacidad Financiera[5]:

$$LnCF_{it} = \alpha + \beta_1 d_{1it} + \beta_2 d_{2it} + \beta_3 d_{3it} + \beta_4 d_{4it} - \beta_5 Analf_{it} - \beta_6 PSM_{it} + \beta_7 ComPol_{it} + \beta_8 A_{it} + e_{it}$$

i= 1,2…,84 municipios
t= años de análisis: 2002, 2004, 2009

[5] *Ln* hace alusión al logaritmo natural neperiano.

Cuadro 1. Variables dummy de la participación ciudadana

Variable	Codificación
$d1_i$	=1 si es un municipio i donde su ciudadanía participa en el FISM presentando propuestas; =0 si no lo es.
$d2_i$	=1 si es un municipio i donde su ciudadanía participa en el FISM determinando prioridades; =0 si no lo es.
$d3_i$	=1 si es un municipio i donde su ciudadanía participa en el FISM en la toma de decisiones; =0 si no lo es.
$d4_i$	= 1si es un municipio i donde su ciudadanía participa en la evaluación de las acciones del FISM; =0 si no lo es.

Fuente: elaboración propia

El significado de las variables así como su cálculo y fuente de datos se presentan en el cuadro 2. Se espera un efecto negativo de la variable ANALF, es decir, si hay mayor población analfabeta de 15 años o más habrá menos eficiencia financiera en cada una sus tres vertientes. El mismo efecto (negativo) se espera con la variable PSM: mayor población con un ingreso menor de 2 salarios mínimos, menor eficiencia financiera. Con respecto a las variables políticas, se espera que al haber mayor competencia en las elecciones municipales habrá mayor eficiencia financiera y a su vez, si se presenta alternancia política también se esperan impactos positivos en las finanzas públicas locales. Esta es la razón por la que el signo que acompaña a estas variables políticas dentro de los modelos es positivo.

Cuadro 2. Descripción de las variables y sus fuentes de información

Tipo de variable	Variable	Descripción	Fuente
Dependiente: Eficiencia financiera	CF_{it}	Indicador Capacidad Financiera del municipio i en el año t = Ingresos propios/gasto corriente	INEGI: Finanzas públicas municipales y estatales-SIMBAD
Independiente: Participación Ciudadana	$d1_{it}$ $d2_{it}$ $d3_{it}$ $d4_{it}$	Grado de participación ciudadana. Variables dummy.	Encuestas Nacionales de Gobierno, INEGI, 2002, 2004 y 2009
Independiente: Variable de control social	$Analf_{it}$	Porcentaje de población analfabeta de 15 años o más en el municipio i en el año t	Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2010)
Independiente: Variable de control económico	PSM_{it}	Porcentaje de población ocupada con ingresos hasta 2 salarios mínimos del municipio i en el año t	Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2010)
Independiente: Variable de control político	$ComPol_{it}$	Competencia política = Índice RAE	Instituto Electoral del Estado de Hidalgo.
Independiente: Variable de control político	A_{it}	Alternancia, variable dummy, toma los valores de 1 si el municipio i ha presentado alternancia, caso contrario 0; en el año t.	Instituto Electoral del Estado de Hidalgo

Fuente: elaboración propia

V. Resultados

El cuadro 3 presenta los resultados de los tres modelos estimados en donde la variable dependiente es el logaritmo natural de la Capacidad Financiera. De acuerdo a la prueba de Hausman, el mejor modelo es el de efectos aleatorios (MRE) en comparación con el modelo de efectos fijos (MEF).

Cuadro 3. Comparativo de los modelos aplicados al panel de datos; variable dependiente: LnCf.

	Modelo Efectos Agrupados (MA)	Modelo Efectos Aleatorios (MRE)	Modelo Efectos fijos (MFE)
d1	0.446*	0.474**	0.306
	(0.255)	(0.201)	(0.188)
d2	0.506*	0.502**	0.319
	(0.259)	(0.208)	(0.196)
d3	0.395	0.421*	0.244
	(0.289)	(0.227)	(0.21)
d4	0.741**	0.559**	0.271
	(0.292)	(0.233)	(0.218)
Analf	-5.846***	-7.189***	-5.364**
	(0.624)	(0.715)	(1.345)
PSM	-2.301***	-0.711	0.748
	(0.458)	(0.452)	(0.489)
ComPol	-0.284	-0.958***	-0.622
	(0.424)	(0.371)	(0.391)
A	-0.062	-0.112*	-0.062
	(0.078)	(0.062)	(0.059)
Cons	-0.075	-0.525	-1.888**
	(0.474)	(0.418)	(0.471)

* Significativo al 10%; ** significativo al 5%; *** significativo al 1%
Errores estándares entre paréntesis.
Fuente: elaboración propia

El modelo de efectos aleatorios (MRE) muestra que nuestras variables de interés, es decir, la participación ciudadana (d1, d2, d3 y d4), son significativas por lo menos al 10%. Aunado a eso, los resultados también revelan que dichas variables generan un impacto positivo en la capacidad financiera. De las cuatro variables de participación ciudadana, la d4 es la de mayor peso, su coeficiente es el mayor en comparación con las otras tres. Eso quiere decir que la participación ciudadana del tipo evaluativa es la que mayor impacto genera en la eficiencia financiera municipal. Eso confirma básicamente la hipótesis que al inicio del trabajo propusimos. La participación evaluativa en el FISM permite vigilar el trabajo de los funcionarios y sus decisiones; ayuda a que no se generen altos costos de transacción relacionados con la corrupción puesto que es más difícil que los funcionarios locales desvíen recursos en el supuesto de que saben que son observados; además, los ciudadanos vigilan que los materiales o suministros

correctos o más idóneos sean utilizados en la obra pública financiada por los recursos del FISM. En suma, vale la pena incluir a los ciudadanos en labores evaluativas del trabajo gubernamental. Pedir cuentas al gobierno sobre sus acciones y evaluar su desempeño deben ser actividades comunes para los ciudadanos de cualquier municipio.

Por otro lado, el impacto de las variables políticas- la competencia política y la alternancia - es significativo. Sin embargo el signo no salió como se había esperado. Se estimó que el efecto fuera positivo en lugar de negativo. El mismo comportamiento se presenta en los demás modelo donde las variables políticas no resultaron importantes. Dicho efecto se puede explicar con los siguientes argumentos:

- Los gobiernos locales que llegan al poder y que son de diferente partido político al saliente, tienen poca experiencia en el manejo de las finanzas públicas. Es decir, su cadena de aprendizaje no es tan amplia como la de aquellos partidos que se han mantenido por bastante tiempo en el poder local. En ese sentido, tienen camino que recorrer para aprender el manejo de rubros y actividades que repercuten en la eficiencia. Este resultado coincide con el trabajo de Ibarra *et al* (2006) quienes afirman que: "es posible que la llegada al poder de un nuevo partido haya generado ineficiencia por ser inexpertos quienes por primera vez fungen como gobernantes, tradicionalmente constituidos en oposición" (2006: 488).
- En cuanto a la competitividad política, su impacto nocivo se puede explicar debido a que a mayor competitividad política habrá mayor pluralidad de actores que compiten por el poder; y a la vez, ningún partido tiene tan claro y asegurado su triunfo. En elecciones altamente competitivas el candidato triunfador gana por un pequeño margen de votos en comparación con su segundo adversario. En ese sentido, una vez que resulte ganador cierto candidato, habrá ciudadanos que no apoyen a ese partido en actividades que repercuten directamente en la eficiencia financiera municipal tales como no pagar los impuestos del predio o la regularización de sus valores catastrales. Lo harán y se pondrán al corriente cuando gane su partido favorito. Por poner un ejemplo, si un candidato gana con el 40% de los votos y sus otros tres oponentes obtuvieron 10%, 20% y 30% respectivamente; habrá un total de 60% de ciudadanos que votaron y que su candidato favorito no fue electo vencedor. Por lo que ese 60% de ciudadanos posiblemente no apoye al gobierno con el pago de sus impuestos locales impactando negativamente la eficiencia financiera y por supuesto la recaudatoria.

La variable social analfabetismo (*Analf*) también fue significativa y el signo del coeficiente salió tal como se esperaba: negativo. Esta variable no sólo resultó significativa en el modelo de efectos aleatorios sino también en los otros dos modelos. Eso quiere decir que a medida que se reduce el analfabetismo de la población mayor de 15 años, la eficiencia financiera incrementa significativamente. Esta evidencia da pauta para recomendar que se diseñen políticas públicas que vayan encaminadas a disminuir el analfabetismo en los municipios.

VI. Conclusiones e implicaciones

Este trabajo de investigación amplía la literatura empírica sobre la eficiencia financiera y la participación ciudadana iniciada por los gobiernos municipales. Se planteó como hipótesis que "la mejora de la capacidad financiera (CF) depende del tipo de participación ciudadana que se genera en el FISM, cuando es del tipo evaluativa (d4) hay mayor capacidad financiera municipal en comparación con la de tipo consultiva". El modelo de efectos aleatorios- el cual estadísticamente es más eficiente en comparación con el modelo agrupado y el de efectos fijos- que utiliza como variable dependiente al indicador de Capacidad Financiera apoya la hipótesis. No sólo resultaron significativas todas las variables dummy que miden la participación ciudadana sino que el factor más importante y que impacta a la eficiencia financiera es la evaluación ciudadana.

Un punto importante digno de mencionar es que la participación puede ser considerada de manera diferente por las partes interesadas: los profesionales pueden ver la participación pública óptima en un nivel bajo, mientras que los ciudadanos se esfuerzan por un enfoque más proactivo. De ninguna manera abogamos por la participación ciudadana en todas las funciones o decisiones administrativas, pero hay ciertas áreas en las que los niveles más altos de participación son recomendables. Los problemas más importantes que enfrenta el gobierno local requieren de formas más directas de participación de los ciudadanos, mientras que las decisiones más simples que rodean las funciones administrativas de rutina pueden requerir formas menos directas de participación. Entre los problemas más importantes sin duda están la decisión del gasto o de los presupuestos públicos locales. En ese sentido, la participación ciudadana en el FISM es importante, no sólo a nivel de consulta. Si la participación ciudadana es del tipo evaluativa probablemente tendrá mayor efecto en términos de eficiencia en comparación con los otros tipos de participación.

Los resultados también sugieren que la Alternancia puede reducir la eficiencia tanto en el gasto municipal como en la capacidad financiera. Pues los nuevos encargados en el poder probablemente no tengan experiencia en el manejo de la administración pública municipal generando mayor gasto público corriente. En ese sentido se sugiere a los gobiernos locales que experimentan alternancia no tomen la alternativa de despedir a personal con experiencia en la gestión local, a pesar de no pertenecer a su partido político. El criterio fundamental debe ser la experiencia más que el compromiso político. Claro está que habrá puesto de confianza de alto nivel que sin duda se sujetarán a este último criterio. Si los gobiernos entrantes optan por reformar totalmente los cuadros burocráticos operativos los costos de adiestrar los administradores públicos en los procesos de grupo y habilidades de gestión probablemente inflen el gasto corriente.La participación ciudadana influye significativamente en la calidad democrática de las naciones, entidades o municipios. Pero sus efectos no sólo quedan ahí. En este trabajo se halló evidencia que sus alcances incluyen la eficiencia financiera local/BLN.

Bibliografía

- Arnstein, S. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the Royal Town Planning Institute*. Originalmente publicado como Arnstein, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation, JAIP, 35(4), 216-224.
- Bräutigam, D.A. (2005). *The People's Budget: Politics, power, popular participation and pro-poor economic policy*, in UN (ed.), Citizen Participation and Pro-Poor Budgeting. New York: United Nations.
- Broid, Daniel (2010). La evolución del predial en México: los incentivos cruzados de la descentralización fiscal y política, 1990-2007, Tesis de Licenciatura, ITAM.
- Brugué, J. y Gallego, R. (2001). ¿Una administración pública democrática? En J. Font (2001), *Ciudadanos y decisiones públicas* (págs. 43-58). Barcelona, España: Ariel.
- Cunill, Nuria (2007). La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual. En Seminario Internacional Candados y Derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. Bogotá, PNUD.
- Díaz, Ana y Ortiz, Ángeles (2011). Participación ciudadana y gestión pública en los municipios mexicanos: un proceso estancado. En E. Cabrero, y D. Arellano, *Los gobiernos municipales a debate, un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009* (págs. 117-156). México, D. F.: CIDE.
- Flamand, Laura (2006). El juego de la distribución de recursos en un sistema federal, La influencia del gobierno dividido verticalmente en la asignación de fondos federales a los estados mexicanos. *Política y gobierno*, XIII(2), 315-359.
- Follett, M.P. (1920). *The New State: Group organization the solution of popular government*. New York: Longman.
- Font, John (2001). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- Gámez, Cesáreo e Ibarra, Alejandro (2009). El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos. *Gestión y Política Pública,* XVIII (1), 39-65.
- Gamkhar, S. y W. Oates (1996). Asymmetries in the response to increases and decreases in intergovermental Grants: Some empirical findings. *National Tax Journal*, 49(4), 501-512.
- Hernández Trillo, Fausto, y Jarillo Rabling, Brenda. (2007). Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México. *Estudios Económicos*, 22(2), 143-184.
- Ibarra, Jorge (2013). Entorno político y dependencia financiera de los estados mexicanos. *Gestión y Política Pública*, XXII (1), 3-44.
- ----------(2003). Dependencia de las participaciones federales en los estados fronterizos mexicanos. *Frontera Norte*, 15(29), 87-123.
- Ibarra, Jorge, Sandoval, Alfredo y Sotres, Lida (1999). Participaciones federales y dependencia de los gobiernos municipales en México 1975-1995. Serie de documentos de Trabajo del Departamento de Economía. Número 14. ITESM-Monterrey Nuevo León.

- ----------(2005). Variables que explican el desempeño de los gobiernos estatales mexicanos. *Gestión y Política Pública*, XIV(1), 169-196.
- Ibarra, Juan Fernándo, Samuano, Ma. Fernanda, y Yunuen Ortega, Reynaldo. (2006). La competencia electoral y su impacto en el desempeño hacendario de los municipios en México. *Foro Internacional*, XLVI(3), 465-492.
- Irvin, Renée A. y Stansbury, John (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort. *Public Administration Review*, 64(1), 55-65.
- López, Mauricio (2004). Finanzas municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos. Documento de trabajo de la División de Administración Pública- CIDE, No.147.
- Michels, Ank (2011) Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy*?. International Review of Administrative Sciences,* 77(2), 275–293. doi: 10.1177/0020852311399851.
- Moreno, Carlos (2012). Asignación de recursos municipales y el comportamiento electoral en México. Documento de trabajo del PIAPP ITESO No. 3.
- ---------- (2007). Gasto público y elecciones: Una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México. *ForoInternacional*, XLVII (188), 408-434.
- Raich, Uri (2003). Impacts on Expenditure Descentralization on Mexican Local Goverment. Documento de trabajo CIDE- DAP, No. 102.
- Roberts, Nancy (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *American Review of Public Administration,* 34 (4), 315 – 353 .
- Sánchez, Rodrigo (2011). La asimetría en el federalismo mexicano: evolución y determinantes de los ingresos subnacionales 2000-2009. *Revista Finanzas Públicas*, 3 (6), 187-251.
- Sour, Laura (2009). Electoral competition and the flypaper effect in Mexican Local Governments. Documento de trabajo CIDE- DAP, No. 238.

- ---------- (2006). Un repaso de conceptos cobre capacidad y esfuerzo fiscal y su aplicación para los gobiernos locales mexicanos. Documento de trabajo CIDE- DAP, No. 187.
- ---------- (2004). El sistema de transferencias federales en México ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos? *Gestión y Política Pública,* XIII(3), 733-751.
- Thomas, John Clayton (1995). *Public Participation in Public Decisions: New Skills and Strategies for Public Managers*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Velázquez, Cesar (2006). Determinantes del gasto estatal en México. *Gestión y Política Pública*, XV(1), 83-108.
- Yang, Kaifeng. (2013). The Million-Dollar Question of instrumental Benefits: Are participatory governments more efficient, effective, and equitable? Paper presentado en la 11th Public Management Research Conference Madison, Wisconsin.

Bases de datos consultadas

1. ENG (2002). Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/bdsocial/index.php/enasem-26?catid=1:acervo&id=105:encuesta-nacional-a-presidentes-municipales-sobre-desarrollo-social-enapren-2002
2. Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales 2004. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). http://bdsocial.inmujeres.gob.mx/bdsocial/index.php/enfavu-35?catid=1:acervo&id=106:encuesta-nacional-de-gobiernos-municipales-engm-2004
3. ENG (2009) La Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/proyectos/metadatos/encuestas/ENGSPJM_2318.asp?s=est&c=17282&e=07
4. SIMBAD-INEGI. Sistema Municipal de Bases de Datos. http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/simbad/default.asp?c=73
5. Instituto Estatal Electoral de Hidalgo. Resultados electorales municipales, 1999, 2002, 2005. http://www.ieehidalgo.org.mx/index-2.html
6. CONAPO. Consejo Nacional de Población. Índice de Marginalidad 2000 ,2005 y 2010. http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_Publicaciones.

Las repercusiones económicas del aumento al ISN

L.A.N.I Sayuri Yaret Badillo Peralta[1]
L.D. Yair Román Joaquín Tlaxcalteco[2]

Resumen

El presente trabajo describe y analiza las condiciones que imperan en la actual administración del estado de Veracruz, centrándose en la recién aprobada reforma que aumenta del 2 al 3% sobre el Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal mejor conocido como Impuesto Sobre Nómina (ISN) dejando un panorama sobre las repercusiones tanto fiscales, económicas y sociales que están inmersas en la aplicación de dicho impuesto. Realizaremos un breve recorrido por la teoría clásica de la contribución a las finanzas públicas, referenciaremos el marco legal en el que se centra la operación del ISN, así como la aplicación que ha tenido el recurso captado por dicha contribución. Abordaremos también la relación que guarda el ISN en las directrices del Plan Veracruzano de Desarrollo que es la base para realizar el análisis. Retomaremos las posturas de los diferentes sectores de la sociedad veracruzana para describir ¿Cómo enfrentan la nueva reforma al ISN?, así como las expectativas que se tienen sobre el desarrollo de la entidad veracruzana conforme a la nueva disposición. Finalmente se aportan ideas para solventar o coadyuvar en cierta medida los aspectos negativos detectados en el presente análisis.

Palabras clave: ISN, reforma, economía, finanzas

I. Introducción

En la actualidad las finanzas públicas del estado de Veracruz presentan un grave deterioro en cuanto a la administración de los recursos públicos siendo el aspecto más alarmante la deuda pública de la entidad federativa puesto que asciende a por lo menos 72,933 millones de pesos, conforme lo revelado en un estudio realizado por el Observatorio de las Finanzas Públicas de la entidad veracruzana.

Desde el 2010, año en que asumió el gobierno Javier Duarte, los pasivos de la entidad han crecido 93%, al contratar 22 créditos por un monto de 39,798 millones, de los cuales 19 se obtuvieron para inversión productiva y tres reestructuraciones. Sin embargo, la deuda pública no ha servido como instrumento para generar crecimiento económico e inversión pública, no se ha visto reflejado el progreso del estado y sobre todo la opinión pública ha dejado en manifiesto su punto de vista al estar en desacuerdo en la forma de aplicar los recursos, así como mostrarse en contra de contraer más deuda. En este sentido la deuda se ha convertido en un lastre para el desarrollo de la entidad veracruzana, donde se puede señalar la baja creación de empleos que a su vez conlleva a una pobreza laboral, poca atracción de inversión, entre otros.

---

[1] Licenciada en Negocios Internacionales por la Universidad Veracruzana, Especialista en Administración del Comercio Exterior, por la misma casa de estudios se desempeña como maestrante de tiempo completo del Instituto de la Contaduría Pública (ICP), como becaria del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) a través del posgrado de Maestría en Administración Fiscal del ICP.

[2] Licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana se desempeña como maestrante de tiempo completo del Instituto de la Contaduría Pública, como becaria del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) a través del posgrado de Maestría en Administración Fiscal del ICP

Con este panorama el actual gobierno de Veracruz encabezado por el ejecutivo estatal envío la propuesta de incrementar en un 3% el Impuesto sobre Nómina al Congreso del Estado, mismo que el pasado 8 de octubre de 2015 aprobó la iniciativa; la cual entrará en vigor el 1 de enero de 2016. El motivo más importante para aprobar dicho aumento que en términos reales es de un 50% sobre la actual tasa impositiva, radica en que con el monto recaudado por este gravamen le permitirá al estado cumplir primordialmente con sus obligaciones financieras. Lo anterior significa que en Veracruz el sector empresarial recibirá una carga impositiva adicional, puesto que este sector es en su mayoría el generador de empleos en la entidad, los cuales se espera sufran una contracción en cuanto al número de puestos creados u ocupados para el año 2016.

II. Marco conceptual de los impuestos

Los impuestos son uno de los instrumentos de mayor importancia con el que cuenta el Estado para promover el desarrollo económico, sobre todo porque a través de éstos se puede influir en los niveles de asignación del ingreso entre la población, ya sea mediante un determinado nivel de tributación entre los distintos estratos o, a través del gasto social, el cual depende en gran medida del nivel de recaudación logrado.

Los impuestos son una parte sustancial (o más bien la más importante) de los ingresos públicos. Sin embargo, antes de dar una definición sobre los impuestos hay que aclarar la diferencia entre los conceptos de ingreso público, contribución e impuesto. Cuando nos referimos a ingresos públicos estamos haciendo referencia a todas las percepciones del Estado, pudiendo ser éstas tanto en efectivo como en especie o servicios. En segundo lugar, una contribución es una parte integrante de los ingresos públicos e incluye aportaciones de particulares como, por ejemplo, pagos por servicios públicos, de donaciones, multas, etc. En tercer lugar, los impuestos forman parte de las contribuciones y éstas a su vez forman parte de los ingresos públicos.[3] La definición de impuesto contiene muchos elementos, y por lo tanto pueden existir diversas definiciones sobre el mismo. Entre las principales definiciones están las siguientes:

- Eherberg: “Los impuestos son prestaciones en dinero, al Estado y demás entidades de Derecho Público, que las mismas reclaman en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas”[4]
- Luigi Cossa: “El impuesto es una parte proporcional de la riqueza de los particulares deducido por la autoridad pública, a fin de proveer a aquella parte de los gastos de utilidad general que no cubren las rentas patrimoniales”

De las definiciones anteriores se puede ver que existen ciertos elementos en común como que los impuestos son coercitivos, es decir que el Estado los fija

[3] Rosas Aniceto, Roberto Santillán. “Teoría General de las Finanzas Públicas y el Caso de México”. Escuela Nacional de Economía, México D.F. 1962

[4] Flores Zavala, Ernesto. “Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas”, Ed. México D.F. 1946, p. 33

unilateralmente, limitan el poder de compra del consumidor y se destinan sin ninguna especificación a cubrir la satisfacción de necesidades colectivas o a cubrir los gastos generales del Estado.

Una vez que se han visto los elementos que integran al impuesto, éste se puede definir como “la aportación coercitiva que los particulares hacen al sector público, sin especificación concreta de las contraprestaciones que deberán recibir”, es decir, los impuestos son recursos que los sujetos pasivos otorgan al sector público para financiar el gasto público; sin embargo, dentro de esta transferencia no se especifica que los recursos regresarán al sujeto en la forma de servicios públicos u otra forma. Esto es así porque los recursos obtenidos por el sector público sirven para muchos fines, siendo uno de los más importantes, para el caso de México, redistribución del ingreso a través de diversas vías como p. ej. a través de los programas de desarrollo social.

A continuación, se enlistan las principales funciones de los impuestos:

- Redistribución del ingreso.
- Mejorar la eficiencia económica.
- Proteccionistas.
- De fomento y desarrollo económico.

Entre los principales efectos que causan los impuestos se encuentran la repercusión, la difusión, la absorción y la evasión; lo cuales en su mayoría inciden en la percepción que los contribuyentes tienen sobre las contribuciones. Por lo que respecta a la obligatoriedad de contribuirse ve reflejada en el siguiente precepto legal:

El artículo 31 fracción IV que nos habla de “contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del distrito federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes” Es decir, que existirá igualdad en la tributación si el deber de los habitantes, de contribuir al sostenimiento del gobierno, se cumple en la medida más cercana a sus capacidades económicas. Que el impuesto sea general, significa que comprenda a todas las personas cuya situación coincide con la hipótesis que la ley señala como hecho generador del impuesto, es decir, que cualquier persona pueda adecuarse a la hipótesis normativa; como excepción, sólo deberán eliminarse aquellas personas que carezcan de capacidad contributiva o dicho en palabras de Adam Smith, capacidad económica.

Ahora bien, hemos de retomar uno de los principios básicos de imposición el cual se refiere a la eficiencia económica, el cual expresa que los impuestos no deben interferir con una eficiente distribución de los recursos, sino al contrario la deben promover. En otras palabras, podemos decir: “Los impuestos pueden sacar o impedir que entre en los bolsillos de la población, una cantidad mucho mayor de la que hacen ingresar en el tesoro público...”

Respecto de este principio, A. Smith, señala cuales son las cuatro causas por las que se califica de antieconómico un impuesto, opresivo a la industria, visitas fiscales, gran número de empleados, confiscaciones y penalidades.

Conforme este principio consideraremos que el aumento en la tasa impositiva del ISN se considera antieconómico puesto que es opresivo de la

industria. Si bien es obligación de los ciudadanos contribuir, el impuesto no deberá resultar perjudicial para algún sector en particular. En este caso la industria del estado de Veracruz que es la que da empleo a la mayor cantidad de personas se ve afectada al aumentar las erogaciones por conceptos de impuestos, lo que deriva en dos posibles escenarios.

III. Marco legal del ISN

El ISN tiene su base normativa dentro del Código Financiero del Estado de Veracruz dentro de su libro tercero de los ingresos estatales a través de su título primero de los impuestos. En este concepto se debe puntualizar que el ISN desde la reforma del 27 de diciembre de 2010 cambio su denominación a Impuesto sobre las Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal, sin embargo, de manera coloquial se sigue considerando como Impuesto Sobre la Nómina.

La presente administración estatal ha reformado en varias ocasiones el ISM (2010, 2013, 2014 y 2015) como medidas necesarias para mejorar el balance fiscal, detener las constantes caídas en los niveles de la calificación de la deuda soberana e incrementar los ingresos del Estado.

Esta modificación al 3% no fue tan discutida en su momento ya que no afectaba a los particulares, sino el propio gobierno era el encargado de auto retenerse dicho impuesto. Con el fin de obtener más ingresos estatales.

Sin embargo, la recaudación no ha sido suficiente y es por ello que el día 08 de octubre de 2015 con 30 votos a favor y 14 en contra se aprobó en el Congreso del Estado la reforma a los artículos 101 y 105, misma que se publicó de manera oficial el día martes 20 de octubre en la edición extraordinaria de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, en donde se señala:

Artículo 101. Este impuesto se causará, liquidará y pagará aplicando la tasa del 3% sobre la base que señala el artículo anterior.

Lo que en términos reales significa un incremento de un 50% o un punto porcentual a la actual tasa.

También es muy importante considerar las fechas de pago que se encuentran comprendidas en el artículo 102 del CFV, que nos dice que el pago deberá de ser definitivo y mensual mediante declaración en formatos establecidos por la secretaría de hacienda del estado de Veracruz a través de su portal. Además, se deberá tomar en consideración lo siguiente al momento de existir un saldo a favor:

- Solicitar la devolución de la cantidad pagada indebidamente.
- Compensar las cantidades que tenga a su favor contra el importe que deba enterar en el mes siguiente.

No obstante, quedaran fuera de la determinación de este gravamen los siguientes rubros:

- Instrumentos y materiales necesarios para la ejecución del trabajo; Aportaciones al Sistema de Ahorro para el Retiro; Gastos funerarios; Jubilaciones, pensiones, haberes de retiro; Cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; Las aportaciones adicionales; Gastos de

representación y viáticos; Alimentación, habitación y despensas onerosas; Intereses subsidiados en créditos al personal; Primas por seguros obligatorios; Prestaciones de previsión social regulares y permanentes; Las participaciones en las utilidades de la empresa; Personas contratadas con discapacidad

El penúltimo artículo de esta ley nos habla acerca de las obligaciones que adquieren los sujetos de este impuesto que en primera instancia deberán inscribirse en las oficinas recaudadoras locales de la Dirección de Ingresos (SEFIPLAN).

Por último, el artículo 105 del CFV es el que también se encuentra dentro de las modificaciones aprobadas por el congreso veracruzano este año, agregando los incisos a, b, c, d y e expresándose como sigue:

Artículo 105. La recaudación total, proveniente del impuesto a que se refiere este capítulo, se destinará:

- *Como base de garantía líquida en el otorgamiento de créditos para las micro, pequeñas y medianas empresas;*
- *Para el financiamiento de obra pública;*
- *Para inversión de capital en materia de protección civil;*
- *Para el pago de deuda pública; y e) Para saneamiento financiero.*

Dentro de esta reforma se encuentra una modificación sustancial al objeto del fideicomiso que tenía el artículo 105. Cabe destacar que durante la función del fideicomiso del 2% sobre nómina su Vocal Ejecutivo (Gustavo Sousa Escamilla) hizo presente el 15 de julio durante la Segunda Sesión Ordinaria Ejercicio 2015 ante Comité Técnico del Fideicomiso un informe que reveló que la Secretaría de Finanzas (SEFIPLAN) no ha depositado 2 mil 177 millones de pesos del impuesto citado correspondientes a los años 2014 y 2015.

Lo que da pie al incumplimiento del artículo 6 del código financiero del estado de Veracruz que al citar textualmente dice así: *"Artículo 6. Las finanzas públicas del Estado estarán apegadas a criterios de racionalidad y de estricta disciplina fiscal, de manera que para cada año el nivel de gasto que se establezca sea igual o inferior a los ingresos previstos para el mismo ejercicio fiscal."*

De manera que podemos puntualizar que si bien la base normativa del impuesto es legal podemos considerar que su imposición es ilegítima puesto que los diputados deben representar los intereses de quienes los votaron, velar los intereses de los ciudadanos y en ese sentido la reforma aprobada solo satisface la necesidad del propio gobierno estatal, aprobando para beneficio de la administración del estado el aumento al impuesto sobre la nómina.

IV. La aplicación del ISN en el plan veracruzano de desarrollo

De acuerdo con el Plan Veracruzano de Desarrollo (PVD) 2011 – 2016, la estrategia de desarrollo a seguir en la actual administración de Veracruz, consiste en una combinación de crecimiento de la economía, mejor distribución del ingreso, disminución de la pobreza e inclusión de la población en el mercado laboral. Bajo esa premisa, los grandes objetivos de la administración pública estatal son:

- Estimular la productividad de los sectores de la economía veracruzana.
- Impulsar la modernización tecnológica.
- Acelerar el crecimiento.
- Aumentar la competitividad de las diez regiones de la entidad.

Para financiar el impulso al desarrollo integral del Estado se requiere de mayores recursos, tanto públicos como privados. Una condición necesaria para materializar dicho financiamiento, es que el Gobierno del Estado cuente con una gestión moderna y con políticas adecuadas en el ámbito fiscal, presupuestal y financiero, que permitan elevar el ahorro público[5] y atraer el ahorro privado a la entidad. De este modo, la estructura impositiva y el sistema de gasto público en Veracruz, deben detonar un círculo virtuoso de inversión pública, atracción de la inversión privada, crecimiento económico, creación de empleos, ahorro financiero y más inversión pública.

V. Programa Veracruzano de Finanzas Públicas

En este contexto, la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN) – como Cabeza del Sector – elaboró el Programa Veracruzano de Finanzas Públicas (PROVEFIPU) para el periodo 2011 – 2016, en el cual se reconoce que el problema de las finanzas públicas de Veracruz, es la brecha entre la capacidad fiscal efectiva y las necesidades de gasto público que permitan aumentar, en el mediano plazo, los niveles de desarrollo humano de la población.

El apartado B del PROVEFIPU contiene el Diagnóstico; en él se destaca la problemática que enfrentan las distintas áreas del Sector y se da cuenta de las acciones más relevantes instrumentadas en el inicio de la administración. Así, se resalta que Veracruz es de las entidades que cuenta con mayores recursos públicos en términos absolutos, pero está por debajo del promedio nacional al ajustarlos por el número de habitantes. Ello significa un área de oportunidad para seguir perfeccionando la política fiscal del Estado.

Con el propósito de superar los retos y eliminar los rezagos identificados en el diagnóstico, el apartado C del PROVEFIPU plantea los siguientes objetivos:

1. Aumentar los ingresos públicos del Estado.
2. Incrementar el ahorro público a través de la contención del gasto corriente, asegurando recursos para el desarrollo social, bajo criterios de disciplina, eficacia y eficiencia.
3. Lograr que se destinen mayores recursos, tanto públicos como privados, al gasto de capital en los distintos sectores de la economía, a fin de generar condiciones para el crecimiento y el desarrollo del Estado.
4. Establecer un sistema de planeación estatal moderno y democrático, que responda con oportunidad a las necesidades de los diferentes Sectores y regiones de la Entidad.
5. Reducir la vulnerabilidad de las finanzas estatales ante contingencias económicas, laborales y fenómenos meteorológicos.

[5] Se entiende por ahorro público a la generación de recursos disponibles para financiar el gasto de inversión y cubrir el servicio de la deuda.

6. Mantener los altos niveles de transparencia fiscal del Gobierno del Estado a través del portal electrónico de la Secretaría de Finanzas y Planeación. Las áreas del sector contribuirán, desde sus respectivas competencias, al cumplimiento de cada uno de estos objetivos, a través de diversas estrategias y líneas de acción.

Considerando lo anterior queda demostrada la incongruencia de la actual administración porque en el PVD se establecen entre otros objetivos estimular la productividad de los sectores de la economía veracruzana y acelerar el crecimiento del estado. Sin embargo, el mismo jefe del poder ejecutivo en Veracruz envía la propuesta de incrementar un impuesto en este caso el ISN en un 3% y el Congreso del Estado lo aprueba, quedando demostrado con hechos que para la administración pública estatal lo más importante es recaudar, más allá de los objetivos generales planteados al inicio del presente sexenio.

Por que cómo se puede estimular la productividad de sectores y acelerar el crecimiento del estado si directamente se afecta a la clase empresarial imponiéndoles mayores contribuciones, siendo que este sector es el gran generador de empleos en Veracruz.

Aunado a lo anterior el Programa Veracruzano de Finanzas Públicas como objetivo principal determina que los ingresos púbicos deben de aumentarse, no define como, pero por las acciones emprendidas se denota que es a través de los impuestos como el gobierno pretende allegarse de recursos para sub sanar las fallas en la administración actual.

Es importante señalar que en el apartado D del PROVEFIPU se indica a qué objetivo del PVD está alineado cada objetivo propuesto y considera tres indicadores para medir el cumplimiento de cada objetivo que son:

- índice de crecimiento comparativo de los ingresos estatales,
- Índice de crecimiento comparativo del esfuerzo recaudatorio y
- Servicios electrónicos proporcionados por la oficina virtual de hacienda.

Ahora bien, el marco jurídico del PROVEFIPU 2011 – 2016, se presenta en cumplimiento a la Ley de Planeación del Estado de Veracruz – Llave y a lo establecido en el capítulo VII Programa Paso adelante: Las acciones prioritarias del PVD 2011 – 2016.

VI. Efecto económico del aumento al ISN en esferas industriales

En Veracruz existen 196,385 empresas entre los sectores de manufactura y comercio que generan alrededor de 584,050 empleos conforme los datos del último censo económico del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2014, lo que pone en relieve el impacto que tendrá el aumento del 3% del ISN. Puesto que conforme a la teoría económica debemos de considerar los principales agentes que interactúan en la actividad económica de una nación o estado que son: individuos, las empresas y productos, de manera que se establece la siguiente relación, las empresas ofrecen los bienes y servicios finales que los individuos (familias) necesitan (que medidos en términos monetarios conforman el producto bruto) a cambio del gasto que las familias realizan para adquirirlos. A la

vez, las familias utilizan para comprar los bienes y servicios, los ingresos que obtienen de las empresas al ofrecerles el uso de los factores productivos que las empresas por su parte, utilizan para realizar los bienes y servicios que venden (tierra, trabajo y capital); de tal manera que una implicación obvia de aumentar los gastos en lo que deberán incurrir las empresas será en primer orden el encarecimiento de los productos o servicios que vendan y en segundo una disminución en su factor de trabajo es decir menos personas para trabajar en las empresas, puesto que tenerlas dentro de la organización provocaría en un momento dado un gasto mayor al ingreso que pudieran obtener por la venta de todos los bienes producidos.

Lo anterior genera un circulo negativo de flujo de recursos porque, atendiendo a lo anterior, si una familia deja de percibir los ingresos de la empresa en la que trabajaba, por consecuencia dejara de comprar bienes o servicios necesarios que a su vez producen otras empresas y estas en un determinado momento verán reducidas sus ganancias por lo que una de tantas acciones para disminuir sus costos de operación será inminentemente el despido de personal, lo que en resumen nos lleva al inicio de la problemática. De manera que el efecto extra fiscal del aumento al ISN conlleva a una fuerte problemática económica y por ende social.

VII. Opiniones sector empresarial en Veracruz

Cámara Nacional de Comercio (CANACO) de Orizaba
Presidente: Jesús Salgado Nesme
Argumento: No están de acuerdo con esta propuesta todas las cámaras a nivel estatal, porque saben que este dinero servirá para cubrir la deuda y sanear las finanzas del Estado que está en crisis.
"Nos queremos dirigir a todos los diputados del Congreso, pedirles que analicen su voto y no voten a favor de este impuesto; creo que todos los veracruzanos en las distintas localidades elegimos a nuestros representantes, para que promuevan nuestros intereses como veracruzanos; pero hasta ahora no ha sido así".

Cámara Nacional de Comercio (CANACO) Servitur Veracruz
Presidente: Belgio Amaya Rizzo
Argumento: No está de acuerdo y no acepta un aumento en los impuestos y por otro lado exigió a los legisladores que se pongan a trabajar, que muestren vergüenza y representen los intereses de la sociedad veracruzana. Los empresarios pidieron alicientes para la inversión y generar empleos, que con esta nueva iniciativa se corre el riesgo de que se incremente el comercio informal, se recorte la nómina, el cierre de negocios y proliferen los outsourcing. Las condiciones del estado no están para aumentar los impuestos si no que la homogenización debe ser con el gobierno federal que no contempla aumentar la carga tributaria, no se generaran nuevas inversiones en el estado, habrá recortes a las nóminas y no abrirán nuevos negocios porque no solo se paga impuesto sobre nóminas sino otras contribuciones como seguro social INFONAVIT, entre otros.

La recaudación anual por impuesto sobre nóminas es de mil 900 millones de pesos anuales; con el incremento, el gobierno estatal obtendría 900 millones

más, un aumento de 50 por ciento. Rechazan cambiar el destino del impuesto, como prevé la iniciativa. En vez de usarlo para obras, quieren destinarlo a pago de pasivos o para adquirir más deuda.

VIII. Consideraciones presupuestales Veracruz 2010-2015

Un aspecto importante a considerar dentro del análisis del aumento del 3% sobre ISN es el efecto presupuestal, para el ejercicio 2015 dentro de los ingresos de gestión, la recaudación de impuestos significo en términos monetarios 3,877,518,332 MDP; lo que significa un 43% del ingreso en este rubro; solo por debajo de la recaudación de derechos.

Ahora bien dentro de la recaudación de impuestos el ingreso por ISN representa un 66% que monetariamente representa 2,037,815,333, en este rubro comprende la recaudación sobre Nóminas 12,476,625.00, sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal 2% 1,663,171,736.00 y sobre Erogaciones por Remuneraciones al Trabajo Personal 3% 362,166,972.00; porque cabe señalar que desde 16 de diciembre de 2013 dependencias y entidades de la administración pública del estado están obligadas al pago del 3% sobre la nómina que a fin de cuentas solo ha redundado en una retención por parte del propio gobierno estatal. En este sentido debemos considerar la evolución que ha tenido el ISN en cuanto a recaudación, Así en 2010 el ISN representaba un 89.81% sobre el total de impuestos recaudados y 5 años después bajo a representar solo el 52.42% esta disminución atiende a que en términos generales las reformas realizadas desde 2010 han mermado la creación de empleos formales ya que conforme datos del INEGI la cantidad de personas ocupadas ha aumentado, aunque de manera marginal pero constante.

Inclusive debemos notar que del año 2014 al año 2015 el ingreso por ISN retrocedió un 4% sin embargo, hay que recordar que en 2014 el monto se vivió el efecto del aumento del 3% a la nómina de la administración pública y el ingreso por ISN paso de 2,118,484,.20 en 2014 a 2,037,815,333 en 2015.

Así podemos puntualizar que las reformas al ISN que derivaron en aumento de tasa, ampliar la base gravable entre otras modificaciones, han repercutido en los efectos de la recaudación de manera negativa porque como ya hemos estipulado la población ocupada ha aumentado más no así el registro de personas en la formalidad que por ende implicar pagar impuestos. Sin embargo, hay que enfatizar que dicho incremento en las personas ocupadas del año 2010 al 2011 la variación fue de 1% de 2011 a 2012 hubo un incremento considerable de 4% pero en el periodo 2012-2013 hubo un retroceso, lo que también denota la poca movilidad de la economía en Veracruz para generar oportunidades de empleo y el crecimiento marginal del empleo.

En este panorama el gobierno estatal insiste en que se debe mejorar la recaudación del ISN y así justificar la reforma de aumento, sin embargo, atendiendo a las condiciones de las finanzas públicas del estado, se puede concluir que no se ha realizado una recaudación eficiente de ISN y mucho menos su aplicación puesto que a la fecha se destinaba el recurso a un fidecomiso de obras del cual nadie rinde cuentas.

IX. Conclusiones y aportaciones

Podemos denotar que el Impuesto sobre Nóminas (ISN) no pretende redistribuir el ingreso que perciba el estado, puesto que la mayor justificante para la imposición radica en el saneamiento financiero del estado, es decir el pago de deuda pública; por lo que los beneficios en desarrollo urbano o acceso a la salud quedaran rezagados como hasta ahora.

Cabe señalar que la reforma al ISN es injusta puesto que los empresarios no desean pagar más impuestos puesto que verían mermados sus ingresos y algunos empresarios en Veracruz se verían forzados al cierre de operaciones.

De manera que se puede considerar la nueva reforma del ISN como antieconómica porque convierte al impuesto en opresivo de la industria con lo cual se desamina el sector inversionista tanto nacional como extranjero, así mismo se disminuye el desarrollo de actividades económicas como: empleo, productividad y ahorro.

En este sentido podemos observar que el aumento en un 50% sobre la tasa actual del ISN expresada en un 3% no representara un beneficio tangible para la sociedad por el contrario se pretende simplemente recaudar para beneficiar al propio gobierno, con lo cual se puede considerar claramente que en el estado no tiene ni tendrá en el corto plazo un sistema equitativo en la distribución del ingreso puesto que los contribuyentes pagan sus impuestos, pero no ven reflejados los beneficios. Así mismo se debe notar que la capacidad de pago de las pequeñas y medianas empresas es menor en comparación con las grandes industrias del estado puesto que las primeras tienen menos recursos y el ISN es de aplicación general y no distingue niveles de ingreso por lo que pago se vuelve inequitativo para ellas.

En Veracruz podríamos decir que no se debe buscar un aumento a la tributación si este dinero no va a regresar al contribuyente en forma de más y mejores servicios, que busquen satisfacción del pueblo, y así se logre un bienestar común que podría devengar en una mejor economía, con base en la inversión y consumo. Aunque en el estado se hayan realizado estrategias para realizar pagos de una forma cómoda y accesible para todos específicamente a través del portal OVH y pudiendo realizar el contribuyente en cualquier institución bancaria su pago.

Parte de las aportaciones que buscamos dentro del tema en discusión son:

- Establecer estímulos fiscales: Los cuales, con base al principio de comodidad, haga más ligera la carga contributiva de los empresarios cumplidos
- Rendición y transparencia de cuentas: a través de especificar las personas beneficiadas y proyectos que presentaron para obtenerlo, así como la obligación del gobierno de prestar asesoría y vigilancia a los recursos, y del beneficiario de recibirla.

Bibliografía

- Arriaga Conchas, Enrique. “Finanzas públicas de México”. Instituto Politécnico Nacional. Primera Edición. México D.F. 1996. 2. Aspe Armella,

Pedro. "El camino mexicano de la transformación económica". FCE, 1993, 2a edición. México D.F.

- Arriaga Conchas, Enrique. “Finanzas públicas de México”. Instituto Politécnico Nacional. Primera Edición. México D.F. 1996
- Arrioja Vizcaíno, A. (2008). Derecho fiscal. México: Themis.
- Ayala Espino, José. “El sector público de la economía mexicana”. Facultad de Economía, UNAM, primera edición 1999
- Ayala Espino, José. “El sector público de la economía mexicana”. Facultad de Economía, UNAM, primera edición 1999.
- Ayala Espino, José. “Instituciones para mejorar el desarrollo” (borrador). México D.F. 2001. 5. Brown C.V, P.M. Jackson. “Public Sector Economics” Cuarta edición. Ed. Blackwell. Estados Unidos, 1994
- Censos Económicos 2014. Resultados Definitivos. (s/f). Recuperado el 09 de noviembre de 2015, a partir de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ce/ce2014/
- Flores Zavala, Ernesto. “Elementos de finanzas públicas mexicanas” Ed. _____ México D.F. 1946
- Luigi Cossa, Primi elementi di scienza delle finanze, Milano, Hoepli, 1905.
- Martinez Navarrete, Ifigenia. "Política fiscal de México", Manuales Universitarios, ENE, UNAM. 1964, 1er edición. México D.
- Musgrave, Richard. “Hacienda Pública, teórica y aplicada”, Ed. McGraw Hill. México D.F. 1989.

Finanzas públicas y contraloría social: su participación para transparentar el presupuesto público

L.D. Marco Antonio Ortiz Jiménez.
L.C. Luis Ricardo Uribe Castro.

Resumen

La contraloría Social, como mecanismo de fiscalización ciudadana sobre las decisiones y acciones que toman los servidores públicos para la aplicación de los recursos públicos ha dejado mucho que desear y hacer hoy en día. Esto puede ser ocasionado por diversos motivos, comenzando por el desconocimiento en su gran mayoría de los sujetos con el derecho de ejercerla.

La contraloría social debe ser considerada como herramienta legal de participación ciudadana por la cual el pueblo o el ciudadano, tiene la facultad de revisar, vigilar, proponer, sugerir, exigir y hasta denunciar, la aplicación de los recursos públicos conforme al interés de la sociedad; en razón a la soberanía ciudadana, la democracia, transparencia y rendición de cuentas durante todo el proceso de la aplicación de los recursos públicos.

I. La ilustración

Al abordar el concepto de contraloría social, debemos comenzar poniendo en relieve la doctrina de la razón, con el principio de "Ten la valentía de utilizar tu propia inteligencia", esta frase fue utilizada por los iluminados, la cual da su fundamento al movimiento cultural e intelectual llamado "La ilustración" el cual se dio en los países de Francia e Inglaterra principalmente; en donde por mencionar algunos de los máximos exponentes como lo son Montesquieu, Voltaire y Newton que aunque eran nobles o allegados a la nobleza aportaron las ideas necesarias para que con base al razonamiento, se creara un conocimiento diferente al de la época.

Este movimiento llevaba como objetivo liberarse de la ignorancia en base a la razón, aunque el fin era noble por querer que la humanidad tuviera un progreso por medio de la educación del pueblo, la idea de la nobleza no era que el pueblo tuviera el poder, sino más bien, que fuera la nobleza quien lo mantuviera.

Antes del siglo de las luces; la esclavitud que se vivía en el siglo XVII, en la que la sociedad estaba sumergida en el oscurantismo en todos los niveles sociales de la época: tal es el caso de los negreros que vendían personas para ocuparlas a su servicio a través del sometimiento por la fuerza bruta, la ilustración tenía el objetivo en apelar a la transformación de la sociedad para que este tipo de prácticas se razonaran, puesto que era algo contra natural, pues a los que teníamos sometidos eran personas de nuestra especie, con los mismos derechos y sentimientos.

En este oscurantismo existía la superstición, entre los años 1680 y 1780 la servidumbre y la nobleza que estaban influidos por el conocimiento supersticioso generado por algunos jefes religiosos en que la brujería, hechicería y creencias mágicas se denominaba herejía; por lo tanto todas ideas diferentes a los que ya se creía se debían de asimilar o considerar de la misma forma. Esto denoto una acción exagerada de la fe, en el que el pensamiento científico no aceptado se cazaba y se castigaba.

Por último las tiranías políticas, provocadas por el absolutismo como régimen político, el cual pretendía que el poder del gobernante no tuviera una ninguna limitación más que la ley divina.

Entre los años 1680 y 1780 la servidumbre y la nobleza que estaban influidos por el conocimiento del monarca, el cual tenía la creencia que en las decisiones importantes para la humanidad estaba implícita la revelación divina; esto a través de creer que un poder superior se comunicaba para otorgarle una potestad de poder hacer lo que quisiera, esto como una acción exagerada de la FE mal entendida y dirigida por intereses personales de los dirigentes. Todo esto llevo a un empoderamiento de la sociedad y de sus criterios, y no promovían el uso del razonamiento y la inteligencia en cada decisión del pueblo, sino que era aceptado de manera general las decisiones del monarca.

Para concluir, la ilustración como marco doctrinal, es el movimiento social que saco a la humanidad del oscurantismo a través de la generación de conocimiento y la promoción de la utilidad de su inteligencia, por lo cual, este movimiento destaca la importancia del desarrollo económico y político desde la educación de la población.

Este siglo de las luces culmina con el impacto y aceptación de las ideas o principios de la ilustración en el pueblo y en la nobleza la cual produjo una reacción de carácter naturalista, cuyo representante francés más destacado fue Jean Jacques Rousseau a esto se le llama despotismo ilustrado. Hasta antes del despotismo ilustrado, se había liberado el conocimiento del yugo religioso no solo a la nobleza, sino que comenzaba a divulgarse por los siervos que eran todos aquellos que no eran nobles. Pero únicamente había impactado al reconocimiento de que los nobles necesitaban el desarrollo de su pueblo para poder desarrollar su Estado.

II. La revolución francesa

La revolución francesa es el movimiento político, social, económico y militar, que surgió en Francia en 1789, el cual hizo la abolición de la monarquía, bajo los principios de igualdad, fraternidad y soberanía popular, divulgando primordialmente el conocimiento de los derechos fundamentales del hombre y del ciudadano.

La revolución francesa derroca la monarquía absolutista que tenía a Francia sumergida en miseria, desigualdad, injusticia y pobreza extrema, producida por el derrochamiento y mal manejo de los recursos de Estado, siendo el pueblo o la servidumbre quien tenía que soportar la carga tributaria para solventar dichos gastos absurdos.

El aporte de la Revolución francesa al mundo o más bien a la humanidad es el empoderamiento del pueblo, entendiendo este como el quitar la soberanía del monarca y que ahora recaiga en la sociedad. Haciendo con ello una verdadera democracia como poder del pueblo para el pueblo.

El empoderamiento permite al francés, concederse así mismo la calidad de ciudadano con derechos y obligaciones. La sociedad civil o poder civil es la base de toda nación y esta embestida de soberanía.

La revolución francesa en su primera etapa de la abolición de la monarquía puede describirse bajo los siguientes hechos:

- La Toma de la Bastilla, el 14 de julio de 1789, el pueblo de París atacó la fortaleza de la Bastilla y la ocupó, siendo la Bastilla un símbolo del despotismo.
- El cumulo de ideas de los ilustrados siendo Montesquieu, Voltaire y Rousseau los más importantes dentro de la construcción ideológica de este movimiento.
- Se crea la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que fue promulgada por la Asamblea Constituyente el 26 de agosto de 1789. Antes habían abolido los derechos feudales, el 4 de agosto de 1789. La declaración de los derechos del hombre y del ciudadano se constituyó con 17 artículos los cuales se refieren principalmente a, que todos los hombres son iguales; que la soberanía reside en la nación; que los derechos naturales como la libertad, la igualdad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión, no deben ser violados por ninguna persona o autoridad, como tampoco coartar o reprimir la libertad de pensamiento y creencia.

Posterior a este gran avance social que cambió todo el contexto económico y socio-político que tenían las personas se vio reflejado en la promulgación de la Constitución de 1791, con la tendencia monárquica que sanciono la declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, como también la existencia de tres poderes como lo son: el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

También se promulgó la Constitución Civil del Clero, por la que los bienes de la Iglesia pasaban a poder del Estado y el nombramiento de las autoridades eclesiásticas, se harían en adelante por la elección del pueblo.

En una segunda etapa de la revolución francesa ubicada históricamente como el impero de Napoleón, Francia entra en la problemática de estar rodeado de corrupción aun cuando se habían creado organismos de control y revisión internos para el ente público, sin embargo esto no era suficiente para controlar la ética de los servidores públicos corruptos. Napoleón rescata las ideas del poder emanado del pueblo para la revisor y de vigilancia del tesoro público, de que el mismo Napoleón tuviera certeza de las revisión que se habían hecho respecto a la control y vigilancia de los recursos públicos.

De manera inteligente y maquiavélica en 1807, napoleón decidió volver a establecer un tribunal financiero. La ley del 16 de septiembre 1807 organizó la Cour des comptes de hoy en día. Era única debido a su estructura centralizada. Se creó como una autoridad e informó sólo al emperador, con una competencia muy limitada, esto significó una recuperación de las tradiciones del antiguo régimen, el control se ejercía mediante procedimientos judiciales similares, con audiencias acta después de lo cual se hicieron resoluciones colectivas.

En consecuencia y resultado de la revolución francesa, se crean o retoman conceptos como lo son la libertad, propiedad, división de poderes, contrato social, soberanía, democracia ciudadanía, poder civil, soberanía del pueblo como base fundamental para la mayoría de las Constituciones actuales en todo el mundo. El carácter del poder ciudadano es el principio fundamental que le da el derecho al pueblo de exigir y vigilar los aspectos de interés público.

III. Marco histórico

Durante la dominación española en nuestro país, la que tuvo un periodo de 300 años, en los cuales, el pueblo estaba sometido a un régimen autoritario al cual debían de pagar tributos, México tomando como doctrina la revolución francesa, inicia una lucha por su independencia política y social en 1810, dicha lucha dio como resultado el acta solemne de la declaración de independencia, en la que quedaba rota y disuelta la dependencia de la Nueva España a la corona Española.

México al paso del tiempo sufrió un proceso de transición en la estructuración de su nueva república, hasta llegar a un periodo cercano a 1910 donde el inconformismo se hacía cada vez más presente en la nación, esto dio como consecuencia años más tarde en la nación mexicana, la búsqueda de sus derechos que estaban siendo arrebatos y violados por la dictadura que durante 34 años Porfirio Díaz había ejercido en México; a este movimiento lo conocemos como revolución mexicana. Entendiendo revolución como el cambio de instituciones y no solo como un movimiento armado.

Este movimiento tiene como producto la gran reforma de la constitución política de 1917 de los estados unidos mexicanos, la cual contiene derechos humanos, garantías individuales, ciudadanía mexicana y la estructura del estado mexicano. Dicha revolución ha sido reconocida como una revolución social, pues aunque pretendía ser un movimiento que nos llevara de un autoritarismo a un Estado democrático, lo que en realidad se logro fue un cambio de sociedad y de un nuevo régimen político.

Al ser México un Estado revolucionario es concebido como socialista o estado benefactor que deberá buscar por esta revolución un cambio a su sociedad para traerle un bienestar social a la misma, las futuras sociedades y a sus miembros, dicho en otras palabras México debe de contener dentro de su función la satisfacción de este bienestar, pues es uno de los aspectos que le dan razón de ser al Estado mexicano. Esto es lo que conocemos como justicia social.

IV. Justicia social

En México debemos hablar de justicia social para referirnos a la obligación del gobierno con sus gobernados, que en base a su definición es el hecho que nos pone sin ninguna diferencia o distinción como ciudadanos mexicanos dentro y fuera de nuestro país, por la simple razón de tener una nacionalidad en la cual existe una constitución que protege los derechos, y nos da una calidad de iguales a todos.

Con más razón si habitamos en el país en donde tenemos derechos y obligaciones la igualdad junto con la justicia debe ser expedita, sin ninguna restricción. Es por ello que al plantear estos conceptos debemos de entender como una distribución de la riqueza de manera equitativa para el desarrollo de la ciudadanía y el progreso del país.

Ya al hablar de la justicia social, es necesario entender que cada ciudadano mexicano debe de tener las mismas oportunidad en todos los aspectos en los que se desarrolle la sociedad en las cuales esta incrustado, es decir, que si un ciudadano tiene una educación de primaria, y todos los ciudadanos tenemos la condición de iguales, entonces los demás ciudadanos, debemos de obtener esa

misma educación, siendo el Estado la que nos proporcione los medios para acceder a ella.

En este orden de ideas, la justicia social, propone la igualdad en una situación en donde las personas tienen las mismas herramientas, oportunidades y derechos en algún aspecto prioritario o de interés general. Con esto todo el pueblo o la ciudadanía reciban y vea evidentemente la presencia del Estado benefactor viviendo dignamente y en paz.

Esa justicia social por la cual lucharon nuestros antepasados, es la que debemos de defender haciendo valer las garantías individuales que están contenidas en la constitución por la cual tengo derecho a exigir que se me otorguen, nadie puede estar por encima de los ciudadanos en razón a la soberanía del pueblo.

A manera de conclusión sobre la justicia social será la corriente socialista que deberá seguir el Estado Mexicano y podrá ser exigible como tal por los ciudadanos. Participando en todo momento en la repartición igualitaria de la riqueza o del acceso a bienes equitativos que generen un bienestar público. Que podría ser que nadie sea pobre y nadie sea rico; que todos tengamos un mismo y próspero desarrollo social.

V. Desarrollo social

Si hablamos de la calidad de vida de las personas, es necesario identificar los factores que hacen que se tenga dicha calidad, Bienestar físico, bienestar material, bienestar en la sociedad, desarrollo personal y/o familiar y bienestar emocional. Estos factores que nos dan calidad de vida se definen como aquellos que otorgan salud, y seguridad física, que nos permiten obtener ingresos para la satisfacción de nuestras necesidades personales o en conjunto como una sociedad; además que nos lleven a la obtención de riqueza transformada en vivienda, transporte u otro; teniendo sanas relaciones personales, de amistad y de familia; siendo productivos y contribuyendo al bien de los demás; que apoye a tener una inteligencia emocional en la libre acción de nuestras creencias cualquiera que fueran.

En todo lo anterior se debe de reflejar en un individuo mexicano que tiene consagrados eso derechos de igualdad social, que le permitan desarrollarse dentro de la sociedad mexicana de la misma manera que los demás. Es así como los ciudadanos mexicanos pueden tener una calidad de vida que le permita llegar a ese bienestar personal y a su vez coadyuve a que la sociedad a la que pertenece obtenga la misma calidad de vida.

Para el caso del Estado mexicano esta es una de sus funciones prioritarias; que cada individuo obtenga de alguna manera este desarrollo social, siendo a su vez el Estado a través de mecanismos incluidos en los recursos que destina por medio del presupuesto de egresos, la forma que le proporcione aunque no en su totalidad, sino más bien, un poco de aquello a lo que tiene derecho.

VI. Participación ciudadana

La participación ciudadana es la intervención de los ciudadanos en los asuntos que le son de su interés o en donde pueden decidir. Pero debe abordarse con mayor detalle este concepto y poderlo diferenciar de otro tipo de participación en

donde los mismos individuos intervienen pero con un sentido diferente. Existen varios medios o mecanismos de participación ciudadana, de los cuales enlistamos a continuación los más comunes:

1. Iniciativa popular. Es la capacidad personal o una legislación directa que proviene del pueblo, es decir, que los votantes promulguen leyes, es decir las propuestas de la sociedad se convierten en leyes y reglamentos. Para Kaufmann la iniciativa es el instrumento más dinámico, permite que una minoría de los votantes tenga acceso a la agenda política.
2. Plebiscito. Es un mecanismo cuya función es aceptar o rechazar una propuesta en relación a temas de la soberanía, es la decisión que se toma en votación general y esta sirve para legitimar algo; legitimar es estar de acuerdo en consenso la mayoría de la población
3. Referéndum: Es la acción de someter algún acto importante del gobierno a la aprobación pública por medio de votación. Es un procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación la tenga que hacer el pueblo. Es un proceso de aceptación de una ley, así como su modificación o abrogación, este es conocido como democracia directa.
4. Contraloría social. La contraloría Social, es un mecanismo legal de participación ciudadana por la cual el pueblo o el ciudadano, tiene la facultad de revisar, vigilar, proponer, sugerir, exigir y hasta denunciar, la aplicación de los recursos públicos conforme al interés de la sociedad; en razón a la soberanía ciudadana, la democracia, transparencia y rendición de cuentas durante todo el proceso de la aplicación de los recursos públicos.

VII. Marco internacional

Francia

La contraloría social en el mundo puede tener variantes diferencias semánticas, sin embargo en la sustancia cuenta con los mismos principios rectores, busca la misma finalidad con su aplicación.

En Francia la esencia de la contraloría social está presente en la misión del Tribunal de Cuentas que se han ampliado considerablemente con el tiempo. Además de pronunciarse sobre las cuentas de recursos públicos, la Cour asegura que los fondos públicos se utilizan adecuadamente mediante el control de su gestión. La evolución de este concepto es y la figura actual de la Cour des Comptes, la cual se desarrolla bajo la siguiente secuencia histórica.

Las Constituciones de 1946 y 1958 ampliaron y consagraron sus misiones. Audita las empresas nacionalizadas y organismos de seguridad social, luego se extendió para incluir a las organizaciones privadas que reciben subsidios y organismos piden a la generosidad pública públicas.

En 1982, las Cámaras Regionales de Cuentas fueron creadas, que la auditoría autoridades locales. Estos hacen una cantidad cada vez mayor de trabajo en común con la Cour.

En 2001, la ordenanza Constitucional sobre los actos de finanzas (LOLF) dio la Cour la misión de certificar las cuentas y la evaluación del desempeño de los

programas presupuestarios del estado. A partir de 2005, ha tenido la misión de certificar las cuentas del sistema general de seguridad social.

En 2008, la revisión constitución (art 47-2) específica y extendió las misiones de la Cour. Reforzó su asistencia al Parlamento para la auditoría de la acción del Gobierno, especialmente a través de su misión de evaluación de las políticas públicas.

En 2011, una serie de leyes reforzado el papel de la Cour des Comptes "en la evaluación de las políticas públicas y como tribunal.

VIII. Marco legal

La contraloría social dentro de la legislación mexicana, podría decirse de manera coloquial que está, pero no está, que se quiere decir con esto, pues que existen dentro de la ley muchos mecanismos donde se reconoce la participación ciudadana, que enuncian jerárquicamente los principios y finalidad que buscara la contraloría social, sin embargo al momento de situarla con específicamente dentro de la ley.

Si bien es cierto que en el artículo 134 constitucional existen los principios de eficacia, eficiencia, transparencia, economía y honradez, en donde la transparencia es el principio de donde debemos partir, nos debemos remitir a legislaciones de otro tipo de jerarquías, estatales o locales para que exista una legislación clara y especifica de esta figura, como lo desarrollaremos a continuación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dentro de la constitución, se mencionan los principios de democracia, legalidad, justicia, acceso a la información y la transparencia además de la activa participación de los ciudadanos en los asuntos de interés general o público son líneas de acción que la contraloría social contiene desde su sustancia. Pero estos principios antes mencionados, e de primera impresión se cumplen pero no de la forma que debería de ser, sino manipulando las premisas máximas para ejercerlas de manera conveniente para el Estado, disfrazando el hecho con medidas de un supuesto cumplimiento.

El artículo 6 constitucional que a la letra dice:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. 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 y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley

determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

III. 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 esta Constitución.

Extraemos de este artículo que toda persona tiene el derecho de exigir la información pública de manera pronta y si más justificación que su interés por saber. Transformando al Estado en una caja de cristal observable desde todos su ángulos.

El siguiente artículo constitucional que quisimos mencionar fue el 26, el cual contiene

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales.

En este artículo está presente el Plan Nacional de Desarrollo, que más adelante abordaremos por la gran importancia y trascendencia que puede llegar a tener el seguimiento de este, por medio de una contraloría social.

Ley de Planeación

Artículo 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer: **IV.** Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Artículo 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Artículo 4o.- Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

Artículo 14.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones:

I.- Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo;

II.- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como la perspectiva de género;

III. Proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República;

La Ley general de planeación, será la ley que regulara la materia de planeación y a su vez del plan nacional de desarrollo, que deberá contener su base principalmente en el pueblo, consultando al pueblo encaminado al beneficio del pueblo. La contraloría social puede estar presente desde la revisión que esta ley se haya aplicado con estricto apego a derecho, que realmente se haya consultado al pueblo y hasta que parte del pueblo se consultó, para tener la certeza y credibilidad en sus gobernantes. Lo anterior seria la materialización del empoderamiento del pueblo traducido a una contraloría social. Dicho plan enmarcado en la constitución y en la ley de planeación es el documento por el cual el ciudadano conoce las metas y proyectos a ejercer por el poder ejecutivo para el cumplimiento de su encargo público.

Plan nacional de desarrollo

El desarrollo social debe ser la prioridad de un México Incluyente. Muchos mexicanos se enfrentan a una serie de factores que los mantienen en círculos viciosos de desarrollo donde las Oportunidades de progreso son escasas. El 46.2% de la población vive en condiciones de pobreza y el 10.4% vive en condiciones de pobreza extrema. Los indicadores tampoco nos permiten ser complacientes con respecto a la desigualdad del ingreso, la violación de los

derechos humanos, la discriminación y el limitado acceso a servicios de salud y a una vivienda digna. Lo anterior no sólo es inaceptable en términos de justicia social, sino que también representa una barrera importante para la productividad y el crecimiento económico del país. Existe un amplio sector de la población que por diversos motivos (*Plan nacional de desarrollo*, 2013-2018).

Una de la metas nacionales en donde podría esta incrustada la contraloría social , es la de un México Incluyente para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.

El Plan Nacional de Desarrollo es el producto de la ley general de desarrollo, el cual converge con el tema de la contraloría social, pues dicho método de participación ciudadana puede estar presente no solo en la revisión del plan, sino en la vigilancia durante toda la aplicación del tiempo comprendido para el desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo, con la finalidad de que es un instrumento de planeación aprobado, pero deberá entregar los resultados y metas propuestos en él. Cuestión que es distante de la realidad, en virtud que las metas no se cumplen y la elaboración del plan se realiza pero genera solo un impacto parcial del total esperado en la población.

Ley General de Desarrollo Social y su reglamento.

La Ley General de Desarrollo Social, es la ley que regulará y procurará el desarrollo social de los mexicanos, por medio de apoyos, programas y demás implantaciones necesarias para satisfacer las necesidades básicas requeridas por la sociedad. Y será justo en esta ley donde encontramos solo un capítulo destinado a la contraloría social, resumido en principalmente en menos de 5 artículos, que nos mencionaran un concepto, las facultades de las contralorías sociales, su integración y funciones. Que se mencionan a continuación:

De la Contraloría Social

Artículo 69. Se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

Artículo 70. El Gobierno Federal impulsará la Contraloría Social y le facilitará el acceso a la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 71. Son funciones de la Contraloría Social:

I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones;

II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación;

III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos;

IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas, y
V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al financiamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.

IX. Contraloría social

La contraloría social en México, teniendo como marco doctrinal la ilustración y la revolución francesa; como marco histórico la independencia y revolución en México, surge como uno de los mecanismos legales de participación ciudadana por la cual el pueblo o el ciudadano, tiene la facultad de revisar, vigilar, proponer, sugerir, exigir y hasta denunciar, la aplicación de los recursos públicos conforme al interés de la sociedad; en razón a la soberanía ciudadana, la democracia, transparencia y rendición de cuentas durante todo el proceso de la aplicación de los recursos públicos.

Enmarcado en el principio constitucional de la transparencia y en la legalidad de la ley general de planeación, tiene su introducción en un ámbito de presupuesto en la ley de presupuesto y responsabilidad hacendaria, materializando como una propuesta de intención en el Plan nacional de desarrollo, como propuesta de uno de los cinco ejes principales que es el México incluyente y una propuesta transversal de Gobierno cercano, quiere nacer a la real aplicación de ser una herramienta que le dé certeza al pueblo mexicano de la aplicación de los recursos públicos en nuestro país.

Y aunque ya está contemplado en el Plan que rige la ideología que persigue el gobierno hasta la fecha se ha mantenido sin una realidad, ya que si bien es cierto que actualmente existe una figura muy alejada de la doctrina original de lo que son las contralorías sociales, nuestro gobierno argumenta que existen tales, sin embargo los responsables de designar la organización de los nombramientos de los supuestos voluntarios que integraran los comités de la contraloría social son los promotores de cada una de las delegaciones federales de la SEDESOL.

Por lo tanto, estas contralorías tienen la característica que al ser nombrados por una dependencia federal, que le rinde cuentas al gobierno federal, los miembros de la contraloría social son fácilmente corrompibles, pues los que están integrados dentro de la misma, sus salarios son pagados por el mismo gobierno, por lo tanto, con esta figura el que sigue empoderado es el Estado y no la ciudadanía.

Existen un atrevimiento de nuestra parte, al asegurar que no existen contralorías eficaces, eficientes, oportunas y veraces, que le puedan otorgar a la sociedad mexicana, la seguridad y la transparencia de que los recursos públicos que están asignados para el gasto social y para el beneficio del pueblo Mexicano, y que estos provienen de la misma sociedad con el derecho constitucional de la exigencia, hayan sido ocupados en lo que realmente el pueblo necesitaba.
Por lo anterior, queremos proponer una serie de aportaciones, con el fin de que el mecanismo de la contraloría social, se vuelva verdaderamente un ejercicio del pueblo, como un grupo de personas autónomas, que lo que buscan es que la aplicación de los recursos en verdad sean de beneficio para los dichos.

X. Propuestas para la contraloría social en México

1. Crear La Ley Federal de la Contraloría Social. Ya que en México no existe tal reglamentación para la materia de la contraloría social, siendo un mecanismo de control actual más importante y sobreviviente que tiene la sociedad para crear una verdadera democracia. Demostrándole a sus Gobernantes el empoderamiento del pueblo exigiendo cuenta claras y el respeto de la opinión pública. Es incongruente que México siendo uno de los países participativos a nivel internacional en impulso a la transparencia y rendición de cuentas, no tenga contemplada una ley para dicha materia.
2. La Maximización del mecanismo de la contraloría social, a través de la difusión pública de los alcances y beneficios que tiene la sociedad con esta arma ante el gobierno. Coloquialmente se traduce en desnudar al ante gubernamental en toda actividad que realice. Porque la contraloría social puede estar presente en todas las partes donde estén empleado los recursos públicos. Haciendo hincapié no solo la revisión y vigilancia del recurso destinado, sino partir desde el proceso administrativo que deberá hacer una consulta ciudadana, verificar que esta se lleve a cabo con imparcialidad. Cuestionando en todo momento al ente público el porqué una decisión, adquisición, licitación, asignación y proyección del los recursos. Y posterior a esto revisar el trabajo final o el desarrollo del mismo durante todo el proceso. Quedando satisfecha la sociedad con el resultado.
3. Implementar dentro de las contralorías sociales, técnicas de revisión una de ellas es el follow de Money la cual dio mucho éxito en los Estados Unidos siendo un polo de acción para las trasparencia y rendición de cuentas.
4. Una Correcta asignación o designación hecha por la misma sociedad o colonos sobre quienes integraran la contraloría social que se necesite. Liberándola de presiones políticas, tráfico de influencias o actos de corrupción.
5. Invitar a los cuerpos de colegios ya establecidos de las ramas especializadas, como abogados, contadores, economistas entre otros, a formar parte de las contralorías sociales para que por medio de sus conocimientos en la materia que les corresponda puedan hacerse o desarrollarse el análisis, revisiones y vigilancias de asuntos más complejos.

XI. Conclusión

A raíz de este trabajo podemos definir varios puntos que se consideran importantes sobre la contraloría social. Comenzando con que es la única vía actualmente que podría construir y representar un verdadero cambio en la nación. Segundo que es un instrumento congelado y manipulado por el poder político del Estado, por no tener una reglamentación correcta y muy poca difusión además de correcta designación de sus integrantes. En el tercer punto se debe reconocer que en México si existen y están las contralorías sociales, sin embargo están mal implementadas, por las razones que puedan ser. Cuarto la comparación entre el estado francés antes del siglo XVII y el México actual, da como resultado el obtener muy pocas diferencias, pues ningún ciudadano mexicano cree que su voluntad sea tomada en cuenta y menos pueda cambiar la estructura financiera de su país. Quinto, se debe mencionar la incongruencia de los temas de

transparencia y rendición de cuentas presentados por el Presidente al exterior de la república, el plasmarlo dentro del Plan Nacional de Desarrollo cuando simples preceptos constitucionales de eficacia, eficiencia y honradez no son tomados en cuenta por servidores públicos desde los niveles más inferiores hasta los altos mandos. Por último y para rescatar la ideas de la contraloría social debe mencionar el concepto moderno de la construcción de ciudadanía, que será únicamente la conocida restitución de los derechos cívicos del ciudadano traslada desde la revolución francesa a nuestros tiempos. Esto sería el empoderamiento del pueblo pero jamás perdiendo de vista la democracia que será donde el pueblo es quien en todo momento tiene el poder soberano, que aunque se lo confiere a su estado o nación, sigue siendo el pueblo que podrá exigir por su propia convicción resultados a su nación y representantes públicos.

Bibliografía

- Ginzo Fernández, A., & Gómez-Heras, J. M. G. (1985). *La ilustración francesa, entre Voltaire y Rousseau*. Madrid: Cincel.
- *El despotismo ilustrado.* (1986). Madrid: Hiares.
- Opisso, A. (1900). *La revolución francesa: 1789-1795 : Estudios históricos ..* Barcelona: Ramón Molinas.
- Torre Villar, E. de la. (1992). *La independencia de México*. México: Editorial Mapfre : Fondo de Cultura Económica.
- Silva Herzog, J. (1960). *Breve historia de la revolución mexicana.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Constitución política de los estados unidos mexicanos (2015).
- Plan nacional de desarrollo (2013).
- Alonso Félix, SILVIA, Contraloría Social en la Educación, Incidencia Civil en la Educación, México 2008.
- Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria. (2014).
- https://www.ccomptes.fr

Generación de una cultura de transparencia desde la niñez

Mtra. Mathi Edith Aguilar Sosa[1]
Joel Vargas Alcudia[2]

I. Introducción

Lo honesto, el buen obrar, el buen hacer, la rectitud de la intención, son elementos esenciales, constitutivos para que todo ciudadano se motive a una participación más seria en la vida cotidiana, y esto, esperado en todos los ámbitos de acción, provocaría que las actitudes sean positivas. La exigencia de dichos elementos también conlleva una responsabilidad de tenerlos, de hacerlos propios ya que como bien se versa: "*nadie puede exigir lo que no tiene*".

La importancia de una cultura de la transparencia cimentada desde el núcleo familiar, primer contacto social de todo ser humano, provoca un mejor desarrollo, equilibrado y sustancial para la persona. La búsqueda de la claridad, de la veracidad y de la realidad, es fundamental para el conocimiento de toda persona y son base para obtener una cultura de la transparencia. El tener estas herramientas desde la niñez, ocasionará que se perciba más como una responsabilidad de vida que como un mero derecho desde el punto de vista de la obligación.

Aquella sociedad que alienta a sus líderes a hablar claro provoca el establecimiento de paradigmas muy poderosos para la transparencia. La vida regida por la verdad, la honestidad y la integridad producen un estado de integridad y de paz, tanto interna como social, y ello permite llevar a todos los ámbitos de nuestra vida la idea y aplicación de lo que es la transparencia.

La ventana en donde se pueden percibir todos estos elementos necesarios para la transparencia, y que son viva imagen de cada uno de ellos, son los niños, su percepción de lo que es la transparencia, la espontaneidad y su honestidad es expuesta sin confusiones ni conflictos.

La importancia que tiene el establecerse como una sociedad culturalmente transparente daría como resultados el que toda persona tenga un grado de interés mayor por lo que sucede a su alrededor.

El Estado, en los últimos años, se ha propuesto la meta de eliminar de sus actos la cultura de lo secreto, en donde la difusión de lo público del gobernante es, es nula. Siendo una causa la falta de Deontología, el servicio público se ve en la necesidad de establecer normas de conducta fundamentadas en la ética, las cuales se tratan de establecer como reglas heterónomas, generales, abstractas e impersonales. Dicho cuerpo normativo recibe el nombre de Ley Federal de Transparencia y Acceso de la Información Pública Gubernamental y su reglamento, el cual tiene como fin el regular una de las tantas vertientes del derecho a la información.

[1] Maestra en Comercio Exterior
[2] Licenciado en Derecho

II. Discusión

La palabra transparencia, de acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, indica la cualidad de transparente, palabra del latín trans-, a través, y parens, -entis, que aparece; dícese del cuerpo a través del cual pueden verse los objetos claramente.

Así, la transparencia nos presentaría la cualidad de claridad, limpieza, y éstos sinónimos a su vez, se refieren a la buena opinión y fama que resulta del nombre y de los hechos de una persona; a la integridad con que se procede en los negocios, a la rectitud de intención, al buen obrar.

Desde hace ya algún tiempo la administración pública se caracterizó por la presencia de una gran cantidad de trámites engorrosos, en los cuales prevaleció la discreción por parte de los servidores públicos; por lo que en este orden de ideas, la transparencia aplicada a lo público, es decir, a la administración pública, se refiere a la honestidad, a las cuentas claras, a la participación de la ciudadanía y el respeto de las reglas.

De acuerdo a Kate Doyle, en su libro “Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública Gubernamental”, Derecho Comparado de la Información, transparentar la función pública implica favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan evaluar el desempeño de las entidades del gobierno y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y a la plena vigencia del Estado de Derecho.

La cultura de la transparencia comprende un amplio espacio de la cultura consistente en el conocimiento profundo por parte del gobernante, de lo honesto, del buen obrar, del buen hacer, de la rectitud de la intención, para así lograr una buena opinión y fama a favor de la administración pública. Lo cual se verá traducido, por el gobernado, en una amplia participación ciudadana, en el respeto a las reglas establecidas, en confianza en las instituciones, escenario que irá acrecentando el perfeccionamiento de la propia cultura de la transparencia.

Por lo tanto, la falta o ausencia de esta cultura, provocaría actitudes negativas que provienen del alejamiento de ese conocimiento claro en la actuación del servidor público. Especificando que, la simulación en general, es la acción de fingir o imitar lo que no es. El servidor público simulador, envolvería muchos vicios como la vanidad, la megalomanía, la mentira, el engaño, el fraude, la falsedad, la corrupción.

El Estado se ha propuesto erradicar la cultura del secreto, en donde el gobernante niega la difusión y entrega de información pública al gobernado. La sociedad exige actualmente la cancelación de cualquier forma de expresión de autoritarismo gubernamental.

El deberse al servicio público significa servir con honestidad y decoro al gobernado, a cambio de justos honorarios; lamentablemente, no siempre ha sido así, debido a que las reglas de ética son autónomas y funcionales, no emanan del Estado, surgen de la práctica de una determinada profesión, por lo que están en función de su ejercicio, su fuerza es interna, no externa.

Al existir una falta de Deontología del servidor público, el Estado al verse en la necesidad de transparentar su acción en el ejercicio del servidor público, emite normas de conducta ética con carácter de heterónomas, generales, abstractas e impersonales, mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

Información Pública Gubernamental y su reglamento, a fin de regular una de las vertientes del derecho a la información.

Pero la transparencia no puede ser absoluta. No es conveniente caer en la indolencia gubernamental disfrazada de transparencia, como tampoco excederse en sus límites; no puede menoscabar la moral, los derechos de tercero, así como tampoco el derecho a la intimidad; lo que implicaría un enorme compromiso estatal en la promoción de una eficaz cultura de transparencia y acceso a la información responsable ante la ciudadanía.

El derecho a la privacidad o la intimidad es el derecho humano fundamental que da contenido y sustancia a la dignidad humana; consiste en la potestad que cada individuo tiene de disponer de su esfera, que no puede, ni debe ser invadida por terceros, a fin de poder desarrollar su individualidad en inteligencia y libertad.

Por ello, es que una de las consecuencias de la entrada de México a la era de la transparencia, será la de llenar el vacío legal que existe, para regular y garantizar la protección de datos personales a fin de cumplir cabalmente con los principios básicos de la protección del derecho a la privacidad.

En nuestros días, la relevancia que tiene una sociedad fundamentada en una cultura de transparencia, ha ocasionado que la persona se preocupe por lo que sucede a su alrededor. La importancia por la claridad, veracidad y realidad de las acciones, en cualquier campo profesional, logra que las cosas se proyecten de una mejor manera.

A partir de la alta velocidad con la que las comunicaciones avanzan, en tecnología y acercamiento de las noticias, la necesidad de tener los actos de una empresa, de un corporativo, del servicio público y hasta en el propio núcleo familiar, en un nivel de transparencia se ha vuelto el desarrollo más importante por la que ha tenido que pasar toda sociedad.

Como lo todo señalado como “cultura”, la búsqueda del ser humano por el bien común, provoca la creación de figuras o herramientas necesarias para llegar a dicho fin. Así, el ser social, espera que dichas herramientas logren cubrir las diversas necesidades que se presentan con el único objetivo de alcanzar la sana convivencia entre los hombres.

El tema “cultura de la transparencia” se establece a partir de la necesidad por la búsqueda de la confianza en los diferentes factores sociales y económicos, manejado, casi siempre, como el acceso a ciertos datos que tales factores manejan y que su esclarecimiento a la sociedad provoca el aumento de la confianza por parte de esta hacia aquel que hace uso de sus recursos.

El sentido de poder ocasiona que aquel que se encuentra por debajo de quien sustenta tal, pida si es válido el uso de tal elemento, y provoca el cuestionamiento hacia el cómo administra los recursos, es decir, la sociedad crea un derecho por el cual desea estar consciente de las cosas que suceden dentro de las organizaciones o instituciones que sustentan un poder por sobre ellos.

Así, la transparencia, juega un papel muy importante para la obtención de una calidad en el depósito de la confianza en aquel que tiene alguna responsabilidad u obligación para con la sociedad.

Tal cultura debe estar cimentada en el ser humano, ya que éste se ha formado un derecho hacia un interés social, que no personal, por lo que se debe tener la consciencia de que ésta debe inculcarse desde el núcleo familiar, y no

debe tener una espera hasta un primer interés por conocer lo que sucede, ante algún problema; que es lo que normalmente sucede.

Desde que nace, el ser humano tiende a la búsqueda y el logro de la sobrevivencia, el desarrollo y la realización personal. Esta inclinación humana natural lo lleva hacia una búsqueda permanente de sí mismo.

Cuando se da el nacimiento, es completamente él mismo; y a medida que crece e interactúa con el ambiente que le rodea, va modificando su comportamiento y lo adecua a las experiencias de se tienen, con la única finalidad de ser aceptado y amado. Es como si, distintas capas, cubrieran a ese ser único e irrepetible que es el niño, para así lograr la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto físicas como psicológicas.

El proceso de la búsqueda de la verdad, de lo bello y de lo bueno es una constante lucha por lograr la autonomía, la independencia y la autoevaluación necesarias para hacer de la persona una ser autosuficiente y responsable, capaz de la toma de decisiones y de responsabilizarse por las consecuencias de sus propias acciones y elecciones.

G.I. Brown establece que una de las primeras metas de la educación debería ser ayudar a aquel que se educa a entenderse a sí mismo un poco mejor. Sócrates decía: “conócete a ti mismo”, porque si no podemos comprender el significado completo de las cosas, se debe a que no nos comprendemos a nosotros mismos.

Es aquí en donde la importancia por una cultura de la transparencia toma relevancia, ya que desde el núcleo familiar se inculcan las herramientas suficientes para un desarrollo, equilibrado y sustancial para la persona. Tomando en cuenta que, la búsqueda por la claridad, veracidad y realidad, base de la idea de la Transparencia, es fundamental para el conocimiento de la misma persona, el tener dichas herramientas desde la niñez, ocasionará que, de acuerdo al desarrollo de la misma, sea considerado más como una responsabilidad de vida que como un mero derecho desde el punto de vista de la obligación.

Es por ello que la educación escolar parece ser, por muchas razones, una de las formas más prometedoras de avanzar y fomentar las cualidades requeridas para la transparencia. Si cambiamos las actitudes y los conocimientos de la próxima generación, los estudiantes pueden volverse un electorado clave para efectuar el cambio a largo plazo.

Las escuelas pueden llegar (alcanzar) a un gran número de niños y, a través de ellos, a sus padres y a la comunidad en general. Una gran variedad de estrategias y enfoques pueden ser adaptadas a distintos sistemas educativos.

En todas las sociedades ciertos individuos e instituciones no gubernamentales (ONG) son considerados “centros” de autoridad moral. En muchos lugares, las instituciones de fe, los líderes de movimientos religiosos y sus asociados laicos serán clave. En otros, serán muy respetados los artistas, escritores, maestros y las valientes figuras locales que sufrieron por sus creencias y sus normas morales. Con frecuencia estos personajes están asociados con organizaciones no gubernamentales. Estos individuos y centros de autoridad moral pueden jugar un papel importante en ayudar a desarrollar y mantener una cultura de la legalidad.

Las instituciones religiosas buscan promover las relaciones armoniosas y correctas entre la gente e identificar los tipos de comportamiento que van en detrimento de esta armonía que se refleja en una nula transparencia. En los lugares donde los líderes religiosos identifican al crimen y la corrupción como perjudiciales y movilizan sus instituciones para fomentar un comportamiento apropiado.

Una sociedad que alienta a los líderes de todo tipo (políticos, culturales, de los medios de comunicación, religiosos, educativos, laborales y empresariales) a hablar claro y a ejercer su autoridad en los esfuerzos contra la corrupción proporciona modelos muy poderosos para la transparencia.

Si nos remontamos a la Biblia, podemos citar el versículo que dice: “La verdad libera,” Y es cierto: llevar una vida regida por la verdad, la honestidad y la integridad no sólo coincide con la prédica del cristianismo, sino que, precisamente, produce un estado de integridad y paz internas, lo que nos permite llevar en todos los ámbitos de nuestra vida personal, profesional y política la transparencia.

Se está tranquilo consigo mismo, no hay remordimientos ni las consecuencias físicas y de equilibrio interno que tiene el llevar una vida doble: tensión y stress.

Los niños suelen dormir muy profundamente, y me atrevería a asegurar que no sólo tiene que ver con tener menos responsabilidades, sino con ser más transparentes, espontáneos y honestos. Tienden a decir y a vivir la verdad y no andan tras el éxito, el poder y el dinero.

De niños tuvimos claro lo que sentíamos, sin confusión o conflicto. La actual situación es que escuchamos tantas voces internas contradictorias en nuestro interior que son producto del condicionamiento a que nos sometieron padres, religión, sociedad y educación. A esta altura, no logramos saber qué es lo que realmente sentimos o deseamos. Hay “voces” internas que nos impulsan en una dirección, y otras hacia la opuesta. ¿Cómo saber cuál es la más auténticamente nuestra? El problema consiste en que el condicionamiento nos induce a engaño: tal como Rogers lo describe en el proceso de introyección (Rogers 1964) terminamos sintiendo como propias opiniones o juicios que eran enteramente ajenos en su origen.

La confusión aumenta si no nos damos cuenta de cuál es nuestro verdadero sentir y no lo distinguimos, a primera vista, de los juicios y formas de ver las cosas asimilados desde los demás sin tener claro que es honesto y transparente.

Cada uno de nosotros tiene la posibilidad de determinar cuál es su propia verdad. Esta “verdad” es lo que vemos, lo que nos parece o no justo, honesto, recto y sano.

La voz más íntima de cada uno de nosotros no difiere en gran medida con la de los otros, en cuanto a que estas voces nos llevan a una ética verdadera no impuesta en que nos dejamos guiar en mayor medida por nuestro corazón, y nos sensibilizamos compasivamente a todos los elementos de este Universo -nosotros mismos, los demás seres humanos, los animales, el mundo vegetal y lo que llamamos mundo inanimado.

Si hemos alcanzado un cierto grado de autoconocimiento y un cierto grado de consciencia, veremos que nos resulta casi enteramente imposible dañar

intencionalmente a otras personas, a animales o plantas, actuando siempre con transparencia.

Es muy importante conocer nuestra integridad, conducta y transparencia, y reconocer que cada paso en la en la infancia, escuela, una sala de clases, familia, amigos nos puede enseñar a a trepar en la escala social y a acumular riqueza abusando unos de otros, insensibles a los demás o bien nos puede enseñar Honestidad, Integridad, Totalidad, Generosidad, Gratitud para el Planeta. Quizás cada uno de nosotros podría utilizar la pauta que sigue para preguntarse si ha escogido las prioridades correctas.

Honestidad**:** ¿Soy honesto(a) con los demás? ¿Les hago saber lo que en verdad pienso y siento, o les transmito una imagen que oculta o disfraza importantes aspectos de mí? ¿Estoy dispuesto(a) a verme a mí mismo(a) en toda sinceridad, o me auto-engaño de una u otra manera? La vida que he escogido vivir, ¿es mi verdad o está llena de mentiras y componendas?

Integridad**:** ¿Vivo según lo que digo o me contradigo continuamente entre lo que pienso y lo que hago? ¿Acepto mi responsabilidad en mis actos y elecciones o le echo la culpa a otros o a las circunstancias? ¿Estoy dispuesto a reconocer mis «errores», mi inconsciencia, mis insensibilidades?

Totalidad: ¿Me entrego enteramente a lo que creo, a mi verdad del momento, a la expresión de mi sentir frente a los seres que quiero? ¿O acaso me acomodo a las expectativas de los demás o a la búsqueda del aprecio y la popularidad? ¿Me comprometo enteramente en cada momento como si fuera el último que voy a vivir en la Tierra, o estoy continuamente postergando -para un futuro incierto e imaginario- lo que quiero expresar o hacer?

Generosidad: ¿Vivo sólo para mí y mis mezquinos intereses, o busco entregar lo mejor de mí con todas las personas con las que me relaciono -familia, amigos, compañeros de trabajo o empleados, personas que me atienden en una tienda o servicio-? ¿Estoy dispuesto(a) a tomar realmente en serio las necesidades de otros -y a actuar en consecuencia-, o me importan un bledo? ¿Deseo de verdad el bien común?

Gratitud hacia el planeta: ¿Agradezco la vida que tengo o me quejo de todo? ¿Desprecio mi propia vida, intoxicándome con todo tipo de venenos? ¿Aprecio y agradezco el aire, el agua y el alimento que recibo día a día de esta tierra? ¿Hago lo que puedo para cuidar el aire, la tierra, los árboles, las aguas, el mar y los animales, o estoy contribuyendo a destruirlos? ¿Asumo el grado de responsabilidad que me cabe en todo eso o me limito a quejarme de lo que hacen los demás?

Bibliografía

- Arendt, Hannah. Arendt, Hannah La condición humana. Paidós. España, 1993.
- Antaki, Ikram. Antaki, Ikram. El manual del ciudadano contemporáneo. Ariel. México, 2000.
- Azurmendi Adarraga, Ana. El derecho a la propia imagen: Su identidad y aproximación al derecho a la información. Universidad Iberoamericana y Fundación Manuel Buendía. México, 1998.

- Burgoa, Ignacio. Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa. México, 2000.
- Carreño Carlón, José y Carreño Carlón, José y Villanueva, Ernesto, Villanueva, Ernesto, compiladores. Temas fundamentales de derecho a la información en Iberoamérica. Editorial Fragua y Universidad Iberoamericana. México, 1998.
- De Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc De Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc M.El derecho a la intimidad, al honor y a la propia imagen. www.tribunalmmm.gob.mx/conferencias/EscJudVer2001/ txtConfeDerCuahutemoc.htm.
- Harvey, David. , David. La condición de la posmodernidad. Amorrortu editores. Argentina, 1990.
- Kafka, Franz. Kafka, Franz. Aforismos, visiones y sueños. Valdemar. España, 1999.
- Informe sobre el Desarrollo Humano 2000. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mundiprensa. México, 2000.
- Lafer, Celso. , Celso. La reconstrucción de los derechos humanos. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Diario Oficial de la Federación. 11 de junio 2002. www.ifai.org.mx.
- Lyotard, Jean-Francois. yotard, Jean-Francois. La condición posmoderna. Planeta-De Agostini. Buenos Aires, 1993. p. 43.
- Neruda, Pablo. Neruda, Pablo Antología. Bibliográfica Internacional. Brasil, 1994.

La transparencia y rendición de cuentas: medios para evitar y combatir la corrupción

Dr. Julio César Sosa Miros[1]

Resumen

Para maximizar el potencial de las reformas estructurales que se han dado en nuestro país durante la presente administración federal, un elemento sine qua non es el fortalecimiento del Estado de derecho[2]. Cuando los integrantes de los sectores públicos, privado y social respetan las leyes que rigen sus actividades, se construye una fuerte andamiaje que soporta la estructura el sistema jurídico que da certidumbre a las diferentes actividades que realizan cada uno de ellos en el marco de sus competencias. Por ello, estoy cierto que para impulsar y fortalecer el crecimiento económico del país y con ello las condiciones sociales de sus habitantes, resulta indispensable combatir la corrupción donde los actores políticos impulsen el establecimiento de nuevos convenios con la intervención irrestricta de la sociedad utilizando para ello los diferentes instrumentos de participación ciudadana que establece el derecho positivo[3], siendo uno de ellos la transparencia y la rendición de cuentas, temas que abordaremos en esta plática.

Por tal motivo, se hará acercamiento al estudio de la corrupción. Posteriormente se formulará algunos comentarios sobre dos instrumentos que considero decisivos para desalentarla: la transparencia y la rendición de cuentas[4].

---

[1] Doctor en finanzas públicas. Investigador de la Universidad Veracruz. Fundador del doctorado en finanzas públicas

[2] El Estado de Derecho consiste en la sujeción de la actividad estatal a la Constitución y a las normas aprobadas conforme a los procedimientos que ella establezca, que garantizan el funcionamiento responsable y controlado de los órganos del poder, el ejercicio de la autoridad conforme a disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales, y la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos. Este concepto nace y se desarrolla en el marco de la doctrina liberal. Sus principios filosóficos se pueden identificar en las obras de Kant y de Humboldt. Sin embargo, fue el jurista y filósofo alemán Robert von Mohl, quien lo utilizó primeramente (Rechtstaat)

[3] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) :Art. 6: El derecho a la información. Art. 8: El derecho de petición. Artículo 26: El Sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones Civiles, Art. 6: El derecho de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Art. 35: son derechos del ciudadano…Fracc. VIII: Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional… Ley Federal de Consulta Popular, Art. 2: La presente ley tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares. Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Veracruz, Art. 15: Son derechos de los ciudadanos:… V. Votar, en términos de la ley, en las consultas populares sobre temas de trascendencia estatal. Art. 17: La ley regulará los procedimientos participativos de referendo, plebiscito y consulta popular. La Ley de Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, establece el referendo, el plebiscito y la iniciativa popular como instrumentos de participación ciudadana.

[4] La CPEU para el tema de transparencia consultar: Art. 6: 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.: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Art. 1: La presente Ley es…reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información. Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el

Finalmente, se expresarán algunas reflexiones a manera de conclusión y se expondrán algunas sugerencias. Ya que estoy convencido que si es factible solucionar el grave flagelo social que resulta la corrupción.

Palabras clave: Corrupción, impunidad, transparencia, rendición de cuentas, finanzas públicas

I. Un método multi e interdisciplinario para abordar el estudio de la corrupción.

Antes de abordar el estudio de la corrupción, primeramente considero importante plantearnos la siguiente interrogante: ¿cuáles son las causas que la originan? Personalmente considero que los factores son múltiples entre los que resaltan la ausencia de valores; una educación mínima de un gran porcentaje de la población; la prácticas políticas desviadas del derecho y con escaso contenido social; la administración de justicia opaca, lenta y no expedita; las políticas públicas de salud diseñadas más con fines electorales que para solucionar diferentes temas de esta ciencia; a lo cual se suman decisiones en el ámbito de la economía que no impulsan la generación de empleos dignos[5] y además, que están hipotecando

---

derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo 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 de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios. Para la rendición de cuentas, consultar: Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:…Fracc. II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, en los términos que disponga la ley… Fracc. VI: 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 Auditoría Superior de la Federación. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Art. 1:… 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 la 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…tiene el objeto de 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, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

[5] CPEUM, Art. 123: Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. Ley Federal del Trabajo, Art. 2:.. Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.

desde ahora, al país. Por ello, por disímbolos, es adecuado que el método que se utilice para aproximarnos a su estudio sea multi e interdisciplinario. De esa manera, este objeto de estudio podrá abordarse con el apoyo de los instrumentos de trabajo propios de cada cuerpo de conocimiento donde se ubique el problema a resolver; favoreciendo con ello la búsqueda de irregularidades que posteriormente se podrían enunciar como problemas y a partir de allí, abordar su estudio con metodologías adecuadas que nos proporcionen insumos para diseñar y ulteriormente, aplicar alternativas de solución reales que impacten positivamente a cada uno de los diferentes sectores que estructuran la población.

Si bien es cierto, que desde la perspectiva jurídica se considera necesario que una ley comprenda diferentes sanciones para aplicar al "sujeto que se ubique en la hipótesis señalada en la ley**"**, también resulta sumamente importante fomentar la formación integral de la persona con el establecimiento de políticas públicas que impacten en sus dimensiones ética, intelectual y física. Y en este escenario resalta la importancia de la familia. En efecto, considerada la célula de la sociedad por antonomasia, es el espacio ideal para sembrar en los infantes el valor de sentimientos y actitudes como el respeto a las personas, a su ideología, a sus creencias y a sus preferencias de cualquier índole; a los símbolos patrios; a las instituciones públicas y privadas; a la Constitución Política del país y demás leyes, ordenamientos y tratados internacionales que integran el sistema jurídico nacional[6]. Igualmente a los gobernantes de las ámbitos federal, local y municipal y demás funcionarios públicos que conforman la administración pública[7]. El respeto a las diversas responsabilidades fiscales y financieras que se traduce en el cumplimiento del pago de los impuestos conforme a las disposiciones de las leyes de la materia[8]; así como el de las diferentes contribuciones establecidas en las mismas.

---

[6] El Sistema jurídico Mexicano lo integran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los Tratados Internacionales; las leyes federales y las leyes locales. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, t. X, noviembre de 1999, tesis P. LXXVII/99

[7] Para el ámbito federal ver: Ley Orgánica de la Administración Pública, Art, 1: La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal. Para Veracruz consultar Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Art. 1: La presente Ley es de observancia general para la Administración Pública del Estado de Veracruz-Llave y tiene por objeto establecer las bases de la organización y funcionamiento de las dependencias centralizadas y entidades paraestatales en que se divide.

[8] CPEUM, Art. 31, fracc. IV: Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Código Fiscal de la Federación, Artículo 1: Las personas físicas y las morales, están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas. Igualmente, V. Gr. Ley del Impuesto sobre la Renta; Ley del Impuesto al Valor Agregado

Igualmente a las mujeres, respetando sus derechos y aplicando el principio de equidad de género en las decisiones públicas y privadas[9]. También a las personas con capacidades diferentes, facilitándoles el ejercicio de su derecho a realizarse plenamente impulsando su educación y generándoles oportunidades de trabajo digno[10]. Por lo que se refiere a los niños, protegiendo su derecho a vivir su infancia física y mentalmente en plenitud, manteniéndolos lejos de los actores y los espacios que los inciten a corromperse. Con relación a las personas de la tercera edad, como un reconocimiento a las aportaciones que durante el trayecto de su vida han vertido en sus familiares, amigos y en la sociedad, insumos invaluables para el desarrollo armónico de la misma. Finalmente, a todos los seres humanos tanto por el simple hecho de serlo, de acuerdo a las disposiciones de los derechos humanos, como en su carácter de miembro de una comunidad, reconociendo sus derechos civiles y políticos[11]. Todos estos insumos envueltos con la lealtad y la solidaridad con las causas que impulsan el desarrollo del género humano, elementos esenciales en el proceso formativo de las personas.

Por lo que se refiere a la educación, este es el instrumento idóneo para potenciar competencias en el individuo que lo impulse a transformarse en una persona productiva para la sociedad[12]. Recordemos que la educación instruye a las personas y las prepara para una convivencia social pacífica y productiva. Aumentando el nivel educativo de las personas, estas podrán acceder a conocimientos más significativos que impulsarían el desarrollo de sus competencias y con ello, contarían con un espectro más amplio ya sea de oportunidades laborales, o de posibilidades para la toma de decisiones en asuntos públicos.

Finalmente, escuchar los reclamos de los ciudadanos e impulsar políticas públicas[13] que apoyen la satisfacción de sus necesidades, contribuye a la

---

[9] Equidad de género: principio que establece para hombres y mujeres en igualdad de condiciones el acceso al uso, control, aprovechamiento y beneficio de los bienes, servicios, oportunidades y recompensas de la sociedad, con el objetivo de impulsar la participación del sector femenino en la toma de decisiones públicas, económicos, culturales y familiares. Equivalencia Parlamentaria, Glosario, Año 1, Número 2, Metodología para aplicar el enfoque de género a proyectos. UNICEF-CONMUJER, México, 1968. www.3diputados,gob.mx/cámara/001_diputados, Consultada el 26/03/2016.

[10] Conf. Nota 4

[11] Para Derechos humanos: CPEUM, Título Primero, Capítulo I De los Derechos Humanos y sus Garantías, Art. 1: Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse. Los Derechos civiles y políticos, o derechos cívicos, tienen por objetivo proteger las libertades individuales de las arbitrariedades por parte de los integrantes del gobierno o agente político de los sectores público o privado. Con esta acción se pretende proteger los derechos de los ciudadanos de participar en condiciones de igualdad, en la toma de decisión de los asuntos públicos.

[12] Educación viene del latín educere que significa 'sacar', 'extraer', y educare que significa 'formar', 'instruir'. Desde la perspectiva de la técnica, la educación se concibe como un proceso continuo de desarrollo de las facultades físicas, intelectuales y morales de la persona, como un medio para integrarse de una mejor manera a la comunidad. Igualmente, se considera un derecho humano. En México, lo consagra el artículo tercero de la Carta Magna.

[13] Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. (Aguilar, L. (1993).

estabilidad de las personas, misma que incide a un mejor comportamiento en el seno de la comunidad.

Como lo expresé anteriormente, estos elementos son materia indispensable para la correcta formación de una persona, y a su vez, ingredientes que pueden contrarrestar aptitudes que se materializan en actitudes y acciones que conducen a la corrupción. Por ello, no obstante las diferentes leyes que existen para sancionarla, resulta prioritario combatirla para evitar su generación y proliferación; construyendo para ello, diferentes propuestas desde diversos saberes que impacten positivamente en la formación integral de las personas, previniendo con ello, éste cáncer de la sociedad que la corroe pero se extiende a lo largo y ancho del territorio nacional. Situación que se refleja en el sitio que ocupa México en diferentes índices estadísticos nacionales y extranjeros[14]. Por esa razón me pregunto ¿qué utilidad tienen los cuerpos de leyes especializadas para sancionar esos actos, así como los tribunales y los jueces si en algunos casos, ellos mismos y la comunidad no los respeta? ¿Si desconocen su valor y su importancia para la sana convivencia en sociedad? Por tal razón, considero que aunado a la importancia que significa la aplicación irrestricta del marco jurídico sancionatorio aplicado a la corrupción[15], se debe prestar especial atención a la construcción y ejecución de políticas públicas en el marco de las finanzas públicas que impulsen el desarrollo social y humano[16], como una vía para evitar actos de corrupción en todos y cada uno de los sectores que comprende la sociedad.

Antologías de Política Pública, México, Porrúa. Varias ediciones) También: Aguilar Villanueva, Luis (1996): Estudio Introductorio, en Aguilar Villanueva, Luis (1996): La Hechura de las Políticas Públicas, 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México. Graglia, J. Emilio (2012) En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas. Buenos Aires. Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) / Fundación Konrad Adenauer (KAS) Argentina. Oszlak, O. y O´Donnell, G., "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, 1981.

[14] Se sugiere revisar: Transparencia Internacional (2014), Índice de Percepción de la Corrupción 2015. En esta edición, México se ubicó en el lugar número 103 del total de los 175 países de todo el mundo que se encuestaron. Y el último lugar, 34, entre los países miembros de la OCDE, 34. Este ejercicio mide las percepciones sobre el grado de corrupción que existe en el sector público de cada país. Se lleva a cabo por medio de encuestas que aplican diferentes instituciones. Instituto Mexicano para la competitividad, A.C. (2015), Índice de Competitividad Internacional 2015. La corrupción en México. En esta edición, México ocupa el lugar 36 de 43 países que comprende el estudio. Otros resultados son: Estado de Derecho, posición 40; Sectores precursores de clase mundial, ubicación 38 y Sociedad incluyente, preparada y sana, lugar 37.

[15] CPEUM. Código Penal Federal. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Const. Polit. del Edo. de Veracruz. Ley de responsabilidades de los servidores públicos para el estado libre y soberano de Veracruz-Llave

[16] El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo es un instrumento que utiliza esa organización para promover el cambio social y económico en 170 países donde se encuentra presente. Apoya a esos pueblos a construir condiciones de vida mejor, aportando conocimientos, experiencias y recursos económicos. Para la federación: Ley General de Desarrollo Social, Art. 1: La presente ley tiene por objeto: I. Garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social. Localmente: Ley de Desarrollo Social y Humano para el estado de Veracruz, Art. 1: La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto promover, proteger y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales de los veracruzanos y demás habitantes del Estado, mediante una política integral de desarrollo social y humano.

II. La impunidad como detonador de la corrupción

En este marco quiero expresarle algunos datos[17]: de 72 escándalos de corrupción, protagonizados por 41 gobernadores mexicanos, sólo 16 fueron investigados. Para las otras 56 acusaciones mediáticas, las autoridades correspondientes consideraron que no era necesario iniciar una averiguación. Además, de esas 16 investigaciones, sólo en 4 se consignó al servidor público acusado. Además, de éstos 4 gobernadores, dos ya disfrutan de libertad: son los casos de Pablo Salazar Mendiguchía, exgobernador de Chiapas y de Narciso Agúndez Montaño, de Baja California Sur, acusado de peculado, quien fue puesto en libertad pagar 2,400 dólares de fianza y permanecer sólo 7 meses en prisión.

Esta situación me induce a su vez a identificar otro elemento que influye en la proliferación de la corrupción y es la impunidad[18]**.** Tan sólo en los casos en comento, se refleja un deterioro del sistema judicial que es importante analizar integralmente. Para comenzar, nos planteamos el siguiente cuestionamiento: ¿Qué componentes del sistema judicial mexicano no responden a la realidad del país? ¿La formación ética de sus integrantes? ¿Su formación académica? ¿Su incipiente experiencia? ¿La excesiva carga de trabajo que les impide analizar suficientemente cada uno de los diferentes casos que se le presentan? ¿Una infraestructura física inadecuada?, ¿presupuesto insuficiente? O todos estos elementos. Aunque las respuestas a cada una de ellas son complejas, un elemento si es fácilmente identificable: la fuerte influencia que los Ejecutivo locales realmente ejercen sobre la gran mayoría de los integrantes del poder Judicial; que se refleja, sólo para citar algunos casos, en el nombramiento de jueces, magistrados e integrantes del Consejo de la Judicatura, que en algunos casos, carecen de la experiencia necesaria y de los conocimientos adecuados para ejercer esta delicada actividad de gran trascendencia social. Tal es el caso, de los funcionarios nombrados en la pasada administración, cuyos perfiles se caracterizan sólo por ser políticos de carrera, y en aquel momento, cercanos al mandatario en turno.

Asimismo, otra fuente de corrupción identificada es la discrecionalidad en el manejo del presupuesto público**.** En efecto, no obstante el marco legal federal y estatal que respectivamente lo regula[19], el proceso actual de transparencia y

---

[17] Ver nota 13.

[18] México es el segundo país de 59 con mayor índice de impunidad, según el Índice Global de Impunidad 2016 (IGI), elaborado por la de la Universidad de las Américas Puebla (UdlaP) y Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla (CCSJ). Señala que México ocupa el segundo lugar entre los 59 países más impunes del mundo.

[19] F CPEUM: Art. 74, Fracc. IV. Aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo… no podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearan los secretarios por acuerdo escrito del presidente de la república. Art. 75. La cámara de diputados, al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que este establecido por la ley…Art. 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior.

Art. 127: Los servidores públicos de la federación, de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México… recibirán una remuneración

rendición de cuentas a cargo de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)[20] y en las entidades federativas, del Órgano de Fiscalización Superior (ORFIS)[21],

---

adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades… dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes…Art. 134: Los recursos económicos de que dispongan la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Art. 1: La presente Ley es de orden público, y tiene por objeto reglamentar los artículos 74 fracción IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de programación, presupuestación, aprobación, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y egresos públicos federales. Los sujetos obligados a cumplir las disposiciones de esta Ley deberán observar que la administración de los recursos públicos federales se realice con base en criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género. La Auditoría fiscalizará el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta Ley por parte de los sujetos obligados, conforme a las atribuciones que le confieren la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

[20] CPEUM, Art. 74, Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados…: Frac. ll Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la auditoria superior de la federación, en los términos que disponga la ley. Frac. VI: 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 Auditoria Superior de la Federación. Art. 79: La Auditoria 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. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Art. 1: La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. 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 la 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. La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de 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, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

[21] Constitución Política del Estado de Veracruz, Art. 67 Conforme a esta Constitución y la ley, los Organismos Autónomos del Estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado. Estos organismos desarrollarán las actividades Estatales siguientes:… III. el Órgano de Fiscalización Superior del Estado efectuará la revisión de las Cuentas Públicas de los entes fiscalizables, en un periodo no mayor de un año…Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, Art. 1: Esta Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto reglamentar la función estatal de fiscalización superior que ordenan los artículos 116 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 67 fracción III de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como

resulta insuficiente para identificar los actos discrecionales de diferentes autoridades en el manejo de los recursos públicos. Una evidencia, es el manejo inadecuado de las auditorías que practican a la Cuenta pública[22], en sus respectivos ámbitos de competencia, estos organismos constitucionalmente autónomos[23]. Ya que después de ser aprobadas por la Cámara de Diputados[24], presentadas al escrutinio público y ser objeto de estudio por parte de especialistas, se les han detectado diferentes irregularidades vinculadas con actos de corrupción. Circunstancia que en la gran mayoría de los casos, las conoce el gran público, gracias a la participación ciudadana o de los periodistas de investigación, quienes publican sus resultados aprovechando la oportunidad de difusión masiva que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), mismos que nos proveen de información oportuna nacional e internacional. Y NO como resultado de las actividades de fiscalización que realizan los organismos legalmente competentes para ello. Así, podríamos preguntarnos ¿qué hubiera pasado con el exgobernador de Tabasco, Andrés Granier, si alguien no hubiera "subido a las redes" el audio donde presume de sus riquezas?; ¿el ORFIS tabasqueño ya había identificado las irregularidades que se cometieron en el ámbito de las finanzas públicas de esa entidad federativa?

Otros espacios donde se han identificado nichos de corrupción por parte de los servidores públicos, por su opacidad en las reglas que los regulan y la conformación de sus resultados, comprenden actos administrativos y tráfico de influencia, Tal es el caso de la concesión de licencias; el otorgamiento de permisos para realizar diferentes giros empresariales; la celebración de convenios

---

establecer las bases de la organización y funcionamiento del Órgano de Fiscalización Superior del Estado.

[22] La cuenta pública es el documento a través del cual el presidente de la república presenta anualmente a la consideración de la Cámara de Diputados, los resultados de la gestión financiera de su gobierno con objeto de que se pueda comprobar que los recursos han sido gastados en los programas y en la forma aprobada en el presupuesto de egresos. La Enciclopedia Jurídica Mexicana, (Porrúa, 2002)

[23] Organismos constitucionalmente autónomos. Const. Pol. De Veracruz. Art. 67: los organismos autónomos del Estado contarán con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrán autonomía técnica, presupuestal, de gestión y para emitir las reglas conforme a las cuales sistematizarán la información bajo su resguardo, y sólo podrán ser fiscalizados por el Congreso del Estado….Fracc. I: La procuración de justicia y la vigilancia del cumplimiento de las leyes…estará a cargo del organismo autónomo del Estado denominado Fiscalía General. Fracc. II: El conocimiento y sustanciación de las quejas en contra de los actos u omisiones de naturaleza administrativa que violen derechos humanos, la realizará la Comisión Estatal de Derechos Humanos. Fracc. lll: El órgano de Fiscalización Superior del Estado efectuará la revisión de las cuentas públicas de los entes fiscalizables en un periodo no mayor de un año. Fracc. IV: El derecho a la información y la protección de datos personales los garantizará el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información. Fracc. V: La función de atender y proteger la integridad de los periodistas, así como de promover las condiciones para el libre ejercicio de la profesión del periodismo… estará a cargo de la Comisión Estatal para la Atención y Protección de los Periodistas.

[24] Cámara de diputados: En nuestro país, este cuerpo colectivo integra con la Cámara de Senadores, el Congreso de la Unión. Se integra con 500 representantes populares de los cuales, 300 son electos por el principio de mayoría relativa, y los 200 restantes, por el principio de representación proporcionar. (CPEUM, artículos 51 y 52.) En Veracruz, el Poder Legislativo se deposita en el Congreso del Estado (Art. 20). Se integra de 50 diputados, de ellos, 30 son electos por representación proporional y 2º, por mayoría relativa (Art. 21). Const. Polit. del Edo. de Ver.

y contratos; la autorización de compras gubernamentales; la designación de cargos públicos, por una parte. Por la otra, los concursos, los procesos y las licitaciones para realizar obras de infraestructura pública u compras gubernamentales que utilizan como medios para expandir y fortalecer su ascendencia sobre diferentes integrantes de los sectores público, privado y social.

Finalmente, también podemos observar que la división de poderes como pesos y contrapesos no ha funcionado. Por una parte, los Congresos locales están integrados con diputados cuyas carreras políticas, en su gran mayoría, las impulsan grupos elitistas de los sectores público o privado. Situación que se materializa en actos concretos como responder a los intereses de sus mecenas, dejando de lado, las causas de los ciudadanos que en principio representan**.** Por la otra, su posicionamiento en diferentes asuntos de su competencia como en el caso de aprobar iniciativas de leyes o la Cuenta Pública a las que posteriormente se les detecta serias irregularidades que no fueron identificadas en su momento, ni por el órgano de fiscalización, ni por los señores diputados. Tal es el caso de la Cuenta Pública de Veracruz, de 2014, en la cual, la Auditoria Superior de la Federación detectó insolvencias por 12,500 millones de pesos[25] 24/. Entonces ¿los señores diputados realmente están comprometidos con sus electores y representan sus intereses? ¿La Comisión de Vigilancia del Congreso presta la debida atención a la etapa que le corresponde en la revisión de la Cuenta pública? La evidencia nos dice que la respuesta es negativa. Y por el contrario, tal parece que los señores representantes populares cuidan más su carrera política y las posibilidades de ascenso de la misma, requiriendo para ello, cuantiosos recursos económicos a los cuales, en la mayoría de los casos, sólo tiene acceso el gobernante en turno**.** Por lo tanto, resultaría un suicidio político-electoral para un legislador exigirle a un gobernante de su mismo partido que transparente y rinda cuenta de sus decisiones. En este escenario, ser permisivos con la opacidad y la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, incide en los servidos públicos responsables de vigilar y exigir cuentas a los funcionarios públicos, ya que les resulta una fuente para proveerse de beneficios y canonjías de diversos tipos derivados de los actos de corrupción de aquellos.

III. Conclusiones

Los gobernadores mexicanos son una de las figuras políticas más asociadas con la corrupción. Cotidianamente encontramos acusaciones en diferentes medios de comunicación impresos y electrónicos e incluso en las redes sociales, señalando los actos de corrupción que aquellos cometen en los ámbitos tanto administrativos como financieros, ya sea por tráfico de influencia o directamente por medio de testaferros. Sin analizáramos esta situación, podríamos encontrar un elemento común en cada caso que se presenta: la permisividad de los ciudadanos, los partidos políticos y las autoridades que no han reaccionado enérgicamente ante estas situaciones que son violatorias de la ley. Una de cuyas explicaciones es el control que ejercen servidores públicos de alto rango, sobre un grupo de

[25] Consultar: Congreso de la Unión. Centro de Información, Documentación y Análisis (2011). CUENTA PÚBLICA. Análisis del artículo 74 Frac. IV Constitucional, antecedentes, iniciativas presentadas, Derecho Comparado, Decretos, y Opiniones Especializadas. (Actualización).

funcionarios menores con quienes integran una red de corrupción en sus diferentes manifestaciones donde el instrumento común es el uso discrecional de los diversos recursos a los que tienen acceso. Por tal motivo, es imprescindible modificar y regular las situaciones que permiten a las autoridades el manejo con sentido patrimonialista de los ingresos públicos y para ello, es fundamental retomar el espíritu de las grandes aportaciones de los ciudadanos del siglo XVIII, quienes fueron capaz de diseñar y aplicar una serie de medidas con el fin de coptar el poder del gobernante en el ámbito del patrimonio nacional. Tal es el caso del control legislativo y posteriormente el control ciudadano a través de lo que en México conocemos como contraloría social. De esa manera, los ciudadanos contaremos con organismos altamente especializados en el ámbito de fiscalización, integrados con expertos que pertenezcan a colegios de profesionales como los Colegios de abogados, de contadores, de administradores, de sociólogos, de financistas, de politólogos y en fin, de las áreas del conocimiento que influyen en la toma de decisión de la res publica.

Propuestas:

- Fortalecer los instrumentos legales que regulan la participación ciudadana como medios para que los ciudadanos estén facultados para colaborar en la toma de decisión financiera. Para ello, se propone reformar su marco jurídico con el objetivo que comprenda temas propios de finanzas públicas;
- Reforzar el sistema de fiscalización superior, actualmente a cargo en el ámbito federal de la Auditoria Superior de la Federación (ASF), y localmente, del Órgano de Fiscalización Superior (ORFIS), para que la designación de su titular y demás órganos de su estructura, sean electos de entre ciudadanos o integrantes de cuerpos colegiados de profesiones liberales
- Dotar a la Auditoría Superior de la Federación de los diferentes recursos que requiera para cumplir con las responsabilidades que le otorga la reforma constitucional. Por una parte, actualmente ese organismo constitucionalmente autónomo carece de la infraestructura humana necesaria que le permita auditar los recursos públicos federales devengados tanto por la administración pública federal, como por la Ciudad de México y por cada uno de los 32 gobiernos subnacionales. Por la otra, para que cuente con facultades que le permitan impulsar y dar seguimiento a las denuncias que presente ante las autoridades correspondientes, por las irregularidades que identifique en la Cuenta pública. Ya que la evidencia empírica nos demuestra que son mínimas las denuncias que se investigan y resuelve por parte del Ministerio Público
- Tomar en consideración la disposición que encontramos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que hace del municipio la base de la división territorial; de donde se desprende su importancia en el

desarrollo local y nacional. Circunstancia que el gobierno federal aprovecha para impulsar la correcta aplicación de ese precepto, fortaleciendo sus finanzas, proveyéndolo de diferentes asignaciones que en el lenguaje de finanzas públicas se denominan “aportaciones federales”, cuya fiscalización debe visualizarse tanto como un medio para evitar acciones locales de corrupción como un instrumento para contribuir al fortalecimiento del Sistema nacional de fiscalización

- ❖ Transparentar los procesos de decisión y sus resultados, en los temas de permisos, licitaciones y asignaciones. Sobre todo, en este último caso porque han proliferado en el sector público, como oportunidades para algunos funcionarios de cometer actos de corrupción y expandir su área de influencia en esta esfera

- ❖ Reforzar los mecanismos de profesionalización de los integrantes de la administración pública. En este escenario, considero muy apropiado potencializar el servicio civil de carrera. Con esta medida se capacitaría a sus integrantes, se evitaría despidos injustificados de personal, se respetarían sus derechos laborales y sobre todo, se evitaría que esos espacios se utilicen para impulsar el clientelismo electoral

- ❖ Adicional a lo anterior, reforzar los métodos de evaluación de políticas públicas que comprenda sanciones para los funcionarios que hayan desviado sus programas de los fines para los cuales fueron diseñados

- ❖ Finalmente, considero esencial enriquecer los procesos de transparencia y rendición de cuentas en los órganos garantes y en los sujetos obligados: impulsando la ciudadanización de la selección de los candidatos, del proceso de su elección y de las responsabilidades a que se haría merecedor en caso de que cometiera algún acto que se pueda considerar violatorio de la ley.

Bibliografía

- Aguilar, L. (1993). Antologías de Política Pública, México, Porrúa.
- Aguilar Villanueva, (1996), *Estudio Introductorio*, *La Hechura de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- *Casar, María Amparo*; México, Anatomía de la Corrupción; El Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- Congreso de la Unión. Centro de Información, Documentación y Análisis (2011). CUENTA PÚBLICA. Análisis del artículo 74 Frac. IV Constitucional, antecedentes, iniciativas presentadas, Derecho Comparado, Decretos, y Opiniones Especializadas. (Actualización).

- Equivalencia Parlamentaria, (1968). Glosario, Año 1, Número 2, Metodología para aplicar el enfoque de género a proyectos. UNICEF-CONMUJER, México, www.3diputados,gob.mx/cámara/001_diputados, Consultada el 26/03/2016
- Graglia, J. Emilio (2012). En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas. Buenos Aires. Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) / Fundación Konrad Adenauer (KAS) Argentina.
- Índice Global de Impunidad (2016) (IGI). Universidad de las Américas Puebla (UdlaP) y Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla (CCSJ)
- Instituto Mexicano para la competitividad, A.C. (2015), Índice de Competitividad Internacional 2015. La corrupción en México
- *Quintana Martínez*, Onexy. (2007) Corrupción, transparencia y sostenibilidad ambiental. ¿Relación peligrosa o benéfica?, Revista Trimestral Latinoamericana de Desarrollo Sustentable, n° 19
- Oszlak, O. y O´Donnell, G. (1981) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires
- Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. www.unpd.org/ consultado el 26/0372016
- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (1999) Novena Época, Pleno, t. X, tesis P. LXXVII/99, p. 46
- *Transparencia Internacional (2014), Índice de Percepción de la Corrupción 2016.* http://www.tm.org.mx/ipc2014/
- Universidad de las Américas Puebla y Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla (2016). Índice Global de Impunidad 2016
- Valdés Ugalde Francisco. (2000) La corrupción y las transformaciones de la burguesía en México, 1940-1994. En: Vicios públicos, virtudes privadas: La corrupción en México. CIESAS, México

Legisgrafía:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave
- Código Penal Federal
- Código Fiscal de la Federación
- Ley de desarrollo social y humano para el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
- Ley de Fiscalización Superior de Veracruz
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
- Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
- Ley General de Desarrollo Social

- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
- Ley del Impuesto al Valor Agregado
- Ley del Impuesto sobre la Renta
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz-Llave
- Presupuesto de Egresos de la Federación, varios años
- Presupuesto de Egresos del Gobierno de Veracruz, diferente años

.

El reto a la transparencia y el combate a la corrupción en México

MCA Patricia Adriana Hernández Ortega[1]
LANI – LD Erika Gómez Santiago[2]

Resumen

El acceso a la información es un derecho que se encuentra reconocido en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Un derecho que muchas veces se nos es negado por razones obvia; falta de trasparencia. Sí, empecemos por reconocer que en nuestro país la corrupción es un problema latente, y la trasparencia un reto.

Formamos parte de un sistema que lamentablemente está dañado porque ha sido corrompido desde hace muchos años, entonces no hablamos de problemas recientes, sino de una lucha constante a través de la historia. Una lucha que ha dejado estragos a su paso, y que cada generación ha tenido que padecer.

A través del tiempo la humanidad se ha esforzado por lograr un ideal de sociedad justa, equitativa, plena. Por ello el Derecho como una ciencia jurídica ha ido evolucionando, reconociendo los derechos humanos y colectivos para proteger a cada persona de los problemas que atañen a nuestra sociedad: corrupción, falta de trasparencia, e impunidad, por ejemplo.

El reto está en tener claro de dónde vienen estos problemas, cómo se origina, quienes se involucran, qué hemos estado haciendo como ciudadanos, pero sobre todo saber qué es lo que podemos hacer para contrarrestarlos.

Palabras clave: trasparencia, corrupción, sistema mexicano, participación ciudadana, nuevos retos.

I. Introducción

El acceso a la información y la transparencia son elementos indispensables para coadyuvar en la construcción de una democracia participativa. Asimismo, estos accesos son esenciales para lograr un gobierno responsable y comprometido con las necesidades de la ciudadanía y de una sociedad interesada en participar activamente en los asuntos públicos que afectan su calidad de vida.

El acceso a la información nos confiere la posibilidad de obtenerla de una manera accesible, oportuna y verídica; permitiendo dar seguimiento puntual a las acciones emprendidas, evaluar las mismas y conocer la evidencia detrás de los procesos de toma de decisión.

La transparencia por su parte, es el elemento mediante el cual los gobiernos tienen que dar cuenta de sus acciones ya que un gobierno transparente documenta sus procesos de toma de decisión, genera, sistematiza y maneja la información a la luz del escrutinio público como parte de una visión más amplia en la construcción de confianza entre gobierno y sociedad.

El tema de la trasparencia y la corrupción dentro del sistema mexicano, se aborda desde un enfoque jurídico- social, principalmente. Se fragmenta en tres

[1] Maestra en Ciencias Administrativas. Docente en la Universidad Veracruzana.
[2] Licenciada en Administración de Negocios Internacionales y Licenciada en Derecho

subtemas denominados: acceso a la información nuestro derecho, sistema mexicano actual, y participación ciudadana.

En el primer subtema se encentran los fundamentos legales del acceso a la información, en el segundo subtema un panorama general que caracteriza el sistema mexicano, y el tercer subtema es definido por el análisis respecto a los ciudadanos frente al problema de corrupción y opacidad.

"*Se puede engañar a parte del pueblo parte del tiempo, pero no se puede engañar a todo el pueblo todo el tiempo"*.
Abraham Lincoln

II. Acceso a la información nuestro derecho

La trasparencia es un término de resonancia en nuestros días, pero ¿sabemos realmente qué es la transparencia? Empecemos por tener claro este concepto, y partir de una misma premisa. De acuerdo a Kaufmann[3] la trasparencia se define de la siguiente manera:

La trasparencia es el flujo aumentado de información económica, social y política, accesible a todos los actores relevantes.

Por ende, proporcionar información es obligación de los servidores, pero solicitarla es nuestra. El acceso a la información y la trasparencia forman parte de nuestros derechos. El derecho subjetivo a la información es el que sirve de contraste para analizar las tendencias políticas y legislativas, pero sobre todo la acción puntual de los informadores y del público. Un derecho reconocido ya en nuestra CPEUM[4] en su artículo 6° apartado A.

El derecho a la información es conocido en México a partir de la reforma política de 1977, particularmente con la adición del artículo ya citado anteriormente. De acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es el derecho fundamental que toda persona posee a: atraerse información, informar y ser informada

Se ha destacado que no se trata simplemente del acceso a información plena, sino que a menudo la clave está en el acceso y conocimiento de normas específicas. Así la OMC[5] entiende la trasparencia como acceso pasivo y activo (envío) a leyes y regulaciones relevantes y su administración uniforme, imparcial y razonable.

El acceso a la información es un derecho personal, por ende exigir la trasparencia en todo lo concerniente a las finanzas públicas, así como cualquier otro tema de interés social legalmente permitido es consecuencia de la atribución de este derecho. Sin embargo, ante la basta regulación de este derecho en documentos legales de carácter nacional e internacional, y el reconocimiento de organismos como lo es la UNESCO[6] a través de su declaración conocida como la Carta de Santo Domingo por el Libre Acceso a la Información Pública, se percibe que en México aún no podemos hablar de un ejercicio pleno de este derecho.

[3]Daniel Kaumann (2005). Economista, ex director en el Instituto del Banco Mundial
[4]Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
[5] Organización Mundial de Comercio
[6] Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la cultura

III. Sistema mexicano actual

La gran causa de la opacidad recae en la corrupción como principal factor del quebrantamiento del sistema mexicano, un sistema que no sólo es financiero, sino un sistema integral conformado por un sistema político, económico, educativo, corporativo, monetario y fiscal, entre otros.

La corrupción es un problema del día a día, una problemática visible porque cada mañana el noticiero nos recuerda con una nota amarillista que vivimos en medio de una constante lucha entre la corrupción y la justicia. Sin embargo, nuestras autoridades y políticos nos presentan un panorama favorable del sistema mexicano, entonces cabe preguntarse ¿Por qué los índices de corrupción van en aumento?

De acuerdo al INCBG[7] 2010se percibió un incremento de tres décimas en la frecuencia de corrupción a nivel nacional, que pasó de 10.0 en 2007, a 10.3 en 2010[8]. Aparentemente tres décimas no tienen gran importancia, pero si consideramos con base al último censo realizado por el INEGI[9]en 2015 que la población a nivel nacional en México es aproximadamente de 119 millones 530 mil 753 habitantes, entonces sí la tiene.

El mismo Índice de Corrupción y Buen Gobierno, revela que en el 2010 se identificaron 200 millones de actos de corrupción en el uso de servicios públicos provistos por autoridades en los tres niveles de gobierno (federal, estatal, y municipal). Mientras que los sobornos a las autoridades en ese mismo año, costó a los hogares mexicanos un promedio de $165. 00, el acceso a trámites y servicios públicos se estimó en 32 mil millones de pesos destinados en 2010, lo que representó el 14% de los ingresos para los hogares mexicanos. Cifras demasiados denigrantes que finalmente representan más que números rojos, reflejan una sociedad corrompida por la corrupción, y un sistema dañado en todos sus niveles.

Los datos anteriores dan cabida a otro cuestionamiento, ¿Qué da origen a un alza en las estadísticas de corrupción?, la respuestaes una crisis de valores que la sociedad atraviesa en nuestros días, y no nos percatamos de ello. Buscamos la raíz del problema en las instituciones, empresas, dependencias de cada nivel, menos en los hogares. Primer lugar en donde se combate la corrupción, la delincuencia, la opacidad, y todos los problemas habidos y por haber; con valores como la honestidad, la honradez, la verdad, la justicia, el respeto, el honor, por mencionar sólo algunos.

En cambio, si buscamos culpables a los problemas que constriñen a nuestra sociedad deberíamos empezar por ponernos en la lista, porque de alguna u otra manera todos somos responsables, nos volvemos cómplices cuando no denunciamos un delito, cuando evadimos un impuesto, cuando nos dejamos sobornar o cuando somos nosotros quienes lo hacemos.

Otra realidad ante el aumento de corrupción es el regreso de un partido político con décadas en el poder, y el posicionamiento de nuestro presidente

[7] Índice Nacional de corrupción y Buen Gobierno
[8] Grafico estadístico en el anexo 1
[9] Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática

actual. Un Presidente que ha reflejado ineficiencia en su gobierno, opacidad, agravio a los derechos humanos, impunidad, y desde luego también corrupción.

Se habla de ineficiencia porque no hay un crecimiento económico notable, porque no se satisface la demanda de empleo, y como consecuencia a ello el fenómeno de inmigración crece. Se percibe un aumento en los impuestos para el saneamiento de deudas que no adquirimos los ciudadanos, sino unos cuantos políticos muchas veces por no saber llevar una buena administración pública, pero que a los ciudadanos nos toca pagarlas.

El atentado a los derechos humanos es la consecuencia más preocupante de corrupción y un mal sistema de justicia que hemos vivido en los últimos años. El caso de los normalistas de Ayotzinapa es el ejemplo más claro del tema que nos ocupa, porque hasta el día de hoy los padres de esos jóvenes no han tenido una respuesta satisfactoria a cada una de sus preguntas por parte del gobierno, ni de ninguna autoridad competente. Todos merecemos una explicación de lo sucedido, porque se trató de un crimen de Estado que no sólo concierne a los familiares de las víctimas, sino a toda la sociedad mexicana. Recordemos que el saber es nuestro derecho ¿Dónde queda la trasparencia?

La impunidad es el estrago que nos va dejando la deficiencia de nuestro sistema y el mal gobierno, la tibieza de nuestras autoridades ante problemas de gran magnitud, que no se resuelven diciendo: “estamos trabajando en ello”. Necesitamos acciones relevantes y trascendentes, no más burocracia.

La corrupción en gran parte es fomentada por nuestro gobierno quien nos habla de reformas que están moviendo a México, ¿Moviendo hacia dónde? Si la reforma energética no toca a los empresarios petroleros, la de telecomunicaciones apenas y afecta a los monopolios, y la de educación no se ha puesto en marcha totalmente. Las concesiones por compadrazgo se siguen dando; señor presidente ¿Cómo luchamos contra eso?

El sostenimiento de los monopolios en México a pesar de su prohibición establecida en el artículo 28 de la CPEUM[10]se debe a que nuestro gobierno lo sigue permitiendo, porque de esta manera se logra un beneficio mutuo. Mientras que la clase del proletariado, las personas que saben de trabajo duro, son las personas devoradas por esta mafia de corrupción.

El alto nivel de dicho problema en México, nos hacen ver como una nación débil y vulnerable ante las demás naciones. Un factor que desequilibra a todo el sistema, porque con ello la inversión extranjera se aleja y las oportunidades de crecimiento en el extranjero también.

Es tanto el alcance de la corrupción que ha tocado dos sectores fundamentales dentro de nuestro sistema, el educativo y el de salud. La educación que es nuestra mejor arma para abatir este problema se corrompe por quienes están en la cúspide del sistema educativo. Se maquillan cifras de los resultados de evaluaciones para no evidenciar lo mal que estamos, para no demostrar que los maestros no están enseñando lo que corresponde en las aulas, y por otro lado el bajo rendimiento por parte de los alumnos, pero sobre todo la falta de compromiso de todos los involucrados.

[10]Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Tristemente el sector salud es uno de los más corrompidos, las farmacéuticas lucran sin piedad con la salud, incluso la vida. Como en los casos de medicamentos rebajados, siendo que por ellos se paga un precio considerablemente caro, una total prueba de corrupción en su máximo esplendor. Un acto de corrupción que pone en riesgo la salud, y en muchas ocasiones la vida de miles de personas. Los medicamentos tienen un precio sobre elevado, y el gobierno lo permite al igual que lo hace con muchos otros sectores.

Sin más, esta es la realidad de nuestro sistema, lo que los ciudadanos mexicanos padecemos, a lo que hemos llegado. Indudablemente, un sólo partido político y un presidente no son los únicos responsables, los demás partidos también lo son, los empresarios monopolistas, servidores públicos, al igual que cada uno de nosotros porque formamos parte del sistema, y lo hemos dejamos corromper, quebrantarse hasta volverlo vulnerable.

IV. Participación ciudadana

Dentro de todo sistema existen diversos factores que lo componen, en el sistema mexicano también los hay, pero sin duda el factor humano es el más importante. Su importancia radica en que son las personas quienes pueden decidir sobre este sistema, y quienes sufrirán las consecuencias de sus propias decisiones, positivas o negativas.

¿Qué papel juega la sociedad dentro de este perverso sistema? Sin duda el más importante. La ciudadanía tiene voz y voto, pero no siempre es utilizado, entonces dejamos que alguien más decida por nosotros. La importancia de decidir nos remite al derecho de poder exigir, es parte de nuestro ejercicio como ciudadanos, y parte de nuestra responsabilidad.

Nuestra sociedad se ha sumergido en la pasividad, vivimos obsesionados con el fracaso, la victimización, con lo que puedo ser, pero no fue, como en su momento la politóloga Denise Dresser[11] lo mencionó en su conferencia “10 cosas para cambiar a México el país de uno”.

Ante la pasividad de la ciudadanía otros más ha tomado el control, han hecho todo lo que han querido, mientras la mayoría ve un partido de futbol o disfruta de la fantasía de una telenovela. Si, lo cierto es que nos preocupamos por saber lo que pasará en el capítulo siguiente de la telenovela favorita, nos interesa estar al tanto de los espectáculos, no perder ningún detalle de la vida de cada artista de la farándula, y convertimos en tema del día el cambio del técnico de la selección mexicana de futbol. ¿Quién se preocupa por la democracia en nuestro país? ¿Quién exige trasparencia en la rendición de cuentas? ¿Quién combate la corrupción? ¿A quién le importa lo que pasa con nuestro país?

Son pocas las personas que se preocupan por todo ello, son pocos los ciudadanos comprometidos, así que las personas que no se preocupan por lo que pasa en su país no se pueden considerar mejores que todos los que corrompen nuestro sistema, porque al menos ellos están haciendo algo, pero la mayoría ni siquiera eso hace.

Los políticos aparecen en las listas negras de actos de corrupción cada vez con más frecuencia, y la sociedad simplemente no dice nada.Tal parece que nos

[11] Académica, periodista, politóloga y escritora mexicana.

hemos acostumbrado a vivir entre un sistema corrompido, donde un acto de corrupción más o uno menos ya no hacen la diferencia para una sociedad cansada de lo mismo, cansada de no ver solución, porque se nos olvida el poder que tiene el pueblo.

Si el presidente de la república, gobernadores, diputados, y muchos otros servidores que se encuentran desempeñando un puesto de elección popular, han llegado ahí es precisamente porque el pueblo los ha colocado y les ha dado la confianza para que nos gobiernen, y encaminen a nuestra sociedad hacia un mejor porvenir. *Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este,* origen popular de la soberanía nacional, articulo 39 de nuestra máxima ley[12]. Es parte de un sistema de gobierno elegido por los propios ciudadanos como una Republica representativa, democrática, laica, federal, perpetuado en el artículo 40 constitucional. Así que no tendría que ser la sociedad quien tenga miedo de cuestionar a nuestros gobernantes sobre las actividades que realizan, porque deberían ser ellos los que se preocupen por dar una rendición de cuentas clara y trasparente.

La politóloga Dresser[13] alude a una verdad innegable, porque no es lo mismo hacer una crítica razonable que criticar sin fundamentos. Pero es más fácil criticar todo aquello que acontece a nuestro alrededor, como lo es la corrupción y la falta de trasparencia que se vive en nuestro país, que hacer un análisis de los problemas que se viven, porque eso implica involucrarse, conocer los problemas, desde luego también participar y proponer, cosas que no se están dispuestas a hacer en la mayoría de los casos.

Un país con grandes retos exige grandes acciones. Conocemos bienlos problemas que debilitan a nuestra sociedad, hemos sido testigos de la desolación que va dejando la corrupción y la incertidumbre ante la falta de trasparencia. Sabemos bien que no hemos estado haciendo mucho al respecto por combatir la corrupción y enfrentar el reto de la trasparencia, pero el camino es largo, y aún hay muchos por hacer.

V. Acción activa, compromiso ciudadano

Es tiempo de empezar a hacer grandes cambios, debemos empezar por lo más importante, pero también más difícil, un cambio ideológico. Dejar de vivir en el conformismo, la indiferencia y la apatía, para hacer frente a los retos del siglo XX.

¿Qué debemos hacer? ¿Cómo debemos empezar? La respuesta es la participación, y un compromiso ciudadano. Las pequeñas acciones toman fuerza cuando son constantes y de una mayoría. Somos más de 119 millones[14] de habitantes en nuestro país, donde al menos el 70% de esta fuerza está dispuesta a abolir la corrupción.

La pregunta ahora es ¿Cuándo empezar?, Empezaremos cuando la sociedad no aguante más la opresión, cuando se canse de estar bajo el yugo de un gobierno autoritario, un gobierno que censura porque no tolera escuchar el dolor de una sociedad lastimada por cientos de años.

[12] Termino con el que también se le conoce a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
[13] Denisse Dresser politóloga mexicana, ganadora del Premio Nacional de Periodismo (2009).
[14] Datos revelados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática (2015).

La revolución mexicana, la independencia de México y muchos otros sucesos de importancia que marcaron la historia no sólo en nuestro país, sino en muchas partes del mundo iniciaron por el descontento de tener un mal gobierno y, la insatisfacción de las denigrantes condiciones de vida.

Un movimiento armado en nuestros días no es la solución definitivamente, pero una sociedad cansada de corrupción, engañada por la opacidad, es una sociedad que reacciona y se abre a la participación.

Lo cierto es que nuestra sociedad se ha empezado a cansar, se encuentra exhausta de vivir con salarios mínimos, de que los precios de la canasta básica suban, de que las tasas de interés sean cada vez más altas, de que no respeten nuestros derechos y denigren la dignidad humana.

Nuestra sociedad va a luchar y combatir no sólo a la corrupción, sino a muchos de los problemas que truncan el desarrollo y bienestar de nuestra población, con las únicas armas que conoce, la educación, el dialogo, la innovación, la creatividad, originalidad, y con un recurso inagotable que es nuestras ganas de ser mejor.

La educación es un factor clave dentro de esta lucha contra la corrupción, porque una sociedad educada es una sociedad preparada, y una sociedad que propone solución a los problemas. La apuesta es hacia las nuevas generaciones que están sedientas de conocimiento, generaciones que aún no están viciadas por la ambición del poder, y el dinero.

El dialogo es la forma más pacífica, pero eficaz de lograr acuerdos entre gobernados y gobernantes, la mejor manera de resolver conflictos, porque las marchas y protestas a pesar de que son una forma de manifestación y uno de nuestros derechos también, pueden llegar a afectan otros factores como es la vialidad, por ejemplo. Sin embargo, el dialogo no afecta a nadie.

La innovación es un factor rezagado en nuestro país, pero no por falta de capacidad, sino por falta de apoyo gubernamental. La innovación se puede plantear en cualquier sector, desde el empresarial, salud, ambiental, educativo, hasta el tecnológico, pero se requiere de apoyo.

La corrupción refleja una mala imagen de cualquier nación, pero la competitividad en calidad muestra la fortaleza de la misma. La innovación va aunado a la creatividad y originalidad, por lo que sólo se requieren de ideas frescas. Los mexicanos no necesitamos copiar o tratar de imitar las hazañas de otros países, porque tenemos una cultura heredada por nuestros antepasados de la cual enorgullecernos.

El uso de redes sociales y las TIC[15] son la herramienta perfecta para combatir la opacidad en nuestro país. Informar a toda la población de los problemas o propuestas de mejora que se estén llevando a cabo, es el primer paso para fortalecer la trasparencia y una acción en la que todos podemos ser partícipes.

Otra de las formas de fortalecer la trasparencia es mediante su regulación en el derecho mexicano. Actualmente se cuenta con la LFTAIPG[16], pero no es suficiente por lo que también debe ser fortalecida. La legislación de nuevas leyes

[15] Tecnologías de la Información y comunicación
[16] Ley Federal de Trasparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

en materia de corrupción y trasparencia se convierte en una herramienta más de defensa para los mexicanos.

Los actos de corrupción y la falta de trasparencia que agreden los derechos de todos los ciudadanos merecen ser castigados con mayor rigor, con sanciones que equivalgan realmente al daño que se causa como; multas más caras, más años de prisión, etc.

Es a nuestros diputados a quienes les compete legislar, pero es a los servidores públicos a quienes les corresponde cumplir con esas leyes, y desempeñar sus funciones de manera correcta, al igual que a cada uno de los ciudadanos. De ello depende en gran medida que los índices de corrupción disminuyan, y la trasparencia sea una realidad visible.

VI. Conclusión

La corrupción en México es un problema con implicaciones innumerables, un problema serio que nos ha alcanzado a todos. La falta de trasparencia encubre la corrupción volviendo el problema más apremiante para nuestra sociedad, es por ello que se debe combatir con los mejores elementos posibles.

Para ganar esta lucha contra la corrupción se necesita cambiar de táctica, ser más hábiles que quienes corrompen el sistema. Porque si pensamos que la violencia es la alternativa nos equivocamos, la violencia sólo conlleva a más violencia. Enfrentar a los corruptos con sus propias armas no es la estrategia.

Preparar a la ciudadanía para los problemas actuales por medio de educación y cultura es realmente la estrategia que se debe seguir. Se debe fortalecer el sistema mexicano desde adentro, preparar a los deportistas para ser mejores en cada competencia, tal como lo ha hecho China, Rusia y Estados Unidos o India en el campo laboral.

Si se estimulan los buenos hábitos en nuestra sociedad, la corrupción no tendrá cabida. Si se enseña a no tener temor a preguntar, entonces todos exigiremos rendición de cuentas, si fortalecemos los valores, los índices de corrupción bajarán porque quien cometa un acto de corrupción será mal visto por la sociedad, será señalado y castigado.

Fortalecer el sistema legislativo, a través de la creación de nuevas leyes y penas severas constituirá una limitación más para la corrupción. Y no se trata de imponer miedo, sino respeto y justicia para todos. Leyes que no sean burladas tanto para nacionales como para extranjeros, se requiere de un sistema que no flaquee ante las adversidades.

Para lograr todo lo que se propone, para abatir la corrupción y opacidad, se necesita de toda la firmeza de la ciudadanía, la unión de la jerarquía piramidal. Un trabajo conjunto entre gobierno y gobernados, un trabajo colectivo.

Ya no es tiempo para seguirse lamentando por los problemas que enfrentamos, es tiempo de actuar, preocuparnos por asuntos verdaderamente importantes y de carácter nacional, implementar acciones en pro de un desarrollo social. La mejor manera de comprometernos es participando, desempeñando el rol que nos corresponde a cada uno de nosotros.

Empecemos por informarnos y conocer nuestros derechos para que nadie se aproveche del desconocimiento de ellos. Erradicar la corrupción también significa erradicar la ignorancia y eso depende de la voluntad de cada persona.

México en un país esplendoroso, bendecido por su posición geográfica. Un país que ha sido corrompido por su propia sociedad, pero que también puede ser salvado por la misma. Eso a lo que aspiramos aunque parezca una utopía.

Finalmente las palabras de este trabajo no son más que un grito ahogado, pero nacen ante la necesidad de querer ser escuchadas, ante un compromiso ciudadano como una aportación al combate a la corrupción y el reto de la trasparencia.

Bibliografía

- México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación,* abril de 2011, núm. 172, p. 333.
- México. Ley Federal de Trasparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación*. 11 de junio de 2002, núm. 10, p.25
- Dresser, Denisse*. De la Sumisión a la Participación Ciudadana*. Informe inédito. Coparmex, 2007
- Dresser, Denisse. *10 Cosas para Cambiar a México "El País de Uno*". Informe inédito. Legislatura del Estado de México. 2014
- Estrada Alexel, Julio. *La eficiencia de los derechos fundamentales entre particulares.* Universidad Externado de Colombia, Colombia, 200º.
- INEGI, *Estadísticas poblacionales 2010.* Junio 2010 [ref. 13 de noviembre de 2015]. Disponible en web: http://goo.gl/kHyrM7
- Trasparencia Mexicana, *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2010*. Mayo 2011 [ref. 10 de noviembre de 2015]. Disponible en web:http://goo.gl/otE0MY

ANEXOS

Anexo: 1

Fuente: Elaboración propia. Datos tomados del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, 2010.

Problemática en los sistemas nacionales de coordinación fiscal y de la planeación democrática

Dra. Ma. Concepción Flores Saviaga
Dr. Héctor Carreón Rojano.

1.- Breves antecedentes.

Dentro de la historia del federalismo mexicano, guardan importancia el papel que han venido desempeñando desde el siglo pasado, tanto el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como el Sistema Nacional de Planeación Democrática para definir el actuar constitucional de los tres niveles de gobierno dentro de la República Mexicana.

1. A. Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

La economía mexicana enfrenta una crisis económica que se ve reflejada en sus tasas promedio de crecimiento y desarrollo económico, mismo que tiene la característica de ser muy errado, ya que ha presentado un comportamiento negativo en referencia al crecimiento del producto. Misma situación se ve relacionada con el poco favorecimiento del crecimiento de la recaudación de los ingresos públicos, ya que derivado de la reducida tasa de crecimiento, las caídas del Producto Interno Bruto, así como los periodos de estancamiento, dan lugar al desarrollo de la economía informal, favoreciendo la evasión fiscal.

El espíritu fiscal se basa en la unión de las fuerzas políticas, administrativas y sociales, en la búsqueda del desarrollo social nacional, es decir, generar las mismas oportunidades de desarrollo para cada uno de los individuos que en el habitan, por ello cuando se habla de federación, se hace referencia con la cita que hace Ignacio Marván de Carl Schmitt que "… señalaba que una federación es una unión permanente de estados que constituyen por sí una unidad política, basada en un libre convenio al servicio común de la auto conservación de cada uno y del conjunto, mediante la cual se cambia el estatus político de los miembros en atención al fin común,"[1] por ello es importante reafirmar que un sistema federal adecuado es el que fortalece la práctica de la democracia, la representación, la gobernabilidad, la participación política conjunta de los integrantes, la soberanía nacional y sobre todo, la justicia social como fin primordial.

México está constituido en una federación, en la que cada uno de los tres niveles de gobierno posee un grado de autonomía, tanto para recaudar ingresos, como para tomar las decisiones oportunas para ejercer sus políticas de gasto.

Sin lugar a duda, la distribución de los recursos entre los tres niveles de gobierno que conforman la estructura federal mexicana, es una problemática compleja, difícil y antigua a la que se enfrenta actualmente nuestro país, dicha situación ha generado que los indicies de rezago económico y de crisis debido a que las necesidades de gastos crecen mucho más rápido que los ingresos obtenibles de los impuestos que tiene el sistema fiscal mexicano.

La característica primordial del federalismo fiscal, implica la necesidad de la definición de las competencias entre los tres ámbitos de la administración federal para llevar a cabo las tareas de recaudación de las contribuciones y el gasto público; es así como el federalismo fiscal representa, un conjunto normativo utilizado con la finalidad de descentralizar la labor fiscal.

El espíritu federalista, plasma dentro de su ideología, la pretensión de que el desarrollo sea integral e igualitario en cada una de las regiones o entidades que lo componen, no pretende centralizar funciones o limitar a los integrantes, sino que crea un ente que sea capaz de unificar con una visión al desarrollo general, desarrollo que puede ser alcanzado mediante una cooperación entre los integrantes del pacto, recordando que el federalismo "…implica orgánicamente una colaboración del conjunto federado en la formación y participación de los recursos del Estado mexicano, teniendo como principios básicos la equidad, la justicia distributiva, el equilibrio en las cargas tributarias, y la solidaridad entre el Estado y los contribuyentes, así como entre los gobiernos y sociedades.

Como resultado el federalismo tiene en materia fiscal dos perspectivas: 1.- las garantías para que, en el ámbito de competencias de sus gobiernos puedan constituirse haciendas públicas consistentes, y 2.- la formación de recursos comunes que permitan sustentar los programas del gobierno federal y apoyar a las entidades federativas menos favorecidas en sus procesos de desarrollo social y económico."[2]

El centralismo como fuerza de cohesión nacional, y con una evidente inercia, provoca que para 1920, se inicia en México un camino orientado a la ideología del federalismo fiscal, incitando a la búsqueda y creación de mecanismos de autonomía tributaria, de descentralización fiscal, y sobre todo de un incremento en las capacidades impositivas, así como una clara diferenciación de las facultades tributarias para el fortalecimiento y la independencia hacendaria del municipio.

El esfuerzo, por resolver la problemática fiscal de cada uno de los órdenes de gobierno, inicia su desarrollo con la celebración de las Convenciones Nacionales Fiscales, que entre muchos otros de sus objetivos, buscaba eliminar la doble tributación, sin que se centrara su estudio en la búsqueda del fortalecimiento de las haciendas locales y municipales.

Con la Primera Convención Nacional Fiscal de 1925, se pretendió establecer una clara delimitación entre los poderes tributarios de la Federación y las Entidades Federativas, señalando, pues se observó que era necesario delimitar la competencia federal y las competencias locales en materia de impuestos, determinando un plan de arbitrio nacional que propiciara la unificación del sistema fiscal del país, disminuyendo gastos de recaudación y de administración.

Con base en el mismo argumento establecido ya en la Primera Convención Nacional Fiscal de 1925, para el año de 1933, la Segunda Convención, se celebra estableciendo que la Federación no podía establecer impuestos directos sin adicionales sobre las bases de imposición territorial de los poderes tributarios locales, sin embargo, dicho argumento no llego a generar una reforma constitucional que modificaran el régimen de concurrencias que en ese momento existía.

El 18 de enero de 1934, se reforma el artículo 73 fracción X, y se atribuye al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para legislar en materia de energía eléctrica, constitucionalizando con esta reforma el principio que establecía el derecho de los demás niveles de gobierno de "participar" en los ingresos generados por dicho concepto.

Lo anterior, dio la pauta para que en 1936, el presidente Lázaro Cárdenas del Río, enviara una iniciativa de reforma a los artículos 73 fracción X y al 131 de la Constitución, buscando la delimitación clara entre los poderes impositivos de la federación y de las entidades federativas, señalando:

Tengo la creencia firme de que ha llegado el momento de que, sin destruir las facultades emanadas de la soberanía local para la organización financiera de los Estados, se modifiquen las bases de libre imposición, adoptadas por copia inadaptable a México, de la Constitución Norteamericana, porque si en los Estados Unidos de América era una realidad la existencia de entidades plenamente autónomas, con vida independiente y propia, y el problema que se ofrecía al crearse la Federación era el de hacer visible una Unión que se creía débil, en nuestro país, al contrario, en los días siguientes a la desaparición del Imperio de Iturbide, el problema que debió plantearse y que ha sido el origen de muchas tragedias de la historia mexicana, fue el de inyectar vitalidad a las descentralizaciones estatales, del territorio patrio, que adquirían soberanía interior después de un rudo centralismo colonial prolongado por cerca de tres siglos. Para fortalecer a los estados es necesario entregarles ingresos propios: participaciones y contribuciones exclusivas que les aseguren rendimientos regulares y bastantes a cambio de restringir la concurrencia tributaria, que es el efecto inmediato de la libre imposición y que provocan la improductividad de los gravámenes fiscales.[3]

El objetivo de dicha reforma era el establecimiento de un régimen mixto, en donde estuvieran definidos los impuestos para cada uno de los niveles de gobierno, permitiendo al mismo tiempo la participación de lo recaudado de un nivel y en otro, sin embargo, esta propuesta no fue aprobada por el Congreso.

En 1947, se convoca a la Tercera Convención Nacional Fiscal, con el propósito revisar los siguientes puntos:

1.- Análisis y proyección de la imposición federal, estatal y municipal en los puntos:

a) impuestos concurrentes entre la federación y estados,

b) impuestos concurrentes entre los estados y los municipios,

c) impuestos exclusivos de la federación, de los estados y de los municipios y,

d) impuestos alcabalatorios, anticonstitucionales y antieconómicos.

2.- Estructuración de un Plan Nacional de Arbitrios y bases de determinación dentro del mismo de los elementos constitutivos de los sistemas hacendarios de la federación, estados y municipios.

3.- Análisis del régimen constitucional vigente y proyección de las reformas que procedieran introducir en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para asegurar la correcta organización de las haciendas de la federación, los estados y municipios.

4.- Designación del organismo encargado de llevar a cabo a la práctica los resultados de la reunión.[4]

Derivado de los resultados obtenidos de las tres convenciones nacionales fiscales, el sistema Nacional de Coordinación Fiscal, surge como el mecanismo idóneo para delimitar las facultades de tributación de la federación y de las entidades federativas, puesto que no existía una separación clara y justa de las

fuentes impositivas de cada uno de los niveles de gobierno, estableciendo que era una determinación libre de parte de los estados, pero en la práctica es todo lo contario, ya que todas la entidades federativas se encuentran adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

No hay que perder de vista que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, tiene como objetivo primordial sentar las bases para el logro de un federalismo cooperativo, para disminuir las diferencias económicas entre las distintas regiones o zonas del país, en su intento por resarcir dichas desigualdades, no obstante, ha fortalecido un centralismo tributario, además de que no ha logrado incrementar los niveles de recaudación ni refleja un desarrollo de efectividad en la relación de gasto-beneficio.

El origen del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se da en la jurisprudencia y en la doctrina que asegura que el ideal para un desarrollo económico y para unas sanas relaciones intergubernamentales sobre la existencia de un solo impuesto para un mismo territorio, así cuando Margáin Manautou, cita a Manuel Andreozzi quien realiza en su obra *Derecho Tributario Argentino,* las semejanzas en relación con la problemática que sostiene México y Argentina señala que:

> “Puede afirmarse que, desde la época de nuestra independencia y soberanía política, la orientación de la legislación impositiva ha sido la centralización.
>
> A la total libertad de las provincias de dictar sus leyes tributarias y aduaneras, ha seguido la limitación de las primeras y la supresión de las segundas; política que se ha afirmado desde la sanción de la ley de unificación de impuestos.
>
> Cuatro leyes fundamentales tributarias demuestran esa orientación hacia la centralización: la aduanera y sus modificaciones; la de impuestos internos y sus modificaciones; la de unificación de impuestos, y la de réditos y sus modificaciones.
>
> Queda a las provincias el resto del campo tributario, restringido y de relativo volumen económico.
>
> Se trata sin duda de un proceso de caracteres complejos.
>
> Por un lado los acontecimientos históricos permiten afirmar que las provincias argentinas han sido unidas soberanas antes de la estructuración institucional; y por otro, aquélla no pudo subsistir con todas sus responsabilidades.
>
> Mientras por razones de extensión, riqueza y ubicación geográfica, algunas provincias han crecido con ritmo vertiginoso, otras dominadas por un cumulo de factores adversos, han encontrado en su autonomía un privilegio difícil de mantener. Son las mal llamadas provincias pobres, que no lo son en realidad, pero que no viven en la actualidad, con el ritmo de aquéllas que no tienen ese calificativo.
>
> Esta es una de las razones poderosas en cuyo mérito el concepto de centralización ha arraigado más profundamente. La Nación va en su ayuda con medios económicos y culturales obtenidos de todo el país. Sería ingenuo negar la sustancia política que hay en la centralización.”[5]

Bajo el amparo de la “Ley de Coordinación Fiscal” publicada en 1979, se delimita la coordinación entre los tres órdenes de gobierno, donde se da la participación a las haciendas públicas locales en ingresos federales a través del Convenio de Adhesión; lo que propicio que los impuestos más importantes en México como lo son el Impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado sean administrados y recaudados por la federación.

Por ello es que Sonia Venegas señala que son características del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal las siguientes:

> “...el establecimiento de un equilibrio entre las percepciones de la federación y de los estados, pero sobre todo de los municipios, o al menos, una mayor participación de los ingresos federales, respetando aquellos que ya tienen, como los derivados de la propiedad entre otros.
>
> Constituye un espacio de acercamiento, dialogo y organización de acciones conjuntas en relación con la administración de las finanzas públicas del país, por tanto, es perfectible a efecto de mejorar la eficiencia recaudatoria e impulsar la autonomía financiera de las entidades federativas y municipios.
>
> También tiene como característica evitar la doble o triple imposición a una misma actividad. Al tratarse de participaciones que se les brinda a los estados, principalmente la federación establece a forma de calcular las mismas.
>
> Existe también la posibilidad de celebrar convenios de colaboración administrativa que tratan de mayor eficacia de sus actividades administrativo-fiscales, sobre todo a los estados, ya que partimos de la idea de que se trata de entes libres y soberanos, buscando como fin la satisfacción de sus necesidades a través de la percepción de ingresos dirigidos a los gastos públicos y actividades inherentes al poder público.”

Sin embargo, a federación controla alrededor del 80 por ciento de los ingresos fiscales, quedando el restante en correspondencia con las entidades federativas y los municipios, denotando así el alto grado de dependencia financiera de estos últimos, rasgo característico del federalismo mexicano, ya que las haciendas locales dependen de las trasferencias de recursos provenientes del gobierno federal, las cuales pueden ser no condicionadas (asignadas a las entidades federativas a través del sistema de participaciones) y condicionadas (cuya entrega esta formalizada a través de un sistema de aportaciones).

El sistema de transferencias en México conforman el gasto federalizado, el cual se define es la asignación de recursos condicionados y no condicionados, que el gobierno federal transfiere a las entidades federativas y los municipios del país, en el marco del pacto fiscal federal y de la política de descentralización administrativa y financiera, para que las autoridades locales provean los bienes y servicios que son exclusivos de su jurisdicción o son concurrentes con la Federación, tales como la educación, la salud, la infraestructura social básica, la seguridad pública, entre otros.

Para el año 2002, se presenta el Programa Especial para un auténtico Federalismo 2002-2006, con la finalidad de encauzar los esfuerzos del gobierno y de la sociedad para establecer un esquema que facilitara el desarrollo equilibrado de las regiones y localidades del país, por lo que era evidente avanzar en materia de descentralización de la función pública y fortalecer a las entidades y municipios, para garantizar con ello el progreso social de su población.

Con ese antecedente, en 2004, se lleva a cabo la Primera Convención Nacional Hacendaria es un acontecimiento histórico resultado de un amplio proceso de maduración y negociación entre los principales actores políticos y gubernamentales de los tres órdenes de gobierno del país, convocada para ser el escenario de discusión y análisis de ideas, planteamientos y propuestas para diseñar un mejor federalismo hacendario para México.

En este marco El Colegio de Contadores presento ante la cámara de diputados un análisis concreto de la problemática y la crisis que venía atravesando el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, para lo cual hizo evidente que:

1).- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha reducido la autonomía fiscal de los gobiernos estatales y municipales. Actualmente, las potestades tributarias de los gobiernos estatales se sustentan en bases tributarias reducidas y de bajo poder recaudatorio. La participación de las entidades federativas en la administración de los impuestos federales de base amplia se limita a labores de fiscalización y control de obligaciones.

2).- Baja participación en la toma de decisiones de carácter federal. La participación de los gobiernos de los estados y municipios, a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en el proceso de reformas y adiciones a las leyes fiscales federales es limitada ya que se reduce a simples recomendaciones al ejecutivo federal por el conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3).- La estructura actual del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal limita la responsabilidad fiscal en los estados. El uso de las participaciones federales como un instrumento de redistribución sin duda ha beneficiado a las entidades federativas. Sin embargo, es necesario reconocer que el sistema de redistribución ha afectado la responsabilidad fiscal de estados y municipios, ya que modificó la asociación entre las fuentes de financiamiento y las posibilidades de gasto.

4).- El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha ignorado aspectos importantes de la gestión hacendaria. Por sus antecedentes, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal ha limitado sus acciones a la coordinación fiscal, un aspecto prioritario de la gestión hacendaria. La gestión hacendaria abarca una esfera de responsabilidades más amplia que incluye la asignación de responsabilidades de gasto entre los tres niveles de gobierno, la política de financiamiento, así como la coordinación fiscal.

5).- Relegación de los municipios en la coordinación hacendaria. Otro aspecto importante de la gestión Hacendaria es la coordinación en materia de ingreso y gasto con los ayuntamientos. En nuestro sistema federal, este nivel de gobierno presenta los mayores retos en materia hacendaria.

6).- Reglas claras para la política de endeudamiento de los gobiernos locales. Es necesario que los gobiernos estatales garanticen la contratación y uso eficiente de la deuda pública local, a fin de evitar la existencia de incentivos perversos sobre la responsabilidad fiscal y control del gasto de los gobiernos locales.[6]

La preocupación por la dependencia de los ingreso de los niveles locales y municipales, han generado la necesidad de crear un marco de cooperación, en donde un auténtico federalismo proporcione a los diferentes niveles de gobierno, formas de interacción y coordinación orientadas a la atención eficaz de las demandas sociales, así como mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de participación ciudadana.

En la convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria se reconoce que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en México se encuentra prácticamente agotado y que debe ampliarse su horizonte hacia una coordinación integral del ingreso, el gasto y la deuda entre los tres órdenes de gobierno, todo ello encaminado al fortalecimiento del federalismo mexicano que debe ser no sólo fiscal, sino también hacendario.

2. B. Sistema Nacional de Planeación Democrática

Ahora bien, por su parte la historia reciente de la planeación democrática se presenta a partir del periodo presidencial del Lic. José López Portillo 1976-1982, donde inicia formalmente este proceso bajo las siguientes características: Desde la campaña presidencial siendo candidato promovió la necesidad de implantar un sistema de planeación como tarea principal administrativa para que los procesos sociales traduzcan los objetivos y metas nacionales, sectoriales y regionales, con programas eficientes y eficaces para satisfacer las necesidades de la población. En estas circunstancias, se diseñó un Estado para la conducción del desarrollo nacional y a la iniciativa privada sumarse y responder con acciones programáticas dentro de este proceso, para el logro de este superior objetivo se llegó a la conclusión de que los problemas de planeación radican principalmente por la falta de la ***Coordinación Administrativa.*** A este respecto, opina Moreno Valle[1] en sus Reflexiones sobre la Historia de la Planeación en México, que esta implica un orden en las acciones, en las responsabilidades y en la aplicación de los recursos en función de las metas programadas.

Para tener una idea del significado e importancia del Sistema de Planeación Democrática, el autor Chiavenato[2] nos ilustra al señalar, que debe entenderse por la función administrativa que determina anticipadamente cuales son los objetivos que deben alcanzarse y que medios existen para alcanzarlos. Esta idea, coincide con la de Sánchez Guerrero[3], quien lo identifica como el proceso por el cual un sistema es conducido, a partir de una situación presente hacia un estado deseado, empleado los medios y recursos disponibles para hacerlo.

---

[1] Ob. Cit. Pág.

[2] Idalberto Chiavenato. “Introducción a la Teoría General de la Administración”. Mc Graw Hill. Bogotá Colombia. 1986. pág. 47

[3] Sánchez Guerrero Gabriel de las Nieves. ”Técnicas Participativas para la Planeación”. Fundación ICA. A.C. México D.F. 2003. pág. 12.

Desde que se puso en marcha la reforma administrativa en dicho período bajo este sistema de planeación, siempre se ha observado un fortalecimiento al federalismo a través de la coordinación administrativa, es decir, que se ha venido fortaleciendo el Federalismo Cooperativo en México, situación que podemos basar en los cinco puntos fundamentales que aparecen en la Exposición de Motivos de esta Reforma:

1.- Organizar el gobierno para organizar al país, con una reforma administrativa.

2.-Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno federal.

3.-Establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público federal.

4.-Contribuir al fortalecimiento de federalismo y con respeto a la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno, para una mejor ***Coordinación y*** mayor participación de los tres niveles de gobierno en el desarrollo económico y social del país, y

5.- Mejorar la administración de la justicia que el pueblo ha institucionalizado.

La denominación formal de los planes de gobierno lo emplea por vez primera el Presidente López Portillo, que junto con el Sistema Alimentario Mexicano, se convirtieron en ese tiempo en una estrategia para estimular el crecimiento de los distintos ramos de la Administración Publica, como fueron la seguridad, salud, crecimiento económico, empleo, etc., así como la política de subsidios a la producción y al consumo, proyecto que no alcanzo sus objetivos, dado la devaluación y crisis económica con que concluyó este sexenio.

Dentro de esta política de planeación de esa época destacan los Planes de Desarrollo Industrial de 1979-1982, así como el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario de 1980.

En el sexenio del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se da un gran avance al propio proceso hacia la sistematización de planeación, sobre todo, porque ya se incluyen los distintos ramos que atiende el Estado en los últimos tiempos. Al respecto, significamos el cambio de regulación constitucional para promover el crecimiento del país en base a lo que señala la Exposición de Motivos de la Ley de Reformas y Adiciones a los Artículos 25,26, 27 y 28 de nuestra Carta Magna del 19 de febrero de 1983, presentada al H Congreso de la Unión por el Presidente de la Madrid Hurtado, quien propuso una serie de principios constitucionales para el ordenamiento de la economía nacional, bajo una forma sistematizada de la intervención del Estado mexicano, al adoptar la rectoría en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como de aquellas materias de regulación y fomento que literalmente señala dicha Exposición como: “un conjunto explícito de atribuciones consistente, definido en sus alcances, con instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar los nuevos conceptos económicos”, mismos que son las bases constitucionales “….para la modernización de la legislación de fomento industrial, agrícola, minero, de aprovechamiento de los energéticos, ciencia y tecnología, pecuarios, pesquero, forestal y de turismo, de los estatutos reguladores de comercio exterior y la política cambiaria y antimonopolios, la

inversión extranjera, la empresa transnacional, la adquisición de tecnología, así como la legislación sobre la regulación del abasto y de los precios, y la organización y defensa de los consumidores, también para el derecho penal económico y la legislación reglamentaria de la participación y gestión del Estado en la economía nacional".

Como puede observarse, este sistema nacional pormenoriza cada una de las materias a desarrollar, mide sus metas, medios y fines estratégicos para lograrlo, desde la figura del titular del Poder Ejecutivo justificando el sistema presidencialista, modelo que también van a adoptar, tanto Gobernadores de los Estados y el Ayuntamiento Constitucional.

Este sistema de planeación nacional democrática con el paso de las últimas décadas se ha venido perfeccionando y multiplicando el uso de la coordinación administrativa por las ventajas que ofrece al Presidente en turno, para diseñar sus políticas públicas nacionales. Sin embargo, como hemos dicho no obstante estos esfuerzos, la economía nacional no ha mejorado, por lo que es necesario buscar otros mecanismos que junto a esta organización administrativa nos conduzcan a obtener mejores resultados para la satisfacción de las necesidades nacionales.

La destacada profesionista Ríos Zamudio[4] señala en su artículo, un resumen sobre que debemos entender en relación al sistema nacional de planeación. Al efecto, en términos generales afirma que: "La Constitución Política de la República obliga al Estado Mexicano a seguir en su actuar institucional bajo los siguientes tres ejes: a).- Dejar a su cargo la rectoría de la economía del país, b).- Se reserva el aprovechamiento de ciertas aéreas y actividades consideradas como prioritarios para el desarrollo nacional, y c).- Se le otorga la responsabilidad de dirigir la planeación de un desarrollo nacional democrático e integral.

La nota sobresaliente de esta etapa se encuentra en la aparición del Plan Nacional de Desarrollo, así como los relativos a los Estados y Municipios.

Ahora bien, ¿Qué es un Plan de Desarrollo? Al respecto, se entiende que es una herramienta de gestión para promover el desarrollo social de una población en un determinado territorio.

En síntesis las principales características de un Plan Nacional, Estatal o Municipal de Desarrollo son:

a).- TEMPORAL; Debe elaborarse en los primeros seis meses del mandato y cesará su vigencia al concluir el período constitucional en el que se haya aprobado.

b).- OBLIGATORIO; Su elaboración, control, aplicación y evaluación no son discrecionales y tiene que aplicarse por las entidades de la Administración Pública de que se trate.

c.).- PUBLICABLE; Debe ser dado a conocer por medio del Diario Oficial de la Federación y por los principales órganos locales de difusión.

d).- EVALUABLE; Debe existir un procedimiento que permita saber ¿Cuáles son los resultados, así también, el de cómo se deben conservar.

[4] Ríos Zamudio Juana Luisa. "Marco Constitucional de la Rectoría Económica del Estado Mexicano". Dgsa.uach.edu.mx/ revista/icea/IMG/pdf/5 _-_No_9pdf. pág. 12.

Pues bien, con las reformas a los artículos 25, particularmente el 26 Constitucional, así como la expedición de la Ley de Planeación, ambas en los años ochenta, se atribuyen a los Poderes Federal, Locales y Municipales (por igual en sus respectivas Constituciones Locales y leyes reglamentarias) las atribuciones necesarias para poner en marcha el sistema nacional de planeación democrática, en los siguientes rubros:

A.- Deben precisar los procedimientos de la participación y consulta popular en materia del **Sistema Nacional de Planeación Democrática** o en su caso, Local o Municipal.

B.-Determinar los criterios, de dicho sistema.

2.- Planteamiento del problema

Sin embargo, no obstante esos trascendentales pasos en materia de Federalismo, hoy tenemos disposiciones de carácter secundario que atacan directamente el espíritu de ambos Sistemas, como lo son las recientes reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, particularmente en su artículo 33, publicadas en diciembre del año próximo pasado, reformas que de la simple lectura de la citada disposición, al establecer la prohibición a los Ayuntamientos para utilizar las participaciones federales a que se refiere el Fondo para Infraestructura Social Municipal, (FAIS) para cubrir las necesidades relativas a la ***construcción de caminos rurales,*** tan necesarios para satisfacer las prioritarias necesidades de comunicación de los lugares apartados de los centros de comercialización, de salud, de gestión pública y privada, mismos que son característica del medio rural en México.

Si decimos que va en contra del espíritu de ambos sistemas, es que los mismos deben de ajustar su actuación como lo prevé nuestra Carta Magna, desde esta perspectiva el Sistema del Desarrollo Nacional de Planeación Democrática, fundamentalmente debe obedecer a la voluntad de la ciudadanía, relativa toda a la planeación de cualquier obra, porque es el pueblo en quien finalmente recae la soberanía, esta voluntad se ve plasmada en los planes, programas y acciones de los tres niveles de gobierno que ejercen sus atribuciones en esta materia.

Luego entonces, toda actuación que desarrollen dichos niveles de gobierno dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, no deben contradecir dicho principio de soberanía señalado en el párrafo anterior, puesto que si el pueblo ejercito su suprema potestad, en el sentido de requerir obras de caminos rurales, las autoridades tanto federales, estatales y municipales, no tienen ninguna atribución para pactar en los Convenios de Coordinación Fiscal, alguna materia que solo le compete al pueblo determinarla, como sucede en el presente caso con la necesidad de contar con obras de caminos rurales previstos en los planes de desarrollo correspondientes.

En fin y a manera de conclusión, es anticonstitucional la prohibición de utilizar recursos federales por los Ayuntamientos para la construcción de caminos rurales, que establece las recientes reformas a la Ley de Coordinación Fiscal por las consideraciones aludidas anteriormente.

Sobre este particular, el Plan Nacional de Desarrollo se concibe como el instrumento que establece los pasos a seguir durante su vigencia, misma que

regularmente es por un período de seis años en el plano federal y estatal o de cuatro años si es municipal, como es el caso de los Ayuntamientos de Veracruz, congruente con la última reformas constitucionales a las Leyes Fundamentales Federal y Estatal; todo ello, para alcanzar un desarrollo social del país, por lo tanto, se trata de un proyecto diseñado por las citadas autoridades públicas para delimitar sus políticas, poner en marcha sus acciones y estrategias, con el fin de lograr los objetivos preestablecidos y que generalmente están en concordancia con las demandas que exige la población para su bienestar común.

Ahora bien, siguiendo lo dispuesto por el artículo 26 de la Constitución General de la República y la Ley de Planeación, lo define legalmente como el documento elaborado cada seis años, en el que se fijan los objetivos, las estrategias, prioridades para el desarrollo integral y sustentable del país.

En pocas palabras, es la acción gubernamental para diseñar la forma en que va a cumplir con las demandas sociales que le son plantadas tanto en su periodo de precampaña, campañas y hasta antes de vigencia de este Plan, mismo que entra en vigor, en el mes de mayo del primer año del mandato del titular del Poder Ejecutivo de los tres niveles de gobierno, tiempo en que se diseña su viabilidad, costos, terminación, vigilancia y conservación de su desarrollo y funcionamiento de todos los programas que elabore por materias, mismos que van a operar bajo su respectivo mandato.

Para el sistema de planeación,

C.-Definir los órganos responsables de la planeación,

D.-Establecer la *coordinación por convenios* con los Estados y Municipios.

E.-La Inducción y concertación con los sectores social y privado, y

F.- Llevar el control del plan, así como sus programas de desarrollo.

De lo anterior destacamos que el sistema de desarrollo democrático implica que la planeación en México, no debe ser autoritaria, arbitraria o en beneficio de un sector determinado ni en detrimento de los intereses del pueblo, sino que estrictamente deberá hacerse de acuerdo con las necesidades sociales planteadas a los candidatos durante su campaña, en los términos anteriormente señalados y especialmente queremos remarcar para efectos del presente estudio, con la participación de los tres niveles de gobierno y gobernados, este sistema funciona de manera cooperativa, para fortalecer el federalismo mexicano que mediante la ***Coordinación*** por Acuerdos que celebran dichas partes, dentro de un plano de igualdad jurídica, respetuosos de su soberanía y autonomía, como es el caso de los municipios y con ello, queremos significar que están legalmente facultados para armonizar el desarrollo en las distintas regiones que en su conjunto componen la República Mexicana.

Con este análisis en breves palabras, debemos tomar en cuenta que las Administraciones Publicas se convierten en el instrumento real para la ejecución de las tareas que tienen los tres niveles de gobierno para dinamizar el Federalismo Cooperativo mexicano, mediante el eje fundamental que no es otra cosa, que la Coordinación Administrativa, misma que se ha caracterizado por reunir por sectores de actividad, el funcionamiento de variadas tareas de

homogeneidad y complementariedad encaminadas a hacer efectiva la planeación del desarrollo por regiones en nuestro país.

Más aún los artículos 41, 115, 117, 118 y 124 de la Constitución Federal de la República establecen en términos generales, que la Administración Pública debe de guiarse por los criterios modernos de la organización pública, la que tendrá en cuenta la eficiencia, jerarquía, descentralización y coordinación, siendo esta última, a la que nos hemos venido refiriendo, en cuanto a las ventajas que de manera concreta hablaremos de sus pormenores al ser tratada desde la perspectiva de la operación del Fondo Federal para el Desarrollo de las Zonas Metropolitanas y del Proyecto de Ley de Desarrollo Metropolitano, que se está proponiendo.

El Estado, llámese Federal, Estatal o Municipal enfrenta un gran reto, consistente por una parte, en la multiplicación cotidiana de la demanda social que hace el pueblo, misma que tiene como característica de que cada día es más y viene acompañada de una complejidad que impide fácilmente resolver su satisfacción y por el otro, la crisis económica que vive el mundo globalizado, que prácticamente incide en el recorte del presupuesto público para satisfacer dichas necesidades. Por ello, nuestra reflexión en la importancia que guarda la Coordinación Administrativa, como instrumento fundamental para la organización de la administración publica en los tres niveles, para contar con una mejor administración y poder con menos dar una mejor respuesta, eficiente y eficaz a la dinámica que plantea el mundo actual; lo que significa, hacer más con menos para hacer funcionar la caja negra que tiene todo gobierno instituido, consistente en atender el in put (demanda) con el correspondiente out put (satisfactor) que deberá atender el Estado para satisfacer el bien común del pueblo.

En conclusión, tenemos que la ***Coordinación Administrativa*** se convierte en el eje fundamental para dinamizar la actividad conjunta gubernamental para el mejor empleo de los recursos públicos, en aquellas tareas que son prioritarias para el desarrollo y tienen como finalidad satisfacer las necesidades sociales que requieren los gobernados y con ello damos grandes pasos para consolidar un régimen federalista cooperativo en la política mexicana.

En esta virtud, la cuestión metropolitana es atendida mediante el sistema que ofrece la Coordinación Administrativa, tomando en cuenta los resultados que se han dado a lo largo de nuestra historia patria, pero sobre todo porque guarda respeto al principio constitucional de autonomía municipal, así como las soberanías federal y estatales, principios rectores de la vida independiente, pero con el empleo del federalismo cooperativo pone en funcionamiento un novedoso e inédito sistema de coordinación interinstitucional para dar flexibilidad a las atribuciones con que están embestidos los tres niveles de gobierno en el ejercicio de las mismas para cumplir con las variadas demandas que le solicita el pueblo mexicano.

El financiamiento al seguro popular en el marco de los derechos humanos

Rogelio Javier Rendón Hernández[1]
Gaudencio Gutiérrez Alba[2]

Resumen

El trabajo analiza la estructura y el comportamiento del financiamiento público destinado a la población sin seguridad social, enfocado al Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular), política pública diseñada para disminuir los gastos de bolsillo y catastróficos de las familias mexicanas vulnerables económicamente. El análisis se realiza con enfoque descriptivo y metodología de carácter cuantitativa con base en datos e información de estadísticas oficiales, referentes a los fondos federales y estatales, considerando a la salud como uno de los derechos humanos que contribuye al crecimiento económico y al bienestar de la población. Las principales aportaciones son entorno a la exigencia de la participación ciudadana en el seguimiento y evaluación del programa; a la necesidad de mayor inversión en salud que fortalezca la cobertura y la calidad al prestar servicios de salud, con la finalidad garantizar la eficacia del programa Seguro Popular, que genere valor público, además que sirva como referencia para una mejor toma de decisiones en el uso de recursos públicos en materia de salud donde el principal destinatario es el ciudadano.

Palabras clave: Gasto en salud; Crecimiento Económico; Protección Financiera.

I. Introducción

La salud se define como el estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades, así en México, como en un gran número de países, la salud es pilar fundamental para lograr crecimiento y desarrollo económico, debido a que incide en la productividad laboral; pero además, por ser esencial para alcanzar el desarrollo integral de la persona y poseer rasgo social, es uno de los Derechos Humanos establecidos en diferentes tratados y acuerdos internacionales.

Desde 1946 la Organización Mundial de la Salud (OMS) estableció que “La salud de todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad, y depende de la más amplia cooperación de las personas y de los Estados”[3] en México se establece en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios

[1] Doctor en Ciencias Jurídicas, Administrativas y de la Educación; Maestro en Economía Aplicada; Licenciado en Economía. Profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana. rrendon@uv.mx
[2] Doctor en Ciencias en Salud Pública; Maestro en Salud Pública; Médico Cirujano. Investigador del Instituto de Ciencias de la Salud de la Universidad Veracruzana. ggtzalba@hotmail.com
[3] Constitución de la Organización Mundial de la Salud en www.who.int/gobernance/ev/who_constitution_sp.pdf consultado el 18 de abril del 2016

de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución", siendo las autoridades correspondientes los responsables de promover y garantizar a todo individuo el derecho a la salud, guiados por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad propios de todos los Derechos Humanos.

Además la Comisión Nacional de Derecho Humanos, establece que "…si las personas hacen uso de los servicios de salud tienen el derecho de obtener prestaciones oportunas, profesionales, idóneas y responsables. El Estado otorgará servicios de salud a través de la Federación, Estados y Municipios de acuerdo a lo establecido en la ley"[4]. Este principio se considera parte de los denominados

Derechos de Segunda Generación o Derechos Económicos, Sociales y Culturales cuyo objetivo es el bienestar económico, poder acceder a fuentes de empleo, a la educación y a la cultura, con miras al desarrollo individual y colectivo en una sociedad.

Para cumplir con el principio constitucional antes mencionado, el Ejecutivo lo incluye en el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2013-2018) y se retoman en el Programa Sectorial de Salud (PSS 2013-2018), a través de diversos programas, proyectos y acciones a cargo de la Secretaría de Salud y los Servicios Estatales de Salud; para el presente trabajo revisten importancia las líneas de acción de tales documentos presentadas en el Cuadro 1 del anexo a este trabajo.

Desde la perspectiva económica la salud es elemento imprescindible para la acumulación de capital humano, que eleva la productividad laboral y por lo tanto fomenta el crecimiento económico, el cual a su vez incide también en el nivel de salud de la población, pudiéndose generar un círculo virtuoso; esta relación pone de manifiesto la necesidad de que el Estado intervenga para garantizar la salud y bienestar en la población creando, por lo tanto, valor público; toda vez que también es cierto que se puede originar un círculo vicioso a partir de un bajo nivel de salud que incremente los niveles de pobreza.

Diversos estudios empíricos han demostrado la fuerte relación entre salud y crecimiento económico así como entre salud y capital humano (Barro y Sala-i-Martin, 2009; Weil, 2006; Sala-i-Martin, 2012), además dichos estudios establecen a la salud como un bien perdurable[5] [el] individuo nace con un capital de salud, que se va depreciando con la edad y puede ser incrementado mediante la inversión en insumos para la salud [por lo que] los individuos demandan salud por dos razones: como bien de consumo y como bien de inversión.

Cuando la demanda de salud no se satisface los individuos en edad adulta ven mermada su capacidad productiva, hay ausentismo laboral, disminución de los ingresos, en algunos casos desempleo y falta de higiene que empeora el estado de enfermedad (o ausencia de salud); pero cuando esta demanda es insatisfecha en niños, los efectos son más perjudiciales porque se eleva la tasa de mortalidad o

[4] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, http://www.cndh.org.mx/Derecho_Proteccion_Salud consultado el 18 de abril de 2016.

[5] Grossman, (1972) en Macroeconomía y Salud , invertir en salud para el Desarrollo Económico, Fondo de Cultura Económica, Fundación Mexicana para la Salud, Instituto Nacional de Salud Pública, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Mexicana de Macroeconomía y Salud, México 2006: 42

se presentan secuelas permanentes de la enfermedad que impedirán que el individuo desarrolle su potencial humano y económico.

Lo anterior justifica la intervención del Estado para garantizar el Derecho a la salud, servicio que debido a la presencia de fallas del mercado de la salud impiden o limitan la obtención de este servicio a un gran porcentaje de la población, especialmente la más vulnerable quien frecuentemente se ve en la necesidad de realizar gasto de bolsillo o gasto catastrófico.

La acción del Estado al respecto, en su función de rectoría, no es sólo regulando el mercado, sino a través de políticas públicas, con programas específicos de salud orientados a resolver el problema desde sus causas, y por supuesto con financiamiento público cuyo destino sea la población vulnerable social y económicamente, guiados por los principios de eficiencia y equidad.

Con este marco, en México para cumplir con su responsabilidad en materia de salud, el Estado transitó desde el altruismo, la caridad, la asistencia, hasta 1983 con la protección social en salud (Frenk, 2008), año en que se estableció en la constitución el derecho a la salud. Sin embargo el objetivo planteado no se alcanzó, por lo que para avanzar en el cumplimiento de este derecho, sobre todo para la población sin seguridad social, en el año 2003 se reforma la Ley General de Salud, y se crea el Sistema de Protección Social en Salud, mejor conocido como *Seguro Popular* (SP).

El Seguro popular se considera una política pública basada en evidencias, ya que se identificaron algunas fallas en el financiamiento del sistema de salud a través de diversas investigaciones y estas fallas se trataron de resolver a través de su implementación, figuran dentro de los problemas identificados, bajo gasto en salud como porcentaje de producto interno bruto (PIB), elevado gasto privado (52%), altos gastos de bolsillo y catastróficos al usar los servicios de salud, así como gran desequilibrio entre el gastos destinado a la seguridad social vs destinado a la población abierta, además más de la mitad de la población mexicana no tenía protección financiera por no ser derechohabiente a la seguridad social (Frenk, 2007).

El Seguro Popular inició como un programa piloto para fortalecer la atención a la salud en México gradualmente en 5 estados de la República en Diciembre del 2001 y consideraba la prestación de servicios médicos consignados en el catálogo de beneficiarios médicos (CABEME) con 78 intervenciones, cuyos destinatarios era población no derechohabiente de seguridad social. Inicialmente se financió de manera bipartita con participación mayoritaria del gobierno federal y cuotas progresivas de afiliación por parte de las familias.

En una segunda fase, en el año 2002, se generó la iniciativa de reforma a la Ley General de Salud con la posibilidad de crear el Sistema de Protección Social en Salud, iniciativa que no se concretó y el Seguro Popular continuó incorporando otros estados de la República (17). En el año 2003, se aprobó la reforma a la Ley General de Salud a partir del 1° de enero del 2004, institucionalizando el Sistema de Protección Social en Salud con asignación de recursos federales establecidos por ley, además del establecimiento del catálogo universal de Servicios de Salud (CAUSES) y se creó el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos en Salud para financiar enfermedades de alto costo. El programa incorporó a todas las

entidades federativas en el año 2005 y en 2006 surge el servicio médico para una nueva generación enfocado a recién nacidos e infantes.

El Seguro Popular es el mecanismo de financiamiento que mediante contribuciones federales y estatales busca proteger financieramente a la población sin acceso a los servicios de salud de la seguridad social, evitando así el empobrecimiento causado por gastos catastróficos y gastos de bolsillo en salud[6].

Según la Ley General de Salud, el Seguro Popular tiene un financiamiento tripartita:

a) El Gobierno Federal aporta anualmente una cuota social por cada persona afiliada al SP, que equivale al 3.92% de un salario general vigente para el Distrito Federal y una aportación solidaria federal por persona que al menos deberá representar una y media veces el monto de la cuota social. Ambos contemplados en el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la persona (FASSA-P) consignado en el Ramo General 33, así como el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud a la Comunidad (FASSA-C).
b) El Gobierno Estatal realiza una Aportación solidaria Estatal (ASE) por persona que corresponde a la mitad de la cuota social y que debe ser equivalente al 16.6% del presupuesto total.
c) Los afiliados contribuyen con cuotas familiares determinadas por sus condiciones socioeconómicas.

II. Población, derecho a la salud y gasto público en salud

Según la Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social publicada por el INEGI, para el año 2014 en Veracruz, el 27% de la población aún no se encontraba incorporada a ninguna institución pública de salud (véase cuadro 2), las instituciones de seguridad social automáticamente afilian a sus derechohabientes, por lo tanto está población es potencial a afiliarse al SP, cuyas características han sido familias pobres, sin un empleo o auto empleadas, que viven en comunidades marginadas o en pueblos indígenas y, que al demandar servicios de salud hacen gastos de bolsillo e incurren muchas veces en gastos catastróficos, por lo tanto a más de 2 millones de veracruzanos no se les hace efectivo el derecho a la salud establecido en el artículo 4° de la Constitución.

III. Financiamiento público en salud en el Estado de Veracruz

El seguro Popular tiene como objetivos principales brindar protección financiera a la población que carece de Seguridad Social mediante la opción de aseguramiento público en materia de salud, disminuir el número de familias que se empobrecen anualmente al enfrentar gastos en salud y crear una cultura de pago anticipado entre los beneficiarios, incentivar la eficiencia del gasto y atender la salud de manera equitativa y accesible para toda la población (ASF).

[6] Knaul FM, Frenk J. Health Insurance In Mexico: Achieving Universal Coverage Through Structural Reform. Health Aff 2005 Nov;24(6):1467-1476.

Se debe mencionar que los recursos federales por concepto de cuota social y aportación solidaria al Seguro Popular son para remuneraciones al personal de atención médica y administrativa, medicamentos, material de curación e insumos, así como para gastos de operación y que son asignados a través del Ramo 12 y el FASSA del Ramo 033.

Es importante destacar que está establecido en los lineamientos para el financiamiento de los Servicios Estatales de Salud (SESA), que los gobiernos estatales deben aportar en promedio el 16.6% del gasto total en salud.

Según la Secretaria de Salud, considerando la población y su afiliación a las diferentes instituciones públicas, para el año 2013 el gasto per cápita por cada afiliado a las diferentes instituciones públicas fue el siguiente: IMSS $ 3,220; ISSSTE $ 2,950 y SESVER $4,835, sin embargo como se señaló anteriormente, la cobertura en cuanto a los servicios ofrecidos, es muy diferente para cada una de estas poblaciones, para las instituciones de seguridad social como el IMSS e ISSSTE, tienen una cobertura total, y recibirán servicios para ser atendidos por cualquier enfermedad, sin embargo el SP ofrece sólo un paquete limitado de intervenciones, el resto de las enfermedades no incluidas en éste deberá cubrirse por el paciente, lo anterior nos habla de ineficiencia en el manejo de estos recursos y falta de planeación estratégica, ya que con un gasto per cápita mayor su cobertura es menor.

Por otra parte el gasto público total en salud destinado por el gobierno federal para los Servicios de Salud de Veracruz (SESVER) durante el periodo 2004-2014, ha tenido una tendencia positiva, sin embargo la inversión que hace el Estado de Veracruz ha tenido un comportamiento decreciente, pasando en el periodo de 2009 a 2013 de 13% a 4%.

En cuanto al gasto público total en salud nacional en el periodo estudiado, se observa de manera general que éste ha crecido anualmente pero a distinto ritmo. Mientras que para los primeros dos años el aumento era creciente, en el 2006 aumentó pero en menor proporción.

En el 2012 muestra el mayor crecimiento (6.63%) seguido por el 2007 (5.954%) y hubo una variación negativa en el 2011 de (-0.305%), sin embargo, la mayor disminución en términos porcentuales con respecto al año anterior fue del -0.604% en el año 2014.

Asimismo, a nivel estatal observamos que se da un incremento notable en el gasto en salud en el año 2007 del 15.5%, seguido en el 2008 con un 12.11% y un comportamiento diferente con respecto al nacional, por ejemplo, en el año 2005 a nivel nacional se presenta un crecimiento del Gasto Total en Salud en una proporción del 3.768%, mientras que a nivel estatal se presenta una variación negativa del -0.08% teniendo un resultado similar en el año 2012, y en el 2011 se presenta la misma situación pero de manera inversa, de igual forma, en el último año del periodo de estudio se presentan variaciones decrecientes en términos agregados como en el estado de Veracruz con una cuantía del -0.604% y -0.25% respectivamente.

El incremento en el Gasto Público Federal para los diez años considerados está en un intervalo entre 2.1 y 7.7% correspondientes a los años 2013 y 2007 respectivamente. En todos los años hubo un incremento excepto en el 2014, en donde el Gasto Público se redujo en el 0.4% respecto al gasto del año anterior. En

lo que respecta al Gasto Público en el estado de Veracruz, éste se ha reducido en tres años distintos, en el 2005, en el 2012 y en el 2014, pero ha mostrado aumentos más significativos en los años 2007 y 2008 (15.7% y 12.7%), lo que representa más del doble de su par nacional para esos mismos años (véase gráfica 1).

Por otra parte, para el último año del periodo de estudio se observa un comportamiento similar con respecto al Gasto tanto Estatal como Federal, puesto que se presentan variaciones negativas casi en la misma proporción (-0.36% y -0.39%).

IV. Comportamiento y análisis de los Ramo 12 y Ramo 33 (FASSA) y aportación Estatal

Comparando y analizando los componentes del Gasto Público se tiene que, a nivel nacional ambos ramos federales (Ramo 12 y FASSA), presentan en su mayoría variaciones positivas anuales durante el periodo de estudio, sin embargo, el crecimiento es mucho más notable en lo correspondiente al Ramo 12 con magnitudes del 37.6%, 23.3% y 23.2% en los años 2005, 2007 y 2008 respectivamente, mientras que los aumentos en las variaciones anuales del Ramo 33 tuvieron sus tasas más altas en el año 2005 y 2011 con un 8.36% y 8.56%.

De igual forma, en el año 2013 ambos ramos federales tuvieron un decremento de gran proporción con respecto a un año anterior, ya que, a pesar de no tener tasas negativas se pasó de un 9.08 y 7% en 2012 a un 1.40% y 0.44% respectivamente. Asimismo, tanto el Ramo 33 como el Ramo 12 tuvieron variaciones negativas en el año 2010 (-1.40%) y 2014(-2.34%).

A nivel estatal, tanto el Ramo 12 como el Ramo 33 tienen un comportamiento similar en cuanto a las fluctuaciones del Gasto, no obstante, a partir del 2006 se invierten la magnitud de la variación por estos conceptos. Específicamente, en el estado de Veracruz en los años 2008, 2010 y 2013 la participación del FASSA en el financiamiento en el Seguro Popular disminuyó, mientras que el ramo 12 sólo disminuyó en 2010 y 2014.

La aportación estatal de SESVER durante el periodo comprendido presenta fluctuaciones muy marcadas, es decir, dichas aportaciones muestran un comportamiento sumamente cambiante al tener variaciones anuales que se encuentran entre una tasa del 114.95% como máximo y un mínimo de -66.21% en los años de 2008 y 2012 respectivamente. Asimismo, en el periodo dado las variaciones positivas y negativas se reparten en la misma cantidad, teniendo 5 variaciones crecientes y 5 decrecientes (Véase gráfica 2).

El gasto público como porcentaje del PIB tanto a nivel nacional y como a nivel estatal se ha incrementado anualmente excepto en el año 2010.

V. Gasto privado en salud (2004-2014)

Finalmente y relacionado con uno de los objetivos al diseñar e implementar el SP analizamos la evolución del gasto privado y el gasto de bolsillo. El gasto privado es el gasto que realizan las familias directamente al demandar servicios de salud, este puede dividirse en un gasto anticipado por concepto de compra de un seguro privado, pero también puede ser el gasto de bolsillo que es el que realiza la población en el momento de demandar un servicio de salud y que puede provocar

en ésta un gasto catastrófico, es decir, mayor al 30% de ingreso familiar; teniéndose como resultado, que el Gasto de Bolsillo ha tenido un comportamiento decreciente a partir del año 2005, un año después de la implementación del Seguro Popular en México (Véase Cuadro 3 y Gráfica 3).

VI. Conclusiones

La población afiliada a las instituciones públicas, el solo hecho de pertenecer a éstas, no garantiza su derecho efectivo, ya que por ejemplo la afiliación al SP, le ofrece un paquete limitado de intervenciones por un lado y por el otro aun teniendo este paquete, la situación financiera actual del Estado, hace que al demandar servicios de salud incurra en gastos de bolsillo y también incurrir en gastos catastróficos, por el desabasto de medicamentos, de insumos y por la falta de recursos humanos y de equipo médico.

En Veracruz existen 2, 134,934 de veracruzanos que no se encuentran afiliados a ninguna institución pública, población que se encuentra en riesgo de caer en gasto de bolsillo en caso de enfermar, o generar un gasto catastrófico, o bien retrasar su atención por la gran barrera económica que representa no estar afiliada.

El gasto per cápita de la población de los SESVER se encuentra por encima de la población con seguridad social, sin embargo, la población con seguridad social, recibe una cobertura total, lo que no ocurre con la población afiliada al SP que sólo recibe un paquete limitado de servicios.

Esta situación debe ser un compromiso que debe atender el Gobierno en un tiempo corto, identificando las razones por las que esta población no se afilia al SP, siendo ésta incorporación gratuita para la población más pobres, sin embargo la no afiliación puede estar relacionada por la falta de calidad al ofrecer servicios de salud y por la falta de confianza.

Por otro lado si en Veracruz se logrará afiliar a la población pendiente (27%), los recursos de los que se harían los SESVER se acercarían a $10,322,405,890 (miles de millones de pesos) anuales, suficientes para ofrecer servicios de salud de calidad y una cobertura total como lo hace el IMSS e ISSSTE a sus derechohabientes.

El gasto de bolsillo se redujo a partir del tercer año de la ejecución del SP, del 56% al 48%, no obstante sigue representando un alto porcentaje de gran impacto para la población vulnerable.

Propuestas

- Identificar la población sin afiliación a las instituciones públicas, principalmente la población potencial de afiliase al SP, y establecer estrategias que incorporen su afiliación al SP, con énfasis de aquellas familias vulnerables a caer en gasto catastróficos al requerir servicios de salud.
- Diseñar y ejecutar políticas de trasparencia que garanticen la asignación y aplicación de los recursos financieros en las unidades médicas para lo que

fueron determinados como el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPCG).

- Generar mecanismos para que los recursos que debe asignar el Gobierno del Estado sea del 17% del gasto total en salud, como establecido en la Ley General de Salud.
- Lograr el equilibrio financiero entre las instituciones y de esta manera ampliar la oferta de servicios del SP.
- Fomentar en la ciudadanía el uso de este derecho y el cumplimiento de sus obligaciones al respecto.
- Involucrar al ciudadano, en la implementación, seguimiento y evaluación del programa de SP así como observador del origen, uso y destino de los recursos financieros destinados al SP para obtener resultados satisfactorios y crear valor público; disminuyendo así las desigualdades en salud en la población veracruzana y hacer efectivo el derecho a la salud de toda la población.

Referencias

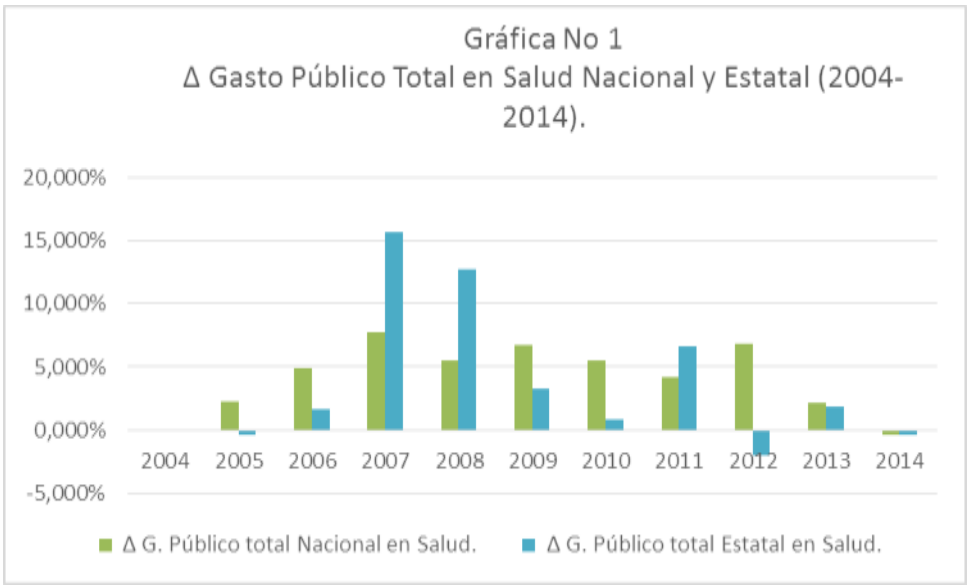
- Organización Mundial de la Salud (1948). Constitución de la Organización Mundial de la Salud [Documento en línea]. Consultado 15 de abril de 2016. Disponible en: http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 170ª edición, Editorial Porrúa, México, 2013.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Gobierno de la República. http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf, consultado el 15 de abril de 2016.
- Secretaría de Salud. Programa Sectorial en Salud 2013-2018 México, DF: Secretaría de Salud, 2006.
- Barro, Robert y Xavier Sala-i-Martin, 2009. Crecimiento Económico, España, Editorial Reverté.
- Weil, David 2006. Crecimiento Económico, España, Editorial PEARSON Addison Wesley
- Sala-i-Martin, Xavier, Apuntes de Crecimiento Económico, 2a Edición, Editorial Antoni Bosch editor, 2012.
- Frenk J, Gómez-Dantés O. Para entender el sistema de salud de México. México, D.F.: Nostra Ediciones, 2008:60.
- Frenk J. Tender puentes: lecciones globales desde México sobre políticas de salud basadas en evidencias. Salud Publica Mex 2007;49 supl 1:S14-S22.

- Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión. Ley General de Salud. Consultado 16 abril de 2016. Disponible en:
- http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/142_121115.pdf
- INEGI. Encuesta Nacional de Empleo y Seguridad Social 2014. ENESS. Tabulados básicos. 2014. Disponible en: www.inegi.gob.mx
- Secretaría de Salud. Cubos dinámicos, consultado 16 de abril de 2016: disponible en: www.dgis.gob.mx

Anexos

Cuadro 1 Política nacional de salud	
PND (2013-2018)	PSS (2013-2018)
2.1. Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales para toda la población.	Cerrar las brechas existentes en salud entre diferentes grupos sociales y regiones del país.
2.3 Asegurar el acceso a los servicios de salud a través de: -Garantizar el acceso y la calidad de los servicios de salud a los mexicanos, con independencia de su condición social o laboral.	a) Asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad. b) Avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Universal bajo la rectoría de la Secretaría de Salud.
4.1. Mantener la estabilidad macroeconómica del país.	Asegurar la generación y el uso efectivo de los recursos en salud.
Elaboración propia a partir de Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) y Programa Sectorial de Salud (2013-2018).	

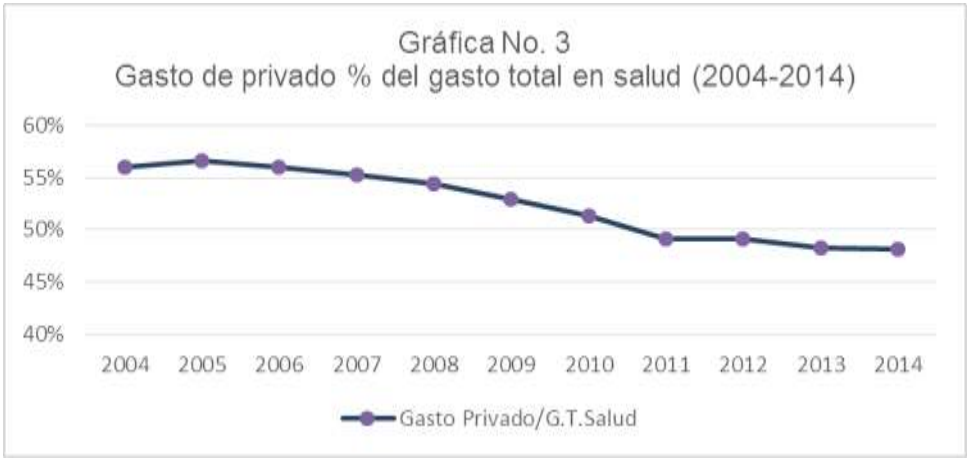
Cuadro 2 Población según afiliación de cada institución, año 2014		
Institución	**Población Afiliada**	**Porcentaje**
ISSSTE	282,143	4%
IMSS	1,910,279	24%
REPSS (SS)	3,289,253	41%
Otros	310,580	4%
N/E	3,629	0.01%
No afiliados	2,134,934	27%
Total	7,930,818	100%
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI		



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Cuentas Nacionales en Salud.

Fuente: Elaboración propia a partir de SSA, Dirección General de Información en Salud, Cubos dinámicos.

Cuadro 3. Gasto privado en salud como % del gasto total en salud. (2004-2014)			
Año	Gasto Total en Salud.	Gasto Privado en Salud	Gasto Privado/G.T.Salud
2004	763,065,336	427,081,017	56%
2005	791,816,587	448,095,394	57%
2006	819,758,090	459,219,766	56%
2007	868,564,966	480,032,276	55%
2008	898,199,819	488,305,372	54%
2009	929,259,593	491,828,301	53%
2010	948,446,002	487,074,323	51%
2011	945,552,870	464,934,073	49%
2012	1,008,298,990	494,752,104	49%
2013	1,012,196,756	487,824,144	48%
2014	1,006,078,590	483,772,380	48%
Elaboración propia con datos del Sistema de Cuentas Nacionales en Salud			



Elaboración propia con datos del Sistema de Cuentas Nacionales en Salud.

MESA 2

La regla del balance estructural: caso México

Julio César Sosa Lasso
Jorge Alberto Torres Fernández

Resumen
Este trabajo aborda y evalúa la importancia y consecuencia de la regla del Balance Estructural sobre las finanzas públicas en el caso mexicano. Para tal efecto, en la primera parte del presente se realiza una breve explicación sobre la regla del balance estructural; así como su caracterización en el contexto de la legislación mexicana; finalmente, se exponen algunas de las problemáticas que ha presentado su aplicación. La principal conclusión del presente es que, a pesar de los beneficios que una regla de Balance Estructural puede traer, el entorno fiscal mexicano impide su correcta implementación.

I. Introducción

Al momento de abordar el tema de las finanzas públicas, especialmente en lo relativo a la estabilidad de las mismas, es de relevante importancia considerar el efecto de los ciclos económicos; lo anterior dado que los ingresos y, por ende, el gasto público, dependen directamente de la actividad económica. Afortunadamente para México, lo anterior es de amplio conocimiento por las instituciones hacendarias y legislativas.[1] Sin embargo, a pesar del conocimiento de este fenómeno los instrumentos o políticas enfocadas en solucionar esta dependencia de los ingresos del Producto Interno Bruto (PIB) no siempre han existido, y en los momentos en los que se ideó una manera de afrontarlos, su construcción e instrumentación no fue, ni ha sido, la óptima.

Para hacer frente a la variación natural de los ingresos, aunado a la regla fiscal de Déficit Cero, en el sexenio del presidente Felipe Calderón se aprobó la Reforma Fiscal del 2008, a partir de la cual se estipuló que "la disminución de los ingresos totales del Gobierno Federal, […] se podrá compensar con los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros",[2] es decir, se implementó una nueva regla fiscal conocida como regla del Balance Estructural.

La regla del Balance Estructural según la Auditoría Superior de la Federación (ASF) "estima los ingresos del gobierno ajustados por el ciclo económico y, consecuentemente, autoriza un gasto publico consistente con dichos ingresos. Provee una guía operacional relativamente clara, elimina el comportamiento *procíclico* de la política fiscal, tiene una relación directa con la sostenibilidad de la deuda y permite tomar en cuenta factores temporales" (Auditoría Superior de la Federación, 2014); con eso en mente, es evidente que la regla otorga herramientas para un mejor aprovechamiento de los recursos públicos.

[1] Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo 11 B.
[2] Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo 21. Fracción II

Sin embargo, como se mencionó anteriormente, dicha regla presenta en México diversas complejidades que podrían derivar en un mal manejo de los mismos recursos que se planea "proteger" y aprovechar. En primera instancia, en la legislación no se encuentra estipulada la manera en la que los ingresos extras serán manejados más allá de la creación de un fideicomiso. Del mismo modo, no se ha corregido con un lineamiento claro y económicamente coherente la arbitrariedad del decreto de la necesidad de un déficit fiscal.[3] Por otro lado, el cálculo de las variables macroeconómicas necesarias para la instrumentación de la regla es en sí un obstáculo en extremo complejo.

Finalmente, y para fortuna del caso mexicano, diversos países como Chile han adoptado la regla de Balance Estructural. Un estudio de éstas experiencias internacionales permitiría entender y descubrir maneras en las que México pueda sobrellevar los retos y "ahorrar" dificultades en la aplicación y reestructuración de la regla Como, por ejemplo, la necesidad de un eficaz sistema de transparencia en la aplicación de la regla como mecanismo esencial para su buen funcionamiento.

II. Déficit Cero

Como se mencionó en la introducción, la regla del Balance Estructural busca el correcto funcionamiento de las finanzas públicas procura el aprovechamiento de los recursos en épocas de "vacas gordas". Aunque la definición de la ASF pueda ser clara, es necesario, para comprender el funcionamiento del Balance Estructural en México, entender otra regla fiscal: Déficit Cero.

Al realizar presupuestos, independientemente de que sea el Legislativo discutiendo el Presupuesto de Egresos de la Federación, es claro, y hasta cierto punto normal, que se busque que el gasto sea igual a los ingresos. De cumplirse en un país este supuesto para varios años, se podría decir que sus finanzas públicas son sanas. A esta regla, en la que se busca que los egresos correspondan a los ingresos se le denomina regla de Déficit Cero.

Sin embargo, cualquier país está sujeto a ciclos económicos, es decir, existen momentos de expansión y de desaceleración que afectan la actividad económica en general y, por ende, complican el correcto cálculo de los ingresos gubernamentales. Ante dichos escenarios, un gobierno puede optar por dos comportamientos o políticas fiscales desde la perspectiva económica. Por un lado, existe una política *procíclica* que dicta que, durante épocas de expansión, se reduzcan los impuestos y se aumente el gasto, y ante una recesión se reduzca el gasto y aumenten los impuestos. Por otro lado, una política *contracíclica* consiste en una reducción del gasto y aumento de impuestos durante expansiones, y un aumento del gasto y reducción de impuestos durante desaceleraciones.

Si bien las dos políticas fiscales aportan beneficios al país donde se implementan, éstas van acompañadas de "efectos secundarios" que son potencialmente dañinos para la economía. La política *procíclica* acentúa los ciclos económicos es decir que los hace más largos y por lo tanto potencia sus efectos. Este fenómeno es benéfico durante épocas de expansión, pero en extremo dañino

[3] Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo 11. Fracción III.

en épocas de contracción. En cambio, una política *contracíclica* busca la eliminación de las desviaciones en una economía por lo que permite salir de una recesión más rápido, pero, al igual, acorta temporadas de "vacas gordas". La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH) establece, influenciada en la teoría keynesiana, que el gobierno debe seguir una política *contracíclica,* es decir, que corrija desviaciones del curso "normal" de la economía[4].

Teniendo lo anterior en mente es evidente que, ante una inesperada contracción de la economía, los gastos presupuestados, independientemente de la política fiscal implementada, en un primer plano son superiores a los ingresos, dado que los primeros se calcularon el año anterior a partir de los ingresos esperados. En ese escenario, el gobierno, a través de la Secretaría de Hacienda (SHCP), siguiendo una práctica *contracíclica,* busca no reducir el gasto, e incluso aumentarlo, con la finalidad de reactivar la economía incurriendo, ultimadamente, en un déficit fiscal; es decir, gasta más de lo que recibe.

Derivado del nuevo déficit, la LPRH indica que se debe recuperar el gasto "extra" del gobierno en periodos subsecuentes, es decir, debe incurrir en superávits fiscales.[5] Este exceso de ingreso debe ser alcanzado así sea mediante una reducción del gasto en comunicación social, gasto administrativo no vinculado directamente a la atención de la población, gasto en servicios personales, erogaciones por concepto de percepciones extraordinarias, entre otras[6]; todo con la finalidad de cumplir con una regla de déficit cero en el mediano plazo.

III. Regla del Balance Estructural

A pesar del relativo éxito de la regla de Déficit Cero, este sistema carece de una visión de prevención. Por el contrario, es una política reaccionaria y emergente que pone en riesgo las finanzas públicas y evita la recuperación de la economía si la contracción se extiende por periodos más largos, tal y como sucedió con la recesión a finales de la primera década del 2000. Dado lo anterior, a partir de la reforma fiscal del 2008,[7] la LPRH instruye a la SHCP y a los legisladores que instrumenten y apliquen una regla del Balance Estructural.

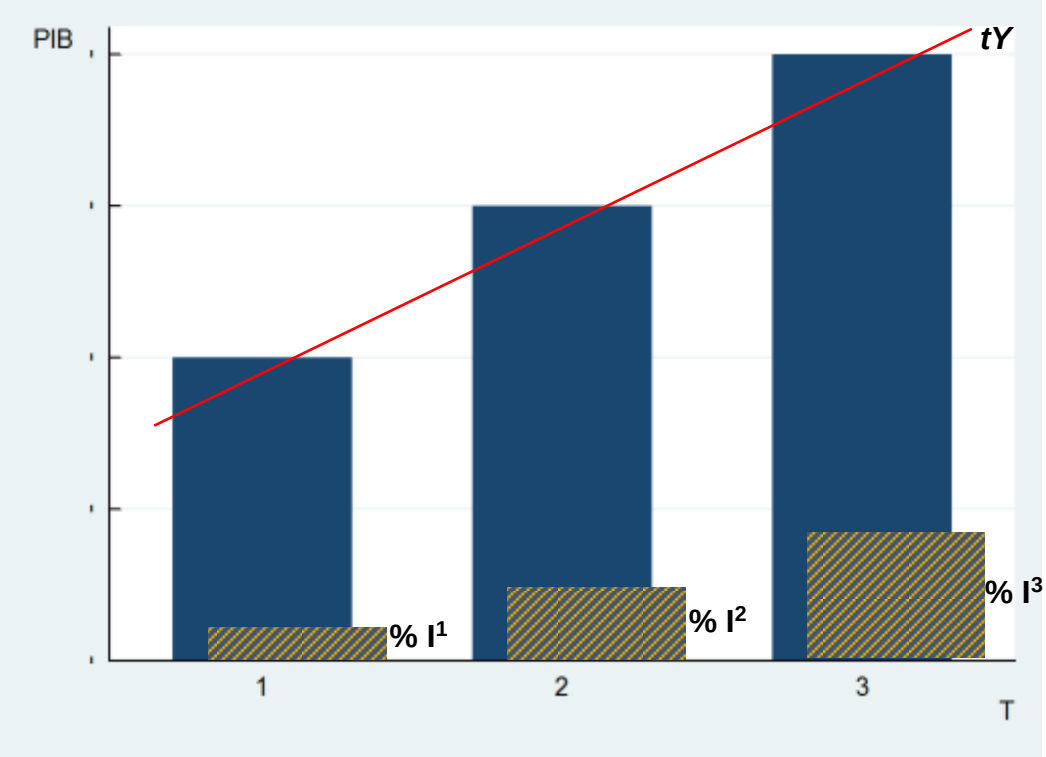
Al obligar a que, por un lado, se busque que los ingresos sean iguales a los egresos, pero que se incurra en un déficit ante una necesidad; y que, por otro lado, en el supuesto de ostentar ingresos excedentes a los previstos, éstos se destinen a cubrir déficits anteriores[8] o, a partir del 2008, a fondos de estabilización con el objetivo de superar recesiones futuras[9] se presume la existencia o búsqueda de la regla.

La novedad del Balance Estructural, en términos prácticos, es que dicha regla fiscal aporta un fondo de ahorro que cubra las necesidades deficitarias futuras. Para entender el funcionamiento de la regla, se debe considerar el PIB

[4] Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo 11.
[5] Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo 17.
[6] Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo 21. Fracción III. Inciso a.
[7] DOF 13-11-2008 Reforma Fiscal
[8] Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo 19. Fracción I.
[9] Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo 21. Fracción II.

Potencial, es decir el PIB que se espera del país en años subsecuentes y, dado que depende directamente del rendimiento económico, el gasto que es igual al ingreso esperado del gobierno como porcentaje del PIB para varios años (Figura 1). Si el PIB real o corriente es igual al PIB de tendencia, el Ingreso real es igual al esperado y, por ende, igual al gasto.

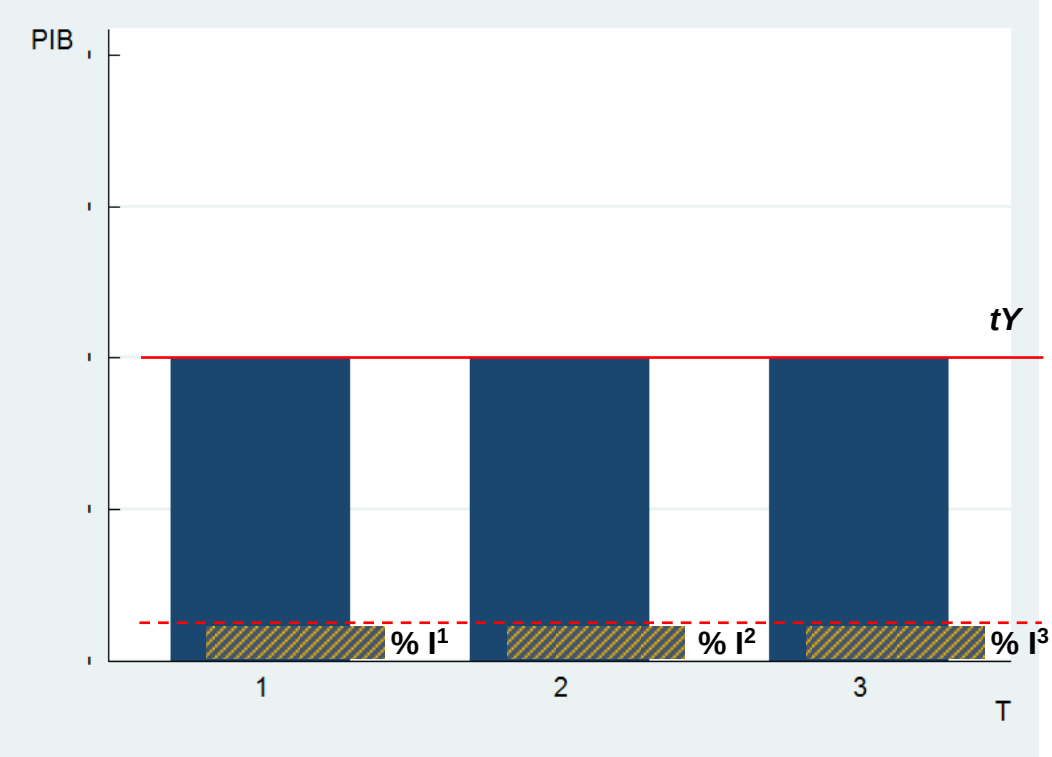
Figura 1
PIB Potencial e Ingreso como proporción



Donde PIB es el Producto Interno Bruto. T es el periodo ejemplificado. *tY* es la tendencia del PIB y la parte sombreada (%I^t) es el porcentaje del PIB que corresponde a ingresos del Gobierno. En este caso, se asume que el Ingreso del Gobierno representa el mismo porcentaje del PIB para los tres periodos, es decir, crece en la misma proporción que la economía.

Como ejercicio para comprender mejor la regla, asumamos que el PIB es constante para todos los periodos, es decir, el país no tiene perspectivas de crecimiento (Figura 2). En este caso, es más sencillo ver cómo, si el gasto siempre es igual al ingreso esperado y el PIB sigue su tendencia proyectada para todos los años (PIB real igual al de tendencia), se cumple un déficit cero.

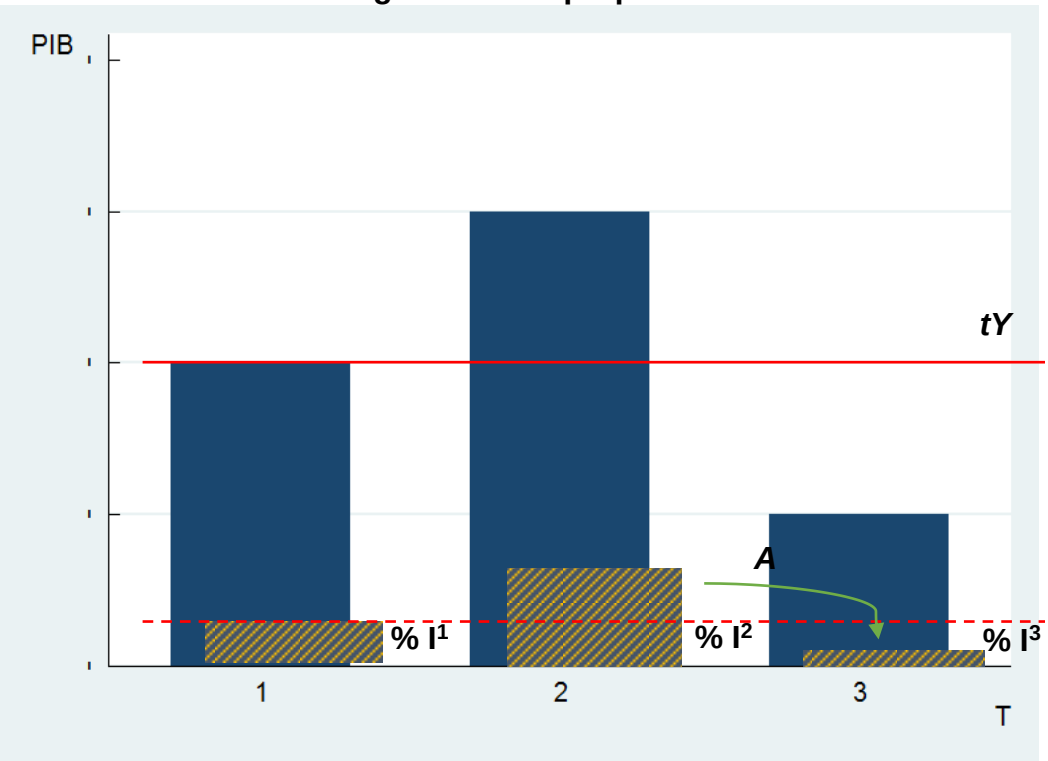
Figura 2
PIB Potencial constante e ingreso como proporción



Donde PIB es el Producto Interno Bruto (en este caso constante). T es el periodo ejemplificado. *tY* es la tendencia del PIB. La parte sombreada (%I^t) es el porcentaje del PIB que corresponde a ingresos reales del Gobierno. La línea punteada es el gasto del Gobierno, el cual es igual al Ingreso esperado y, en este caso, debido a que el PIB sigue su tendencia, igual al ingreso real.

Finalmente, aunado a lo anterior, consideremos la existencia de ciclos económicos: periodos de expansión y de recesión (Figura 3). En este caso, al igual que los anteriores, el gasto se presupuestó a partir del ingreso esperado, por lo que, para fines de este ejemplo, es constante. Sin embargo, en este modelo, el gasto no necesariamente es igual al ingreso real dado que el PIB real no sigue exactamente al PIB de Tendencia. En los momentos de expansión, el PIB corriente será mayor que el de tendencia (T=2), por lo que el ingreso real superará al gasto, creando un superávit fiscal y, gracias a la regla del Balance Estructural, un excedente que permita solventar futuras recesiones. Por otro lado, en los momentos en los que el PIB corriente sea menor que el de tendencia (T=3), el ingreso real será menor que el gasto presupuestado, por lo que, siguiendo una política fiscal *contracíclica,* el gobierno incurrirá en un déficit compensado con el ahorro del superávit anterior (T=2).

Figura 3
PIB Potencial constante e ingreso como proporción con ciclos económicos



Donde PIB es el Producto Interno Bruto (en este caso variable). T es el periodo ejemplificado. *A* es ahorro. *tY* es la tendencia del PIB explicada en la Figura 2. La parte sombreada (%I^t) es el porcentaje del PIB que corresponde a ingresos del Gobierno, los cuales son, debido a que el PIB es variable, diferentes para todos los periodos. La línea punteada es el gasto del gobierno, el cual es igual al Ingreso esperado, es decir, se presupuestó en función al porcentaje del PIB de tendencia que representan los ingresos como se ejemplificó en la Figura 2.

IV. Problemáticas de la Regla del Balance Estructural

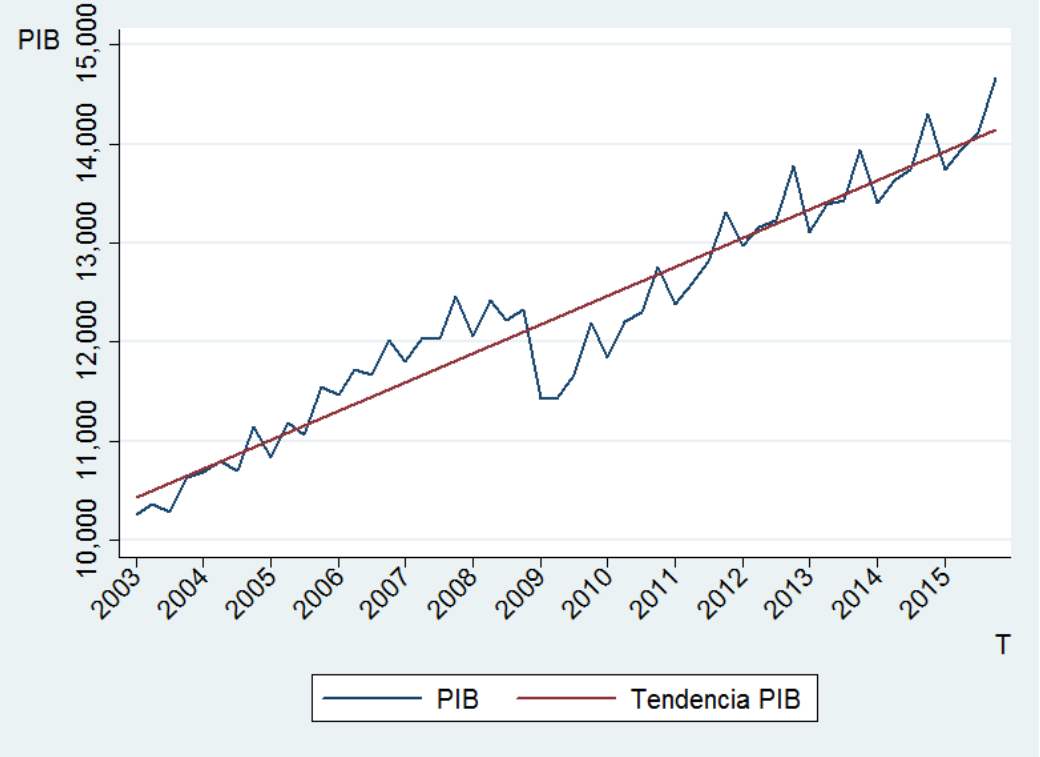
Si bien, los ejemplos expuestos pueden dar una idea y una noción relativamente sencilla de comprender del Balance Estructural, éste presenta diversas complejidades que podrían derivar en una mala, y, por ende, peligrosa, instrumentación. Primeramente, el cálculo a partir del cual se construye es complejo aún para los especialistas. A manera general, y como se mencionó anteriormente, se debe considerar el PIB Potencial, así como el gasto del gobierno en este caso representado por los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)[10].

Por un lado, aunque la LPRH estipula que debe considerarse su evolución a lo largo de, como mínimo, 8 años,[11] para estimar precisamente la tendencia del PIB se requieren de variables incalculables dado que es "el valor de todos los

[10] SHCP. *Requerimientos Financieros Del Sector Público Y Sus Saldos Históricos*. http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Metodologia/eo_am401.pdf
[11] Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo 11.

servicios y bienes finales producidos en un país".[12].La manera sencilla es proyectar una línea "burda" que tome en cuenta el PIB histórico (Figura 4), sin embargo, carece de un entendimiento del funcionamiento y dinamismo de la economía global. Tal es la complicación en su estimación, que las proyecciones realizadas por la SHCP y el Banco de México, con secretas, pero distintas metodologías, no siempre coinciden.

Figura 4
Proyección histórica del PIB y PIB corriente[13]



Donde PIB es el producto interno bruto trimestral en miles de millones de pesos. T es el periodo.

Del mismo modo, y como ejemplo de las limitantes en la estimación del PIB Potencial, el crecimiento, o aumento del ingreso, genera un incremento en la demanda de los productos ofertados en el país; sin embargo, no todos los productos ven un incremento similar en su demanda. Es difícil pensar que ante un aumento en el ingreso se amplíe el mercado de, por ejemplo, la sal de mesa en la misma proporción que el mercado de la carne de res. Con lo anterior se da a entender que se deben calcular las elasticidades ingreso-demanda de todos los productos en la economía, es decir, qué tanto cambia la demanda de un bien ante un aumento en el ingreso.

Asimismo, es de conocimiento general la dependencia de los ingresos del fisco mexicano del petróleo, por lo que es necesario, para el cálculo del PIB

[12] Glosario del Banco Mundial http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondsp/glossary.html
[13] Datos obtenidos del INEGI

potencial, estimar los ingresos petroleros. No obstante, como se ha visto a mediados de la década de los 2010, los precios y capacidad productiva son prácticamente imposibles de prever, así tengan temporadas estables. Los precios, así como la producción de crudo dependen de varios factores, muchos de ellos totalmente ajenos a México. Evidentemente se pueden excluir del cálculo, pero para realizarlo se deberá incurrir en la utilización de fuertes supuestos que restarían credibilidad al resultado.

Finalmente, al ser la SHCP la encargada de los ingresos gubernamentales, pero, con lo mencionado, también del cálculo del PIB Potencial que permite elaborar, dado el mecanismo descrito, el presupuesto, se genera un conflicto de intereses al ser juez y parte. Esta doble función, aunado a lo arbitrario de la solicitud para incurrir en déficit,[14] deriva en la posibilidad de opacidad, mal manejo de recursos, entre otros problemas, sobre todo durante renovaciones políticas.

En resumen, la regla de Balance Estructural ostenta dos características que podrían derivar en un mal funcionamiento de la misma. Por un lado, existe un problema técnico dado por el cálculo de las variables y coeficientes a utilizar en la implementación de la regla. Por otro lado, un problema de opacidad en el que tanto legisladores como funcionarios y ciudadanos se encuentran inmersos.

Estás problemáticas, si bien graves, no son exclusivas para México; otros países, entre los cuales destaca Chile, se han enfrentado a ellos y han sabido remediarlos a partir de, principalmente, la cooperación con la ciudadanía. Dentro de las soluciones implementadas se encuentra la creación de un esquema de trabajo en el que especialistas independientes y expertos en la materia realizan las estimaciones de las variables a utilizar y evitar que las instituciones gubernamentales utilicen las variables para justificar endeudamientos irracionales.[15]

V. Conclusiones

A lo largo de este documento se ha presentado una imagen general de la regla de Balance Estructural y sus posibles beneficios en el corto y en el largo plazo. Estos beneficios derivan de un mejor entendimiento y, en consecuencia, una mejor administración de los recursos con los que cuenta el país. Al transferir recursos de tiempos abundantes a tiempos escasos, es posible reducir las fluctuaciones de los índices macroeconómicos y lograr estabilizar el crecimiento de un país como México.

Asimismo, la regla del Balance Estructural se enfrenta a diversas complicaciones de naturaleza administrativa y estadística. Por un lado, la implementación requiere de cálculos que con facilidad rebasan la capacidad de instituciones incluso respetables en el ámbito económico. Por otro lado, México sufre un problema de opacidad y corrupción que con facilidad podría permear en ámbitos correspondientes a la nueva regla fiscal.

Derivado de lo anterior, este esquema, especialmente dentro de un contexto como el mexicano, requiere de la constante participación de la

[14] Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Artículo 17.
[15] Larraín, Felipe, *et al,* "Una política fiscal de balance estructural de segunda generacion para Chile", dirección de presupuestos, Chile, 2011, pp. 5-6

ciudadanía para su correcto funcionamiento. Es menester que la comunidad, a través de organismos de supervisión, tengan injerencia en el cálculo de las variables y la implementación de la regla de Balance Estructural con la finalidad de evitar el mal uso de la información y, por ende, de los recursos.

Bibliografía

- Diario Oficial de la Federación 13-11-2008 Reforma Fiscal
- Larraín, Felipe, *et al,* "Una política fiscal de balance estructural de segunda generation para Chile", dirección de presupuestos, Chile, 2011, pp. 5-6
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- SHCP. *Requerimientos Financieros Del Sector Público Y Sus Saldos Históricos*. http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Metodologia/eo_am401.pdf
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Glosario del Banco Mundial http://www.worldbank.org/depweb/beyond/beyondsp/glossary.html

El sistema Nacional Anticorrupción: alcances, retos y perspectivas

Dr. Roberto Avalos Aguilar[1]

Resumen

El Sistema Nacional Anticorrupción debe basarse en una nueva concepción jurídica que otorgue facultades expresas de investigación a los órganos internos y externos de auditoría, para identificar las redes de la corrupción y sus alcances, a partir de la evidencia de los beneficios obtenidos por quienes las integran. Por su parte, el sistema penal debe reformarse para precisar con tanta claridad como amplitud los tipos que pueden constituir delitos de corrupción y fortalecer las facultades de la nueva Fiscalía Especializada en Materia de Corrupción. La nueva Ley General de Responsabilidades no debe confundirse con las reformas que, en su momento, deben hacerse al Código y a los procedimientos penales del país. En materia de responsabilidades administrativas, las reformas deben conducir a prevenir y, en su caso, a identificar y sancionar las redes de la corrupción, impidiendo –mediante multas severas e inhabilitación-- que quienes las conforman puedan seguir medrando con las atribuciones, los recursos públicos o el tráfico de influencias; mientras que en materia penal, el resultado no puede ser otro que identificar y castigar los crímenes de corrupción, caso por caso. Preocupa que la confusión entre esos dos ámbitos del derecho mexicano –el administrativo y el penal— pueda debilitar la capacidad de acción del Sistema en su conjunto. En este sentido, sería conveniente y de la mayor relevancia que los Comités de Participación Ciudadana ya contemplados en la norma constitucional tengan funciones precisas para afirmar el control democrático de la autoridad, mediante una efectiva rendición de cuentas. También, se define que tendrá facultades para atraer casos de corrupción de instancias de gobierno estatal y municipal. La propuesta fue el resultado del estudio y análisis de cuatro iniciativas de reformas constitucionales presentadas por diversos integrantes del Senado, de ahí que este trabajo tiene como propósito presentar algunas propuestas específicas para la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Palabras Clave: Corrupción, Impunidad, Reforma Constitucional, Opacidad, Fincamiento de Responsabilidades, Rendición de Cuentas.

I. Introducción

El Sistema Nacional Anticorrupción debe constituirse en "*una 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*", concebido así el Sistema podrán sentarse las bases, al menos las jurídicas y administrativas, para el combate a la corrupción.

De acuerdo con los índices de corrupción publicados por Transparencia Internacional, en 2014 México se ubicó en el lugar 103 de 175 países con una puntuación de 35/100. Asimismo, nuestro país se ubica en la última posición

[1] Doctor en Administración Pública por la Universidad de Alcalá de Henares, España; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I; Catedrático-Investigador.

(34/34) entre los países que integran la OCDE. Es claro que la corrupción afecta drásticamente el desarrollo económico de un país. Las inversiones pueden caer y no recuperarse si los inversionistas se desilusionan en el contexto de un país corrupto. Asimismo los gobiernos encontrarán dificultades para cumplir con políticas efectivas y convencer a los inversionistas de sus logros, según el punto de vista de OCDE. La fiscalización de los recursos federales a los estados es otro tema que debe considerar el Sistema, ya que la ASF podrá investigar el uso de los recursos provenientes de las participaciones federales, que son repartidos entre los estados. En materia de sanciones, el Sistema debiera proponer otorgarle al Tribunal Federal de Justicia Administrativa plena autonomía para emitir sus fallos, con el objetivo de sancionar a los servidores públicos de los tres poderes y órganos constitucionales autónomos de la Federación y, en su caso, de las entidades federativas y municipios. El Sistema debe considerar también la obligación de los servidores públicos de declarar los conflictos de interés, y castigos para quienes incurran en éstos. Adicionalmente, la Reforma constitucional contempla el castigo a particulares y empresas que incurran en actos de corrupción, que el Tribunal Federal de Justicia, pueda ordenar, según se observa: "*la suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva (empresa) cuando se trate de faltas administrativas graves que causen perjuicio a la hacienda pública (erario) o a los entes públicos, federales, locales o municipales*". La responsabilidad del combate a la corrupción no solo corresponde al gobierno, todo acto de corrupción involucra al menos dos personas. La comisión de delitos por parte de servidores públicos o particulares que incurran en actos de corrupción, deberá ser sancionada en los términos de la legislación penal aplicable.

Con la finalidad de dotar al Sistema Nacional Anticorrupción del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se considera indispensable complementar el marco constitucional con la facultad del Congreso de la Unión, en su carácter de autoridad del orden constitucional, de emitir una ley general que establezca las bases de coordinación entre las autoridades de los órdenes de gobierno competentes en las materias objeto del dictamen anticorrupción. La voluntad de investigar y procesar casos de corrupción con todas sus consecuencias legales, marcarán sin duda un precedente disuasivo que conllevará un mensaje contundente a servidores públicos y particulares de "*cero tolerancia a la corrupción*". La experiencia indica, que en los casos importantes de corrupción cometidos por funcionarios de gobierno, la complicidad de la iniciativa privada generalmente se encuentra presente, es por ello que recobra especial relevancia el compromiso y medidas que deben adoptar las empresas privadas para erradicar la corrupción.

Este trabajo tiene como propósito hacer un análisis de las causas que originaron la creación del sistema y como consecuencia reflexionar en torno al mismo, destacando sus principales retos y perspectivas; el trabajo revisa las principales categorías de análisis relacionadas con la corrupción; el ser y el deber ser del sistema; y las expectativas que ha generado; finalmente a manera de conclusión se exponen algunas sugerencias y recomendaciones. Este documento se ha preparado expresamente para ser presentado en el ***Primer Congreso Nacional de Finanzas Públicas, convocado por el Parlamento Ciudadano de***

México y el Consejo Ciudadano 100 por Veracruz. Sirva ello como una contribución modesta a la labor que vienen desarrollando dichas instancias convocantes.

II. Categorías de Análisis Relacionadas con la Corrupción

El término corrupción (del latín *corruptĭo, corruptiōnis*, a su vez del prefijo de intensidad *con-* y *rumpere* 'romper, hacer pedazos'), para los propósitos de éste trabajo, nos referiremos a la corrupción política, es decir, al mal uso del poder público para conseguir una ventaja ilegítima, generalmente de forma secreta y privada. El término opuesto a corrupción política es transparencia. Por esta razón se puede hablar del nivel de corrupción o de transparencia de un Estado.[2]

Debemos advertir que todo grupo social y particularmente todos los tipos de gobierno son susceptibles de corrupción política. Las formas de corrupción varían, pero las más comunes son el uso ilegítimo de información privilegiada, el tráfico de drogas, el patrocinio, y también los sobornos, las extorsiones, los fraudes, la malversación, la prevaricación, el caciquismo, el compadrazgo, la cooptación, el nepotismo, la impunidad, y el despotismo. En consecuencia, la corrupción facilita a menudo otro tipo de hechos criminales como el narcotráfico, el lavado de dinero, y la prostitución ilegal; aunque no se restringe a estos crímenes organizados, y no siempre apoya o protege otros crímenes. Por su parte, la impunidad es una excepción de castigo o escape de la sanción que implica una falta o delito. En el derecho internacional de los derechos humanos, se refiere a la imposibilidad de llevar a los violadores de los derechos humanos ante la justicia y, como tal, constituye en sí misma una negación a sus víctimas de su derecho a ser reparadas. La impunidad es especialmente común en países que carecen de una tradición del imperio de la ley, sufren corrupción política o tienen arraigados sistemas de mecenazgo político, o donde el poder judicial es débil o las fuerzas de seguridad están protegidas por jurisdicciones especiales o inmunidades.

Derivado de lo antes expuesto, podemos señalar que la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el 8 de febrero de 2005, define la impunidad como: *La inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.*[3]

Ahora bien, para hablar de opacidad, término contrario a la transparencia, es decir, no proporcionar la información requerida en los procesos políticos y administrativos para que se entere la ciudadanía, ocultar la información verdadera. El término opuesto a la opacidad, es la transparencia. Por lo tanto, transparencia política es la obligación de los gobiernos de dar cuenta a los ciudadanos de todos sus actos, especialmente del uso del dinero público y prevenir así los casos de

---

2 Le clientélisme en question, "tutorial" propuesto por el periódico le Ravi, junio de 2005.

3 Comisión de Derechos Humanos de la ONU. «Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad». Derechos.org. Consultado el 17 de enero de 2016.

corrupción[45]. En este sentido, "*un gobierno transparente es aquel que lucha en primera instancia por encaminar al país por la vía del verdadero desarrollo, lo cual implica un aumento de la calidad de vida de sus ciudadanos*"[6]. De igual forma, dos términos que se han incorporado recientemente en el lenguaje jurídico y administrativo en México son, sin lugar a dudas *Accountability y Responssiveness*. El primero hace alusión a las responsabilidades adquiridas para realizar una rendición de cuentas; término que proviene del derecho anglosajón norteamericano. El segundo se refiere al fincamiento de responsabilidades por no responder adecuadamente, conforme a derecho, a las atribuciones o facultades asignadas; término que proviene del derecho galo francés. Para los propósitos que se persiguen en este trabajo las categorías de análisis que anteriormente hemos señalado son las que permanecen alrededor del el Sistema Nacional Anticorrupción, es decir, es el contexto inmediato que anima la creación de un mecanismo institucional que busque erradicar éstos flagelos que por varias décadas han obstaculizado el desarrollo integral de nuestro país.

III. Reflexiones sobre la Corrupción en México

La corrupción en México ha sido un tema tratado recurrentemente por analistas políticos, investigadores, administrativistas, sociólogos, antropólogos, psicólogos, etc. buscando el origen de las causas y sobre todo alternativas de solución. Hay quienes piensan que la corrupción está encarnada en la propia sociedad mexicana. Pocas afirmaciones serían tan ridículas como la de que la corrupción es un estado perenne o congénito del hombre. La corrupción no tiene absolutamente nada que ver con el código genético. Dicho de otro modo: sostener que la corrupción es parte constitutiva del hombre equivale a afirmar que se llegó ya al límite de las explicaciones y que no hay nada más que hacer[7].

Derivado de lo antes expuesto, podemos señalar que el tema de la corrupción en México es un tema tan complejo como delicado y que en verdad urge ya abordar frontalmente para poder combatirla de manera efectiva. Dicho tema es

---

4 Manuel Silva Coache, [El concepto de transparencia], marzo 4 de 2010. Definición: transparentar, transparente, sitio digital 'Real Academia Española'.

5 En materia política o económica, la transparencia se refiere al conocimiento profundo y detallado de las decisiones y resoluciones y reglamentaciones tomadas por las administraciones y por los poderes del Estado. De ésta forma, el objetivo primero de la transparencia, es de establecer una relación de confianza entre quien pide o exige la transparencia y quien la da, y se opone al concepto de opacidad. Para un ciudadano cualquiera, la dificultad radica en saber si la información que le han proporcionado es realmente sincera, clara, objetiva, y correspondiente a la realidad.

6 Onexy Quintana Martínez, Corrupción, transparencia y sostenibilidad ambiental. ¿Relación peligrosa o beneficiosa?, Revista Trimestral Latinoamericana y Caribeña de Desarrollo Sustentable, n° 19, año 2007, vol. 5.

7 Aceptar una opinión así es, pues, teóricamente inaceptable y, sobre todo, prácticamente inútil. Nadie nace corrupto: aprende a serlo. Lo que sí podemos expresar con toda contundencia es que ha hecho falta un sistema legal y jurídico que permita su combate frontal y más que un sistema de leyes u ordenamientos jurídicos lo que ha hecho falta, sin lugar a dudas, es voluntad política para erradicar éste flagelo; la razón fundamental es que hay muchos intereses de por medio. De forma inmediata, la erradicación total de la corrupción es una ideal inalcanzable y hasta podría pensarse que quien la propusiera expresaría con ello la corrupción de su pensamiento. Uno de los adversarios en nuestra lucha en contra de la corrupción son precisamente las ilusiones y los ensueños fáciles. Debemos estar conscientes de que la victoria sobre la corrupción es factible, pero también que nunca dicha victoria será total y que será necesariamente gradual o paulatina. Sin caer en dogmatismos torpes, me parece que puede afirmarse que pensar lo contrario es superficialidad o demagogia.

complejo por la cantidad de facetas o aspectos que presenta y es delicado porque la vida nacional se ha visto profundamente afectada por el grado de escalamiento que ha logrado en toda la sociedad. Lo que, sin embargo, la gente resiente pero no comprende es que la corrupción significa, de manera gradual pero *in crescendo*, la destrucción de la vida institucional, el desprecio por la legalidad y el triunfo de la ilegitimidad y de la inmoralidad. Una sociedad corrupta no puede ser sino una sociedad en estado de descomposición y, por consiguiente, tiene necesariamente que ser una sociedad injusta.[8](IMCO) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)[9]se presenta una fotografía de cómo nos vemos los mexicanos a nosotros mismos y cómo nos perciben y califican en el mundo en materia de corrupción. De tal suerte que es necesario conocer la corrupción: localizarla, medir su extensión, identificar sus causas, encontrar las áreas de riesgo que permiten su reproducción, examinar sus mecanismos de operación, exhibir sus efectos y estudiar las experiencias exitosas. Solo así se podrá traducir la indignación en una estrategia exitosa para combatirla.

IV. Los costos de la corrupción.

Ciertamente podemos afirmar que la corrupción es un lastre por los enormes costos económicos, políticos y sociales que ocasiona en los países que la padecen con mayor agudeza. Identificar y cuantificar dichos costos es indispensable para conocer la dimensión del problema y diseñar políticas públicas adecuadas para su prevención y erradicación. A continuación se muestran datos, del trabajo de investigación IMCO/CIDE.

Costos económicos

- Inversión – Hasta 5% menor en países con mayor corrupción (FMI)
- Ingreso de las empresas – Pérdida de 5% de las ventas anuales (Ernst & Young)
- Piratería – Pérdida de 480 mil empleos al año (CEESP)
- Producto Interno Bruto – 2% del PIB (WEF), 9% (Banco de México, Banco Mundial y Forbes), 10%(CEESP)

Costos políticos

- Insatisfacción con la democracia:
- Sólo 37% apoya a la democracia
- Sólo 27% se encuentra satisfecho con la democracia (Latino barómetro 2013)
- Crisis de representación:
- 91% no confía en partidos políticos

[8] Dada la extensión y la profundidad alcanzadas por la corrupción en nuestro país, no sería una exageración afirmar que estamos frente a un peligro de seguridad nacional. Es sólo con voluntad férrea que podremos erradicarla. Sin embargo, la voluntad por sí sola no puede acabar con ella. Ésta exige ser primero comprendida, analizada por las causas que la originan, reconocer las conductas y el proceder de los mexicanos ante este fenómeno social. En un estudio auspiciado por El Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.

[9] Casar, María Amparo; ***México, Anatomía de la Corrupción***; El Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

• 83% no confía en legisladores • 80% no confía en instituciones del sistema judicial (Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Mexicana). ***Costos sociales*** • Bienestar: 14% del ingreso promedio anual de los hogares destinado a pagos extraoficiales (Transparencia Mexicana). • Violencia: Existe una correlación positiva entre corrupción y niveles de violencia (Institute for Economics and Peace).

Fuente: IMCO/CIDE

Siguiendo a la autora de la investigación en comento, María Amparo Casar quien señala que "*de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, entre 2008 y 2014 México cayó 31 posiciones. De acuerdo con el Barómetro Global de la Corrupción 2013 de Transparencia Internacional, el 88% de los mexicanos pensamos que la corrupción es un problema frecuente o muy frecuente, y la mitad de la población considera que la corrupción ha aumentado mucho en los últimos dos años".* Lo anterior, muestra la importancia de la corrupción en la agenda nacional considerando que es la creciente atención que sirve por parte de los medios: entre 1996 y 2014 el número de notas sobre corrupción en la prensa tuvo un crecimiento de más de cinco mil por ciento. Pasó de 502 a 29,505 notas en 18 años[10].El hecho de abrir un concurso para que colectivamente se reflexione sobre el tema de la corrupción es un claro síntoma de desesperación y desasosiego. Urge combatirla pero, si lo que dije al inicio de éste trabajo, no es desacertado, para combatirla es menester primero comprenderla, analizando sus causas para proponer alternativas de soluciones eficaces y contundentes[11].

Podemos extraer una primera conclusión importante respecto a la naturaleza de la corrupción, entendida por el momento simplemente como modo de vida en abierto desprecio de la legalidad establecida: la corrupción puede, en determinadas circunstancias, ser un mecanismo en favor de la vida. El problema es que si las circunstancias cambian, entonces dicho mecanismo se transmuta y se vuelve un obstáculo para el crecimiento, el desarrollo, la vida. Lo que debemos preguntarnos es: ¿es la situación general prevaleciente en México tal que exige de sus ciudadanos que sigan viviendo al margen de la ley o es el hecho de que la

[10] Este trabajo constituye ante todo en un análisis y reflexión en esta dirección. Debo reconocer que es imposible, prácticamente en tan breves líneas proponer soluciones a éste flagelo que por muchas décadas ha penetrado en la base social. Sin embargo, trataré también de sugerir líneas generales de acción para diluir los efectos y acabar con el mal social más insidioso y dañino de la sociedad mexicana actual. Lo anterior realizando un breve análisis de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, instancia que ha sido propuesta por el ejecutivo federal y afinada y expedida por el órgano legislativo, aunque si bien es preciso señalar que hace falta la elaboración de la legislación secundaria para hacer operativo el sistema en los tres niveles de gobierno: federación, estados y municipios.

[11] Es una ingenuidad pensar que una enfermedad social como la corrupción podría perdurar indefinidamente sin acabar con el paciente, es decir (en este caso), con la nación mexicana. Lo que estamos viviendo en el México de inicios del siglo XXI es en verdad un grave problema que tiene hondas raíces culturales y que permaneció más o menos latente hasta épocas recientes. Ello, como veremos, es explicable. En todo caso, lo cierto es que en la actualidad el país literalmente está empezando a asfixiarse.

mentalidad heredada induce al ciudadano a la corrupción, aunque ésta ya no cumpla ninguna función benéfica?. Por lo arriba señalado en los siguientes apartados realizaremos un breve análisis de las características constitutivas del Sistema Nacional Anticorrupción propuesto por el ejecutivo y avalado por el legislativo. Lo anterior a efecto de poder arribar a conclusiones que si bien parciales, nos pueden ayudar a comprender el tamaño del fenómeno y por consecuencia sugerir algunas acciones de realización inmediata para contribuir al combate de este gran problema nacional. De la manera más general posible, me parece que en la actualidad tres son los efectos más visibles y desastrosos de la corrupción, a saber, la **descomposición social** al imitar el ciudadano común las prácticas de los gobernantes de alto rango**;** los **procesos de inflación recurrentes y la falta de empleo bien remunerado** lo que se refleja en el no pago de impuestos y contribuciones por parte del ciudadano común; y el**la falta de credibilidad de las instituciones,** por parte de la sociedad. Consideremos brevemente las dos últimas de las consecuencias mencionadas. Como en cualquier otro país del mundo, aquí se pagan impuestos, pero es un hecho que además de pagar impuestos por nuestros salarios o ganancias o por lo que adquirimos o los servicios que utilizamos, se tiene muy a menudo que pagar el "extra" de la corrupción: la propina, el adelanto, la prebenda, la mordida, la invitación, el regalito, la agilización del trámite, etc., etc.[12]No le corresponde al ciudadano normal, al hombre de la calle, iniciar el cambio social que se requiere.

Con base en lo anterior, podemos pensar en diversas medidas que, de tomarse **de manera conjunta**, disminuirían **considerablemente** los efectos de la corrupción reinante. Hay, desde luego, efectos que no son de realización inmediata. Con éste breve reflexión analicemos ahora el sistema propuesto pero sobre todo las expectativas que ha generado.

V. El Sistema Nacional Anticorrupción: El Ser y el Deber Ser

De lo anteriormente señalado podemos, deducir algunos elementos de valor diverso. Parece que es claro, en primer lugar, que la lucha contra la corrupción no puede más que ser paulatina, sistemática y global. Dicha lucha, en segundo lugar, debe ser iniciada y alentada desde los aparatos de estado. No le corresponde al ciudadano común empezar un esfuerzo de estas magnitudes. Los resultados, en tercer lugar, deben ser comprobables, es decir, deben estar a la vista de todos; no obstante, como sabemos que la lucha es lenta, deberían producirse algunos resultados espectaculares de castigo a los corruptos públicos y notorios (despidos, multas, expropiaciones, cárcel). En este marco debiera inscribirse el Sistema Nacional Anticorrupción, no obstante lo anterior, a continuación haremos un breve análisis de las características constitutivas de dicho sistema. La Comisión Nacional Anticorrupción, como se denominó inicialmente atendiendo a una de las tesis de campaña del Presidente Peña Nieto fue un proyecto

[12] Para finalizar este breve análisis de la corrupción, debemos de dejar en claro que la corrupción es un síndrome, es decir, un mal que tiene muchas manifestaciones distintas. Es inútil, por lo tanto, pretender acabar con ella atacándola desde sólo una perspectiva. La corrupción exige un tratamiento multifacético. En otras palabras, es sólo si simultáneamente se encara el problema desde sus diversos ángulos que se podría eventualmente acabar con ella. En la medida en que el problema es de carácter social y colectivo es relativamente claro que la lucha contra la corrupción tendrá que iniciarse desde las esferas de poder, en el ámbito que sea.

institucional basado en una Reforma Constitucional, y parte de la Reforma Político-Electoral que actualmente se encuentra en una etapa de desarrollo por parte de los Poderes Legislativos de México; el proyecto tuvo en su origen como objetivo crear un organismo descentralizado que combatiese la corrupción en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Cabe señalar que en el argot mexicano se dice que "*cuando no quieres resolver un problema forma una comisión"*; por tal motivo posteriormente la comisión se cambió por el Sistema Nacional Anticorrupción. La razón de cancelar la comisión fue que no se incluía la acción penal, lo cual la significaría que dispondría de recursos para su operación sin garantizar sanciones; es decir, más costos y burocracia, pero pocas herramientas para castigar con eficacia las acciones de corrupción. Ahora, la nueva institución es llamada Fiscalía Anticorrupción, la cual no tendrá autonomía ni patrimonio propio, y dependerá de la Fiscalía General de la Nación, es decir la denominada Procuraduría General de la República que también cambió de denominación.[13] Lo que aún no ha sido posible ya que faltó la expedición de las leyes secundarias, mismas que en el periodo ordinario de sesiones del mes de abril de 2016 se pretende llegar a los acuerdos correspondientes con los distintos grupos parlamentarios. También, se definió que tendría facultades para atraer casos de corrupción de instancias de gobierno estatal y municipal. Este documento fue el resultado del estudio y análisis de cuatro iniciativas de reformas constitucionales presentadas por diversos integrantes del Senado. Atendiendo a las dos características de éste rubro, es decir, el ser y el deber ser del Sistema Nacional Anticorrupción, podemos señalar que el documento original que aprobó el Senado presentó las siguientes características del Sistema, mismas que se muestran en el cuadro siguiente:

- Estará facultado para impulsar, de forma prioritaria, acciones y programas de carácter preventivo, en especial de aquellos destinados a promover la ética y la honestidad en el servicio público.
- Podrá formular recomendaciones –ya sean particulares o de carácter general— para la mejora de los procedimientos administrativos y prevenir la corrupción.
- Podrá conocer casos de oficio, por notificación de otros órganos del Estado mexicano, a través de demandas para asuntos de gran valor administrativo, y por reportes ciudadanos para casos donde los ciudadanos sean victimizados por actos de corrupción.
- No estará impedido para hacer sus investigaciones por el secreto bancario, fiduciario y fiscal. Asimismo, se protegerá la integridad de las personas que denuncian. Se penalizarán las demandas frívolas.
- Se integrará por cinco comisionados los cuales durarán en su encargo siete años, improrrogables.

[13] El Senado de México presentó el pre dictamen del documento de creación de la Comisión Nacional Anticorrupción un poco más de un año después de que la iniciativa había sido presentada, el 1 de diciembre del 2013, y le cambió de nombre de Comisión por Sistema. En este documento se definió que debía ser un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonios propios, con facultades para prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción en materia administrativa cometidos por servidores públicos, así como por particulares, ya sean personas físicas o morales

• Contará con un comisionado Presidente, el cual desempeñará dicha función por un periodo de cuatro años, improrrogables, y deberá rendir un informe anual ante el Consejo Nacional por la Ética Pública. • La renovación de los comisionados se realizará de forma escalonada.

Fuente: Elaboración Propia.

En esta instancia, se definió que la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos y Combate a la Corrupción, aplicable a funcionarios de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), sería elaborada por la Cámara Baja. Así mismo, fue en esta instancia donde se definió que el Sistema debería tener coordinación con las contralorías de las diferentes dependencias correspondientes, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).También, el Senado adicionó a este proyecto que cada entidad federativa debería de crear un órgano anticorrupción[14].

Es necesario señalar que se requiere avanzar en los trabajos para dictaminar las leyes secundarias en materia anticorrupción, un marco jurídico necesario para acabar con la impunidad de los servidores públicos, que llevará a la desaparición –o por lo menos transformación– de la Secretaría de la Función Pública (SFP).Se trata de la modificación de una veintena de leyes, necesarias para echar a andar el Sistema Nacional Anticorrupción, creado en la reforma constitucional que se aprobó en mayo pasado. Por lo antes señalado, es necesario continuar con el proceso para cumplir con el mandato constitucional y tener listo el Sistema Nacional Anticorrupción, que requiere, entre otras, de modificaciones legales para dotar a la SFP de mayores facultades en su tarea de supervisar el uso de los recursos públicos.[15]

VI. Expectativas del Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción busca coordinar y homologar las acciones y políticas en los tres órdenes de Gobierno (federal, estatal y municipal) en la prevención, detección y sanción de actos de corrupción. En el cuadro siguiente se citan algunos de los puntos destacados del Sistema:

---

14 La Cámara de Diputados dio entrada a la reforma constitucional el 4 de febrero del 2014, una vez que se reanudaron las sesiones ordinarias de dicha Legislatura. El 25 de febrero del mismo año, el Congreso en pleno aprobó el dictamen, con la modificación a varios ordenamientos referentes a las sanciones resarcitorias fincadas a servidores que dañen el erario público, con el objetivo de que no queden excluidas otras de carácter administrativo, penal o político. Se modificaron las leyes de fiscalización y rendición de cuentas de la federación, de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas. Dicho dictamen, define la obligación a cargo de los servidores públicos, así como de los particulares, de reparar a la hacienda pública los daños y perjuicios ocasionados, cuantificables monetariamente, como consecuencia de una conducta u omisión que incumpla los ordenamientos jurídicos vigentes.

15 En consecuencia, se debe llegar a la desaparición de la SFP, prevista en la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Para ello es necesario, que esté listo el Sistema Nacional Anticorrupción y se haya nombrado al fiscal en la materia. Es necesario además modificar la Ley Federal de los Servidores Públicos, donde entra la iniciativa ciudadana llamada ley 3 de 3, que obliga a los políticos, funcionarios, legisladores, jueces y magistrados a presentar sus declaraciones patrimonial, fiscal y de intereses, de forma periódica y pública, además de establecer directrices éticas y medidas preventivas.

1. Los servidores públicos estarán obligados a presentar su declaración patrimonial y de conflicto de interés.
2. El titular de la SFP lo propondrá el Ejecutivo pero será ratificado por el Senado.
3. El plazo de prescripción de sanciones administrativas se amplía de 3 a 7 años.
4. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) tendrá más facultades como realizar auditorías en tiempo real y fiscalizar los recursos federales destinados a estados y municipios.
5. Se crea un nuevo esquema para fincar responsabilidades a servidores públicos y, en su caso, particulares que comentan faltas administrativas.
6. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transforma, con facultades para sancionar a los servidores públicos federales.
7. Los estados deben crear sistemas locales anticorrupción.
8. Se crea un Comité Coordinador entre las diversas instancias involucradas a nivel federal, estatal y municipal. Estará integrado por los titulares de la ASF, de la fiscalía contra el combate a la corrupción, la secretaría del Ejecutivo federal, el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el presidente del IFAI, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.
10. Las facultades del Comité serán: diseñar y promover políticas para fiscalizar y controlar recursos públicos; prevenir, controlar y disuadir faltas administrativas y hechos de corrupción, con especial atención a las causas que los generan.
11. El Comité presentará un informe sobre sus avances y la aplicación de políticas y programas. Emitirá recomendaciones a las autoridades con el objeto de que adopten medidas institucionales dirigidas al fortalecimiento para la prevención de la corrupción. Se contempla un esquema preventivo para que las autoridades cierren espacios a la discrecionalidad y al abuso de la autoridad.
13. Creación de un Comité integrado por 5 ciudadanos que contribuyan a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción.
14. Se faculta al Congreso para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Fuente: Elaboración Propia.

El Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales. Derivado de la reforma constitucional, ya deben escribirse, aprobarse y promulgarse los ordenamientos que se citan en el cuadro siguiente:

a)	La “ley general que distribuya competencias entre los órdenes de gobierno para establecer las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como los procedimientos para su aplicación”;
b)	La “ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción”;
c)	Las “leyes que regulen la organización y facultades de la Auditoría Superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales”;
d)	La “ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones”; y
e)	“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 y en las leyes que deriven del mismo. Y además,
f)	“El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán, en el ámbito de sus competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes.

Fuente: Elaboración Propia.

Es preciso recordar que mientras este conjunto de legislación secundaria no sea aprobado y publicado, la Constitución prevé que “continuará aplicándose la legislación (vigente) en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, así como de fiscalización y control de recursos públicos, en el ámbito federal y de las entidades federativas”. En suma, el trabajo legislativo exigirá la promulgación de dos nuevas leyes generales, la emisión o reforma de tres leyes orgánicas y la adecuación de un número indeterminado de leyes federales vinculadas al Sistema Nacional Anticorrupción – incluyendo materias tan delicadas como las leyes que regulan la contratación de adquisiciones y de obra pública, o el otorgamiento de concesiones públicas, entre otras--. La puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción plantea así uno de los mayores desafíos legislativos que haya conocido la historia reciente del país, tanto por su dimensión como por su relevancia. Y ese trabajo de diseño y deliberación debe concluirse –en todo lo fundamental-- a más tardar en mayo del 2016, tal como lo ordena el texto de la Constitución Política de México[16]. Los ciudadanos debemos estar en contra de que la elaboración de esas leyes reproduzca la fragmentación de normas y de instituciones que ha sido, precisamente, una de las causas centrales de la impunidad y de un combate ineficaz de la corrupción en México. Debemos pronunciamos en contra de que el gobierno mexicano o las fracciones parlamentarias del Congreso utilicen este tema como argumento político de coyuntura y de que promuevan iniciativas aisladas sobre ese conjunto de leyes que, de no responder a un diseño coherente de política pública, perderá eficacia y podría conducirnos a un nuevo escenario de simulación. Habrá que exigir al

[16] Las nuevas normas que regularán el Sistema Nacional Anticorrupción deben ser el producto de una política pública completa, articulada y coherente. Esas leyes deben ser comprendidas, en conjunto, como la caja de herramientas necesaria para cumplir el cometido de combatir las causas que han generado el incremento de la corrupción en México y como el proyecto de una generación decidida a erradicarla y así contribuir a consolidar la joven democracia en nuestro país.

gobierno mexicano y los partidos políticos que asuman esta tarea con la mayor responsabilidad y pedirles que, más allá de sus diferencias y estrategias, asuman un compromiso público con el combate a la impunidad y promuevan un diálogo con las organizaciones de la sociedad civil y con expertos nacionales e internacionales para construir las bases de política pública que, en su momento, habrán de desembocar en la confección del conjunto legislativo al que nos referimos[17].

Presidir las sesiones del Sistema, preparar el orden de los temas a tratar y garantizar su seguimiento no sólo permitirá que la participación ciudadana adquiera sentido y relevancia práctica, sino que los órganos que conformarán el Sistema actúen sin jerarquías entre ellos y de cara ante la sociedad.[18]Además de lo arriba señalado, es importante garantizar la existencia de un verdadero servicio civil de carrera que elimine la captura política de los puestos públicos. Estos son los supuestos mínimos aceptables para el diseño de la política pública que debe sustentar la hechura de las leyes que le darán vida al Sistema Nacional Anticorrupción. De esos supuestos mínimos debe desprenderse la deliberación técnica y jurídica, abierta y compartida, a la que estamos llamando en este manifiesto.

VII. Conclusión: Sugerencias y Recomendaciones

El Sistema debe considerar la obligación de los servidores públicos de declarar los conflictos de interés, y castigos para quienes incurran en éstos, se contemplan sanciones severas a los servidores públicos y/o particulares que incurran en actos de corrupción, el titular de la SFP será ratificado por el Senado a propuesta del ejecutivo, entre otros. Si bien la propuesta de un Sistema Nacional Anticorrupción representa un importante esfuerzo legislativo para sentar las bases de un proyecto que pretende combatir la corrupción, también hay que reconocer que existe un largo camino por recorrer en el esfuerzo conjunto del gobierno, iniciativa privada y sociedad civil, para erradicar de fondo este mal que se ha infiltrado en todos los ámbitos de la vida pública y de la forma de hacer negocios en México. La corrupción es un tema de "Cultura", de la manera en que opera y se conduce un país y no esperemos que esa cultura se transforme de la noche a la mañana, ya que se requieren cambios estructurales que llevarán tiempo de maduración y consolidación. Para el verdadero funcionamiento del Sistema Nacional

---

17 Reiteramos que si esas leyes no guardan coherencia entre sí, a partir de un conjunto articulado en torno del núcleo duro de una política común, el esfuerzo de creación del Sistema Nacional Anticorrupción puede convertirse en una trampa. El núcleo duro de una política nacional de combate a la corrupción debe estar en la articulación de las normas y de las instituciones destinadas a combatir ese fenómeno, sobre la base de un nuevo sistema de responsabilidades administrativas y penales, con pesos y contrapesos suficientes para evitar la impunidad o el exceso de autoridad.

18 Por otra parte, el Secretariado Técnico del Sistema debe constituirse como una figura central en su operación. Si bien no tendrá facultades ejecutivas-ni debe tenerlas--, dicho secretariado no sólo debe ser el apoyo operativo de la mesa rectora del Sistema sino concebirse como una instancia técnica que produzca la metodología indispensable para medir y dar seguimiento a los fenómenos de corrupción sobre la base de indicadores aceptados y confiables. Esto podría hacerse con un modelo similar al CONEVAL en materia de medición de la pobreza, es decir, con una instancia capaz de proveer la tecnología y las herramientas informáticas que permitan organizar y publicar la información hoy dispersa sobre el tema –la patrimonial, la relativa a los conflictos de interés, las sanciones impuestas a servidores públicos y empresas, los gastos excesivos en publicidad, las desviaciones detectadas por las auditorías, etcétera.

Anticorrupción es necesario que los órganos de gobierno adopten medidas complementarias para robustecer la Reforma Constitucional, ya que del análisis de dicha reforma se desprende, que la misma aborda principalmente, temas que tienen que ver más con mecanismos para la detección y sanción de actos de corrupción y en menor medida, con la disuasión y prevención de los mismos. Cabe precisar que un programa integral de prevención de corrupción debe contemplar una serie de medidas proactivas tendientes a evitar o mitigar riesgos importantes de corrupción, y va más allá de los controles internos ordinarios con que cuentan las entidades; ya que su enfoque se desarrolla con base en esquemas o escenarios de corrupción, posibles e importantes. Un programa anticorrupción, parte de la premisa que muy probablemente los controles internos ordinarios serán vulnerados. La responsabilidad del combate a la corrupción no solo corresponde al gobierno, todo acto de corrupción involucra al menos dos personas.Sobre la base del núcleo duro de la política pública que hemos enunciado, hay al menos tres elementos que no deben obviarse durante la elaboración de esa norma, los cuales se muestran en el cuadro siguiente:

i)	las facultades de investigación de los auditores internos y externos a las que nos referimos antes –tanto en la Secretaría responsable de la materia, como en la Auditoría Superior de la Federación—para identificar redes de corrupción a partir de la evidencia disponible;
ii)	la construcción honesta y eficaz de pesos y contrapesos entre las instituciones y las personas que formarán parte de la mesa rectora del sistema, incluyendo de manera destacada la participación de los ciudadanos; y
iii)	el diseño y la puesta en marcha de un secretariado técnico capaz de obtener y producir información sobre la materia, de emitir informes periódicos que den cuenta de los avances del sistema y de formular las recomendaciones de corrección de procesos e inteligencia institucional que deben ser su producto principal y a las que, obligadamente, tendrían que responder los sujetos obligados. La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción debe desarrollar esos supuestos con el mayor detalle posible, a efecto de garantizar la coordinación eficiente entre las instancias que componen el Sistema y no producir reuniones de coordinación simbólicas sin contenido sustantivo.

Fuente: Elaboración Propia.

En sentido figurado, el término "transparencia" es utilizado para caracterizar una práctica social guiada por la sinceridad y por la perfecta o casi perfecta accesibilidad a toda la información vinculada, y que concierne e interesa a la opinión pública, o a un sector de la misma, o incluso a un solo individuo. O sea, es la preocupación por explicar, por hacer comprender, por reconocer errores o mala praxis, por abrir archivos y apuntes y recuerdos, por describir fielmente hechos y circunstancias.

Bibliografía

- ***Casar, María Amparo***; México, Anatomía de la Corrupción; El Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
- ***Manuel Silva Coache***, [El concepto de transparencia], marzo 4 de 2010. Definición: transparentar, transparente, sitio digital 'Real Academia Española'.
- ***Le clientélisme en question***, "tutorial" propuesto por el periódico le Ravi, junio de 2005.
- ***Comisión de Derechos Humanos de la ONU***. «Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad». Derechos.org. Consultado el 17 de enero de 2016.
- ***Onexy Quintana Martínez***, Corrupción, transparencia y sostenibilidad ambiental. ¿Relación peligrosa o benéfica?, Revista Trimestral Latinoamericana de Desarrollo Sustentable, n° 19, año 2007, vol. 5.
- ***Contreras Salcedo, Jaime*** (2012). «Llega iniciativa de Peña Nieto al Senado». Excélsior. Redacción (2012). «Documento: Pre-dictamen del Senado para crear la Comisión Nacional Anticorrupción».
- ***Torres, Mauricio (2012)***. «Peña Nieto promete un cambio para México y firma compromisos». CNN en Español.

Los recursos públicos: sus vínculos con la transparencia y el sistema nacional anticorrupción

René Mariani Ochoa[1]

Resumen

Las primordiales fuentes de los recursos hacendarios son las contribuciones que pagamos todos sin interesar nuestro status generacional, génesis familiar o profesional, ni en su caso, integración a la sociedad civil o a organizaciones gremiales o empresariales. Los servidores públicos aplican esos recursos públicos, como gasto e inversión, pero sus resultados, efectos y logros, deben ser materia obligatoria de una rendición de cuentas oportuna, accesible y transparente, para que podamos evaluar sus alcances, metas y objetivos que deben estar implícitos en toda acción y decisión gubernamental, evitando así la falsa trinidad de corrupción, impunidad e injusticia.

Palabras claves: Transparencia, recursos públicos, servidores públicos, corrupción y sociedad civil.

I. Introducción

Las fuentes primordiales de los recursos referidos en la Ley de Ingresos de la Federación, LIF, que el Congreso de la Unión determina para cada año fiscal, se identifican con los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y las aportaciones de seguridad social, genéricamente llamadas contribuciones, y que serán aportadas por todos los miembros de la sociedad, acorde a la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM.
El total del monto de la LIF estará en equilibrio con el Presupuesto de Egresos de la Federación, PEF, donde se reflejarán los destinos del gasto público y sus reglas de operación para su inversión.

Si la CPEUM nos marca el deber de contribuir al gasto público, también nos otorga la potestad, con fundamento entre otros preceptos en su artículo 6, desconocer y averiguar en qué y cómo se sufragaron esos dineros ahora ya públicos, así como los resultados que se alcanzaron con dichas transacciones. Con la rendición de cuentas transparente y asequible, obligación de los servidores públicos, sabremos si ellos han utilizado responsablemente los recursos que se les confiaron y si lo han hecho con eficiencia y honestidad. La atención a estas interrogantes, deben atender a un contorno no solo legal, sino ético y moral. Este es el propósito objetivo de esta presentación. Coadyuvar en el uso apropiado de la hacienda pública para la eliminación de opacidades informativas y evaluación de resultados, contribuyendo a la eliminación de ese dúo cancerígeno que tanto nos daña: corrupción e impunidad que adicionado de la iniquidad o injusticia, complementa uno de los principales problemas que enfrentamos.

Al efecto, se muestra al final, una fórmula que concierta factores y acciones para colaborar con el objetivo teórico del Sistema Nacional Anticorrupción.

---

[1] Doctor en Administración Pública. Catedrático en diversas Universidades e Instituciones de educación superior desde 1970. Su último libro es: El Gasto público y su Normatividad, propuestas para su eficiencia. Ex servidor público en el ámbito federal y estatal. En la actualidad, es Investigador- académico en el Instituto de Contaduría Pública de la Universidad Veracruzana.

II.- Los servidores públicos y la ética

En atención a los clásicos de la administración puede afirmarse que los servidores públicos representan al gobierno en acción, por lo que se hace más que conveniente precisar su enunciación formal.

El artículo 108 de la CPEUM, establece que "… *se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y… a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones…" A*firma también que *"… Los ejecutivos de las entidades federativas, los diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y… los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, los integrantes de los Ayuntamientos y Alcaldías, los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, así como los demás servidores públicos locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales… Las Constituciones de las entidades… precisarán… el carácter de servidores públicos…Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública…"* [2] culminando con la obligación de presentar sus correspondientes declaraciones patrimonial y de intereses.

Complementa este entorno, lo dispuesto por la propia CPEUM en sus artículos 74 fracción V, 109 al 114, y en el 134; al igual que por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en particular, en sus divisiones 7 y 8; y por el Código Penal Federal en sus artículos 212 al 227.

En ampliación, se pueden identificar dos grupos tanto en el ámbito federal como estatal: los políticos profesionales o de alto rango, alojados en el Poder Legislativo y en posiciones de alta decisión tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial; y en adición, *los* trabajadores o funcionarios inmersos en las entrañas dela burocracia con sus prácticas habituales, y con quienes la ciudadanía tiene contacto permanente. Con todos ellos tenemos que ver y en ocasiones padecer, como usuarios de los servicios públicos, pero a todos ellos, se les pagan sus salarios y prestaciones, con nuestras contribuciones.

Tanto un grupo como el otro, lo integran hombres públicos cuyo compromiso se ubica en la responsabilidad ética "… *de su conducta y de cada uno de sus actos…* (como) *el mejor de los instrumentos porque conlleva el autocontrol mediante el uso correcto de la razón a partir de la idea de servicio colectivo, elemento imprescindible en los servidores… La ética es el mínimo exigible para asegurar una honestidad y una responsabilidad en el empleo público…"* [3]

A la sociedad civil, a las organizaciones empresariales, a los gremios profesionales y a cualquier ciudadano consciente, nos asiste el derecho y

[2] Diario Oficial de la Federación, 29 de enero del 2016, pp. 103-104

[3]Diego Bautista, Oscar (2011). "Fundamentos éticos para un Buen Gobierno", Colección Cuadernos (#2) de ética para los servidores públicos, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México y Poder Legislativo del Estado de México, Toluca, pp.7-8.

atribución para actuar en la esfera pública porque, parafraseando a Sartre, tenemos el derecho de la voz y de estar transparentemente informados para deliberar y debatir sobre la rendición de cuentas que obligadamente deben de presentar los servidores públicos. La ética debe ser su base permanente para acabar con excesos de autoridad; tráfico de influencias; uso indebido de facultades; cohecho; peculado y enriquecimiento ilícito; todos ellos, actos de corrupción cometidos por la carencia de valores y virtudes que nos llevan a sospechar de las organizaciones gubernamentales y de las instituciones mismas.

En la vida cotidiana, puede emplearse a la moral como equivalente de la ética, sin que ello signifique un inconveniente, pues ambas, acorde a su etimología, provienen del griego *ethos*y y del latín *mos*o *mores "… que significaban… la misma cosa (las costumbres, los caracteres, las maneras de vivir y de actuar), y que los antiguos consideraban mutuamente traducibles…"* [4]

La ética es la escuela de los mejores hábitos pues "… *significa costumbre y, por ello, se ha definido… como la doctrina de las costumbres…"* [5] En un contexto adicional, se afirma que "…*las éticas aplicadas son ya una realidad social irreversible… que dan cuerpo al sueño hegeliano de encarnar la moralidad en las instituciones…"* [6]lo que trascendido a los integrantes de una comunidad, a su ciudadanía y a todo ser humano si es servidor público, puede coadyuvar a la toma de conciencia de esta norma exigible siempre y en todo lugar.

La función pública, natural ámbito y destino de los recursos hacendarios y de los servidores públicos, requiere una yuxtaposición de la moral con la ética. Optar por una u otra, sería una distracción innecesaria. En un extremo, la ética contiene a la moral, al poseer una noción o concepto más extenso.[7]No obstante, si se exigiera una separación entre la ética y la moral, podría expresarse que, la primera sugiere, propone y aconseja; en tanto que la segunda exige, obliga y precisa.

Confirmando la aseveración previa, es conveniente asentar que, acorde con Abbagnano, la ética *"… es la ciencia de la conducta… ciencia del fin al que debe dirigirse la conducta de los hombres y de los medios para lograr tal fin… ciencia del impulso de la conducta humana… con vistas a dirigir o disciplinar la conducta misma…"*[8] Las virtudes éticas señaladas por Aristóteles *"… consisten en el justo medio… entre dos extremos de los cuales uno es vicioso por exceso, el otro por defecto… la fortaleza, la templanza, la liberalidad, la magnanimidad, la humildad, la franqueza y,… la justicia que es la mayor de todas…"* [9]

Las virtudes mencionadas descritas también como valores, cualidades o atributos, debieran manifestarse en toda diligencia, en particular, en las actividades administrativas, porque se pueden lesionar los intereses de los usuarios; máxime si se está ante la gestión de recursos hacendarios, cuyo origen y destino no pertenecen a quien los aplica y dispone, sino que son su responsabilidad.

---

[4] Comte-Sponville, André (2003)."Diccionario filosófico", Editorial Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, p. 205.
[5]Ferrater Mora, José, (2009). "Diccionario de filosofía" Editorial Ariel, S.A , Barcelona, p.1141
[6] Cortina, Adela (2010). "Justicia cordial", Editorial Trotta, S.A., Madrid, p.42.
[7] Consúltese a Comte-Sponville, Abbagnano, Nicola y a Ferrater Mora en sus obras referidas.
[8]Abbagnano, Nicola (1974)." Diccionario de filosofía", Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pp.465-466.
[9] Ibídem: p.474.

Como todo ser humano, el servidor público tiene la urgencia de elegir de entre las opciones que las circunstancias le presentan. Por ello, y siendo la ética, *"… la práctica de reflexionar sobre lo que vamos a hacer y los motivos por los que vamos a hacerlo…"*[10], tienen la necesidad de optar y dar "… *las mejores explicaciones por las que hacemos una cosa en lugar de otra*…"[11], en especial por las características de corrupción, enemigo público número uno[12], en que trabaja.

Varias normas legales fijan para los servidores públicos la obligación de rendir cuentas en tiempo y forma, lo cual según he constatado en varias ocasiones en los tres niveles de gobierno, no es una práctica común; mucho menos, la relación de ida y vuelta que debería de darse entre ellos y la sociedad civil. Por ello, y aunque la autocrítica es una actividad difícil de darse, es un ejercicio que vendría muy bien a todo servidor público y a sus organizaciones políticas o gremiales, en especial, porque sus salarios, insisto en ello, proceden de las contribuciones que todos pagamos.

Un potencial beneficio sería tener cuidado para alcanzar y procurar mejores resultados, dejar el conformismo y la imagen popular del burócrata tradicional, a quien se le atribuye quizá injustamente, mediocridad [13] o en el límite inverso "… *una especie de arrogancia acompañada por una dosis de frialdad-despersonalización- que atenta contra*…"[14]todos los usuarios. El automatismo, el hábito, la repetición de acciones en sus labores, puede llevarlos a una "… *síntesis de todos los renunciamientos… renunciar a pensar. En los rutinarios todo es menor esfuerzo… la educación oficial involucra ese peligro: intenta borrar toda originalidad poniendo iguales prejuicios en cerebros distintos…"* [15] atando la inteligencia al costumbrismo. La mediocridad, además de peligrosa, puede ser contagiosa, y afectar la eficiencia y modernización de sistemas.

Lo expresado es aplicable no sólo a empleados públicos sindicalizados y con atención al público en general; incluyo a los electos por el voto ciudadano, quienes anteponen las consignas del partido político que los postuló a las demandas sociales de quienes sufragaron por ellos. Igualmente, los funcionarios de nivel superior de los Poderes Ejecutivo y Judicial, así como de los Organismos constitucionalmente autónomos, que liviana e impúdicamente dieron a conocer sus salarios y prestaciones[16] con cargo al PEF y cubierto con nuestras contribuciones.

Los servidores públicos tienen, por supuesto, su trabajo en el ámbito público; por lo que a su accionar, le correspondería ser examinado y debatido, en el mismo contorno; sin embargo, atendiendo a sus privilegios y responsabilidades en el manejo de recursos hacendarios que no son suyos, esa situación se rebasa

---

[10] Sabater, Fernando (2012). "Ética de urgencia", Editorial Ariel en colaboración con Editorial Planeta México, D.F. p. 16

[11] Ibídem p.19.

[12] Según expresión de Jim Yong Kim Presidente del Banco Mundial. La Jornada, Corrupción, el azote del mundo en vías de desarrollo: BM, 20 de diciembre de 2013, p.32

[13] Ingenieros, José (2007). "El hombre mediocre", Editorial Porrúa, Décimo octava edición de la Colección "Sepan cuantos…" número 270, México, D.F. que en su obra, define a la mediocridad como "… ausencia de características personales que permitan distinguir al individuo en su sociedad…" p.25

[14]Kraus, Arnoldo, (2013)."Decir adiós, decirse adiós", Random House Mondadori, S.A. de C.V. p.64

[15] Ingenieros, José, óp. cit. pp. 43-44

[16] Véase: Los grandes aguinaldos y bonos de gobierno, en Redacción Sin embargo.com, consultado el 23 de diciembre de 2013

y se traslada a sus actividades privadas, pudiendo verse perturbada su vida íntima. Esta declaración está sustentada en la posesión de atribuciones y consecuente poder para ejercerlas, lo que implicaría acordes obligaciones, en especial por tratarse de caudales que no les pertenecen, que son escasos e insuficientes para atender las demandas sociales.

El estricto apego a la ley, es el ámbito exclusivo del servidor público. Sin embargo, sus decisiones pueden ser matizadas para atenuar los efectos de un posible desvío de recursos o de un abuso de autoridad. Los errores, con recursos propios, podrían disculparse si son cometidos por impericia o novatez, pero no lo es si se trata de bienes ajenos, hacendarios y exiguos. No es aceptable que nadie, se equivoque sabiendo de los potenciales riesgos que pueden ser costosos, máxime si se trata de inversiones que le son ajenas y que conllevarían además la pérdida de oportunidades, tiempo y rezagos en la solución de problemas. Un servidor público debe tener presente que sus yerros, ocasionan daños sustanciales. Precisamente por ello, se le hace responsable de sus decisiones u omisiones, debiendo ser acreedor de las máximas sanciones legales y morales.

Los malos servidores tienen la certidumbre de ser invulnerables, por eso delinquen, lo cual resulta ofensivo para la sociedad civil. Pero lo peor, no es sólo el desvío de recursos, sino la burla a la justicia con la impunidad que sigue a la corrupción. He aquí un problema entre legalidad y ética. Este es el dueto lamentable de vicios y hábitos que más afecta a la sociedad: corrupción e impunidad, que puede transformarse en una infame y falsaria trinidad si se le añade la perversidad. En todo caso, aquí se encuentra un germen perverso, porque la ausencia de castigo, hace que muchos quieran practicar la corrupción, delito que espanta inversiones, reduce la productividad e impide el beneficio social.

III.- La sociedad civil, los recursos públicos, la corrupción y la transparencia

De la transparencia se ha escrito y dicho más, pero, ¿Cuáles son sus implicaciones? ¿Qué significa tratándose de recursos públicos? ¿A la sociedad le es relevante? ¿Cómo deben ser sus cualidades? Pasemos a comentarla.

La transparencia debe conllevar la imagen de nitidez, de claridad, de pureza, de luz, de refulgencia; en consecuencia, de certidumbre, de evidencia, de infalibilidad, de verdad. Lo opuesto, es la penumbra, la duda, la bruma, el enigma, el secreto; en consecuencia, la ambigüedad, la interrogación, la desconfianza, la incertidumbre, la mentira.

En tratándose de recursos públicos, patrimonio común de la sociedad, es un asunto que nos interesa a todos los miembros de la misma; de ahí la atribución de exigir una rendición de cuentas clara, precisa, accesible y oportuna, para evaluar el destino de los mismos, sus beneficios y la consecución de objetivos y metas. La naturaleza humana, decía Maquiavelo, desea y quiere todo. La oportunidad, dice un aforismo, hace al ladrón. No permitamos que la condición frágil de un servidor gubernamental lo haga incurrir en una acción de corrupción, misma que puede tener diversos nombres, apellidos y escenarios tales como: soborno, engaño, abuso, perversión, acoso, extorsión, fraude, chantaje, “*moche*”, malversación, desvío, nepotismo, favores políticos, tráfico de influencias, conflicto de interés y uso indebido de información privilegiada.

La corrupción es una infidelidad, una deslealtad, una traición, una deshonestidad. Es un delito participativo, inducido, propuesto o conjeturado, que afecta al bien común y que se sustenta en la discrecionalidad del decisor. Es una degeneración moral que conlleva alejamiento de la ética, de la legalidad, de la legitimidad y de lo permisible, en la que pueden incurrir no sólo servidores públicos, sino integrantes de la sociedad o de un gremio político, profesional, empresarial e inclusive, eclesiástico. Para evitarla, debemos promover en toda su prolongación y ramificación a la transparencia, aunque con condiciones que le permitan ser efectiva y útil, tales como: accesibilidad, oportunidad, asequibilidad e integralidad, de manera que sirva a cualesquier interesado como termómetro de actuación en el destino de los recursos públicos.

Esta es una oportunidad constitucional [17] que permite exigir el usufructo de información pública a la sociedad civil, cuyos integrantes actúan en el espacio público, o como la denominó Jürgen Habermas[18], en la esfera pública. Este es el campo donde se hace realidad "… *que la discusión sustituya al silencio…"* [19]o donde "… *la noción de ciudadanía cobra un protagonismo especial por razones tanto de la vida cotidiana como filosóficas…"* [20] El empoderamiento de esta esfera pública por la sociedad civil, ha forzado a circunstancias democráticas y obligado a transformar reglas, convenios y estructuras de autoridad, no obstante las obstinaciones tradicionales existentes. La "… *emergencia de una ciudadanía crítica, vigilante y participativa es una buena señal, pero aún débil. La cultura democrática se abre paso con dificultad, porque su expresión y socialización requiere de ciudadanos informados, autoridades cuyas acciones y decisiones se hagan públicas, poderes limitados por la legalidad, respeto a los derechos humanos y libertades públicas…"*[21]

El derecho a la información pública en forma integral, oportuna, asequible y accesible, es el fundamental derecho humano. La información debe considerarse como activo público para evaluar la rendición de cuentas de los servidores públicos. Sólo así, la transparencia será nítida y útil para la sociedad civil. Debemos quitarle el anacrónico oscurantismo autoritario que impide una polémica pública en la que se delibere con pluralismo y tolerancia.

Para ejercer la transparencia a plenitud, debemos tener presentes los requisitos o principios que la CPEUM señala al uso e inversión de los recursos hacendarios, y así exigir su aplicación, evitando discrecionalidades de los servidores públicos que incidan en actos de corrupción[22]. Ellos por la autoridad que ostentan pueden, seleccionar y decidir; por lo que paralelamente, *"… debemos exigirles mucho a las personas que… ejercen y tienen autoridad… les*

[17] Consúltense al respecto los artículos 1, 6, 7, 8, 16, 35, 39 y 41 de la CPEUM, así como sus Leyes reglamentarias.
[18] Ver a Fernández Santillán, Jorge, (2012). "El Despertar de la sociedad civil", Editorial Océano de México, S.A. de C.V., México, D.F., entre sus páginas 15-31.
[19] Ibídem: p.19.
[20] Cortina, Adela, óp. cit. p.55.
[21] Escobedo, Juan Francisco (2011). Biblioteca Básica de Administración Pública # 14, "Transparencia y rendición de cuentas", José Sosa, compilador, Siglo XXI editores, México, D.F., p.169-170. Originalmente, con el título de Información Pública y Cultura Democrática, fue publicado en El derecho de acceso a la información. Visiones desde México y la experiencia comparada, apareciendo como compiladores Ernesto Villanueva e Issa Luna,
[22] En los artículo 113 y 134, se señalan 22 principios o reglas aplicables a la gestión de los recursos públicos.

hemos concedido el poder de hacer cosas que no podemos hacer los demás. Por eso nos indigna cuando una persona que ocupa un puesto destacado actúa de manera nefasta, porque está abusando de nuestra confianza…"[23].

En adición, esos recursos de la hacienda pública son exiguos, y por lo tanto no cubren las demandas comunitarias para remediar sus condiciones precarias. Por lo mismo, su destino debe ser eficaz, honesto y efectivo. Ética y moralmente, es perverso y delictivo que se extravíen o se malgasten.

Tenemos aquí una alternativa de la sociedad civil para que en unión con los medios informativos, llamada esfera pública, pueden explayar sus demandas y poner un alto al enlace de corrupción, impunidad e iniquidad. Recordar que "… *Una sociedad funciona mejor cuando la mayoría de los ciudadanos tienen más razones para cumplir con las leyes que para incumplirlas… cuando los beneficios de cumplir la ley y de mantenerse dentro del orden institucional son evidentes. En cuanto el ciudadano detecta mayores ventajas si actúa fuera de las leyes, la sociedad empieza a desmoronarse*…"[24]. No obstante, la existencia de leyes[25], éstas no son las óptimas para resolver el problema de corrupción e impunidad, según se infiere de los casos múltiples de abusos y desvíos que se han hecho públicos en forma documentada, pero que sin embargo, su difusión y consecuente transparencia, no han hecho posible castigar a los infractores.

IV- Sistema Nacional Anticorrupción

Los reclamos de la sociedad para frenar excesos y desvío de recursos públicos, siempre han existido, pero pocas veces se han atendido. Muchas declaraciones gubernamentales quizá bien intencionadas, han sido muy mal instrumentadas. La historia en la administración pública registra varios ejemplos para paliar los efectos dañinos de la corrupción, evitar la impunidad y acabar con su perversidad. Sin embargo, los resultados son más que decepcionantes según se ha evidenciado con los indicadores emitidos por organizaciones especializadas en la materia, tanto a nivel nacional como internacional, en los últimos años.

Recientemente, la Auditoría Superior de la Federación, ASF, [26] afirmó que la mayoría de las instituciones federales, 290 de los Poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Órganos autónomos constitucionalmente, no cuentan con controles en sus procesos mayormente proclives a acciones de corrupción. Tienen ausencia de capacitación sobre el tema e imperan en el tiempo, sólo iniciativas aisladas y fragmentarias sin supervisión.

A partir del denominado Pacto por México, gracias a los esfuerzos y expresiones de diversas organizaciones civiles, empresariales y profesionales, los legisladores han concretado en la CPEUM y sus leyes reglamentarias, pero varias aún en proceso de elaboración, las normas que integran el llamado Sistema Nacional Anticorrupción.

El SNA está descrito en el artículo 113 constitucional, del que se destaca *"… que es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes*

[23] Sabater, Fernando, óp.cit. p. 25.
[24]Sabater, Fernando (2012). Óp. citada, p.151
[25] René Descartes aseveró: "La multitud de leyes frecuentemente presta excusas a los vicios".
[26] Consúltese su "Estudio sobre las estrategias para enfrentar la corrupción establecidas en las instituciones del sector público federal".

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…"[27] Las bases mínimas a que estará sujeto el SNA, implican la existencia, a nivel federal, de dos Comités: el Comité Coordinador y el de Participación Ciudadana del Sistema. El primero lo integran los titulares de la ASF; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la Secretaría de la Función Pública; del Tribunal de Justicia Administrativa; del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y representantes del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana. Este último Consejo, lo conforman "…*cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción…"*[28]

La fracción III del 113, describe las funciones del Comité Coordinador, resaltando el dispositivo de conexión o vínculo de enlace con las 32 entidades federativas, quienes tienen el deber de repetir este esquema a nivel local. También la definición de *"…políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción…"*[29] que incluyan sistemas de información y de coordinación entre los tres niveles de gobierno, en lo tocante a la fiscalización, gestión y control de los recursos públicos. Elaborará un informe anual con los logros y resultados de sus actividades, pudiendo emitir *recomendaciones no vinculantes a las autoridades,* quienes les enterarán al respecto pero que no están obligadas a acatarlas.

Como puede observarse, los legisladores no ofrecieron respuestas claras a las demandas ciudadanas para erradicar las arbitrariedades en el uso de recursos públicos, el cual debería de ser, como ha quedado dicho, con riguroso sentido ético y escrupulosidad. Quizá si se logre una participación ciudadana en el Comité descrito, pero será mínima y estará sujeta, a no dudar, a acuerdos de las bancadas legislativas, lo cual rehuirá e inhibirá, una integral rendición de cuentas y la transparencia exigida.

A la ASF, se le deberían de otorgar mayores atribuciones para fincar responsabilidades vinculatorias y tener autonomía e independencia de la Cámara de Diputados. A los servidores públicos se les deben exigir hacer públicas no sólo sus declaraciones patrimonial y de intereses, sino también, la de cumplimiento de sus obligaciones hacendarias, dándole seguimiento en el tiempo para tipificar su comportamiento.

Se perdió la oportunidad de suprimir el *fuero constitucional,* grave equivocación o de plano, voluntad para auto cubrirse.

Finalmente, con apoyo en Robert Klitgaard y atendiendo la extensión e influencia que sobre los recursos públicos ejerce la corrupción y sus inseparables impunidad e iniquidad, se hace la siguiente propuesta de fórmula para acabar con ellas:

---

[27] Diario Oficial de la Federación, 29 de enero del 2016, p. 107.
[28] Ibídem, pp. 107-108
[29] Ibíd. pp. 108

Disminuir y restringir:
A= El centralismo o concentración de las decisiones.
B=La discrecionalidad, atropellos y arbitrariedad de servidores públicos.
C= La tramitología múltiple, compleja e intrincada.
D= La interpretación legal distorsionada o deformada.
E= Laimpunidad, la injusticia y los privilegios.
O sea, limitar o confinar A+B+C+D+E, lo cual sería igual a M

En complemento, **atender precisamente:**
R= Lo dispuesto en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003); en la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA (1996) y la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (1997).

Ampliar y extender:
Z= Una transparencia exhaustiva y sistémica, además de oportuna, accesible, asequible e integral.
Y=Una rendición de cuentas oportuna, periódica, armonizada e integral, para corroborar que el gasto público sí atiende a las reglas y principios delos artículos 113 y 134 constitucionales.
X= Reglas claras, trámites definidos y procedimientos precisos.
W= Imposición ejemplar de sanciones y confiscación de bienes incautados.
V= Impulso de valores éticos en todos los niveles de educación, desde primaria.
U= Fiscalización objetiva, real e integral a partidos políticos y gremios sindicales.
T= Independencia y autonomía presupuestal de la Auditoria Superior de la Federación (ASF)
S= Apertura al secreto bancario, fiduciario y fiscal.
O sea aumentar y desarrollar: Z+Y+X+W+V+U+T+S+R lo cual sería igual a O

Quedando: M + O = < CORRUPCIÓN

V. Conclusiones

Todo servidor público tiene la responsabilidad de acatar la normatividad aplicable a los recursos hacendarios que administra; sin embargo, se propician actos no éticos e inmorales, al amparo de ambiguos y en ocasiones discordantes señalamientos normativos.

Por la escasez de recursos y las necesidades sociales que se demandan en la esfera pública, se exige una rendición de cuentas y una transparencia plena, oportuna, accesible y asequible, para conocer la consecución de objetivos y metas de aquellos servidores públicos, quienes teniendo pleno poder de decisión, conllevan la consecuente obligación de informar.

La transparencia, debe atender al principio de máxima publicidad para proponer confianza, certeza y convicción; incrementar la participación ciudadana; percatarse de la gestión pública; impedir opacidades y corrupción, así como discrecionalidades y abusos en el quehacer público; y quizá, para que no queden cabos sueltos ni amarrados por la fuerza. La transparencia debe ser una política

de estado que se considere como el primordial derecho humano y sirva de antídoto contra la corrupción y la impunidad.

El SNA, como está, es muestra evidente de que los legisladores carecieron de voluntad para invertir la realidad. Ojalá que no haya sido por los privilegios que sus partidos políticos poseen o por no perder sus escudos de privilegios. Les faltó definir castigos y penas severas que sirvieran de ejemplo a los corruptos y los conminara a no delinquir.

Bibliografía

- Abbagnano, N. (1974). *Diccionario de filosofía*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.
- ASF (2016). *Estudio sobre las estrategias para enfrentar la corrupción establecidas en las instituciones del sector público federal*. México, D.F.
- Comte-Sponville, A. (2003). *Diccionario filosófico*, Editorial Paidós Ibérica, S. A., Barcelona.
- Cortina, Adela (2010). *Justicia cordial*, Editorial Trotta, S. A., Madrid.
- Diario Oficial de la Federación del 29 de enero del 2016.
- Diego Bautista, O. (2011). *Fundamentos éticos para un Buen Gobierno,* Colección Cuadernos (#2) de ética para los servidores públicos, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México y Poder Legislativo del Estado de México, Toluca.
- Escobedo, J.F. (2011). *Biblioteca Básica de Administración Pública # 14, Transparencia y rendición de cuentas*, José Sosa, compilador, Siglo XXI editores, México, D.F.
- Fernández, J. (2012). *El despertar de la sociedad civil*, Editorial Océano de México, S.A. de C. V., México, D.F.
- Ferrater,J. (2009). *Diccionario de filosofía*, Editorial Ariel, S.A, Barcelona.
- Ingenieros, J. (2007). *El hombre mediocre*, Editorial Porrúa, Décimo octava edición de la Colección “Sepan cuantos…” número 270, México, D.F.
- Kraus A. (2013). “*Decir adiós, decirse adiós”,*Random House Mondadori, S.A. de C.V., México, D.F
- La Jornada, *Corrupción, el azote del mundo en vías de desarrollo*: BM, 20 de diciembre de 2013, p.32
- Redacción Sin embargo.com, *Los grandes aguinaldos y bonos de gobierno*, consultado el 23 de diciembre de 2013
- Sabater, Fernando (2012). *Ética de urgencia*, Editorial Ariel en colaboración con Editorial Planeta México, D.F.

Algunas reflexiones en torno al Sistema Nacional Anticorrupción

Dr. Manlio Fabio Casarín León[1]

I. Introducción.

El 27 de mayo de 2015 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas constitucionales que instituyen en nuestro país el Sistema Nacional Anticorrupción. Se trata a mi juicio de un tema relevante pos dos motivos fundamentales: por un lado, la necesidad de fortalecer el marco jurídico para el combate efectivo de este grave flagelo social, que ha generado un índice alarmante de impunidad en la esfera de los tres niveles de gobierno; y por el otro, que los cambios constitucionales realizados y la legislación secundaria derivada de los mismos (en este momento a punto de ser aprobada), requieren materializarse a partir del paradigma del Estado constitucional y democrático de derecho para que alcancen un grado aceptable de efectividad.

Me propongo en el presente trabajo, realizar de manera muy breve un análisis crítico y propositivo a las modificaciones constitucionales referidas, así como a algunos de los proyectos de legislación secundaria que hoy en día se discuten al seno del Congreso de la Unión, básicamente a partir de considerar como factores esenciales en el diseño normativo institucional que pretende hacerle frente a la corrupción gubernamental: a) los órganos y agentes públicos susceptibles de ser investigados y, en su caso, sancionados por prácticas corruptas; b) el papel de los órganos internos de control de las entidades públicas en la prevención y combate efectivo de la corrupción, c) los órganos y procedimientos en materia sancionatoria, como es el caso de la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada Anticorrupción y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y d) los problemas derivados de la armonización de la reforma anticorrupción en las entidades federativas.

Como hipótesis de trabajo sostengo que se trata de una reforma con claroscuros, misma que requiere replantear desde la propia Constitución un modelo de combate a la corrupción acorde con las exigencias de un verdadero Estado democrático, que privilegie en todo momento la tutela efectiva de los derechos fundamentales a partir del ejercicio transparente, honesto, responsable y efectivo de los funcionarios, servidores y empleados públicos.

II. El sistema nacional anticorrupción: antecedentes, contenido, alcances y compatibilidad con el paradigma de Estado constitucional y democrático de derecho.

Durante las últimas décadas, nuestro país ha incrementado de manera preocupante los niveles de corrupción e impunidad en los tres ámbitos de gobierno. Tan solo por citar algunos datos, *Transparencia Internacional* ubicó en el año 2014 a México en el lugar 103 de 175 países estudiados a nivel global, con

[1] Doctor en Derecho Público. Catedrático de la Facultad de Derecho e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana

una calificación de 35 puntos;[2] asimismo, dentro de la lista de las 34 naciones pertenecientes a la OCDE se encuentra ubicado en el último sitio.[3]

Ante dicho panorama, en la campaña presidencial de 2012 Enrique Peña Nieto propuso la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción como órgano constitucional autónomo, el cual tendría como finalidad prevenir, investigar y sancionar actos de corrupción en materia administrativa de los servidores públicos y particulares, comprendiendo en estos últimos tanto a las personas físicas como morales, además de contar con atribuciones para atraer casos de corrupción de instancias de gobierno estatal y municipal. Como resultado de lo anterior, desaparecería la Secretaría de la Función Pública.[4]

Sin embargo, el 3 de febrero de 2015 el titular del poder ejecutivo federal resucita a la referida Secretaría nombrando a un nuevo titular, tras revelarse escándalos de corrupción que involucraban a la pareja presidencial y a algunos integrantes de su gabinete. La instrucción precisa a quien iniciaba funciones al frente de la referida Secretaría era la implementación de acciones ejecutivas para prevenir la corrupción y evitar los conflictos de intereses por parte de los funcionarios y servidores públicos.

Desde ese momento, avanzarían en las instancias legislativas federales los proyectos e iniciativas de reformas constitucionales que le darían vida al denominado Sistema Nacional Anticorrupción, el cual se aprueba y nace formalmente mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de mayo de 2015, comprendiendo la modificación de 14 artículos de la Constitución General de la República.[5]

El Sistema Nacional Anticorrupción se encuentra definido en el artículo 113 Constitucional como “la 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”; funcionará a través de un Comité Coordinador integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, de la Secretaría de la Función Pública, así como por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.[6]

Dentro de los aspectos más importantes de la referida reforma destacan los siguientes:

- Se amplían las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, al

---

[2] Véase: *http://www.transparency.org/cpi2014/results [25-04-16].*

[3] Véase: *http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2016/01/tabla_sintetica_ipc-2015.pdf [25-04-16] y http://www.animalpolitico.com/2016/01/mexico-el-mas-corrupto-de-los-34-miembros-de-la-ocde-indice-de-percepcion-de-la-corrupcion [25-04-16].*

[4] La iniciativa de reforma constitucional fue presentada con fecha 15 de noviembre de 2012 por conducto de senadores integrantes de las fracciones parlamentarias del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista. Véase: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Dictamen_Anticorrupcion.pdf *[25-04-16].*

[5] Véase: *http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015 [25-04-16].*

[6] Este último órgano se integrará por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley.

eliminarse el principio de anualidad y poder fiscalizar fondos y fideicomisos (públicos y privados que manejen recursos federales) en tiempo real, así como los recursos transferidos a los estados, municipios y ciudad de México -incluyendo sus demarcaciones territoriales (alcaldías)- a través de las participaciones federales.

- Se crea la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción para conocer de hechos presuntamente constitutivos de delito en la materia.
- Se transforma el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con facultades para sancionar faltas administrativas graves.[7]
- Se establece un procedimiento de extinción de dominio en casos de enriquecimiento ilícito.
- Se obliga a los servidores públicos a presentar sus declaraciones patrimonial y de conflicto de intereses bajo protesta de decir verdad.
- Se amplía de tres a siete años el plazo de prescripción para faltas administrativas graves.
- Se prevé la imposición de sanciones a particulares vinculados con actos de corrupción, inhabilitándolos –incluso- para participar en adquisiciones y obligándolos a reparar los daños al erario, si fuere el caso.
- Se establece la intervención del Senado en la ratificación del nombramiento del Secretario de la Función Pública, realizado por el Presidente de la República.
- Se establece la designación por parte de la Cámara de Diputados, de los titulares de los órganos internos de control de los Órganos Constitucionales Autónomos.
- Se faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que establezcan las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, así como la de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.[8]
- Se instruye a los estados para crear sistemas locales anticorrupción.[9]

Ahora bien, por cuanto hace al proceso de discusión de la legislación secundaria que en este momento se lleva a cabo en el Senado, existen importantes voces por parte de organizaciones de la sociedad civil que advierten de los posibles riesgos de aprobar leyes que tornarían ineficaz el

[7] El artículo 109 Constitucional establece en su fracción III, que las faltas administrativas graves serán investigadas y substanciadas por la Auditoría Superior de la Federación y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente. Las demás faltas y sanciones administrativas serán conocidas y resueltas por los órganos internos de control.

[8] Es importante mencionar que el poder legislativo federal tendrá un año, contado a partir de la entrada en vigor del decreto de reforma constitucional, para aprobar las leyes generales así como las reformas a la legislación secundaria, como es el caso de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, Código Penal Federal, Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Ley General de Contabilidad Gubernamental, Ley de Coordinación Fiscal y Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, entre otras.

[9] El Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados, incluyendo la de la Ciudad de México, deberán expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales.

sistema nacional anticorrupción, si no se toman en cuenta aspectos muy puntuales que le proporcionen congruencia y consistencia.

Tan solo en las mesas de discusión donde se analizan los documentos de trabajo preliminares, existen evidencias de que el modelo de combate a la corrupción en nuestro país nacería viciado de origen por los siguientes aspectos:

a) Porque se propone otorgar mayores facultades a los órganos internos de control, mismos que en su diseño actual han sido parte del problema y no de la solución.
b) Porque la investigación de los casos y las redes de corrupción se asume como una asunto exclusivo del derecho penal y se omite contar con oficinas especializadas en la materia, integradas por profesionales calificados que prevengan eficazmente la práctica de conductas corruptas.
c) Porque a pesar de las nuevas facultades otorgadas por la reforma constitucional a la Auditoría Superior de Fiscalización (ASF), se mantiene el procedimiento vigente según el cual, en caso de que durante el proceso de fiscalización se encuentren posibles hechos de corrupción, serán remitidos nuevamente a la Secretaría de la Función Pública.
d) Porque se diluyen las facultades del transformado Tribunal Federal de Justicia Administrativa, proponiéndose que sean las salas regionales de dicho tribunal las que emitan resoluciones sobre los casos graves de corrupción, mientras que la sala especializada en la materia sólo se ocuparía de los recursos de revisión.
e) Porque no existe un replanteamiento de fondo sobre los procedimientos que seguiría el Tribunal para juzgar los expedientes sobre casos graves de corrupción, sino la prevalencia de los actuales y el añadido de nuevos recursos de revisión que, en lugar de agilizar, demorarían aún más la impartición de justicia.
f) Porque no se establecen criterios para la selección y la profesionalización de los magistrados que integrarán la nueva sala del Tribunal de Justicia Administrativa, a pesar de tratarse de una materia cuya novedad exigirá conocimientos especializados.
g) Porque no hay una propuesta concreta de reformas tanto al contenido como a los procedimientos en materia penal, no obstante que se considera a la nueva Fiscalía Especializada en Materia de Delitos de Corrupción como parte integrante del Sistema.
h) Porque la organización del propio sistema anticorrupción se diluye en una mesa de coordinación que solamente se reuniría periódicamente para intercambiar información, atentando contra el espíritu de la reforma constitucional en el sentido de conjuntar y fortalecer los esfuerzos institucionales para actuar en contra de las causas que propician la corrupción.
i) Porque el sistema carecería del apoyo de un secretariado ejecutivo, profesional y técnicamente calificado para diseñar la metodología necesaria para medir el fenómeno de la corrupción, y
j) Porque el comité de participación ciudadana ordenado por la reforma constitucional quedaría prácticamente al margen de las decisiones tomadas en

el sistema anticorrupción para cumplir, en el mejor de los casos, un papel testimonial y discreto.[10]

Una vez que hemos abordado de manera muy general los principales contenidos de la reforma constitucional, así como las objeciones que se están presentando actualmente en el ámbito de la discusión legislativa para materializar el Sistema Nacional Anticorrupción, me referiré a algunos aspectos que a mi juicio se requieren revisar para lograr un adecuado diseño normativo-institucional del Estado mexicano, capaz de ofrecer soluciones efectivas para la prevención y combate a este grave fenómeno.

En principio, considero que el modelo de combate a la corrupción en México no puede estar separado de un replanteamiento profundo al Título Cuarto de la Constitución General de la República en materia de responsabilidades de los servidores públicos, así como de la incorporación en el texto supremo de principios relacionados con el ejercicio de la función pública en el Estado democrático, como es el caso del derecho fundamental a una buena administración y la prohibición de la arbitrariedad e indefensión a cargo de los poderes públicos en favor de todos los gobernados.

Por cuanto hace a los órganos y agentes públicos susceptibles de ser investigados y, en su caso, sancionados por prácticas de corrupción, se torna imprescindible incorporar al titular del ejecutivo federal como sujeto de responsabilidades políticas, penales y administrativas, más allá de la actual regulación constitucional que únicamente lo sujeta a responsabilidad por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Lo anterior, no solamente tiene sustento atendiendo a la esencia del Estado democrático en donde debe existir la sujeción plena de todos los poderes públicos a la Constitución y al derecho, en términos generales, sino que acabaría con prácticas inaceptables llevadas a cabo por algunos órganos judiciales al declarar en asuntos –sobre todo de naturaleza electoral-, la responsabilidad del Presidente de la República pero sin la posibilidad de aplicarle sanción alguna por la limitante constitucional anteriormente referida.

De la misma forma, el Congreso de la Unión como órgano legislativo federal y sus integrantes en lo particular (diputados y senadores), deben ser sujetos de responsabilidades públicas efectivas, en virtud de que actualmente se consideran la parte del Estado que actúa con mayores grados de opacidad, sin rendición de cuentas y en algunos casos violentando impunemente la Constitución por acción y omisiones graves.[11]A este respecto, sería importante acotar el fuero de los legisladores, así como la inmunidad procesal de los demás funcionarios y servidores públicos.

Haciendo referencia al papel de los órganos internos de control de las dependencias y entidades públicas en la prevención y combate a la corrupción,

[10] Véase el documento “Así No” de la Red por la Rendición de Cuentas, disponible en: http://rendiciondecuentas.org.mx/asi-no *[25-04-16].*

[11] Véase por ejemplo, la nota “Hay opacidad en el Congreso: ASF” elaborada por Suzzete Alcántara y Alberto Morales, publicada en el Periódico *El Universal* con fecha 18 de febrero de 2016, disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/02/18/hay-opacidad-en-el-congreso-asf *[25-04-16].*

debo destacar que la reforma no garantiza independencia, imparcialidad e idoneidad de sus titulares, no solo dentro del ámbito de la administración pública sino también en el caso de los órganos constitucionales autónomos, quienes sufren una intromisión indebida por parte de la Cámara de Diputados al nombrar al encargado de esta delicada y sensible área con los graves riesgos que conlleva su politización, afectándose la posición institucional de dichos entes públicos.

El mismo caso podríamos referir del Secretario de la Función Pública, quien a partir de la reforma será nombrado por el Ejecutivo federal con ratificación del Senado, lo que contribuye al desfiguramiento del sistema presidencial mexicano haciéndolo disfuncional por el hecho de que no garantiza su imparcialidad e independencia para investigar y sancionar actos de corrupción, al encontrarse subordinado jerárquicamente al Presidente; además de que no se observa un elemento de acotación del poder presidencial sólido y consistente, como sería el matiz parlamentario de la aprobación por parte del Congreso de la Unión de todos sus Secretarios de Estado o la instauración del Jefe de Gabinete para fortalecer la interlocución y el control entre ambos poderes en aras de fortalecer la gobernabilidad democrática.

Tratándose de los órganos y procedimientos contemplados en la reforma constitucional para investigar y sancionar actos de corrupción, tenemos que su diseño y atribuciones siguen siendo limitados. Por cuanto hace a la Auditoría Superior de la Federación resulta imprescindible otorgarle el rango de órgano constitucional autónomo, con amplias facultades de investigación pero también de sanción en el ámbito administrativo, incluso con la posibilidad de ejercer la acción penal pública ante órganos judiciales, tratándose de la comisión de delitos relacionados con la corrupción de funcionarios y servidores públicos. En este punto, sería deseable que la ley incorpore las figuras del fraude a la ley, abuso del derecho y desvío de poder, como prácticas ilícitas que actualmente utilizan algunos funcionarios y servidores públicos, mismas que son encubiertas en la legalidad formal.

Por cuanto hace a la transformación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no obstante que contempla la creación de una sala especializada en materia de corrupción sigue siendo un órgano adscrito a la esfera formal del poder ejecutivo, cuyas resoluciones son revisables por los tribunales del poder judicial de la federación.

Además de lo anterior, este importante órgano jurisdiccional debería conocer de las sanciones administrativas impuestas por la Auditoría Superior de la Federación (diseñada con autonomía constitucional) y no sancionar las faltas graves en vía de procedimiento administrativo, lo que trae consecuencias negativas en temas relacionados con el acceso a la jurisdicción, debido proceso y tutela judicial efectiva.

Tratándose de la creación de la Fiscalía Especializada Anticorrupción, tenemos que presenta una serie de implicaciones relacionadas con las garantías normativo-institucionales que le permitan actuar con total independencia y autonomía, sobre todo si pensamos que jerárquicamente se subordina al titular de la Fiscalía General de la República (que ahora es órgano constitucional autónomo) pero lo designa el Senado, además de la idoneidad de la persona que ocuparía

ese importante y delicado cargo que por cierto todavía no ha sido cubierto por parte de la Cámara Alta.

Finalmente, tenemos el problema de la armonización legislativa del Sistema Nacional Anticorrupción en las entidades federativas a partir de la expedición de las Leyes Generales por parte del Congreso de la Unión. Al respecto, si bien es cierto que los artículos transitorios de la reforma constitucional otorgan un plazo definido para que los estados de la república realicen este importante ejercicio normativo, lo cierto es que derivado de las experiencias vividas en los últimos años en materias como el nuevo sistema de justicia penal, la reforma electoral y la reforma educativa, por citan tan solo algunas de ellas, no existe sanción o consecuencia jurídica ante el incumplimiento de los referidos plazos, por lo que resulta pertinente insistir en la necesidad de incorporar en el ordenamiento jurídico mexicano la acción por omisión legislativa, a efecto de que la Suprema Corte de Justicia vincule a las entidades federativas para que cumplan en tiempo y forma con las exigencias del poder revisor de la constitución relacionadas con la armonización legislativa, de tal suerte que los sistemas nacional y locales de combate a la corrupción se puedan coordinar adecuadamente y puedan actuar con mayor grado de eficacia en esta importante tarea.

III. Conclusión

Haciendo una valoración global del estado que guarda la reforma constitucional anticorrupción y retomando las ideas expuestas en la parte introductoria del presente trabajo, estimo que se trata de avances limitados; sobre todo porque el combate efectivo a este cáncer social tiene que partir de un diseño normativo-institucional del Estado mexicano estructural, acorde con las exigencias de un verdadero Estado constitucional y democrático de derecho, no solo por cuanto hace a la sumisión de la totalidad del poder público al ordenamiento jurídico, sino también en lo que respecta a la tarea de concretar -por parte de este último- todos los valores y principios consagrados en la Constitución, en particular la garantía y respeto de los derechos humanos, la cláusula del Estado social y democrático y la recuperación de toda la axiología atribuible al ejercicio de la función pública, buscando en todo momento que el acceso al empleo público sea un proceso que garantice no solo el profesionalismo y competencia de los sujetos, sino ante todo su idoneidad para actuar con transparencia y honestidad en nombre de la autoridad estatal.

El Sistema Nacional Anticorrupción: realidad o ficción en México

M.C.A Patricia Adriana Hernández Ortega[1]
M.C.A. Eva Leticia Amezcua García[2]

Resumen

En México, desde hace ya varios años se vive una gravísima situación con respecto a la corrupción el cual ha sido tema imperante entre los actores de nuestras esferas políticas; a pesar que la tendencia actual sea la toma colegiada de decisiones, al considerarla democrática en la conformación de nuevos organismos tal cual se declara en el Derecho Administrativo dentro del premisa: “la función crea al órgano”; sin embargo no deja de causar un gran desconcierto entre la población la creación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) bajo la premisa de ser un esfuerzo legislativo extraordinario para sentar las bases de un cambio dentro del sector público logrando así prevenir, detectar y sancionar la corrupción; siendo a su vez éstas las bases para asentar las leyes secundarias que dotarán de atribuciones al sistema garantizando su correcto funcionamiento; resaltando que la corrupción vulnera el interés público y trastoca el régimen de responsabilidades que establece la Constitución y la legislación para el gobierno y sus servidores. De no ser así solo causará rechazo, molestia, incredibilidad y decepción entre la ciudadanía.

Palabras clave: corrupción, transparencia, responsabilidad administrativa, participación ciudadana, sanciones.

I. Introducción

El complejo fenómeno de la Corrupción demanda una respuesta integral que permita enfrentarlo con eficacia. Debido a lo cual se ha desprendido la creación de un nuevo Sistema de Estado, que haga viable el funcionamiento adecuado del sistema democrático mexicano.

El Sistema Nacional Anticorrupción que se propone está sustentado en la armonización y coordinación de cuatro órganos base, con funciones independientes, pero complementarias: Un Tribunal de Cuentas, Una Fiscalía Anticorrupción, Una Secretaría de la Función Pública reformada, Una Auditoría Superior de la Federación reformada.

Teniendo como facultad la regulación administrativa para prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción y así lograr un México honesto, justo y democrático.

Sin embargo el combate a la corrupción no hace falta enfrentarlo con nuevas leyes e instrumentos jurídicos, administrativos y penales; sino con un cambio de actitud en el ejercicio de la administración pública así como de la cultura ciudadana; planteando como pilar el no permitir actos de corrupción.

[1] Maestra en Ciencias Administrativas. Docente en la Universidad Veracruzana
[2] Maestra en Ciencias Administrativas. Docente en la Universidad Veracruzana

II. La razón de crear un sólido Sistema Nacional Anticorrupción

El combate a la corrupción en México ha sido un tema constante en los últimos años sin embargo actualmente con el uso de las TIC's[3]; se ha hecho público manifestándose y traduciéndose en onerosos endeudamientos de los estados y municipios, además de corroborar prácticas desleales en forma de licitaciones arregladas, concesiones pactadas, aduanas ineficientes y sobre todo un conjunto de leyes anticorrupción las cuales solo han causado un profundo agravio social.

Por ende la sociedad demanda a las fuerzas políticas representantes en el Congreso de la Unión la creación de una legislación sobre transparencia y rendición de cuentas para determinar la fragilidad del Estado de Derecho y combatir la corrupción que se da en las tres órdenes de gobierno pero sobre todo contrarrestar a la impunidad que impera e impide castigar a los corruptos.

En el Índice de Percepción de la Corrupción 2015 elaborado año tras año por Transparencia Internacional y Transparencia Mexicana, México obtuvo una puntuación de 35 sobre 100; la escala va de cero (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de bajos niveles de corrupción) y se ubicó en la posición 34 de 34 en comparación con los países de la OCDE[4].

Al comparar a México con bloques regionales, políticos y económicos de los que forma parte, como el G20[5] ; México obtuvo una puntuación de 35, que lo ubica en una posición 17 de 19.

A pesar de que en 2014 y en 2015, el Congreso de la Unión aprobó las reformas constitucionales que crearon los Sistemas Nacionales de Transparencia y Anticorrupción –lo que podría haber contribuido a una mejor evaluación internacional– una serie de escándalos en la opinión pública como Ayotzinapa, la llamada "Casa Blanca", Oceanografía, OHL, acusaciones contra los ex-gobernadores de Aguascalientes, Coahuila, Guerrero, Nuevo León, Sonora, Tabasco, entre otros, hicieron imposible que dichos cambios institucionales tuvieran un efecto positivo en el Índice de Percepción de la Corrupción.

Transparencia Mexicana considera que sólo un cambio radical en la estrategia anticorrupción, permitirá que México abandone la posición de estancamiento en la que se ha mantenido por casi una década

Por lo anterior México se ve en la necesidad de contar con un sólido Sistema Nacional Anticorrupción el cual logre coordinar y homologar las acciones y políticas en la prevención, detección y sanción de actos de corrupción.

III. El nuevo Sistema Nacional Anticorrupción

El veintisiete de mayo del año dos mil quince, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción; reformando el artículo 113 donde se establece tácitamente que:

[3] Tecnologías de la información y comunicación
[4] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
[5] Grupo de los 20 países en desarrollo del que México forma parte desde el 10 de septiembre de 2003

"Artículo 113[6]. El Sistema Nacional Anticorrupción es la 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. Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:"

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; 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 organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de participación ciudadana;

II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y

III. Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley:

   a) El establecimiento de mecanismos de coordinación con los sistemas locales;

   b) El diseño y promoción de políticas integrales en materia de fiscalización y control de recursos públicos, de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, en especial sobre las causas que los generan;

   c) 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;

   d) 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;

   e) 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.

Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno.

Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas. 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.

[6] http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015, consultado 12/04/2016

Con información de la Cámara de Diputados, la revista expansión[7] destaca 14 puntos clave del Sistema Nacional Anticorrupción:

1. Los servidores públicos estarán obligados a presentar su declaración patrimonial y conflicto de interés.
2. El titular de la Secretaría de la Función Pública será propuesto por el Ejecutivo pero deberá ser ratificado por el Senado, con el fin de garantizar imparcialidad en su trabajo.
3. El plazo para la prescripción de sanciones administrativas graves se amplía de 3 a 7 años.
4. La Auditoria Superior de la Federación (ASF) tendrá más facultades como realizar auditorías en tiempo real y fiscalizar los recursos federales destinados a estados y municipios y ejercidos por fideicomisos, fondos y mandatos, públicos y privados.
5. Se crea un nuevo esquema para fincar responsabilidades a servidores públicos y, en su caso particulares que cometan faltas administrativas.
6. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transforma en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con facultades para sancionar a los servidores públicos federales por faltas administrativas graves.
7. Los estados deben crear sistemas locales anticorrupción.
8. Se crea un Comité Coordinador entre las diversas instancias involucradas a nivel federal, estatal y municipal.
9. Estará integrado por los titulares de la Auditoria Superior de la Federación (ASF), de la fiscalía contra el combate a la corrupción, la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, el magistrado presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el comisionado presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana.
10. Las facultades del Comité son: diseñar y promover políticas para fiscalizar y controlar recursos públicos y disuadir faltas administrativas y hechos de corrupción, con especial atención a las causas que los generan.
11. Anualmente el Comité presentará un informe sobre sus avances y la aplicación de políticas y programas. Emitirá recomendaciones a las autoridades con el objeto de que adopten medidas institucionales dirigidas al fortalecimiento para la prevención de la corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno. Las autoridades destinatarias de las recomendaciones informarán al Comité sobre la atención que brinden a las mismas.
12. Se contempla un esquema preventivo para que las autoridades competentes cierren cualquier espacio a la discrecionalidad y al abuso de la autoridad, corrigiendo los procedimientos y los entornos donde la corrupción haya sido observada de manera sistemática.

[7] http://expansion.mx/economia/2015/02/26/12-claves-del-sistema-nacional-anticorrupcion, consultado 14/04/2016

13. Propone la creación de un Comité de Participación Ciudadana integrado por 5 ciudadanos destacados por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción.
14. Se faculta al Congreso para expedir la Ley general que establezca las bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción. El Legislativo tendrá un año, a partir de la entrada en vigor del decreto, para aprobar las leyes generales, así como las reformas a la legislación, Además, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Sin embargo antes de valorar si el sistema funciona o no; deja mucho que desear las declaraciones del Auditor Superior de la Federación, Contador Público Juan Manuel Portal Martínez., electo también presidente de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores[8] (OLACEFS) por unanimidad el 25 de noviembre en la ciudad de Santiago Querétaro, México.

"Existen momentos en la vida pública en lo que todos los factores y las voluntades parecen coincidir en el tiempo para alcanzar los acuerdos necesarios que permiten un cambio cualitativo en la gestión gubernamental y por ende, en la relación entre el Estado y los Ciudadanos: tal es el momento respecto a la integración de un Sistema Nacional Anticorrupción; los efectos destructivos de la corrupción no son necesariamente visibles a corto plazo; sin embargo se convierten en costos diferidos que se acumulan y generan situaciones gravosas para todos; esta iniciativa nace con buenos augurios, representados por la adhesión prácticamente total que ha despertado entre las distintas fuerzas políticas, organizaciones no gubernamentales, analistas, académicos y generadores de opinión".

Pero casi seis meses después el Auditor Superior, alerta del peligro para que se cumpla con su cometido al declarar[9] "No se trata de adoptar una actitud catastrófica que acabe por paralizar cualquier iniciativa o espontaneidad, sino de poner los pies en la tierra" ya que "En primer lugar si asumimos que el Sistema se basa en elementos técnicos para alcanzar sus metas, debemos estar especialmente alertas a cualquier intento de politizar su funcionamiento; un segundo factor a tomar en cuenta está representado por la participación ciudadana al Sistema. La intervención de distintos sectores sociales y grupos organizados en la lucha anticorrupción podría burocratizarse o verse inmersa en incentivos que son los que originalmente, se está luchando por evitar; en tercera instancia, es preciso hacer una distinción entre someter al Sistema a evaluaciones para mejorarlo y convertirlo en foro enfocado a cuestionar a las instituciones encargadas de administrarlo; finalmente, hay que tener mucha cautela respecto a atribuir en exclusiva la corrupción y su solución al ámbito gubernamental"

Con las anteriores declaraciones por parte Auditor Superior de la Federación se abre un abismo entre lo que realmente va a hacer, evitar y solucionar el Sistema Nacional Anticorrupción y lo que se ha anunciado con

[8] olacefs.com/presidencia; consultado 04/04/2016
[9] Riesgos en el horizonte, La Voz de Michoacán, 12 de noviembre de 2015,p.22. consultado 04/04/2016

incrédulo jubileo cuando se dice: representa un extraordinario avance; un enorme esfuerzo legislativo que sienta las bases; un cambio paradigmático de todas las instancias para prevenir, detectar y sancionar la corrupción; siendo la iniciativa más importante en el ámbito de la auditoria gubernamental en México; por lo que cabe hacer la siguiente la reflexión: Realmente cumplirá sus objetivos el Sistema Nacional Anticorrupción en México o será otro espejismo finalmente corrompido.

Sobre todo cuando se maneja la enorme contribución que tendría el comité de participación ciudadana para hacer realidad dichos objetivos propuestos; y al mismo tiempo se advierte que su participación podría constituir un riesgo, que la Auditoria Superior de la Federación no está dispuesta a que se le cuestione argumentando que los cuestionadores carecen de la información y solidez técnica; sin embargo la misma Auditoria no ha resulto si los ciudadanos deben contar con conocimientos en auditoría, administración, contaduría, presupuestos, entre otros; para llevar a cabo su función o no; y evidentemente el Auditor Superior ha tomado partido al afirmar que deben contar con la solidez técnica, pero ¿A qué solidez técnica se refiere?

IV. Desconfianza y credibilidad en el sistema nacional anticorrupción.

Manifestado por una gran mayoría de servidores públicos en el desempeño de sus funciones dentro del sector gubernamental, es que hoy en día la sociedad ha perdido la confianza tanto en las instituciones como en las personas que las representan; está harta de toda esta serie de atropellos cometidos en contra de la nación, se siente traicionada, agraviada, frustrada, molesta porque sus demandas y necesidades no han sido satisfechas; porque se da cuenta de que éstas se ubican en el último lugar de las prioridades a atender por parte del gobierno.

Funcionarios van y vienen con las distintas administraciones, pero desafortunadamente no se percibe un cambio en la actitud, en los valores y en el proceder de quienes dirigen los asuntos públicos del país.

Y peor aún, que con toda esta situación se ha venido gestando una mala imagen de nuestro país hacia el exterior, lo que ocasiona que otras naciones no nos vean con buenos ojos y tengan cierto grado de desconfianza, y que por ello algunas inversiones productivas y de cartera se retiren en busca de otros lugares más seguros y atractivos, así como que el turismo busque otras opciones como destino vacacional, solo por mencionar algunos de los efectos dañinos que esto origina.

Lo que lleva a preguntarnos: ¿Por qué existiendo todo un conjunto de disposiciones jurídicas y reglamentarias que rigen a los servidores públicos, sigue prevaleciendo una falta de ética en el desempeño de sus funciones? ¿En dónde está la falla?

Para ejemplificar nuestra realidad en torno a la materia, analizaremos algunos indicadores a nivel nacional. De acuerdo a los resultados de la segunda encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG) 2013[10], elaborada por el instituto nacional de estadística y geografía (INEGI) sobre la percepción de

[10] http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/default.aspx consultado 14/04/2016

la corrupción, así como de las experiencias de la población en pagos de servicios públicos, trámites, solicitudes de servicio y contacto con autoridades.

El promedio de satisfacción (Muy satisfecho o satisfecho) esta encuesta arrojó que la corrupción se ubica en el tercer lugar de los problemas que preocupan más a los mexicanos, con 48.5% y solo detrás de la inseguridad y delincuencia que alcanzó el 70.4% y el desempleo que registró un 51 por ciento[11].

Con respecto a la percepción sobre corrupción se estima que a nivel nacional, el 88.3% de la población de 18 años y más considera que las prácticas de corrupción son muy frecuentes o frecuentes.[12]

Se estima que a nivel nacional, el 75.6% de la población de 18 años y más considera que la corrupción en el sector Gobierno Federal es muy frecuente y frecuente.[13]

También se estima que a nivel nacional, el 77.2% de la población de 18 años y más considera que la corrupción en el sector Gobiernos Estatales es muy frecuente y frecuente.[14]

Finalmente se estima que a nivel nacional, el 75.8% de la población de 18 años y más considera que la corrupción en el sector Gobiernos Municipales es muy frecuente y frecuente.

Como puede analizarse los niveles de percepción de corrupción son altísimos en los diversos ámbitos de competencia de nuestras autoridades, bajo este contexto los ciudadanos no entendemos ¿cómo es posible? que hasta ahora se cree un organismo en la idea de generar una iniciativa reformas constitucionales para combatir un fenómeno que ha prevalecido a lo largo de nuestra historia, máxime cuando se han promulgado un sinfín de leyes, reglamentos y demás normativas tendientes a combatir la corrupción.

V. Conclusiones y sugerencias

Un replanteamiento en cuanto al manejo que el Estado Mexicano debe dar al problema de la corrupción es innegable. La suma de la participación efectiva de la sociedad civil en la generación de políticas públicas de prevención y combate a la corrupción debe ser garantizada; por lo que una de las condiciones para que el Sistema Nacional Anticorrupción funcione adecuadamente es el propiciar que la sociedad asuma una actitud de vigilancia, la voluntad de no contribuir al problema y la disponibilidad de denunciar todas aquellas acciones que se separen de la ética pública.

El control de la corrupción de ser parte de una estrategia para reducir la desigualdad en el país y propiciar el crecimiento económico y no solo enfocarse en el gobierno; pudiendo ser capaz de regular la actuación de los particulares y de los órganos no gubernamentales.

Se sugiere asegurar entonces que la creación de este naciente Sistema Nacional Anticorrupción sea una articulación entre los órganos de gobierno ya que el esfuerzo para disminuir la corrupción debe ser tanto nacional como federal.

[11] Ver Anexo Gráfico 1. Percepción sobre los problemas más importantes México
[12] Ver Anexo Gráfico 2. Percepción sobre la frecuencia de corrupción
[13] Ver Anexo Tabla 1. Ranking de experiencia de corrupción por estados
[14] Ver Anexo Tabla 2. Ranking de percepción de corrupción por sectores e instituciones públicas

Además de garantizar la definición, regulación y sanción terminando con los conflictos de interés en los tres poderes y para los gobiernos estales y municipales.

Finalmente se tendría que incorporar y definir indicadores que midan el desempeño e impacto al Sistema Nacional Anticorrupción.

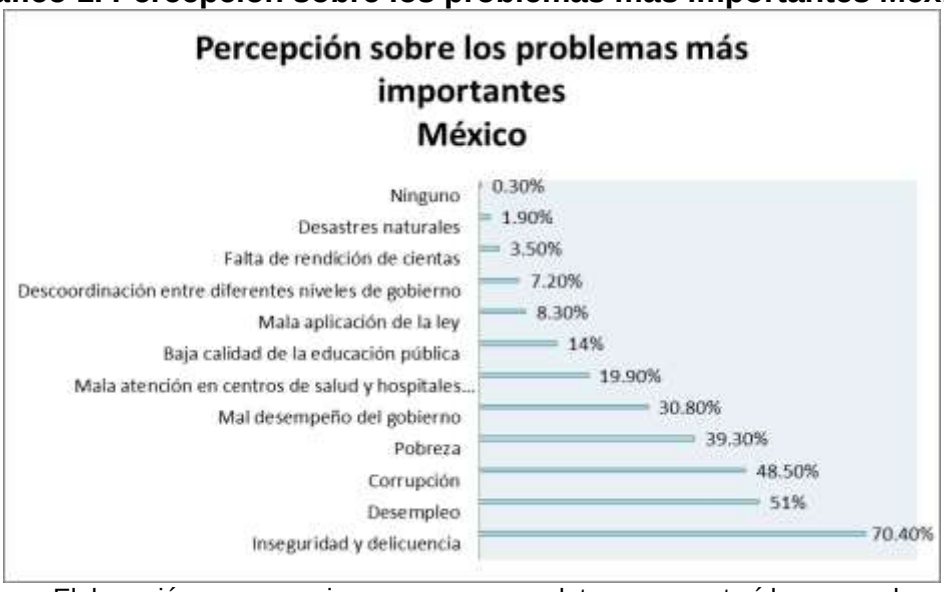
Solo así se volverá a tener confianza en nuestros mecanismos y autoridades; no dejemos que el Sistema Nacional Anticorrupción se quede en uno "mas" de los magníficos intentos fallidos en el combate a la corrupción.

Bibliografía

- México. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación,* abril de 2011, núm. 172, p. 333.
- México. Ley Federal de Trasparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Diario Oficial de la Federación*. 11 de junio de 2002, núm. 10, p.25
- Ley Nacional Anticorrupción 2015
- http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015, consultado 12/04/2016
- http://expansion.mx/economia/2015/02/26/12-claves-del-sistema-nacional-anticorrupcion, consultado 14/04/2016
- olacefs.com/presidencia; consultado 04/04/2016
- Riesgos en el horizonte, La Voz de Michoacán, 12 de noviembre de 2015,p.22. consultado 04/04/2016
- http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/default.aspx consultado 14/04/2016
- http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/doc/encig2014_06.pdf
- http://expansion.mx/nacional/2014/06/17/en-cuales-estados-e-instituciones-perciben-mas-corrupcion-los-mexicanos consultado 15/04/2016

ANEXOS

Gráfico 1. Percepción sobre los problemas más importantes México



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de http:// http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2013/doc/encig2014_06.pdf

Gráfico 2. Percepción sobre la frecuencia de corrupción México

Fuente: ibídem

Tabla 1. Ranking de corrupción por estados

Tasa por casa 100,000 habitantes de los actos de corrupción experimentados por los encuestados en cada estado.

San Luis Potosí	17,987	Veracruz	9,255
Ciudad de México	17,985	**Campeche**	8,388
Estado de México	16,308	**Chiapas**	8,309
Chihuahua	14,675	**Hidalgo**	8,212
Quintana Roo	13,939	**Coahuila**	8,099
Tabasco	13,656	**Nayarit**	7,744
Jalisco	13,041	**Morelos**	7,676
Tlaxcala	12,761	**Durango**	7,453
Michoacán	12,495	**Querétaro**	7,420
Oaxaca	12,439	**Baja California Sur**	6,688
Baja California	11,581	**Nuevo León**	6,328
Zacatecas	11,255	**Aguascalientes**	6,247
Puebla	11,105	**Colima**	6,153
Sinaloa	9,883	**Tamaulipas**	6,036
Yucatán	9,587	**Guerrero**	5,734
Guanajuato	9,237	**Sonora**	5,075

Fuente: tomado de http://expansion.mx/nacional/2014/06/17/en-cuales-estados-e-instituciones-perciben-mas-corrupcion-los-mexicanos consultado 15/04/2016

Tabla 2. Ranking de percepción de corrupción por sectores e instituciones públicas

Policía	**89.7 %**	**Empresarios**	**63.5%**
Partidos políticos	84.4 %	Medios de comunicación	62.3 %
Ministerio público	78.4 %	Hospitales públicos	43.6 %
Gobiernos estatales	77.2 %	Universidades públicas	42.0 %
Diputados y senadores	77.0 %	Escuelas públicos	37.2 %
Gobiernos municipales	75.8 %	Ejército y Marina	33.9 %
Gobierno federal	75.6 %	Instituciones Religiosas	29.4 %
Instituciones electorales	66.5 %	Compañeros de trabajo	26.5 %
Sindicatos	66.4 %	Vecinos	19.6 %
Jueces y magistrados	65.0 %	Familiares	17.5 %

Fuente: ibídem

Ponencia del Libro: "Análisis del Esfuerzo fiscal de las entidades federativas de México, 1989-2011"

Dr. Alberto Cruz Juárez[1]

Buenas tardes,

Antes que nada agradezco al Doctor Julio César Sosa la oportunidad que me brinda de compartir con ustedes esta reflexión sobre mi libro. De la misma manera, agradezco al Doctor Rey Acosta el acompañarme para darles a Ustedes sus impresiones y comentarios sobre esta obra.

En Junio de 2014 terminé de escribir el libro denominado "***Análisis del Esfuerzo Fiscal de las Entidades Federativas de México (1989-2011)***", pero fue hasta mediados de 2015 cuando se publicó el libro en versión electrónica por parte de la editorial española Eumed.

La motivación por el tema surgió a la luz de la preocupación de la falta de democratización de la vida pública y, particularmente de las finanzas públicas. Déjenme explicar esto con una idea retadora. Siempre he creído que el tema de fondo cuando se habla de problemas financieros del sector público no es tanto la corrupción o la falta de recursos. Tal vez a muchos a muchos de los asistentes les parezca descabellado pensar que la corrupción no sea el factor crítico a la hora de entender los problemas de deuda pública por la que atraviesan la mayoría de los estados del país, justo cuando los encabezados de los principales diarios nos hablan de desvío de recursos, conflictos de interés en la función pública y hasta escándalos por evasión en paraísos fiscales. Reconozco que es un factor importante, pero no el principal.

Desde mi perspectiva el problema fundamental en las finanzas públicas de México es el endeble marco institucional para acabar con la impunidad. A mi parecer, más que la corrupción, **es la impunidad la que propicia al primero**. Siempre que platico con mis colegas y amigos sobre el tema, les comento que la corrupción no es fundamentalmente un problema cultural, es decir, no es que un noruego o un alemán sea menos corrupto que un mexicano, la diferencia estriba en que esos países sí te fincan responsabilidad por una ilegalidad, por tanto, desde mi punto de vista, el problema de fondo es de índole político e institucional. No es que la parte técnica no importe, claro que importa. Pero lo que los economistas hemos dejado de lado en nuestros análisis técnicos es que las instituciones importan y condicionan el desarrollo de un país. Tan es así que hay una escuela de pensamiento económico denominada el "nuevo institucionalismo económico", justamente para llamar la atención de los temas institucionales en la economía.

[1] Licenciado en Economía, Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y Doctor en Finanzas Públicas por la Universidad Veracruzana. Ha sido profesor en la Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana y actualmente colabora en la Oficina de Programa de Gobierno del Estado de Veracruz. Entre sus líneas de investigación se encuentran el desarrollo local y la economía pública.

A mi manera de entender, la corrupción es una cuestión de qué tan bien las instituciones trabajan para reducir la conducta egoísta y oportunista de los individuos y esto, justamente, tiene que ver con la aplicación de sanciones y castigos para inhibir estos comportamientos, es decir, con lo que los anglosajones llaman "***enforcement***" o capacidad de hacer cumplir una ley.

En este sentido las leyes de transparencia tanto a nivel federal como estatal constituyen un paso para colocar a la función pública en una **caja de cristal**, en donde cualquier ciudadano pueda observar cómo se manejan las cosas, en qué se gastan sus impuestos, entre otros. Pero la transparencia, por si sola, no es un incentivo suficiente para reducir la corrupción si no viene acompañada de un adecuado sistema de **Rendición de cuentas**, entendido éste no sólo como: la obligación de informar, explicar y justificar las decisiones en el ámbito público, sino sobre todo la capacidad de sancionar, pues de nada sirve saber que aquí o allá se cometió corrupción si éste queda impune, volviéndose la rendición de cuentas en un mero ***acto publicitario***.

Por qué hablo de esto si el tema es el esfuerzo fiscal, o por qué inicio esta charla con este tema. Bueno, porque en realidad el federalismo fiscal, que es el tema del libro, es un **entramado institucional y político**. Justamente porque el tema que hoy se debate el nuestro federalismo fiscal está marcado por problemas de deuda, opacidad presupuestaria y corrupción, factores todos ellos institucionales.

A lo largo del libro el lector encontrará **una postura a favor de la descentralización fiscal**, pero no una postura en que los estados reciben más recursos sin obligarse a transparentar el uso de éstos. Por el contrario, se subraya la necesidad de descentralizar no sólo el gasto, sino también el ingreso, acompañado de un reforzamiento institucional en los mecanismos de rendición de cuentas y en el empoderamiento ciudadano.

Justamente la propuesta de descentralizar las potestades tributarias hacia las entidades federativas de México surge de la necesidad de fortalecer sus finanzas públicas, a la luz de las dificultades que muchos de ellos tienen para hacer frente a sus compromisos financieros, pero también en respuesta a la excesiva dependencia fiscal que existe hacia la federación.

En este trabajo se intenta dar al lector una mirada general acerca del esfuerzo fiscal de los estados, particularmente del impacto fiscal de las transferencias intergubernamentales sobre éste durante el periodo 1989-2011. En sus primeras páginas el lector es introducido a un **debate** sobre cuál es la mejor forma de medir el esfuerzo fiscal. Como se puede dar cuenta el lector a la hora de ir avanzando en la lectura de la obra, no es una tarea sencilla definir qué método utilizar. Sin embargo, la disponibilidad de la información es muchas veces la que condiciona qué método utilizar. Como toda metodología, la que se usó tiene sus ventajas, pero también hay que reconocer con humildad sus desventajas, pues no hay metodología perfecta, especialmente cuando mides **fenómenos sociales y financieros complejos** como los que aquí fueron analizados.

A lo largo del libro el lector encontrará **5 hipótesis o ideas tentativas** que fueron inspiradas y deducidas de la revisión de la literatura del federalismo fiscal. Es de destacar que la mayoría de los autores citados en esta materia provienen del extranjero, por lo que sus ideas, traducidas en estas hipótesis, se sometieron a

contrastación en una realidad socio-económica e institucional diferente como es el caso de México. Para lograrlo, se construyó un modelo econométrico multinivel con intercepto aleatorio, usando una serie de tiempo que va de 1989 a 2011.

Una dificultad que encontré para hacerlo a fechas más recientes fue que hay un desfase en la información presentada en el INEGI y, por la otra, esa institución decidió cambiar el año base de la información, lo cual requiere un procedimiento para armonizar toda la base previamente trabajada a una base distinta.

Como **primera hipótesis** se planteó la idea que los estados de norte poseían un mejor esfuerzo fiscal que los del sur. Sin embargo, se descartó la variable "Región", pues no existió evidencia suficiente para apoyar el hecho de que los estados del norte difiriesen significativamente de los estados del sur o del centro. La heterogeneidad de los estados al interior y entre regiones fue tan diversa que no es posible regionalizar políticas en materia de promoción del esfuerzo fiscal. En todos los casos, la política de descentralización deberá ser confeccionada a las particularidades de cada entidad federativa.

Con respecto a la **segunda hipótesis** se estableció que los estados con mayores niveles de renta per cápita poseían los esfuerzos fiscales más altos, sin embargo, nuevamente se descartó esta idea. Es de destacar que este resultado va a contracorriente de lo que otros estudios han encontrado. A este respecto se debe mencionar que dichos estudios se hicieron a nivel internacional, en contraste con el presente estudio que fue a nivel estatal y en donde habría de esperar que las capacidades fiscales de las haciendas locales fueran menores a las de sus contrapartes nacionales. Además, hay factores como la evasión y elusión fiscales que pueden impedir que el mayor ingreso per cápita se traduzca en más ingreso fiscal y, por ende, en un esfuerzo fiscal mayor, pues como otros autores han demostrado, éstos son factores que repercuten negativamente sobre el objeto de estudio.

Por su parte, en **la tercera hipótesis** se planteó que las transferencias federales tienen un impacto negativo sobre el esfuerzo fiscal estatal, a lo cual el modelo corroboró esta idea, es decir, de que a medida de que aumentan las transferencias, se reducen los incentivos al esfuerzo fiscal. La idea detrás de esta afirmación es simple, pues si el monto de las transferencias es creciente, se relaja la necesidad de incrementar los ingresos propios, en demerito del esfuerzo fiscal. Dentro de las transferencias federales, se observó que el impacto de las participaciones federales fue mayor al provocado por las aportaciones federales. Esto puede deberse al hecho de que las participaciones, al ser de libre asignación, son consideradas por los estados como un sustituto de sus ingresos fiscales, por lo que no tienen suficientes incentivos a esforzarse. Por su parte, las aportaciones federales están diseñadas para incentivar un gasto mayor en bienes públicos que generan externalidades positivas, por lo que el impacto fiscal es menor si consideramos que una parte del costo lo cubren los propios estados, como sucede con los aportes condicionados con contrapartida (matching grants).

Con respecto a la **cuarta hipótesis** se sostuvo la idea de que el partido político gobernante tiene una influencia sobre la política fiscal estatal. Esta idea fue confirmada, pues se encontró que los gobernantes emanados de un partido político de plataforma de izquierda (PRD) poseen, en promedio, mejores esfuerzos

fiscales que los del ala derecha (PAN), aunque no se encontró diferencias significativas con aquellos identificados como del centro (PRI). A este respecto la evidencia señala que los partidos con plataformas políticas intervencionistas en la economía suelen tener esfuerzos fiscales más altos para soportar un gasto público mayor. Esto sugiere que los gobiernos de corte conservador, al ser más proclives al mercado, relajan su política tributaria en aras de fomentar a la iniciativa privada.

Finalmente la **quinta hipótesis** fue que la alternancia política a nivel estatal influye en el esfuerzo recaudatorio de los estados, a lo cual el análisis descartó esta idea. En efecto, la caída observada del esfuerzo fiscal en los primeros años del panismo a nivel federal podría sugerir la idea de que esto se debió a la "curva de aprendizaje" por la que atravesaron los estados recién ganados por la oposición en ese periodo. Uno podría pensar que entonces la alternancia sí afecta el esfuerzo fiscal. Sin embargo, no hay elementos para sostener tal aseveración, en virtud de que el análisis arrojó resultados mixtos: si bien en algunos estados que tuvieron transición política cae el esfuerzo recaudatorio en sus primeros años (Aguascalientes con el PAN, el Distrito Federal con el PRD, Morelos con el PAN, por ejemplo), algunos otros lo mejoraron (Baja California Sur con el PRD, San Luis Potosí con el PAN, por ejemplo). De hecho, el modelo descartó la variable "transición política" como explicativa del esfuerzo recaudatorio.

Se **concluye** que si bien el esfuerzo fiscal de la mayor parte de las entidades federativas ha mejorado, es necesario reconsiderar el actual federalismo fiscal mexicano, pues la excesiva concentración del ingreso en el gobierno federal, la alta dependencia fiscal de los estados y el impacto negativo de las transferencias federales sobre el esfuerzo recaudatorio son factores que no se pueden soslayar. Incluso los niveles de deuda de la que son objetos varias entidades federativas en México son un indicador de preocupación.

Para ofrecer un breve ejemplo de esto último, considérese cuánto representan las **obligaciones financieras conjuntas de estados y municipios como porcentaje de sus participaciones**. Mientras en 2007 ésta representaba el 56%, para septiembre de 2015 se ubicó en 85%. Según la SHCP, al 30 de septiembre de 2015, las seis entidades federativas más endeudas como porcentaje de sus participaciones fueron Quintana Roo (278%), Coahuila (252%), Chihuahua (236%), Nuevo León (232%), Sonora (124%), y Veracruz (116%). Esto es muy preocupante porque significa que el único recurso federal que tienen para asignar libremente se encuentra comprometido al pago de deuda, es decir, empeñadas.

De las **12 entidades federativas en donde habrá elecciones** para 2016, al menos en 4 se heredarán problemas financieros a los gobernadores entrantes: se trata de Quintana Roo; Chihuahua; Veracruz, y Zacatecas. Es decir, el margen de acción del nuevo gobernador se encontrará severamente limitado y básicamente se abocará a gestionar la crisis financiera por la que a traviesan sus estados.

La recomendación de este trabajo giró en torno a una **estrategia nacional de descentralización de potestades tributarias** hacia los estados, política pública que tendrá que ir de la mano de un fortalecimiento en las **capacidades administrativas y de gestión**, así como de esquemas de **transparencia de la información presupuestaria y rendición de cuentas** de los resultados de la

gestión. Éstos factores institucionales parecen ser imprescindibles y condición sine qua non para garantizar que dicha estrategia asegure el máximo éxito posible. En este sentido, de nada sirve ir descentralizando potestades tributarias si éstos, los estados, se rehúsan a cobrarlas por no asumir el costo político que ello implica, o si no poseen un sistema eficiente de cobro o si, por ejemplo, existe nula transparencia y rendición de cuentas al interior de los estados, en cuyo caso el monto de recaudación no se acercará a su potencial tributario, afectando su esfuerzo fiscal.

De esto último quisiera dejar muy en claro que antes de descentralizar potestades tributarias, se quiere fortalecer los endebles esquemas de transparencia y rendición de cuentas estatales. De lo contrario, dicha reforma hacendaria no tendrá viabilidad.

Además, la descentralización de potestades tributarias hacia los estados deberá ser **gradual y asimétrica**, a fin de ir modulando los ritmos de descentralización en estados que poseen tanto capacidades fiscales como niveles de desarrollo desiguales.

Si bien ofrecer recomendaciones puntuales respecto a qué cambios realizar en materia de potestades tributarias a fin de mejorar el esfuerzo impositivo y reducir la dependencia fiscal de los estados rebasa los límites de mi trabajo, **sí se ofrece una recomendación de carácter general**, misma que tendrá que ser analizada en sus costos y beneficios para futuras investigaciones. En cuanto a qué tipo de impuestos se podrían otorgar a los estados, valdría la pena analizar la posibilidad de que el cobro de **los impuestos al consumo (IVA)** se comparta con los estados, de tal manera que éstos cobren un porcentaje de éste. Se insiste en que establecer una propuesta más puntual como qué porcentaje establecer y cómo establecerlo requeriría un estudio muy serio de los estados ganadores y perdedores de estas medidas aquí esbozadas.

En cuanto al **impuesto sobre la tenencia vehicular**, valdría la pena que se abriera un debate democrático entre autoridades fiscales estatales en torno a la necesidad de homologar dicho impuesto, justamente para evitar la tentación populista de su “subsidio” y competencias indeseadas en este rubro.

En cuanto a los impuestos al ingreso, se podría homologar la tasa del **impuesto sobre la nómina** en todo el país, en virtud de que existen diferencias significativas en su cobro entre los estados; esta medida podría reducir la competencia y las disparidades horizontales entre los mismos.

El libro concluye con una reflexión sobre una serie de factores que, de acuerdo a la literatura, influyen sobre el esfuerzo fiscal y que es necesario realizar para futuras investigaciones. Por ejemplo, las capacidades administrativas e institucionales, el tamaño de la economía informal, los niveles de corrupción, el grado de confianza en las autoridades fiscales, el grado en que las instituciones responden a las preferencias de los ciudadanos, el tipo de gobierno, entre otros factores.

Por mi parte es todo, espero haber contribuido al debate del federalismo fiscal en nuestro país y haber alentado a la reflexión sobre estos temas. Agradezco su atención.

Monitoreo ciudadano: observación sistemática de políticas para mejorar su calidad[1]

Felipe J. Hevia.[2]

Resumen

En los últimos años se ha desarrollado en México amplia bibliografía sobre los procesos de evaluación de las políticas, programas y servicios públicos. Dentro de esta literatura puede identificarse pocos estudios sobre monitoreo ciudadano. Este se puede definir como un mecanismo participación ciudadana orientada al control social que consiste en la observación sistemática de una política, programa o servicio específico, llevado a cabo por ciudadanos organizados con el fin de supervisar su implementación, señalar potenciales anomalías y generar recomendaciones a la autoridad. Se postula que estos sistemas tienen mayor impacto si se planifican y ejecutan como medios "tácticos" al interior de un fin mayor de tipo "estratégica" al interior de las organizaciones.

Palabras Clave

Monitoreo, evaluación, participación ciudadana, rendición de cuentas, transparencia.

I. Introducción

La evaluación de las políticas y servicios públicos es un elemento central para desarrollar finanzas públicas más eficaces, eficientes y transparentes. El desarrollo de sistemas nacionales de evaluación se han desarrollado en las instituciones encargadas de la hacienda pública, en muchos países, incluyendo México. La idea de contar con herramientas robustas de monitoreo y evaluación permite, tal como la bibliografía lo sustenta, mejores políticas públicas, una racionalización del gasto y la inversión, mayor retorno fiscal y más rendición de cuentas.[3]

Por ello es pertinente hablar de monitoreo y evaluación en un congreso sobre finanzas públicas, más si se pretende además añadir la visión del ciudadano.

En la última década, México ha sido pionero del desarrollo de sistemas de evaluación y monitoreo de políticas públicas, tanto desde el plano académico, con la implementación de centros especializados de evaluación, como desde el plano de las políticas públicas, con la creación de instituciones como el Consejo Nacional Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Así, poco a poco se han implementado sistemas nacionales de evaluación, y en muchos casos sistemas sub-nacionales, con fuerte desarrollo de institutos de evaluación de diversas políticas en las entidades federativas.

---

[1] Esta ponencia se basa en el trabajo previo: Felipe Hevia, *Monitoreo ciudadano en México: participación ciudadana para mejorar la provisión de servicios públicos*, México, CLEAR-CIDE, 2016 (en prensa) Agradezco al centro CLEAR-CIDE por las ideas e invitación a sistematizar sobre este importante instrumento de evaluación ciudadana. De igual forma, agradezco la atenta invitación que me hicieran las organizaciones Parlamento Ciudadano de México, capítulo Veracruz y el Consejo Ciudadano 100 por Veracruz, en particular al Dr. Sosa.

[2]Doctor en antropología. Profesor investigador CIESAS-Golfo. fhevia@ciesas.edu.mx

[3] (Maldonado & Galíndez, 2013)

El foco de esta ponencia se centra en un componente del amplio abanico que representa el campo de la evaluación: el monitoreo. Más específicamente, queremos ampliar un poco la reflexión sobre un tipo específico de monitoreo que en general ha sido menos abordado en la bibliografía: el monitoreo ciudadano. En este sentido, el objetivo de esta ponencia es dar cuenta de las principales características de estos instrumentos, así como analizar sus potencialidades y limitaciones principales.

II. El monitoreo ciudadano

Uno de los componentes fundamentales de los sistemas de evaluación de la política pública es el monitoreo. Según CONEVAL, el monitoreo se puede definir como un "proceso continuo que usa la recolección sistemática de información, tal como indicadores, estudios, diagnósticos, etcétera, para orientar a los servidores públicos acerca de los avances en el logro de objetivos de una intervención pública respecto de los resultados esperados.[4] En el mismo sentido, la agencia argentina de evaluación (SIEMPRO) afirma que el objetivo del monitoreo es "indagar y analizar permanentemente el grado en el que las actividades realizadas y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, con el fin de detectar a tiempo eventuales diferencias, obstáculos y/o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución".[5]

Una definición operacional de este proceso se puede encontrar, por ejemplon el UNICEF, quien afirma lo siguiente:

> El monitoreo es el seguimiento rutinario de la información prioritaria de un programa, su progreso, sus actividades y sus resultados. El monitoreo procura responder la pregunta "¿qué estamos haciendo?". Mientras que la evaluación pregunta "¿qué hicimos?". La recopilación de información es un aspecto o parte normal del trabajo del día a día del proceso de monitoreo (…) El monitoreo rastrea los insumos y productos a través de un sistema de registro, reporte, observación y encuesta. La información es recopilada a nivel del distrito o provincia y luego es enviada a la instancia nacional para su consolidación. De esta manera se establece si el proyecto o programa está siendo ejecutado según lo planeado. La información recopilada es utilizada para tomar decisiones encaminadas a mejorar la gestión y ejecución del proyecto".[6]

Como veremos a continuación, en muchas oportunidades los responsables de realizar este monitoreo son ciudadanos organizados de manera colectiva, en una dinámica que se conoce como "Monitoreo Ciudadano" (en adelante, MC). El MC se puede definir como un instrumento de participación ciudadana orientado a la rendición de cuentas que consiste en la observación sistemática de una política, programa o servicio específico, llevado a cabo por ciudadanos organizados con el fin de supervisar su implementación, señalar potenciales anomalías y generar recomendaciones a la autoridad. A diferencia de los sistemas de monitoreo

[4] (CONEVAL, 2013, p. 8,9)
[5] (SIEMPRO & UNESCO, 1999, p. 87)
[6] (UNICEF, 2005, p. 11).

tradicionales, el MC es un instrumento cuya definición es reciente. En las siguientes páginas pasaremos a revisar esta definición y a dar ciertas características del MC.

III. Antecedentes y desarrollo del MC

En México, el gobierno federal implementó un programa denominado "Monitoreo Ciudadano" como una alternativa para que las organizaciones y los ciudadanos (más allá de si eran o no beneficiarios de programas sociales) pudiesen participar en acciones preventivas de combate a la corrupción, que intentan generar propuestas para mejorar la calidad de los servicios públicos.

Según la Secretaría de la Función Pública, órgano encargado de la generación de esta estrategia, el monitoreo ciudadano:

> Es una forma de participación ciudadana que consiste en la realización de ejercicios sistemáticos, independientes y planificados para observar, dar seguimiento y proponer mejoras sobre aspectos como la manera en que los servidores públicos toman decisiones y utilizan los recursos públicos; cómo se generan y cuáles son los resultados de la gestión pública, su apego al marco legal y el cumplimiento de metas y planes estratégicos, entre otros.[7]

La idea original del MC era fomentar el uso por parte de la ciudadanía de las nuevas herramientas de acceso a la información resultantes de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Como se puede observar, esta definición se asemeja a la idea de monitoreo dentro de los sistemas de evaluación, como ejercicios de observación sistemática, la generación de información sobre el grado de cumplimiento de metas, gestión, etc., pero añade dos elementos novedosos: en primer lugar su caracterización como un mecanismos de participación ciudadana, esto es, donde son los ciudadanos y sus organizaciones los sujetos que llevan a cabo los procesos de monitoreo; y en segundo lugar, su énfasis en el establecimiento de recomendaciones, y no solo informar de sus resultados a las autoridades: la idea es no solo advertir a los tomadores de decisión sobre las eventuales irregularidades en la operación de un servicio o programa, sino también participar con la entrega de alternativas de solución dados los problemas identificados.

Bajo la administración federal encabezada por Felipe Calderón, se realizaron cambios importantes en la definición del MC. En primer lugar limitó de manera drástica los ejercicios de MC al ámbito de los trámites y servicios, más que a las políticas, programas y metas estratégicas. En segundo lugar, amplió y definió los "actores de la sociedad civil". Y en tercer lugar, priorizó dentro de sus funciones definidas desde la propia autoridad, como la de generar confianza y credibilidad de la autoridad en la sociedad. En un documento programático, la SFP definió así al MC:

> Mecanismo de participación ciudadana enfocado a evaluar y asegurar la calidad de los trámites y servicios, a través de la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil, instituciones de Educación Superior, Personas Morales, Cámaras Empresariales y Agrupaciones Sociales

[7] (Unidad de Vinculación para la Transparencia 2005, 6).

> quienes trabajan para identificar áreas de oportunidad, proponer mejoras y participar en su implementación, con el propósito de revertir la participación ciudadana adversa y generar satisfacción, confianza y credibilidad de la sociedad en la APF [Administración Pública Federal].[8]

Frente a esta definición, más bien acotada, de MC, en la última década se han llevado a cabo procesos más amplios, organizados por organizaciones civiles de mayor capacidad técnica, y muchas veces universidades o Instituciones de Educación Superior. En estos ejercicios, cuerpos técnicos son los encargados de diseñar e implementar el proceso de monitoreo, sin necesidad de contar con la aprobación del ente bajo escrutinio. Utilizando información disponible, y muchas veces generando información propia, las organizaciones crean documentos de alta calidad técnica, que incorporan recomendaciones específicas. A diferencia del MC acotado, en estos ejercicios el foco no está en la identificación de actos irregulares o de corrupción, sino más bien en la elaboración de información independiente y/o de sistematización de la información oficial con fines de incidir en el diseño de políticas sectoriales,[9] por medio de la construcción de información sólidamente construida, que puede convertirse en cabildeo.[10]

IV. Contexto político de surgimiento de MC

El contexto de formalización de los procesos de MC se caracterizó por la conjunción de dos agendas importantes en los procesos de fortalecimiento democrático de la región: la agenda de participación y la de rendición de cuentas. Por un lado, se crearon o fortalecieron instituciones de participación ciudadana orientadas a la rendición de cuentas, como el fortalecimiento de consejos gestores en diversas políticas sectoriales en Brasil,[11] el fortalecimiento de las diversas modalidades de contraloría social o veeduría social en diversos países de la región,[12] y el desarrollo de experiencias de monitoreo ciudadano. Por otro lado, la creación de estas instituciones vino acompañada de debates académicos y el desarrollo de andamiajes conceptuales para comprender estos procesos. Así, se desarrollaron los conceptos de *Accountability* social,[13] de control social,[14] y de controles democráticos no electorales[15] para describir aquellas innovaciones participativas, con distintos grados de institucionalidad y dinámicas de relación sociedad-estado, orientadas hacia la rendición de cuentas. Este giro se fortaleció con el interés creciente a nivel internacional sobre las experiencias de accountability social.[16]

Para identificar el grado de fortaleza/debilidad de las experiencias de participación ciudadana orientadas al control social es necesario analizar de

[8] (Secretaría de la Función Pública, 2008, p. 27).
[9] (Acuña & Vacchieri, 2007).
[10] (Gómez Valle, 2008).
[11] (Avritzer & Navarro, 2003; Coelho & Nobre, 2004)
[12] (Cunill, 2009; Hevia, 2006)
[13] (Peruzzotti & Smulovitz, 2002)
[14] (Gurza Lavalle & Isunza Vera, 2010)
[15] (Isunza Vera & Gurza Lavalle, 2014)
[16] (Fox, 2015; Joshi, 2014)

manera simultánea dos dimensiones analíticas: autonomía y recursos de poder.[17] La autonomía tiene que ver con la capacidad de los colectivos para tomar sus propias decisiones sobre composición y funciones, y es un factor clave para identificar procesos de construcción ciudadana.[18] En una tradición histórica marcada por el corporativismo y la dependencia de las organizaciones a un partido hegemónico que al mismo tiempo era Estado, construir organizaciones y asociaciones autónomas del poder oficial fue un reto y un proceso clave que marcó el reconocimiento de nuevos actores sociales en la vida pública, los que pudieron ampliar los límites de la democracia en la década de 1990.[19] En términos de control, la independencia del agente evaluador es un principio básico de auditoría.[20] Para el caso del control social, según Cunill, lograr la autonomía de los actores habilitados para ejercer el control social es un elemento esencial. Para lograr esta autonomía, sin embargo, existe una serie de "nudos críticos" que es necesario tener en cuenta, sobre todo en relación con el diseño institucional. Así, según esta autora, la circunscripción de roles, tanto como su confusión, debilitan el control social, y la creación de órganos específicos de control pueden lesionar el tejido social y suscitar problemas de representación, concluyendo que "no se puede ser un control autónomo sobre aquello de lo que se forma parte" y advirtiendo que la superposición de funciones de un mismo órgano (en el ejercicio del control ex post y ex ante) puede atentar contra su autonomía o eficacia.[21]

V. Autonomía y recursos de poder

En este sentido, uno de los elementos centrales a la hora de analizar experiencias de MC y control social es el grado de autonomía que poseen los actores habilitados, así como los procedimientos de selección y reclutamiento de los sujetos que serán los responsables de ejecutar las acciones de supervisión y vigilancia. Algunos indicadores que pueden dar luces sobre la autonomía en los procesos de control social son las formas de selección de los sujetos sociales, los procesos de integración de los comités, consejos u otros órganos colegiados que serán habilitados, el funcionamiento de estos mecanismos y su capacidad para determinar el funcionamiento y organización interna, y la capacidad para modificar de manera interna las reglas que rigen estos órganos colegiados orientados al control.[22]

Junto con la autonomía, los recursos de poder son los elementos críticos para caracterizar la eficiencia y eficacia de las instancias de control social. Estos recursos son las herramientas concretas que tienen los actores sociales para vigilar y controlar y sin ellas en rigor no puede hablarse de control social. Existen dos grandes tipos de recursos de poder: los directos, que tiene que ver con el poder alterar el curso de acción/decisión y con el poder de veto; y los indirectos, que tienden a activar los mecanismos horizontales de rendición de cuentas.[23] El

[17] (Cunill, 2000; Hevia, 2011a)
[18] (Fox, 1994).
[19] (Isunza Vera, 2001)
[20] (Luna, 2007)
[21] (Cunill, 2000, p. 17)
[22] (Hevia, Ocejo, & Viveros, 2008).
[23] (Cunill, 2000, 2009)

poder informal abarca aquellas experiencias donde los actores sociales tienen relaciones formales e institucionales con las agencias gubernamentales, como las recomendaciones de consejos consultivos o la participación en juntas de gobierno, o la comunicación directa de comités de contraloría social con órganos internos de control de las dependencias, hasta los que logran activar las agencias horizontales por medio del uso de los medios de comunicación, y la activación de los denominados "costos reputacionales".[24]

Tomando en consideración estos puntos, como muestra el cuadro 1 podemos hacernos una idea más clara de las características del MC, tanto en su versión acotada como en su versión amplia, donde sobresale, por un lado, la autonomía de selección de sus miembros, y por otro, la legitimidad que poseen.
En este sentido resulta útil la propuesta de Jonathan Fox respecto a la diferencia de dos enfoques al interior de la rendición de cuentas social (*accountability* social), los enfoques tácticos y estratégicos:

> Los enfoques tácticos son intervenciones acotadas (también conocidas como herramientas) y se limitan a los efectos "del lado de la sociedad" para proyectar la voz. Su teoría del cambio supone que el acceso a la información en si mismo puede motivar a la acción colectiva en lo local, la que a su ver puede generar suficiente poder para influir en el desempeño del poder público. Los enfoques estratégico de la rendición de cuentas social, por el contrario, despliegan múltiples tácticas, generando entornos para la acción colectiva orientada a la rendición de cuentas, y coordinando las iniciativas desde la voz de los ciudadanos con reformas que refuerza la capacidad de respuesta del sector público (…) [el análisis de] los resultados de los enfoques tácticos son mixtos, mientras que la evidencia de los impactos de los enfoques estratégicos es mucho más prometedora.[25]

Sobre el análisis de una serie de casos, Fox muestra que la información por sí sola no basta, y que es necesario presionar, por medio de la denominada estrategia sándwich, junto con servidores públicos comprometidos con la rendición de cuentas y las capacidades estatales. En este sentido, la colaboración entre diversas organizaciones, es un paso hacia el enfoque estratégico, pero también lo es la búsqueda más intencionada de socios y aliados al interior de las oficinas gubernamentales que diseñan y ejecutan los servicios y programas a ser monitoreados. Esto implica, entonces, también otro tipo de comunicación hacia el gobierno y hacia la sociedad en general, donde vuelve a ser central la legitimidad técnica y de origen que tenga las organizaciones que promueven estos ejercicios. Pero también implica tener en cuenta las limitaciones que presentan los ejercicios de MC

En este sentido, la legitimidad depende de su grado de autonomía y capacidad de movilización: de ahí la importancia de la legitimidad de la causa; efectividad se relaciona con la inclusión de los ejercicios de MC en aproximaciones más amplias por parte de organizaciones y coaliciones mayores y abrir la reflexión sobre el cambio que implica las nuevas tecnologías para activar

[24] (Peruzzotti & Smulovitz, 2002)
[25] (Fox, 2015, p. 347)

recursos de poder reputacionales en los ejercicios de MC. Así, logran mayor posibilidades de éxito aquellas que usan el monitoreo como un ejercicio táctico dentro de una visión estratégica: mejores servicios incluyen, pero no agotan, el monitoreo y vigilancia: mayor incidencia en los demás ciclos de la política. Y donde existe articulación vertical y horizontal entre redes territoriales y temáticas, se incrementa la posibilidad de éxito en término de lograr que la información sea útil para mejorar la provisión de servicios públicos.

VI. Conclusiones

Para poder tener mejores políticas y programas es necesario generar procesos de monitoreo y evaluación que incluyan procesos de monitoreo ciudadano. Este lo definimos como un mecanismo participación ciudadana orientada al control social que consiste en la observación sistemática de una política, programa o servicio específico, llevado a cabo por ciudadanos organizados con el fin de supervisar su implementación, señalar potenciales anomalías y generar recomendaciones a la autoridad. Se revisaron sus principales características, así como el contexto analítico de creación de estos instrumentos en México.

Utilizando la propuesta de diferenciar un enfoque táctico y uno estratégico desarrollada por Fox, queremos orientar las discusiones hacia la necesidad de generar procesos de MC más amplios y estratégicos, que cuenten con una amplia base social, pero que también posean capacidades técnicas adecuadas para su desarrollo, difusión e inclusión en la esfera pública.

Para el estado de Veracruz, caracterizado en los últimos años por problemas de inseguridad, justicia y violencia,[26] con una situación social, económica y ambiental que se agrava,[27] y con un proceso de endeudamiento progresivo, requiere más que nunca de ciudadanos comprometidos con el espacio público, recordando que lo público va mucho más allá de lo gubernamental.[28] Este compromiso puede encausarse hacia la creación de experiencias de MC que amplíen la participación y la información sobre los problemas que tenemos. Pero también que sean claros los límites a las expectativas de cambio que se pueden generar con estos instrumentos. Tal y como un termómetro puede medir e indicar si hay un síntoma (en este caso temperatura) pero no puede identificar la causa ni menos el diagnóstico o tratamiento, los procesos de monitoreo pueden identificar elementos importantes para generar información que mejore las políticas públicas, pero no podrá, por sí solo, combatir la corrupción o mejorar de la noche a la mañana la calidad de las políticas y servicios públicos.

Teniendo claras las expectativas, estos instrumentos pueden ser más útiles para ayudar a proveer mejores servicios y políticas públicas en Veracruz y en México y colaborar así a la construcción de ciudadanía.

[26] (Olvera, Zavaleta, & Andrade, 2013)
[27] (Olvera, Zavaleta, & Andrade, 2012)
[28] (Bresser Pereira & Cunill Grau, 1998)

Anexos

Cuadro 1. Diferencia entre monitoreo ciudadano amplio y acotado

	Monitoreo ciudadano amplio	Monitoreo ciudadano acotado
Quién controla	Organizaciones civiles desarrolladas, redes de organizaciones	Agrupaciones civiles
Autonomía selección	Alta Las organizaciones seleccionan por sí mismas la política sectorial que será objeto de monitoreo	Media-alta Si bien OSC pueden monitorear con autonomía, por lo general gobierno las invita y selecciona procesos a monitorear.
Autonomía operación	Alta Las organizaciones cuentan con capacidades institucionales para desarrollar monitoreo técnicamente fundado	Media-alta. OSC pueden operar con libertad los procesos de monitoreo.
Qué controlan	Políticas sectoriales desarrolladas en un mismo territorio o de manera vertical (por ejemplo: muerte materna).	Trámites gubernamentales Operación de procesos específicos de programas sociales.
Cómo lo hacen	Generación de indicadores Generación de documentación técnica Potencial cabildeo con autoridades	Encuestas a usuarios (satisfacción de "clientes"). Información pública gubernamental.
Recursos de poder	Medios Interlocución de "expertos" con áreas técnicas de política sectorial Costos reputacionales	Medio-bajo. Compromiso de autoridades inhibe resultados independientes. Costos reputacionales.
Cuándo	Temporal. Limitado a capacidad operativa de las organizaciones	Temporal. Limitado a procesos concretos.
Basado en…	Derechos civiles: acceso información, petición, asociación	Programa interno Secretaría de la Función Pública.
Legitimidad	Alta Ejemplos "exitosos" de empoderamiento de la sociedad civil	Media-alta. Forma de fomento a las actividades de organizaciones civiles.
Eficacia	Media-alta Altas capacidades técnicas para seguimiento de política Poca capacidad de "enforcement"	Baja. Recursos reputacionales limitados. Análisis de procesos no-sustantivos.

Fuente: elaboración propia sobre propuesta de Hevia.[29]

[29] (Hevia, 2011b, pp. 172–173)

Referencias bibliográficas

- Acuña, C., & Vacchieri, A. (Eds.). (2007). *La incidencia política de la sociedad civil*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- Avritzer, L., & Navarro, Z. (Eds.). (2003). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora.
- Bresser Pereira, L. C. B., & Cunill Grau, N. (Eds.). (1998). *Lo público no estatal en la reforma del estado*. Barcelona: Paidós/CLAD.
- Coelho, V., & Nobre, M. (Eds.). (2004). *Participacipação e deliberação teoria democratica e experiencias institucionais no Brasil contemporâneo*. Santa Ifigênia São Paulo SP: Paz e Terra.
- CONEVAL. (2013). *Diagnóstico del avance en Monitoreo y Evaluación en las entidades federativas 2013.* México D.F.: CONEVAL. Recuperado a partir de http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2014/04/DIGANOSTICO_DE_AVANCE_EN_MONITOREO_Y_EVALUACION_2013.pdf
- Cunill, N. (2000). Responsabilización por el control social. En Consejo Científico del CLAD (Ed.), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana* (Vol. 128, pp. 297–327). Buenos Aires: CLAD; BID; EUDEBA.
- Cunill, N. (2009). Contraloría social y derechos sociales. El desafío de la integralidad. *Gestión y política pública*, *XVIII*(1), 3–37.
- Fox, J. (1994). The difficult transition from clientelism to citizenship: Lessons from Mexico. *World Politics*, *46*(2), 151–184.
- Fox, J. (2015). Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? *World Development*, *72*, 346–361. http://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.03.011
- Gómez Valle, J. de J. (2008). El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución. *Espiral*, (42), 97–124.
- Gurza Lavalle, A., & Isunza Vera, E. (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. En E. Isunza Vera & A. Gurza Lavalle (Eds.), *La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social* (1. ed., pp. 19–82). México D.F.: CIESAS; Universidad Veracruzana.
- Hevia, F. J. (2006). *La Contraloría Social Mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas. Diagnóstico actualizado a 2004*. Xalapa: CIESAS; Universidad Veracruzana.
- Hevia, F. J. (2011a). Autonomía y recursos de poder en el caso del Consejo Ciudadano de Desempeño Gubernamental, de la Ciudad de Puebla, Puebla. En *Contraloría social en México. Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas* (pp. 29–48). México: Secretaría de la Función Pública.
- Hevia, F. J. (2011b). Participación ciudadana para el combate a la corrupción en México: la agenda pendiente. En O. G. Orsi & N. Rodríguez García (Eds.), *Transparencia, acceso a la información y tratamiento penal de la corrupción* (pp. 153–188). Buenos Aires: Editores del puerto.

- Hevia, F. J., Ocejo, A., & Viveros, A. (2008). *Recomendaciones a la normatividad federal en materia de contraloría social. Un análisis de los esquemas, programas anuales de trabajo y guías operativas de contraloría social de programas sociales* (Informe final de investigación). México: INAP.
- Isunza Vera, E. (2001). *Las tramas del alba: una visión de las luchas por el reconocimiento en el México contemporáneo, (1968-1993)* (1. ed.). México D.F.: CIESAS; MA Porrúa.
- Isunza Vera, E., & Gurza Lavalle, A. (2014). Develando causes recurrentes. los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática. En E. Isunza Vera (Ed.), *Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica* (pp. 10–62). México: CCS-CIESAS.
- Joshi, A. (2014). Reading the Local Context: A Causal Chain Approach to Social Accountability. *IDS Bulletin*, *45*(5), 23–35. http://doi.org/10.1111/1759-5436.12101
- Luna, O. F. (2007). *Auditoría Gubernamental Moderna*. Lima: IICO.
- Maldonado, C., & Galíndez, C. (Eds.). (2013). *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados: aprendizaje y cooperación sur-sur para la innovación : el papel de los actores subnacionales*. México: CIDE; CLEAR.
- Olvera, A., Zavaleta, A., & Andrade, V. (Eds.). (2012). *Los retos del desarrollo, la democracia, la sociedad civil y el medio ambiente en Veracruz.* Xalapa: COVECYT-UV.
- Olvera, A., Zavaleta, A., & Andrade, V. (Eds.). (2013). *Violencia, inseguirdad y justicia en Veracruz*. Xalapa: Universidad Veracruzana.
- Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (Eds.). (2002). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Secretaría de la Función Pública. (2008). *Sistema de atención y participación ciudadana. Programa especial de mejora de gestión en la administración pública federal 2008-2012*. México: Secretaría de la Función Pública.
- SIEMPRO, & UNESCO. (1999). *Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados: Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- UNICEF. (2005). *Monitoreo* (IMAS de Educación en el Riesgo de las Minas, Guía de mejores prácticas No. 7). Ginebra: UNICEF. Recuperado a partir de http://www.unicef.org/colombia/pdf/Minas_parte7_07_p.pdf
- Unidad de Vinculación para la Transparencia. (2005). *Manual para el monitoreo ciudadano*. México: Secretaría de la Función Pública; Unidad de Vinculación para la Transparencia.

La fiscalización superior y la rendición de cuentas en México

Dr. Oscar Priego Hernández[1]
Dr. Miguel A. Ramírez Martínez
Dr. José Félix García Rodríguez

Resumen

Este trabajo tiene como finalidad realizar un estudio del marco conceptual de la fiscalización para entender y explicar lo que se busca con el escrutinio y el examen de las cuentas públicas de los organismos y entidades que ejercen recursos públicos. La rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos son dos de los temas que las entidades y organismos del sector público están obligadas a cumplir mediante su buen desempeño.

Ante este reto las instituciones públicas se encuentran en un constante proceso de modernización y mejora de sus sistemas que permitan lograr eficiencia, eficacia y economía en sus operaciones. Se trata de analizar la necesidad de que los gobiernos (Federal, estatal y municipal) implementen sistemas de control administrativos que respalden las operaciones que realizan que permita obtener información financiera correcta y oportuna para la toma de decisiones. La metodología utilizada es de tipo cuantitativa mediante un modelo deductivo con criterio de lo general a lo particular.

Palabras Clave: Transparencia, fiscalización, control, recursos

I. Introducción

El objetivo del presente ensayo es analizar los principales rasgos del Sistema de Fiscalización de la Hacienda Pública Mexicana, así como de los mecanismos de vigilancia y fiscalización respecto a la captación, distribución y ejercicio de los recursos públicos en los diferentes niveles de gobierno. Así como también identificar el papel que corresponde a los órganos superiores de fiscalización para garantizar el correcto uso y manejo eficiente y honesto de los recursos públicos para que la sociedad que actualmente demanda ser informada exija resultados del quehacer de sus gobernantes.

La rendición de cuentas y la transparencia[2] en el ejercicio de los recursos públicos son tan solo dos de los temas que las entidades y organismos del sector público están obligadas a cumplir de cara a la sociedad mediante su buen desempeño. Por ello es necesario que las instituciones públicas implementen modernos sistemas administrativos, que respalden las operaciones que los gobiernos realizan.

Se efectúa una recapitulación de los antecedentes sobre la Fiscalización y Rendición de Cuentas en nuestro país y se realiza un análisis de la conversión de la antigua Contaduría Mayor de Hacienda al de Auditoria Superior de la Federación, que hoy han adoptado todas las entidades federativas. En el nuevo modelo de fiscalización se desechan los viejos sistemas de vigilancia y controles

[1] Profesor-Investigador de la División Académica de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, Av. Universidad s/n zona de la cultura, Villahermosa, Tabasco, Colonia Magisterial C.P. 86040 Tels. 01993 Cel.: 9931433064 E-mail: oscar.priego@ujat.mx priegooscarh@hotmail.com

[2] Véase: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

parciales a fin de adecuar las auditorías a los nuevos tiempos, mediante el uso de métodos modernos y una nueva orientación hacia programas gubernamentales prioritarios y proyectos estratégicos.

A partir de un marco general respecto a los temas de fiscalización y rendición de cuentas en nuestro país el trabajo, tiene como objetivo realizar un diagnóstico de los puntos más vulnerables en lo que se refiere a la Fiscalización Superior de la Federación. Finalmente se presentan algunas conclusiones y propuestas que tienen la finalidad de mejorar las funciones de la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas en los estados considerando la situación actual de las estructuras de los Órganos Superiores de Fiscalización en las entidades federativas y las peculiaridades del Sistema de Fiscalización en México.

El objetivo de este ensayo es realizar un estudio del marco conceptual de la fiscalización para entender y explicar lo que se busca con el escrutinio y el examen de las cuentas públicas de los organismos y entidades que ejercen recursos públicos en México.

II. Material y métodos

El método es analítico y descriptivo basado en el análisis de bibliografía especializada sobre la rendición de cuentas en México a través de la revisión de la literatura para explicar los mecanismos relacionados con la rendición de cuentas en este país. Se identificó la problemática mediante el modelo deductivo que va de lo general a lo particular en el estudio del escrutinio de las cuentas públicas.

La metodología utilizada en este trabajo de investigación de conformidad con *Hernández, fernandez y batipsta (2010)* es de enfoque cuantitativa*.* Consiste en el análisis de la literatura relacionada con la a función de la Auditoria Superior de la Federación (ASF) mediante búsqueda de información en la consulta de libros, y datos históricos de la fiscalización en México, analisis de la normatividad en materia de rendición de cuentas. El estudio es de carácter multidisciplinario de conformidad con los métodos de análisis de documentos*,* basado en la aplicación de técnicas de investigación entre ellas: el análisis de la bibliografía especializada, leyes reglamentos y normatividad, consulta de artículos y de Internet. Se identificó la problemática mediante el modelo deductivo, procurando presentar las ideas con el criterio que va de lo general a lo particular.

III. Estudio del marco teórico de la fiscalizacion

Marco conceptual

- La fiscalización es un proceso por el cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión pública. Esta actividad es vital para comprobar si las entidades públicas o privadas que reciben recursos públicos los administran, manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes.
- Es el proceso mediante el cual la autoridad vigila el uso de los recursos públicos (económicos, humanos y materiales).
- Es la acción por la que se evalúan y revisan las acciones del gobierno considerando su veracidad, racionalidad y el apego a la Ley.

- Es también la revisión del eficiente y eficaz funcionamiento de la planeación, organización y ejecución de la administración pública.
- La Fiscalización significa principalmente, cuidar y comprobar que se proceda conforme a derecho. Implica la existencia de mecanismos de control que se denominan de inspección, vigilancia, seguimiento, auditoria, supervisión, de control y en cierta forma de evaluación.

Organismos y Modelos de Fiscalización en el Mundo

La mayor parte de los países de Europa, Asia y África cuentan con un órgano de fiscalización superior. En estos países, este Órgano encabeza el esquema de control y vigilancia de la función pública y constituye el principal instrumento para hacer transparente la rendición de cuentas y prevenir y combatir la corrupción. Es una entidad ampliamente conocida por la población y con facultades de investigación, promoción de sanciones y emisión de recomendaciones y que tiene un fuerte peso moral en las dependencias del Ejecutivo. Actualmente, las reformas que se han dado en los órganos superiores de control han tendido a fortalecer su autonomía técnica y la imparcialidad de sus integrantes, a su vez han procurado un mayor acercamiento a la sociedad, mediante la difusión de sus acciones, la transparencia de sus resultados y la captación de quejas, denuncias y recomendaciones de la ciudadanía.

Órganos de Control Interno y Externo

El Control es sólo uno de los elementos que componen la fiscalización. Los juristas hablan de controles parlamentarios, judiciales y administrativos que corresponden a los tres poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial respectivamente). Cuando el control se clasifica de acuerdo con el sujeto que lo realiza, este puede ser interno o externo. En la Administración pública Federal existen órganos de control, vigilancia y fiscalización dentro del poder Ejecutivo, así como el emanado del poder Legislativo. Los primeros tienen el carácter –relativo- de órganos de control interno y a la entidad de Fiscalización Superior de la Federación corresponde el control externo.

Su acción es eminentemente de carácter preventivo y correctivo. Comprende principalmente el control financiero, el control de la eficiencia y el control jurídico. El control externo de las dependencias y entidades se lleva a cabo por la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación, antes Contaduría Mayor de Hacienda dependiente del Poder Legislativo, su carácter es inminente fiscalizador con el propósito de fincar responsabilidades que procedan, conforme a la Ley, además de que sus observaciones y recomendaciones que emite tienden también a mejorar la eficiencia y eficacia de los entes fiscalizados.[3]

[3] Esta definición se ha adaptado a partir del Glosario de términos fiscales de la SHCP. En este caso se define" el control externo de las empresas públicas lo ejerce el sector central de la administración pública por la Secretaria responsable de coordinar el sector y el control externo de las dependencias se lleva a cabo por la entidad de fiscalización superior de la Federación", lo cual es impreciso y erróneo. Glosario en http:/www.shcp.gob.mx (Secretaría de Hacienda y Credito Público, 2014)

En el ámbito estatal, son los órganos superiores de fiscalización los responsables de realizar la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los gobiernos del estado y de los municipios, teniendo diferentes denominaciones, entre las que se encuentran: Órgano de Fiscalización Superior del Estado, Auditoria Superior del Estado, Contaduría Mayor de Hacienda, Contaduría General del Congreso del Estado, Contaduría General de Glosa, etc., existiendo en la actualidad la tendencia de homologar a todos estos órganos técnicos de control de los congresos locales en instituciones similares a la de la Federación, tanto en nombre como en funciones. (Secretaría de Hacienda y Credito Público, 2014)

IV. Antecedente Histórico de la Fiscalización[4]

El antecedente más remoto de la fiscalización en México data de1453, con la creación del Tribunal Mayor de Cuentas, constituido por las cortes españolas, la cual tenía la tarea concreta de revisar las cuentas de la Hacienda Real de la propia España. En 1524, la Corona Española decidió crear en la Nueva España el Tribunal Mayor de Cuentas, cuya finalidad era revisar ingresos y gastos de Hernán Cortés. En 1995, las reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, proponen crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación (ASF). En el 2000, se creó la Unidad de Evaluación y Control, como un órgano técnico de la comisión de vigilancia, encargado de verificar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de la ASF.[5]En el año 2000, se aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y en el 2001 se expide el Reglamento Interior de la Auditoria Superior de la Federación.[6]

La Auditoria Superior de la Federación.

La creación del órgano de Fiscalización Superior obedece al reconocimiento del poder Ejecutivo de que la Contaduría Mayor de Hacienda, institución encargada de la Fiscalización Externa, dependiente del poder legislativo, no llevaba a cabo una verdadera labor de fiscalización de los recursos públicos, ya que esta las realizaba de manera ineficiente con características bien marcadas.[7]

Su funcionamiento se acerca al modelo Anglosajón. La ASF, es un instrumento de fiscalización que, si bien forma parte del poder legislativo, asume por mandato constitucional el estatuto de autónomo en lo que corresponde a los

[4] Este apartado se elaboró extrayendo los datos históricos de las obras que aparecen en la bibliografía de Alfredo Adam y Guillermo becerril (incluyendo el prólogo de Salaltiel Alatriste) y Gaspar Zavala Arredondo. (Guillermo, 1986).

[5]Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que especifica las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se establece la de "Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la Ley. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

[6] La Ley de Fiscalización Superior de la Federación, aprobada el 20 de diciembre de 2000 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000.

[7] El Decreto por el que se reforman los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 14 de julio de 1999, señala las facultades del congreso para expedir la Ley que regule la Organización de la entidad fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales (Artículo 73 Fracción XXIV de la CPEUM).

ámbitos de administración, gestión técnica y fiscalización. Dichas atribuciones abarcan el más amplio campo de actuación del sector público; con toda autoridad puede exigir rendición de cuentas a los poderes de la Unión, entidades autónomas, gobiernos de los estados, municipios y particulares, en la medida que tengan responsabilidad sobre la administración de recursos federales.[8]

Otra característica similar al modelo anglosajón es su competencia (consecuencia de su propia autonomía técnica) para determinar las modalidades que considere pertinentes en lo relativo a la aplicación de sus revisiones. En este sentido, la ASF se vale de manera indistinta, tanto de sus propios auditores como de agencias o despachos externos. Así mismo, suele llevar a cabo auditorias mediante la realización de convenios específicos con los órganos internos de Auditorias estatales (Secretaria de la Contraloría del Estado) y municipales (Contraloría Interna Municipal). De esta forma, realiza sus tareas fiscalizadoras integrando un equipo multidisciplinario de profesionistas, él cuenta además con personal de apoyo administrativo y logístico. El titular se llama Auditor Superior de la Federación y la gestión abarca un período de 8 años, siendo posible la renovación por otro tiempo similar. En Tabasco este período es de 7 años con posibilidad de repetir

La rendición de cuentas

La rendición de cuentas significa de conformidad con (Ugalde, L.C. 2002), “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es último depositario de la soberanía en un democracia”. La rendición de cuentas en la función pública se refiere a la obligación que tienen las autoridades de responder por sus actos durante su administración, a la sociedad que les otorgó el mandato popular. Los principales mecanismos y procedimientos existentes de rendición de cuentas incluyen la presentación anual del informe de gobierno sobre el estado de la Administración Pública y la comparecencia posterior de miembros del poder ejecutivo ante la cámara de diputados y el Congreso local respectivamente; la presentación y la aprobación anual de la Ley de ingresos y el presupuesto de egresos; la revisión de la cuenta pública; el juicio político y la declaración de procedencia; la relación mando-obediencia en el sector público; y finalmente la declaración patrimonial.

¿Quiénes deben rendir cuentas?

- Todas las personas que administran lo público: autoridades del Estado electas o de libre remoción (servidores o funcionarios) de entidades y organismos del sector público.
- Representantes legales de empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o que desarrollen actividades de interés público.

[8] La Sección V De la Fiscalización Superior de la Federación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo dedicó íntegro a la Fiscalización Superior de la Federación. El Artículo 79 establece la autonomía de gestión y las atribuciones enunciadas. (Fiscalización Superior de la Federación)

En el Ámbito Federal

El poder ejecutivo rinde cuentas ante la cámara de diputados, que representa los intereses de la sociedad, mediante la entrega de la cuenta pública e informes de Avances de la gestión Financiera, que se elaboran con base en la información proporcionada por las entidades públicas federales y demás entidades fiscalizadas. Además, tiene la obligación legal de entregar reportes trimestrales de la situación económica de las finanzas y deuda pública.

En el Ámbito Estatal

Tanto el Gobierno del Estado como los municipios tienen la obligación de entregar la cuenta pública al Congreso, de manera similar a la Federación. La presentación de la cuenta pública a los Congresos locales constituye, en la mayoría de los casos, el punto de partida del proceso anual de fiscalización legislativa de la hacienda pública estatal. Una vez en el Congreso, se turna al Órgano de Fiscalización del Estado (OFE) para su revisión y dictamen.

Las entidades públicas se encuentran obligadas a presentar ante el OFE respectivo, un informe pormenorizado y periódico de sus acciones y gasto (regularmente cada mes, aunque el tiempo de entrega puede extenderse hasta tres meses). Dicho informe sirve para la contabilidad y supervisión que realiza el citado OFE, el que dado el caso, puede solicitar mayores informes o practicar visitas con el propósito de inspeccionar con mayor detenimiento el desempeño de cierta dependencia que haya despertado sospechas sobre posibles sanciones provenientes del Congreso en contra de los funcionarios responsables. Los OFE están facultados para emitir apercibimientos y amonestaciones o solicitar al superior jerárquico (Secretario de la dependencia, presidente del Congreso o del poder judicial) que asigne un castigo.

En el Ámbito Municipal

La rendición de cuentas en el ámbito municipal es demasiado limitada, ya que se enfrentan a tres obstáculos principales, tales como:

El marco jurídico ambiguo. Las leyes municipales y los reglamentos internos que rigen a los municipios en ocasiones no se encuentran adecuados a los tiempos actuales y la falta de capacidad administrativa. Este problema deriva principalmente en que cada cambio de administración (tres años), las nuevas administraciones llegan con su equipo de trabajo destituyendo a directores, áreas, jefes de departamento, coordinadores y hasta secretarias y auxiliares. La persona que llega a ocupar una dirección no tiene el más mínimo conocimiento sobre Administración Pública Municipal y generalmente el gobierno municipal no invierte en cursos de capacitación para su personal por sus recursos tan limitados.

Existe una responsabilidad política limitada. Una de las funciones del contralor municipal es la facultad de sancionar y fincar responsabilidades e iniciar juicio en contra de los servidores públicos corruptos. Esto en la práctica, difícilmente sucede, ya que cuando se tiene que sancionar a un servidor público por alguna causa (nepotismo, tráfico de influencias, abuso de confianza etc.,) la Contraloría levanta el acta administrativa de los hechos, realiza una investigación al respecto y posteriormente emite su dictamen en sesión de Ayuntamiento y en la mayoría de las veces el Ayuntamiento lo turna a una comisión para su análisis del

documento y en esta comisión puede durar desde un mes hasta tiempo indefinido, sin ser resuelto y castigado. Así pues sucede lo mismo cuando es notificada a la contraloría municipal una denuncia administrativa derivada de alguna auditoria sea del OFE o de la SCE. Caso contrario sucede con la notificación de alguna denuncia penal, ya que el OFE Y SCE centran especial atención al proceso paso a paso.

La corrupción influye negativamente en la credibilidad y confianza de los agentes económicos acerca de las políticas públicas. México no es ajeno a éstas preocupaciones, por el contrario se ha puesto de relieve que nuestro país tiene uno de los niveles más altos de corrupción del mundo. Ello se explica, en gran parte, por las deficiencias del control gubernamental y sus efectos sobre el nepotismo, desviación de recursos, daño moral, tráfico de influencias, el oportunismo de políticos.

V. Conclusiones

Las tareas de la ASF no son sencillas; demandan fortaleza para vencer inercias y presiones; profesionalismo para actuar con seriedad y visión, capacidad para convertirse en promotores de la modernización administrativa, probidad para ser un ejemplo de lo que se predica de un incondicional apego a derecho. Participación activa de la sociedad para denunciar los actos que promuevan la falta de transparencia y corrupción de los funcionarios públicos de los tres niveles de gobierno. Las finanzas públicas sanas de un gobierno descansan en la transparencia y la rendición de cuentas. Al no existir transparencia y rendición de cuentas en el manejo de los recursos públicos lo que se tiene son altos índices de corrupción.

Propuestas

Para garantizar a los ciudadanos la transparencia y la rendición de cuentas en los gobiernos democráticos es primordial combatir la corrupción.

- Fomentar la cultura de la rendición de cuentas.
- Eliminar excesos de burocracia de las dependencias gubernamentales.
- Evaluar los procesos y procedimientos de autorización y normatividad.
- Impulsar programas de capacitación permanente para los auditores del OSFET
- Fortalecer la Autonomía y la estructura del ÓSF otorgándole plena autonomía y mayores recursos.
- Establecer sistemas de control interno contables y administrativos eficaces que permitan la obtención de la información financiera oportuna y correcta
- El uso nuevas tecnologías de información hacia un gobierno electrónico
- Establecer sistemas de indicadores de evaluación

Bibliografía

- Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada Guillermo (1986). La Fiscalización en México. México, DF. (http://www.cnh.gob.mx)
- Arteaga Cano, Armando (2003) La Fiscalización Superior en México: Una aproximación al desarrollo reciente del control externo federal. Tesis de licenciatura. El Colegio de México, México.
- Castelan German, Manuel. Transparencia, Fiscalización y Rendición de cuentas.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Crespo, José Antonio, (2001). Fundamentos políticos de la rendición de cuentas, México, cámara de diputados. Auditoria Superior de la Federación.
- Garcilita, Salvador. Rendición de cuentas, Auditoria y Fiscalización Superior. Diplomado en Administración Pública Módulo No.3. IAPEM
- Glosario de términos fiscales. Secretaria de Hacienda y Crédito Público. http:/www.shcp.gob.mx.
- La Sección V De la Fiscalización Superior de la Federación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo dedicó íntegro a la Fiscalización Superior de la Federación.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Ley Federal de Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Rendición de Cuentas y Democracia, el Caso de México. LIX Legislatura
- Ugalde Luis Carlos. Reforma del Estado y Consolidación Democrática.
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista P. (2010). Metodología de la Investigación. 5°ed. México: Mc. Graw-Hill

Sistema de participaciones como alternativa a las limitadas competencias de creación de las entidades sub-nacionales

Yesenia del Carmen Trejo Cruz*

Resumen

El Sistema de Participaciones en México, constituye un escenario de intercambio de atribuciones federales hacia los fiscos locales, en el interés colectivo de beneficiar al interior de cada Entidad Federativa las condiciones de vida, en aras de la cesión económica que se hace a estos entes tributarios, por medio de los Convenios de Adhesión y Colaboración Administrativa que permitan ser parte integrante de la Coordinación Fiscal.

Los porcentajes derivados de la gestión de créditos fiscales en las entidades federativas, hace posible el incremento de las arcas financieras que le corresponden bajo un principio de legalidad a nuestro fisco estatal, en combinación con los ingresos propios y demás transferencias con fuente federal.

De la década de los 80's, como fecha de creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, hoy en día se advierte la fusión de competencias entre fiscos; considerando tal ejercicio como una forma habitual para la realización de atribuciones tributarias en el Estado, sin ponderar el detrimento que al interior se manifiesta, en la disminución de recursos propios que permitan el solvento de los servicios en la jurisdicción veracruzana.

No obstante, los aportes fiscales que conlleva el reparto de impuestos delegados, se observa la necesidad actual de armonizar el desarrollo de competencias tributarias federales frente a las estatales.

Palabras clave: *Participaciones, Competencias, Estados, Contribuyentes.*

I. Introducción

El Sistema Tributario en México imprime el análisis por los especialistas en el campo, en virtud de su génesis y evolución que involucran el devenir histórico como país que ha vivido décadas de administración bajo imperativos ceñidos en un orden constitucional y por ende legal, donde divergen los receptores de las normas y actos que impute la obligación de pago de adeudos tributarios.

Es decir, la sociedad en su relación con los tributos muestra un paralelismo no tan cordial, por los efectos que aquella constata en sus diversos ámbitos, donde los impuestos y contribuciones se hacen latentes.

Junto al financiamiento que se hace por conducto de las aportaciones, a Veracruz también le es atribuible los ingresos que provienen de la Coordinación Fiscal, así las cosas y sin el ánimo de ejemplificar cuantitativamente las Participaciones dentro de la Hacienda Estatal, éstas serán analizadas a la luz de

* Doctora y Licenciada en Derecho por la Universidad Veracruzana; PosDoctora en Derecho Tributario Europeo y Especialista en Gestión Tributaria por la Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo, España; Docente de la Facultad de Derecho e Investigadora de Tiempo Completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana; Nivel I en el Sistema Nacional de Investigadores; Nivel III del Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Académico; Perfil deseable PRODEP; Miembro del Colegio Nacional de Profesores e investigadores en Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C.; Miembro del Cuerpo Académico consolidado "Redes para el Desarrollo, Cultura, Ciencia y Tecnología en Transdisciplinariedad".

competencias tributarias originales y delegadas, que sirven de fundamento en su traslación como recurso económico.

La aplicación del Sistema de Participaciones aparece ante su homólogo de aportaciones como silencioso e indeleble, en su calidad de alternativo, trasvase en atribuciones y financiación de servicios públicos.

En esta intervención, se analiza por lo tanto las atribuciones que al Estado le asisten en su concepción autónoma y las que emanan de la concertación de voluntades de los entes fiscales en el ámbito convenido; para la gestión, determinación y exacción de adeudos tributarios federales, en el afán de identificar el fortalecimiento a las potestades estatales ante la reciprocidad social en servicios y necesidades.

A continuación desarrollaremos la presente ponencia en la elección del capitulado siguiente: Capitulado: 1. Sistema constitucional de competencias tributarias, 2. Las Participaciones como impuestos cedidos a la entidad, 3. Recepción legal de las Participaciones en Veracruz. 4. Conclusiones y Sugerencias. 5. Referencias bibliográficas

II. Sistema constitucional de competencias tributarias

Para abordar el tópico del Sistema de Participaciones en México, requerimos esbozar los contenidos que en forma rígida establece nuestro Texto Constitucional para el arribo y desarrollo de competencias asignadas en los entes públicos, de los órdenes de gobierno que corresponden a la división política y orgánica en el país. “La soberanía en el orden jurídico mexicano es la facultad originaria del pueblo para crear, modificar, delegar, abrogar y derogar, los institutos jurídicos integrantes del orden que a su vez conforman.” (Cruz Covarrubias, 2004, p.74).

Este condicionamiento que hace nuestra Carta Magna, constriñe a establecer desde un origen, la plataforma que los entes como delegados del gobierno federal y demás homólogos, han de participar en el escenario tributario frente al ciudadano, por la relación o deber tributario del que emana la adecuación a los preceptos normativos vigentes.

> “SOBERANIA DE LOS ESTADOS, ALCANCE DE LA, EN RELACIÓN CON LA CONTITUCIÓN. – Si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que componen la república son libres y soberanos, también lo es que dicha libertad y soberanía se refiere tan solo a asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto que no se vulnere el pacto federal. De acuerdo con el mismo artículo 40, los Estados deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la ley fundamental, es decir, de la propia Constitución […]” (Cruz Covarrubias, 2004, p.75).

En este tema que se presenta, exponemos al asistente el acotamiento que del mismo se hace, para navegar en una óptica cualitativa que nos permita identificar las estipulaciones, que en el orden tributario rigen y han prevalecido bajo una similitud en los actores; ponderando una actuación mayormente nacional ante el ejercicio de competencias en los Estados. De acuerdo a Sergio Francisco de la Garza (2000), la potestad tributaria “[…] es la facultad de Estado por virtud

de la cual puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas […]".

La práctica en sí, ha reflejado cómo el establecimiento de funciones en el ámbito tributario, requiere de un modelo de aplicación en torno a la delegación autónoma de facultades en beneficio de las entidades federativas y su población.

Tal disyuntiva plantea una reestructura al interior del Estado Nación, no solo una reforma fiscal anual que incremente los acervos económicos federales, o bien amplía el cúmulo de obligaciones administrativas que rodean a la principal. Se trata entonces, de asumir un Estado de Derecho que ponga en relieve al ciudadano como parte fundamental, para la obtención de ingresos que aquel requiere cotidianamente en el solvento de servicios y necesidades colectivas.

Bajo este mismo recinto, el planteamiento en ampliar las capacidades de origen de los Estados subnación o bien aumentar sus bases económicas por medio de la determinación de contribuciones a otros actos no propios, implica el rediseño jurídico y cultural en el que se vea inmersa una realidad imperante y no prevalezca únicamente la letra de la ley.

La tarea no es fácil, se requiere también romper un estado de confort, que permita enfrentar y poner en marcha los cambios en los fiscos estatales, para asumir sus atribuciones y darles vigencia en cumplimiento a los mandatos que le reconocen esta naturaleza autonómica.

Identificamos en este orden, en nuestro Texto Constitucional, los artículos que sostienen al Sistema Tributario Federal, mismos que habilitan al Sistema de Participaciones en vigor:

a) Artículo 73. En su fracción VII y XXIX, nos remite el Constituyente Federal a la potestad que el Estado en un ámbito central posee en materia de tributos, deriva de este fundamento la gama de contribuciones que actualmente se determinan, bajo el principio de legalidad y actos, en beneficio de autoridades y administración, para su cobro y aplicación. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, p. 63).
b) Artículo 25. Por medio de este precepto, la Constitución actual fundamenta las libertades económicas que posee el Ejecutivo Federal, que aunado al artículo anterior y siguientes, eslabona las funciones que en materia tributaria han de seguirse como especie de la política económica aquí apuntada. De este modo, la rectoría y diseño del desarrollo para el país, se circunscribe a los Planes de Gobierno, Programas de la Administración Pública y las contribuciones que cobijen estas acciones, que en forma mediática coadyuvan con las políticas públicas en vigor. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, p.24).
c) Artículo 31, Fracción IV. Constituye la piedra angular del Sistema Tributario Mexicano, al establecer en los entes fiscales, las potestades que ejercerán con relación al gasto público en sus respectivas jurisdicciones. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, p.41).
d) Artículo 115. Aunque los municipios no representan en este momento el objeto de estudio para la presente intervención, no se les puede excluir como elemento integrante del sistema tributario nacional, cuyas bases se distribuyen en los niveles de gobierno supra a este ente público. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, p.109).

e) Artículo 117. De cara a este numeral, las entidades federativas son facultadas y al mismo tiempo limitadas, en sus competencias tributarias que han de desarrollar en sus jurisdicciones respectivas.
   Sin el ánimo de analizar la totalidad de contribuciones estatales que hoy en día poseen estos entes locales, se observan acorde a este fundamento constitucional, el Sistema Tributario que los estados puedan desarrollar en sus leyes ordinarias, bajo los diques indicados en el artículo 73 ya comentado, y que se remiten a las actividades prohibidas para aquellos, en la imposición de tributos que van desde el transito nacional de bienes y personas, los efectos económicos de los actos, el consumo de bienes y servicios, actos de procedencia extranjera por particulares y autoridades; y demás actividades especiales gravadas por sus efectos causados a la salud, riqueza nacional y medio ambiente. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, p.119).
f) Artículo 124. Retomamos en este artículo las competencias que en índole fiscal se otorgan a la Federación y pondera que los entes estatales podrán intervenir en sus respectivas capacidades, en aquellos campos que no son exclusivos de la Nación. Se trata de una permisión hipotética, que amplía las capacidades de los demás entes tributarios, atentos al numeral supra 117, en consentir la intervención de los Estados en materias que la Federación no grava. En este orden de ideas, podemos considerar que tal contenido que se analiza, abre la posibilidad para un crecimiento en las haciendas estatales, donde éstas en sus respectivas legislaciones, podrán fincar los gravámenes que han de recaer sobre aquellas materias excluidas para la Federación.
g) Artículo 131. En él se aprecian la creación de contribuciones ligadas a actos de tránsito, importación y exportación, como parte del Sistema Tributario en general, las cuales se asignan a la Federación, en correlación a las libertades y decisiones que corresponden al Ejecutivo Federal sobre estos particulares, cuando esté de por medio el beneficio de la economía y el país. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2016, p.138).

Analizados los artículos precedentes que sostienen la fundamentación de nuestro Sistema Tributario en México, consideramos que aunado a ésta:

> "[…] las contribuciones cobran relevancia al interior de las relaciones entre administrado y administración, en el sentido de identificar sus aplicaciones no sólo económicas –para autoridad y gobernado–, sino también; observar sus alcances mediatos, que permean en la generación de un mejor bienestar común, por medio del crecimiento y nivelación proyectada en los habitantes en lo general y en regiones en lo particular." (Trejo Cruz, 2014, p.154).

III. Las Participaciones como impuestos cedidos a la entidad veracruzana

Visto como preámbulo el acápite anterior, pasamos acto seguido al estudio de las Participaciones como ingresos ordinarios que le asisten a la entidad veracruzana.

Las Participaciones juegan un roll importante en la vida económica de los Estados en México, en razón de representar un pilar entre sus fuentes económicas, que le permiten el desarrollo de sus funciones en sus distintas

jurisdicciones. Aquellas surgen como corolario de las Convenciones celebradas previamente a la vigencia del Sistema de Coordinación Fiscal:

> "En 1925, aparece la Primera Convención Fiscal que representó un esfuerzo del Gobierno Federal para solucionar el problema de la doble tributación. Esta convención se llevó a cabo tras un periodo grave de desorganización económica y social, por lo que sus metas fueron definir y delimitar con mayor claridad los campos competenciales de los niveles de gobierno; así como unificar el sistema fiscal y crear un órgano permanente de estudio sobre el tema." (Cruz Covarrubias, 2004, p.128).

Este tema encierra varias ópticas y que en la adoptada por nosotros, remitimos a un sentido crítico, por la dependencia que éstas –Participaciones– generan en los fiscos estatales. Es decir, la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, ha permitido el ejercicio y confluencia de competencias entre entes fiscales, pero al mismo tiempo sus consecuencias han repercutido en la merma de recursos tributarios que puedan generarse a raíz de actos gravados en la legislación estatal.

No se trata de identificar todos los desaciertos que este sistema pueda presentar, por medio de la delegación de competencias, pero si en atención a nuestro objeto de estudio, acotado en competencias de creación –ejecución–, precisar jurídicamente esta incidencia en el desarrollo del Estado subnación, de cara a los límites constitucionales que rigen en las relaciones que sustentan los fiscos en el país, como órganos que sostienen el Sistema Tributario, piedra angular para la obtención de ingresos en beneficio de los ciudadanos.

Es decir, de acuerdo a lo anterior estamos en presencia de un sistema recaudatorio rígido, centralizado, inequitativo; que legalmente pondera un desarrollo de entes públicos, con obligaciones y deberes que asumir frente a una desproporción en la asignación de recursos.

En tal sentido, parece que el Sistema Nacional de Coordinación sirve de paliativo a estas desigualdades económicas que los fiscos locales enfrentan, ante el desequilibrio que se propicie por la fuente constitucional, que establece a favor de un ente en especial, la tributación *lato sensu*, dejando participar en pequeños intervalos a las haciendas estatales. "Tal delegación de competencias reviste un trasfondo, en el desarrollo práctico de las autoridades fiscales, pues éstos, amplían sus competencias para ejercerlas en atención a actos delegados […]" (Trejo Cruz, 2013, p.124).

Por lo tanto el Sistema de Participaciones merece como este evento lo hace, de un estudio y ponderación social, en el que se adviertan sus aciertos y alternativas de mejora, que puedan propiciarse como parte de los análisis que se realizan sobre aquel.

> "Al igual que a escala mundial, en la actualidad el debate en México […] se refiere también a los temas que tienen fundamentalmente que ver con la distribución de competencias entre los tres ámbitos de gobierno así como a la manera en que la administración pública puede coadyuvar en el logro de los objetivos del sector público."(Uvalle Berrones, 1984, p.9).

En esta virtud, consideramos que los Estados al estar adheridos a este sistema, gozan de los estándares jurídicos que se establece para los miembros como tal, es decir; se les atribuye un trato equitativo, armonización de competencias y distribución de recursos derivados de los créditos fiscales cedidos.

Bajo estos tres elementos que se acaban de mencionar, se ciñe el objetivo de la Coordinación Fiscal en México, como un mecanismo de solución a la tensión en las relaciones entre los fiscos, como sujetos acreedores de los adeudos por tributos.

En paralelo a lo anterior, los entes locales deben identificar el crecimiento de sus competencias fiscales y reconocer la capacidad económica –también– al concebir figuras que incidan en un mejor ingreso hacendario. “La capacidad tributaria, implica para el estudio que se comenta, el elemento conductor del cual permean la libertad y ejercicio de las autoridades fiscales, a la luz de la técnica legislativa y actos concretos para su determinación y exacción.” (Trejo Cruz, 2014, p.235)

No se trata de eliminar la vigencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al contrario vislumbrar sobre sus autonomías de los entes y margen de acción que le establece el Texto Constitucional, para ejercer con mayor amplitud sus atribuciones de origen y dar paso a una hacienda estatal más consolidada y aplicada en la constante de los procesos, que comprenden la génesis y extinción de los tributos.

Bajo este orden, estamos en cumplimiento al significado de nuestro Federalismo Fiscal, entendido como:

> “[..] La forma de organización financiera en la que la facultad de tomar decisiones respecto a la prestación de servicios y a la obtención de recursos para hacerlo se ejerce tanto a nivel nacional como subnacional, entendiendo que el ejercicio de dicha potestad está encaminado primordialmente a satisfacer las preferencias de los residentes de cada una de las jurisdicciones en cuyo ámbito espacial se suministran dichos servicios.” (Chapoy Bonifaz, 1992, pp. 28-29).

De esta forma los entes fiscales, al interior de cada Estado subnación, darán auge a nuevos procesos, con base a la tipificación de conductas que en atención a una base gravable, se logre una recaudación fincada en tributos propios, en armonización con los ingresos reconocidos en nuestro orden financiero como federales ordinarios.

> “A partir de 1981 el marco normativo para la operación del modelo de desarrollo compartido lo proporcionó el Convenio Único de Desarrollo, que contenía las características y compromisos del proceso de integración nacional; y que abarcó […] tanto la armonización de acciones en materias concurrentes entre el gobierno federal y los estados, como la de aquéllas de interés común.” (Chapoy Bonifaz, 1992, p. 139).

Hoy en día, pareciera que el Sistema de Participaciones propicia entre los grupos de académicos e investigadores la atención sobre su vigencia y eficacia, a

la luz de las relaciones que ostentan los fiscos en el país y que al interior de las entidades federativas tal adecuación al sistema, se ha convertido como otra área más dentro de las que integran a las dependencias estatales.

Se destaca así, como debilidad del sistema tributario mexicano, la falta de "consolidación de la unidad económica nacional [que] sólo podía lograrse mediante el desarrollo coordinado de las economías de los tres niveles de gobierno […]" (Chapoy Bonifaz, 1992, p. 174).

Estos beneficios a través de los periodos fiscales y bajo una sumatoria cualitativa de atribuciones, no se traducen como tal, en razón de asignarles deberes condicionados a la integración del Sistema de Participaciones. También se representan en un sentido negativo, por el trasvase de competencias que han sido cedidas temporalmente para su gestión y cobro solo, sin incluir la naturaleza de la contribución, objeto de cesión; la cual queda bajo las reglas y condiciones de su origen al fisco federal:

> "Bajo este panorama, la recaudación fiscal federal, adquiere un contexto prioritario, que permite la obtención de contribuciones a la luz de la naturaleza jurídica y económica, de un federalismo fiscal rector -centralizado- que detenta una capacidad normativa fiscal holgada, frente a los fiscos menores […]" (Trejo Cruz, 2014, p.237).

Estas atribuciones cedidas, no darán paso a una emancipación de fiscos estatales, por el contrario, les someten a una dependencia mayor, que opaca su visión en nuevos y viables escenarios que le permitan su autonomía, y por ende mejor crecimiento y desarrollo en sus territorios.

Por ello, así como la política fiscal permite la armonización entre las entidades federativas bajo el reparto de asignaciones, el principio de solidaridad puede ser introducido en el sistema que se comenta, como elemento motor para advertir la importancia de la participación en éste, y al mismo tiempo estimule las autonomías en los entes receptores de competencias federales. En este orden, la Federación solo buscará un apoyo administrativo en los entes inferiores, pero no empleará a este sistema como una sustitución de sus competencias autónomas a la par de los presupuestos, que son otorgados anualmente en estas demarcaciones estatales.

La motivación puede generarse, al establecer en los mismos Convenios de colaboración, la participación en ellos a la par de una mejor cuantificación económica y tributaria de actos fiscales propios, que avale y conduzca a una menor dependencia financiera en los Estados subnación.

En este orden de ideas y atentos al contenido de la vigente Ley de Coordinación Fiscal, nos enfocamos en el contenido del siguiente precepto, que alude a la adhesión de las entidades para la recepción de Participaciones:

> "Artículo 10.- Las Entidades que deseen adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para recibir las participaciones que establezca esta Ley, lo harán mediante convenio que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que deberá ser autorizado o aprobado por su legislatura. También, con autorización de la legislatura podrán dar por terminado el convenio." (Ley de Coordinación Fiscal, 2014, p. 15).

Texto en el cual se puede condicionar o motivar la participación de los fiscos estatales al Sistema de Coordinación Fiscal, en ponderar bajo este numeral, el ***principio de solidaridad*** que enunciamos para fincar el compromiso estatal, de participar como ente de competencias cedidas, pero recíprocamente alternadas con sus atribuciones de origen, donde éstas no se vean opacadas con el incremento de funciones federales y sus ingresos propios permitan una realización en la praxis junto con los créditos cedidos.

De este modo se establece una corresponsabilidad fiscal entre autoridades federal y estatal, en el menor fomento a una dependencia económica de su superior, y se propicie una mayor fluidez de sus competencias de creación; sin detrimento a las atribuciones estatales, que se reemplacen bajo un ejercicio fiscal poco explotado por la prevalencia de los ingresos externos de la federación.

IV. Recepción legal de las Participaciones en Veracruz

De este modo la recepción legal que prevalece sobre las Participaciones en nuestro estado de Veracruz, en el Código Financiero, recibe una acogida en los preceptos 10, 11, 12, 16, 18 y 19 donde se les identifican como un ingreso prioritario y fijo en la Hacienda Estatal; en una categoría ordinaria sin serlo en lo genérico, que hace las veces de un ingreso propio.

> "Artículo 16. Son participaciones federales las cantidades que corresponden al Estado en el rendimiento de ingresos federales, de conformidad con las leyes respectivas y de los convenios que, sobre el particular, se celebren." (Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la llave, 2014, p.6.)

Se deduce por lo tanto una dependencia expresa tipificada por el legislador fiscal ordinario, de las Participaciones como ingresos de la hacienda estatal, para su aplicación en los ejercicios tributarios, en paralelo con los ingresos que se citan del inciso a) al d), del artículo 11 en el Código Financiero Estatal (2014):

> "Artículo 11. La Hacienda del Estado percibirá en cada ejercicio fiscal los ingresos provenientes de:
> a) La recaudación de contribuciones estatales;
> b) Los ingresos provenientes de productos y aprovechamientos;
> c) Las transferencias de recursos federales por concepto de participaciones federales y aportaciones federales, y
> d) Los demás que establezca el presente Código, las leyes aplicables y los convenios celebrados por el Estado con la Federación, las entidades federativas, los municipios y los particulares."

En estos artículos que se mencionan, figuran las Participaciones como un instrumento más del derecho tributario local –artículo10–, así se comprenden también en la categoría de ingresos denominados ordinarios distinguiéndose de los que en forma eventual puede recibir el fisco local: "Artículo 12. Los ingresos se dividen en: a) Ordinarios, que comprenden impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones federales, aportaciones federales y otros

ingresos federales transferidos. b) Extraordinarios, aquellos que fije la Ley" (Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2014, p.6)

Por ende, el legislador fiscal define a las Participaciones como una remuneración en beneficio del Estado, derivado de su intervención en los Convenios que dan vida y desarrollo a la Coordinación Fiscal entre nuestra entidad con la Federación, en cuyo tenor quedarán supeditadas como los demás instrumentos fiscales a la regulación que de ellos se hace, en los ordenamientos jurídicos respectivos. "Artículo 19. (…) Los productos, las participaciones federales, las aportaciones federales, así como los demás ingresos federales transferidos, se regirán por las disposiciones estatales o federales y, en su caso, por los convenios respectivos." (Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2014, p.7).

Estos numerales del Código Financiero que respaldan la fundamentación del Sistema de Participaciones en la entidad veracruzana, se observan como una estipulación en manos del legislativo ordinario, que al mismo tiempo permite la integración de recursos al fisco estatal.

No obstante la competencia originaria que marca nuestro texto Constitucional Local vigente, a cargo de los entes fiscales en su prelación, y al mismo tiempo el deber expreso en emitir las normas que contengan la regulación de contribuciones, para hacer posible los egresos que anualmente respaldan los programas sociales en Veracruz. "Artículo 33. Son atribuciones del Congreso. XXVII. Fijar anualmente los gastos públicos y decretar las contribuciones con que deban ser cubiertos, con base en el presupuesto que el Ejecutivo presente […]" (Constitución Política el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2015, pp. 11 y 14).

Lo anterior se vincula al contenido de su fracción IV "[…] así como expedir las leyes, decretos o acuerdos necesarios al régimen interior y al bienestar del Estado; sin perjuicio de legislar en los demás asuntos de su competencia;" (Constitución Política el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2015, p. 11).

De este numeral en mención, en su último párrafo, se establece como obligatoriedad del Congreso Local el dictar leyes, que busquen un desarrollo económico para aumentar la vida social y personal de los ciudadanos veracruzanos.

Por otra parte, se constata en el mismo Texto Constitucional Veracruzano, la atribución fiscal depositada en la hacienda estatal, para fincar anualmente las contribuciones que hagan posible los gastos que la Administración Pública realice en cada ejercicio tributario; dejando abierta la posibilidad, en crear las figuras jurídicas y económicas, que respalden la necesidad social, bajo una financiación de ingresos propios. "Artículo 73. Las contribuciones serán decretadas en cantidad suficiente para solventar los gastos públicos, tanto los ordinarios como los extraordinarios." (Constitución Política el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, 2015, p.37).

En suma, estos dos preceptos últimos citados, refrendan la responsabilidad estatal en proveer al interior de su comunidad, ingresos que se entienden como propios, y que sean viables para el crecimiento y desarrollo de la administración pública y particulares.

> “De este modo y en atención a las políticas públicas, los instrumentos para el ejercicio de las políticas económicas, tienen sus principales bases en las finanzas particulares, si se trata de ingresos ordinarios provenientes del pago de contribuciones, y anteponiendo los recursos ordinarios de cara a los extraordinarios, como uno de los elementos característicos del Estado garante y jusnaturalista, precursor de las sociedades, fincadas en el constitucionalismo-democrático.” (Trejo Cruz, 2013, pp. 215-216).

V. Conclusiones y Sugerencias

En este orden, recopilamos las ideas anteriormente expuestas con relación a la presencia de las Participaciones en el desarrollo de los Estados subnación, y en el caso de Veracruz que es el que nos ocupa; precisamos que la entidad vive una dependencia a estos ingresos federales, desde una técnica legislativa expresa, a la luz de ser incorporadas como un ingreso equivalente a los que el fisco estatal puede determinar y exigir con fuente en sus competencias asignadas constitucional y legalmente.

Es decir, las competencias de creación supeditadas en su origen, avalan la búsqueda de otras fuentes alternativas que propicien una solución a las demandas sociales en la entidad, sujeción que al parecer en la praxis fiscal se entiende fincada a una responsabilidad meramente estatal, colocando a estos entes receptores, como eternos hijos inimputables, para su crecimiento económico y autonomía plena.

Cerramos nuestra presente intervención bajo las siguientes premisas:

1. Competencias de creación y ejecución limitadas al Texto Constitucional e incrementadas a través de los Convenios de Adhesión y Colaboración.
2. Implantación del Sistema Nacional ante el estatal.
3. Desarrollo de Subsistemas Nacionales en cada entidad, por medio de la Coordinación.
4. Incremento en el ejercicio de competencias propias.
5. Dualidad de competencias que realizan los entes fiscales estatales.
6. Beneficio falaz a los Estados con la delegación de competencias: estímulo económico será temporal, pero las competencias de origen son inmutables.
7. Flexibilidad del Ejecutivo Federal en delegación de competencias.
8. Detrimento de ingresos propios por suplencia de las Participaciones y demás fondos federales: se incumple lo indicado en el artículo 73 de nuestra Constitución Local, con relación a lo estipulado en su artículo 33 fracción XXVII.

Por lo anterior, observamos un llamado a la revisión en el Sistema de determinación de competencias originarias, ante la denominación autónoma que constitucionalmente le asisten a los estados, en aras de contribuir a un crecimiento acorde a sus funciones, que en teoría le corresponden y el realismo jurídico denota ante el incremento de ingresos; es decir:

a) Se logre un cumplimiento a la categoría autónoma del Estado subnación, o bien,

b) Se abran los diques en materia de competencia originaria, bajo la imposición de los gravámenes en actividades, bienes y servicios.

Bibliografía

- Chapoy Bonifaz, D. B. (1992). *Finanzas Nacionales y Finanzas Estatales. Mecanismos de Conciliación*. México: UNAM.
- Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la llave. (2014). Xalapa, Veracruz: Editora de Gobierno del Estado de Veracruz.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2016). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_29ene16.pdf
- Constitución Política el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. México. H. Congreso de la Unión. (2016): Veracruz. Recuperado de http://www.legisver.gob.mx/leyes/ConstitucionPDF/CONSTITUCION%20POLITICA%2009-01-15(1).pdf
- Cruz Covarrubias A. (2004). *Federalismo Fiscal Mexicano*. México: Porrúa.
- De la Garza S.F. (2000). *Derecho Financiero Mexicano* (18a ed.). México: Porrúa.
- Ley de Coordinación Fiscal. (2014). México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31_110814.pdf
- Trejo Cruz, Y. C. (2013). Coordinación Fiscal y su Incidencia en el Fisco Estatal. En Armenta Ramírez, P. & Díaz Córdoba, M. Á. (Coords.), *Investigaciones Jurídicas de aplicación social*. México: Universidad Veracruzana.
- Trejo Cruz, Y. C. (2013). Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en la Entidad Veracruzana (2007-2010). En Berlín Valenzuela, F. & Huerta Lara, M. R. (Coords.), *Estudios Jurídicos Contemporáneos XII*. México: Universidad Veracruzana.
- Trejo Cruz, Y. C. (2014). Estudio Monográfico de Ingresos Estatales por Sujeción a Tributo. En Álvarez Montero, J. L. & Aguirre Moreno, J. (Coords.), *Estudios Jurídicos contemporáneos XIV.* México: Universidad Veracruzana.
- Trejo Cruz, Y. C. (2014) Competencias Tributarias Municipales en el Estado de Veracruz. En Armenta Ramírez, P., Casarín León, M. F. & Luna Leal, M. (Coords.), *El Constitucionalismo Veracruzano del Siglo XXI.* México: Universidad Veracruzana.
- Trejo Cruz, Y. C. (2014). Recaudación de Ingresos en el Estado de Veracruz. En Ortiz Castañeda, R. y De la Fuente Alonso, A. (Coords.), *Estudios Jurídicos contemporáneos XIII.* México: Universidad Veracruzana.
- Uvalle Berrones, R. (1984). *El Gobierno en Acción.* México: Fondo de Cultura Económica.

Capacidad, productividad y desempeño fiscal en las entidades federativas de México, 2010-2015.

Roberto Ramírez Rodríguez[1]
Miguel Ángel Díaz Carreño[2]
Alfredo Erquizio Espinal[3]

Resumen

El objetivo del presente ensayo radica en realizar primeramente un análisis exploratorio de los patrones de ingreso y gasto estatal, excluyendo las transferencias. Se realiza el análisis comparativo de los patrones de ingreso y gasto total per capita, para efecto de determinar la desigualdad vertical que prevalece entre el centro y las regiones y la que coexiste a nivel interestatal.

Seguidamente, se aborda los aspectos relativos a las medidas de capacidad fiscal relativa y de esfuerzo fiscal relativo por entidad federativa. Para tal efecto, se utiliza la metodología más sencilla de ACIR (Advisory Commissionon Intergovermental Relations) para medir la capacidad fiscal relativa. Posteriormente a partir de la estimación del rendimiento de un sistema fiscal representativo (RTS) se llega a medir el esfuerzo fiscal relativo de los estados. Se planeta como hipótesis tentativa de trabajo que existe una relación inversa entre capacidad y esfuerzo fiscal en la mayor parte de las entidades federativas, con algunas salvedades. El análisis de los niveles de capacidad y esfuerzo fiscal se circunscriben al período de 2010-2014.

Por último, se plantea la medición de la productividad fiscal por entidad federativa, a partir de la aplicación del índice de Malquist. Se considera que el rendimiento fiscal de los estados esta correlacionado con el presupuesto de las tesorerías o secretarías de finanzas por habitante y el número de empleados en la dependencia con relación a la población total. Para tal efecto, construimos un modelo envolvente de datos para efecto medir la productividad de los impuestos en el período de 2012 a 2014.

I. Patrón de distribución de ingresos por entidad federativa

Tomando en consideración las cifras que reporta la calificadora de deuda Fitch Ratings, tenemos una relación de 25 estados que presentan en forma homogénea su información de ingresos y gastos. Mantendremos este criterio de agregación de las cifras del presupuesto público, para efectos de poder realizar los cálculos necesarios a los largo del ensayo. Primeramente, se puede constatar que prevalece una marcada heterogeneidad en los niveles de ingresos propios por habitante por entidad federativa. De tal forma, que hay que estados con altos niveles de ingreso propios per cápita, que tienen ingresos muy superiores a la media de los 25 estados, por no decir que diametralmente mayores a los más desfavorecidos (Véase Cuadro 1).

[1] Investigador Nivel I, Departamento de Economía, Universidad de Sonora
[2] Investigador Nivel I, Facultad de Economía, Universidad Autónoma del Estado de México.
[3] Investigador Nivel II, Departamento de Economía, Universidad de Sonora.

Cuadro 1. Estados con más alto y más bajo nivel de ingresos por habitante (2014)

Estados más altos	Ingresos propios per cápita	Índice	Estados más bajos	Ingresos propios per cápita	Índice
Nuevo León	3947.3	272.7	Guerrero	592.2	40.9
Campeche	3435.5	237.4	Hidalgo	651.1	45.0
Sonora	2036.0	140.7	Chiapas	902.9	62.4
Querétaro	1921.6	132.8	Michoacán	904.3	62.5
Puebla	1676.5	115.8	Sinaloa	980.5	67.7

*Índice promedio 1447.43=100
Fuente: Fitch Rating México

Otra de las constataciones que realizamos al procesar la ficha financiera de los estados inscritos en Fitch Ratings, es que a pesar de que algunos estados tienen altos niveles de ingresos propios por habitante, al contrastarlo con sus correspondientes niveles de gasto per cápita se puede observar como el porcentaje relativo de esta relación es muy pequeño. Es el caso de Nuevo León, Sonora y Puebla, que aun teniendo altos niveles de ingreso por habitante, su porcentaje respecto al gasto per cápita es muy pequeño. Con la salvedad del caso de Campeche que tiene un porcentaje de 16.2%. Así como el caso de Colima que también registra un porcentaje de 10.7%. Lo que indica que sus financiamientos provenientes de ingresos ajenos son menores al 90%, tan solo en estos dos casos. Lo que pone de manifiesto el escaso margen de maniobra con que cuentan los estados para financiar la provisión de bienes y servicios públicos (Véase Cuadro 2).

Cuadro 2. Ingreso y gasto por habitante en 25 entidades federativas de México, 2014

Estado	Gasto per cápita	Ingreso propio per cápita	%
Aguascalientes	19641.8	1035.5	5.3
Baja California	39602.1	1090.5	2.8
Campeche	21154.8	3435.5	16.2
Chiapas	80839	902.9	1.1
Coahuila	36102	1358.0	3.8
Colima	13904	1483.9	10.7
Durango	29336.1	1124.2	3.8
Guanajuato	64501	1074.8	1.7
Guerrero	55632.2	592.2	1.1
Hidalgo	34896.5	651.1	1.9

Jalisco	86865	1330.4	1.5
México	199224.7	1601.7	0.8
Michoacán	60154.6	904.3	1.5
Nayarit	19650	981.5	5.0
Nuevo León	81094	3947.3	4.9
Oaxaca	66562	1054.4	1.6
Puebla	85425.1	1676.5	2.0
Querétaro	28627.7	1921.6	6.7
Sinaloa	44951	980.5	2.2
Sonora	44673	2036.0	4.6
Tabasco	42900.7	1622.9	3.8
Tamaulipas	46970	1547.9	3.3
Veracruz	101700	1376.8	1.4
Yucatán	30895.8	1437.7	4.7
Zacatecas	26465.6	1017.7	3.8

Fuente: Fitch Ratings México.

II. Medición de la capacidad y el esfuerzo fiscal por entidad federativa

La práctica más común para medir la capacidad fiscal ha sido la aplicación de los promedios nacionales de impuestos que aplican a las bases tributarias estimadas. La Advisory Commission of Intergovernmental Relations (ACIR) del senado de los Estados Unidos diseño varios métodos de estimación de la capacidad fiscal a partir de la aplicación de la carga tributaria nacional sobre el PIB estatal, operacionalizando este cálculo como sigue:

$R_i^* = \tilde{C}T \times PIB_i = (\tilde{R}/PIB) \times PIB_i$

Donde:
R_i^* = Recaudación Tributaria potencial en la unidad de la Federacióni;
$\tilde{C}T$ = Carga Tributaria Nacional;
$\tilde{R}$ = Recaudación Tributaria Nacional;
PIB_i= Producto Interno Bruto en la unidad de la Federación i; y
PIB = Producto Interno Bruto nacional.

Para determinar las asimetrías fiscales entre los estados, así como la incidencia del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal sobre las entidades, se elaboran los coeficientes de capacidad fiscal con el objeto de aportar evidencia empírica que nos permita realizar análisis comparativo de la fortaleza fiscal. Al respecto se consideran únicamente los ingresos propios de los estados para calcular tanto los índices de capacidad como los de esfuerzo fiscal.

La capacidad fiscal es definida por ACIR como la renta impositiva por persona que sería recolectada por un gobierno si aplicara la tasa promedio de todos los gobiernos. Para normalizar tal concepto el cálculo es dividido por la cantidad de impuestos que serían obtenidos si se aplicara la tasa promedio a la base fiscal promedio. El producto estatal bruto (PEB) será considerado como la

base fiscal en razón de que es la única medida disponible para este propósito. Las tasas impositivas resultan de dividir los ingresos propios de los estados por el PEB. Todos estos números se expresan en cantidades por persona. Formalmente tenemos que la capacidad fiscal de un estado ***i***es:

Capacidad fiscal: (Base fiscal (PEB) * Promedio tasa)/ (Promedio base * Promedio tasa)

Los resultados de capacidad fiscal de los estados se muestran en el cuadro 3. La información comprende el periodo de 2010-2014, dada la disponibilidad de la información para estos años. También elaboramos un ranking de capacidad fiscal en orden decreciente, tomando los ingresos propios de los estados.

Algunas precauciones deben tomarse en los análisis subsecuentes en razón de la forma en que fueron tratados los datos. Los años de 2010 a 2014 fueron calculados considerando las proyecciones de población media que realiza CONAPO por entidad federativa. Así mismo, los productos estatales brutos de 2010 a 2014 se obtuvieron de la base de indicadores económicos de INEGI. Estos procedimientos fueron repetidos para calcular los índices de esfuerzo fiscal que se presentan adelante.

En cuanto a la interpretación de los índices de capacidad fiscal un coeficiente por debajo de 1 significa que el estado ***i***se encuentra por abajo del promedio nacional y, en consecuencia, se considera con una capacidad fiscal menor. De esta forma los estados con menor capacidad fiscal resultaron aquellos con un menor producto estatal bruto real por habitante y menores niveles de ingresos reales por habitante.

Cuadro 3. Nivel de capacidad fiscal en ingresos propios por entidad federativa, 2005-2009 (Método de ACIR)

	Año					
Entidad	2010	2011	2012	2013	2014	Ranking
Aguascalientes	0.91	0.92	0.92	0.94	1.03	23
Baja California	0.90	0.91	0.92	0.91	0.89	20
Baja California Sur	1.14	1.15	1.13	1.12	1.06	24
Campeche	6.49	6.07	5.81	5.75	5.46	32
Coahuila	1.14	1.20	1.23	1.21	1.24	28
Colima	0.85	0.89	0.89	0.88	0.90	21
Chiapas	0.37	0.37	0.37	0.36	0.36	1
Chihuahua	0.77	0.77	0.79	0.83	0.84	18

Distrito Federal	1.89	1.94	1.99	2.02	2.03	31
Durango	0.71	0.72	0.72	0.73	0.73	13
Guanajuato	0.68	0.70	0.71	0.73	0.77	17
Guerrero	0.44	0.43	0.43	0.42	0.44	3
Hidalgo	0.59	0.60	0.60	0.60	0.61	9
Jalisco	0.82	0.84	0.85	0.85	0.87	19
México	0.58	0.59	0.59	0.59	0.58	7
Michoacán	0.52	0.53	0.53	0.53	0.56	6
Morelos	0.64	0.66	0.67	0.67	0.66	11
Nayarit	0.59	0.58	0.56	0.57	0.58	8
Nuevo León	1.50	1.55	1.57	1.56	1.59	30
Oaxaca	0.40	0.41	0.41	0.42	0.42	2
Puebla	0.54	0.55	0.57	0.56	0.55	5
Querétaro	1.04	1.08	1.10	1.12	1.18	27
Quintana Roo	1.08	1.09	1.10	1.11	1.12	26
San Luis Potosí	0.71	0.73	0.76	0.75	0.76	16
Sinaloa	0.74	0.72	0.73	0.74	0.75	15
Sonora	1.01	1.05	1.07	1.11	1.09	25
Tabasco	1.49	1.52	1.51	1.46	1.47	29
Tamaulipas	0.95	0.94	0.94	0.93	0.94	22
Tlaxcala	0.46	0.47	0.47	0.46	0.46	4
Veracruz	0.68	0.68	0.69	0.68	0.68	12
Yucatán	0.74	0.74	0.74	0.74	0.75	14
Zacatecas	0.63	0.63	0.64	0.63	0.65	10
Desviación Est.	1.06	0.99	0.95	0.94	0.89	

Fuente: Estimaciones propias con base en cifras de INEGI y CONAPO.

Los Estados con menor capacidad fiscal son Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Tlaxcala y Puebla. Estos estados presentan como consecuencia altos niveles de atraso. En el lado opuesto, las entidades que tienen coeficientes mayores a 1 representan una situación de mayor riqueza. Campeche, Distrito Federal, Nuevo León, Campeche, Tabasco y Coahuila, son ejemplos de estados más desarrollados y con alta capacidad fiscal. Sin embargo, destacan Campeche y Tabasco dentro de los estados en mejores posiciones. Su ubicación en el cuadro puede obedecer a la forma de elaborar las cuentas de la producción estatal o a ciertas actividades económicas especiales que son del ámbito nacional y que no repercuten directamente en el bienestar de tales estados. Campeche y Tabasco por ejemplo son estados importantes en cuanto a la producción petrolera.

En otro estudio se destaca como hipótesis que la importancia que tienen los estados petroleros y Quintana Roo como estado turístico y petrolero a la vez, es un factor que incide en la mayor capacidad fiscal, por la forma en cómo se contabiliza el PIB por entidad federativa. Además, se advierte que son estados con una alta volatilidad en su crecimiento por lo errático de los precios internacionales del petróleo (Rabell, 2006).

En cuanto a las tendencias a lo largo del tiempo se puede apreciar que las diferencias entre las capacidades fiscales de los estados se redujeron. Hecho que se aprecia en los resultados de la desviación estándar de toda la serie. La desviación pasa de 1.06 a .89 para el período de 2010 al 2014.

Otro de los indicadores clave es el esfuerzo fiscal o eficiencia recaudatoria de los ingresos propios. Siguiendo la metodología desarrollada por ACIR. Tenemos que la fórmula aplica la tasa fiscal de una entidad al promedio de la base fiscal de todas las entidades para verificar cuanto ingreso hubiera sido recaudado. El resultado es estandarizado entre el promedio de ingresos de los estados. La fórmula consiste en:

Esfuerzo fiscal: Promedio base * Tasa fiscal /Promedio de la base * Promedio tasa fiscal

Los coeficientes del esfuerzo fiscal de los estados se muestran en el cuadro 4. Los índices fueron elaborados considerando todas las fuentes propias de las entidades sin contar la deuda pública, por lo que la definición se aproxima al sistema RTS (Representative Tax Sistem).

Cuadro 4. Nivel de esfuerzo fiscal en ingresos propios por entidad federativa, 2005-2009 (Método de ACIR)

Entidad	Año					Ranking
	2010	2011	2012	2013	2014	
Aguascalientes	0.72	0.77	1.02	0.86	0.81	1
Baja California	2.56	2.32	2.38	2.37	2.17	15
Baja California Sur	3.24	2.64	1.94	1.82	1.48	4
Campeche	0.74	0.72	0.76	0.80	0.94	2
Coahuila	1.75	1.68	2.60	2.15	2.07	12
Colima	2.94	3.60	2.68	2.55	2.53	21
Chiapas	4.70	4.66	4.05	4.42	3.86	29

Chihuahua	4.61	3.95	4.39	4.12	5.89	32
Distrito Federal	6.91	6.72	7.11	5.91	5.83	31
Durango	2.24	2.28	2.60	2.48	2.27	16
Guanajuato	2.39	1.87	1.92	3.14	3.48	27
Guerrero	2.43	2.01	2.60	2.44	1.89	8
Hidalgo	3.74	3.70	1.99	1.92	1.54	5
Jalisco	1.84	1.71	2.02	1.85	1.82	7
México	5.24	4.69	4.85	4.38	4.38	30
Michoacán	2.43	2.24	2.52	2.23	1.93	9
Morelos	1.91	1.59	1.58	1.94	2.06	11
Nayarit	2.60	2.88	2.91	2.85	2.33	17
Nuevo León	1.91	2.86	2.56	3.67	2.93	24
Oaxaca	2.44	2.49	3.24	4.09	3.30	26
Puebla	2.01	2.47	2.92	3.43	3.01	25
Querétaro	2.83	2.64	2.62	2.37	2.47	19
Quintana Roo	3.58	3.58	2.88	2.93	3.71	28
San Luis Potosí	2.03	1.90	1.77	1.94	2.84	23
Sinaloa	2.77	2.96	3.10	2.71	2.47	18
Sonora	2.89	2.41	2.21	2.48	2.12	13
Tabasco	1.18	1.39	1.36	1.45	1.34	3
Tamaulipas	2.41	2.57	2.13	3.09	2.53	20
Tlaxcala	2.39	2.01	2.20	1.57	1.70	6
Veracruz	1.44	1.87	1.84	1.60	2.05	10
Yucatán	2.16	2.84	2.82	2.31	2.77	22
Zacatecas	2.33	2.63	2.35	2.44	2.17	14

Fuente: Estimaciones propias con base en cifras de INEGI y CONAPO

Otro de los hallazgos es que las posiciones en el ranking de los estados no coinciden entre su capacidad y el esfuerzo fiscal, lo que demuestra que la base fiscal de las entidades o potencial económico no es único factor determinante para obtener ingresos propios, ya que intervienen otro tipo de variables que explican el esfuerzo fiscal. Por ejemplo, de aquellos estados que se encuentran en los últimos cinco sitios en cuanto a capacidad fiscal (Chiapas, Oaxaca, Tlaxcala, Guerrero y Puebla) solo repite dentro de los últimos cinco sitios de esfuerzo fiscal Tabasco. Un caso extremo es el estado de Campeche el cual pasó del primer lugar en capacidad al antepenúltimo en esfuerzo fiscal. Este contraste ha sido relacionado con la fórmula de cálculo del Producto Bruto Estatal (Rabell, 2010).

En el caso opuesto, los primeros lugares de capacidad fiscal fueron Campeche, Baja California Sur, Distrito Federal, Nuevo León y Tabasco. Sin embargo, los primeros lugares en el ranking de esfuerzo fiscal fueron los estados de Chihuahua, Distrito Federal, Estado de México y Quintana Roo. Manteniéndose en los primeros lugares del ranking de ambos coeficientes solamente el Distrito federal. Un caso excepcional es el de Oaxaca que pasa del segundo lugar en capacidad fiscal al 26 de esfuerzo tributario. De acuerdo a un

estudio realizado, este resultado puede ser generado por una eficiente administración fiscal o producto de una alta migración de la población, lo que también incide para elevar el coeficiente de esfuerzo fiscal (Rabell, 2010).

Hay que tomar precauciones a la hora de interpretar los indicadores de capacidad y esfuerzo fiscal. El Producto Interno Bruto percapita es probablemente la mejor medida de la capacidad de pago de los residentes en una unidad geográfica. Por otra parte, la medida de rendimiento de un sistema fiscal representativo o promedio (RTS) que es el indicador que utilizaba ACIR es una mejor medida de la habilidad de una unidad de gobierno para recaudar ingresos. Hay que tener presente que no es lo mismo la capacidad de pagar de los residentes a la habilidad de recaudar mejor que tiene una unidad de gobierno (Aronson y Hilley, 1986).

Otro aspecto a tener en cuenta, es que dos unidades de gobierno pueden diferir en sus niveles de esfuerzo fiscal, no porque desean proveer diferentes niveles de servicios públicos a sus habitantes, sino por el uso diferente de otras fuentes alternas de financiamiento como la deuda y otros ingresos que no son propios. Además, un alto grado de esfuerzo fiscal puede indicar o un deseo del gobierno de ampliar la intervención del sector público en la economía o una disminución de la capacidad fiscal.

Adicionalmente, se puede presentar el impuesto bajo otras modalidades técnicas, sobre todo cuando hay una férrea resistencia fiscal de los contribuyentes. Es el caso de las multas y sanciones, registradas en el rubro de aprovechamientos. De igual forma, la deuda pública colocada coactivamente y la venta de bienes y servicios por arriba del precio de mercado por las empresas paraestatales.

La desigualdad en la distribución del ingreso también conlleva a un mayor esfuerzo fiscal. Ya que a igualdad de niveles de presión fiscal, un estado más desigual desarrollará un esfuerzo fiscal más alto que otro en que el ingreso esta mejor distribuido. Tampoco es ajeno el nivel de esfuerzo fiscal a la composición del gasto público. Ya que depende del nivel de transferencias con respecto al gasto administrativo, así como de la importancia de la inversión pública con respecto al consumo público.

También se debe de considerar, que llegado un momento, el aumento de la tasa legal puede disminuir la recaudación efectiva (Re). Si consideramos que la recaudación efectiva a maximizar es igual a la base del impuesto efectiva (Be) por la tasa legal media (t). Tenemos que considerar que la base del impuesto es igual a la base potencial (Bp) por el grado de cumplimiento tributario (c=Be/Bp). Por lo tanto:

$$Re = t * Be = t*c*Bp$$

Por lo tanto, los cambios porcentuales de la recaudación efectiva ($\Delta Re/Re$) provienen de: de cambios en la tasa media legal ($\Delta t/t$), de cambios en el grado de cumplimiento ($\Delta c/c$) y de cambios en la base potencial ($\Delta Bp/Bp$). Si ignoramos, el efecto que causa el cambio en la tasa media legal sobre la base potencial (efectos incentivo en ahorro, trabajo e inversión), luego entonces, los cambios en la tasa

legal, dependerán de la elasticidad de respuesta en el grado de cumplimiento, que se define como: $Ec,t= (-\Delta c/c)/\Delta t/t)$, quedando la ecuación de cambios como sigue:

$\Delta Re/Re = \Delta t/t . – Ec,t\Delta t/t = (1 - Ec,t) \Delta t/t$

Por lo tanto, mientras Ec,t sea menor a la unidad, un aumento de la tasa media legal aumentará la recaudación efectiva, pero cuando la elasticidad de respuesta en el grado de cumplimiento sea mayor a la unidad se reducirá la recaudación efectiva. Cuando Ec, t sea igual a uno, la recaudación efectiva no cambia. En suma, cuando no se atiende al criterio financiero, o de rendimiento fiscal, el impuesto puede resultar confiscatorio, ya que disminuirá la base efectiva.

III. Medición de la productividad fiscal de los estados.

El índice de productividad de malmquist usando DEA Frontier es utilizado para medir la productividad de impuestos y de ingresos en gobiernos estatales o municipales

En el trabajo se utilizara el Índice de Malmquist DEA**.** Este índice es utilizado para medir los cambios en productividad de las unidades analizadas. Dicho índice, se basa en los conceptos de «funciones de distancia», utilizando la metodología DEA.

Las principales ventajas del índice de Malmquist según Ciquero y Figueroa (2007) son las siguientes:

- A diferencia de los índices de Tornqvist y Fisher, el de Malmquist no necesita información de precios, por lo que es ideal para el marco del gasto e ingreso público.
- El cálculo de los índices de Malmquist no requiere tener supuestos acerca de si las unidades productivas son maximizadoras de beneficios o minimizadoras de costos.
- Descompone la productividad en «cambios en eficiencia técnica» (catching-up effect o efecto de convergencia) y «cambios debido al progreso tecnológico».

Hay poca literatura al respecto, pero se han identificado provisoriamente los trabajos de Moosen y Person (2002) para analizar la eficiencia de 289 oficinas regionales de impuestos sobre la renta en Bélgica, utilizando para tal efecto la técnica no paramétrica de Free Disposal Hull (FDH) y Data envelopmentanalysis (DEA).

Gonzales y Miles analizan la eficiencia de 15 oficinas de impuestos regionales en España para 1995 con DEA, usando la técnica de bootstrap. Utilizan como input el número de inspectores fiscales con respecto al personal total de las oficinas de impuestos; los dos outputs usados son el número de actos realizados por la agencia fiscal respecto al padrón de contribuyentes y el ratio deuda/PIB.

Barros (2006), realiza un estudio para medir la productividad de las oficinas regionales de impuestos en Lisboa, Portugual. Para tal efecto utiliza el índice de productividad de malmquist y construye un modelo de regresión Tobit para medir los determinantes de la productividad de las oficinas de impuestos.

Para medir el índice de malmquist es necesario que se cumplan algunas condiciones operativas. De tal suerte que se cumpla: que las observaciones y las variables usadas aseguren que en el modelo DEA, el mínimo número de DMUs sea más grande tres veces que la suma de inputs e outputs.

Si tomamos una muestra de 11% de DMUs respecto al total de 372, tenemos una muestra de 41 unidades locales. Si tenemos un periodo que va de 2009 a 2012, lo que implica 4 años, luego entonces tenemos un total de observaciones de 4*41=164. Contamos además con 11 insumos y 4 productos. Por lo tanto: 164>3(11+4), por tanto procede el cálculo del índice de malmquist (Raab y Linchy, 2002)

En cuanto a los resultados, cabe señalar que el índice de Malmquist puede ser calculado de varias formas (Caves et all). Pero, para efectos de este trabajo el modelo idóneo es el de Output- OrientedEfficiency, dado que estamos suponiendo que hay competitividad entre las entidades locales para lograr el mejor resultado recaudatorio a partir de los insumos dados. . Es decir, que dado un set de inputs, se pretende conseguir el máximo número de outputs.

Martínez Cabrera (2007), sobre la base de Fare, Grasskopf, Lindgren y Roos (1994), define el índice de Malmquist de la siguiente manera:

$$M_o^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1}, x^t, y^t) = \left[\frac{D_o^t(x^{t+1}, y^{t+1})}{D_o^t(x^t, y^t)} * \frac{D_o^{t+1}(x^{t+1}, y^{t+1})}{D_o^{t+1}(x^t, y^t)} \right]^{1/2}$$

Este índice representa una media geométrica de los índices de Malmquist como menciona Ciquero y Figueroa (2007); sin embargo, la diferencia radica en que uno lo hace con la tecnología del año T y el otro con la tecnología del año T+1.

Ciquero y Figueroa (2007) mencionan que un índice de Malmquist mayor a uno refleja mejora, un índice igual a cero no refleja ningún cambio y un índice menor a uno significa una situación más desfavorable. Si la media geométrica es mayor que 1, significaque la productividad en el total de las oficinas aumento en el período.

Para el cálculo del índice de Malmquist, se tomaron como insumos a la relación del personal de tesorería con respecto al total de la población estatal y a la relación del gasto de las tesorerías con respecto a la población estatal. Como producto se ha considerado el ingreso propio por habitante. Los resultados de la productividad fiscal total de los factores, se descompone en dos elementos explicativos: el cambio en la eficiencia y el cambio técnico.

Entidad Federativa	Productividad Fiscal multifactorial (PTF)	Cambio en eficiencia	Cambio técnico
Aguascalientes	0.854	0.557	1.479
Baja California	1.031	0.735	1.403
Campeche	1.441	1	1.441
Chiapas	0.53	0.37	1.432
Coahuila de Zaragoza	0.394	0.246	1.601
Colima	0.716	0.447	1.602
Durango	0.679	0.501	1.356
Guanajuato	1.418	1.009	1.405
Guerrero	0.51	0.365	1.399
Hidalgo	0.565	0.28	2.021
Jalisco	1.827	1.123	1.627
México	1.185	0.654	1.812
Michoacán de Ocampo	1.067	0.716	1.49
Nayarit	1.614	1.085	1.487
Nuevo León	3.829	1	3.829
Oaxaca	1.328	0.948	1.401
Puebla	1.02	0.487	2.093
Querétaro	0.886	0.457	1.938
Sinaloa	1.085	0.791	1.373
Sonora	1.503	1.018	1.477
Tabasco	0.704	0.343	2.05
Tamaulipas	0.886	0.532	1.665
Veracruz	1.579	1.099	1.437
Yucatán	0.97	0.623	1.557
Zacatecas	0.997	0.47	2.123
Media	**1.014**	**.614**	**1.651**

Fuente: Estimaciones propias con base en cifras de ingresos estatales de la ficha financiera deFitch Ratings y proyecciones de población media estatal de CONAPO.

Los estados que presentan valores de la PTF por debajo de la media geométrica, denotan un retroceso en la productividad fiscal. En tanto que los que superan la media, mejoran en su nivel de productividad fiscal en el periodo de comparación de 2012 a 2014. También se advierte, que en los general la frontera de posibilidades de producción se amplia, ya que la media geométrica es de 1.014, lo que refleja un mejoramiento de la productividad de los 25 estados en conjunto en el interperiodo.

Asimismo, atendiendo al índice de Malmquist para medir la productividad fiscal de los estados de 2012 a 2014, se destacan por sus resultados positivos el Estado de Nuevo León, Jalisco, Nayarit, Veracruz y Sonora. En los cinco casos, el factor fundamental que explica el aumento de la productividad fue el cambio

tecnológico. Otros estados, por el contrario observan un retroceso en la productividad fiscal, es el caso de Chiapas, Guerrero, Durango, entre otros.

IV. Conclusiones

Se ha podido constatar que entre el centro y las regiones de México prevalece una marcada desigualdad vertical en lo que a la distribución territorial de los ingresos se refiere. También se verifica una marcada desigualdad en los niveles de ingreso por habitante entre las entidades federativas de México.

Por otra parte, al realizar la medición de los niveles de capacidad fiscal de acuerdo a la metodología de ACIR, son los estados petroleros los que mantienen los niveles más altos, al mismo tiempo que el Distrito Federal, Nuevo León y Coahuila. Por el contrario, los estados con mayores niveles de pobreza son los que figuran con los más bajos niveles de capacidad fiscal.

Otro de los hallazgos es que las posiciones en el ranking de los estados no coinciden entre su capacidad y el esfuerzo fiscal, lo que demuestra que la base fiscal de las entidades o potencial económico no es único factor determinante para obtener ingresos propios, ya que intervienen otro tipo de variables que explican el esfuerzo fiscal. Por ejemplo, de aquellos estados que se encuentran en los últimos cinco sitios en cuanto a capacidad fiscal (Chiapas, Oaxaca, Tlaxcala, Guerrero y Puebla) solo repite dentro de los últimos cinco sitios de esfuerzo fiscal Tabasco. Todo indica que hay una correlación inversa entre los niveles de capacidad y esfuerzo fiscal.

Atendiendo al índice de Malmquist para medir la productividad fiscal de los estados de 2012 a 2014, se destacan por sus resultados positivos el Estado de Nuevo León, Jalisco, Nayarit, Veracruz y Sonora. En los cinco casos, el factor fundamental que explica el aumento de la productividad fue el cambio tecnológico. Otros estados, por el contrario observan un mayor retroceso en la productividad fiscal, es el caso de Chiapas, Guerrero, Durango. En general, podemos decir que se verifico un aumento de la productividad fiscal de los 25 estados de la República en su conjunto.

Bibliografía

- ACIR. Advisory commission on Intergovermental Relation (1986). Measuring State Fiscal Capacity, Alternative methods and other uses. Washington, Information Rpeort.
- Aronson, Richard y Hilley, John (1986). Financing State and local goverments. Studies of Government Finance,The Brookings Institute, Fourth Edition.
- Barros, C.P. (2006).Measuring Total Productivity in LisbonTax Offices with a Malmquist Index.TijdschriftvoorEconomie en Management Vol. LI, 1.
- Ciquero, Victor y Figueroa, Juan Pablo: Eficiencia relativa en el gasto de los gobiernos regionales: un aporte al proceso
- Fare, R. S., Grosskopf, S. and Lovel, C. A. K. (1994). Production Frontiers, (Cambridge University Press, Cambridge MA).

- González, X. Manuel y Miles, Daniel (2000). Revista de Economía Aplicada, vol. VIII, núm. 24, pp. 203-219. Universidad de Zaragoza, Zaragoza, España.
- Martínez Cabrera (2000). La evaluación de la eficiencia técnica en las instituciones de educación superior. Una aplicación del análisis envolvente de datos. Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid.
- Kittredge, William (2012). Local Government Financial Condition Analysis. San Bernardino, California.
- Raab, R. and Lichty, R. W., 2002, Identifying Subareas that Comprise a Greater MetropolitainArea: the Criterion of County Relative Efficiency, *Journal of Regional Science*42, 3, 579-594.
- Rabell, Enrique (2010). Federalismo fiscal en México. CONCYTEQ y Universidad Autónoma de Guerrero.
- Reed, B.J.y Swain, John (1997). Public Finance Administration. Department of Public Adminsitration, Universidad of Nebraska at Omaha. Editorial Prentice Hall.
- CONAPO. Proyecciones de población. www.conapo.gob.mx
- INEGI. Banco de información económica. www.inegi.org.mx/sistemas/bie

Los Impuestos y su fallido retorno al contribuyente

Lic. Reynaldo Gaudencio Escobar Pérez[1]

Resumen

Se trata de introducir al lector al tema de los impuestos en la teoría y en la práctica fiscal mexicana; describiendo la justificación que obliga a los sujetos contribuyentes, a cumplir con una obligación constitucional para el sostenimiento del Estado, en sus tres órdenes de Gobierno: Federación, Entidades Federativas y Municipios.

Y partiendo de la **teoría del sacrificio** que explica la carga que representa para el contribuyente desprenderse de parte de su riqueza personal, de su patrimonio o de la renta que percibe por las actividades comerciales, empresariales o profesionales que realiza y la falta de reciprocidad del gobierno para regresar a quien paga sus impuestos, los bienes y servicios públicos que debería disfrutar para mejorar su calidad de vida en el más amplio concepto del "bien común", que no es otra cosa, que lograr el bienestar colectivo de la población.

I. Referencia sobre el origen de los impuestos

Sea que se parta del Derecho Natural de los hombres, que nacen libres y desean vivir en libertad, con el menor número de limitaciones, que resultan indispensables para la convivencia pacífica en sociedad; o sea que se parta de la teoría positivista que sustenta en la norma jurídica los alcances y límites de la libertad del hombre; en ambos casos estamos obligados a aceptar la verdad universal contenida en el dogma de origen latino que expresa: "**ubi societas, ibi ius**" donde hay sociedad, hay derecho.

De la misma manera que si se atiende al Contrato Social propuesto por Jean Jacques Rousseau, el hombre desde las primeras organizaciones humanas, monárquicas, imperiales o estatales constituidas para construir un gobierno de origen divino, contractual, civil, militar o humanístico, aceptó que toda organización formada para su protección individual, familiar, social y para elevar su calidad de vida, tenía un costo que se pagaría con la contribución o el tributo de sus destinatarios, quienes en las monarquías se obligaban a entregar sus aportaciones en dinero o en especie al recaudador o tesorero del Rey quien en una cesta de mimbre llamada **"fiscus"**, guardaba en el saco, talega o bolsa, la contribución que le correspondía aportar al tesoro público o al erario del Estado. De esa acción contributiva, proviene el término tributo que en el Derecho Fiscal se convierte en contribución al gasto público y que en la doctrina de las finanzas públicas se concreta según la clasificación de los ingresos del Estado en Impuestos, Derechos, Productos, Aprovechamientos, Contribuciones, para obras públicas y aportaciones de seguridad social.

Es impuesto todo recurso del que se desprende el contribuyente para dárselo al Estado a fin de cumplir una de sus principales obligaciones como

[1] Licenciado en Derecho. Presidente del Bufete Jurídico del Golfo, S.C. Email reynaldogaudencio@hotmail.com

miembro de la sociedad organizada, fuera de la cual sería imposible su sobrevivencia.

El Estado tiene su principal fuente de ingresos y financiamiento, en el cobro de los impuestos que se establecen por ley y le da el carácter obligatorio a cumplir por aquellos sujetos cuya situación coincide con la actividad o hecho que genera el crédito fiscal.

De todo lo que se ha escrito para definir los impuestos, debemos adoptar aquella que incluye las principales características establecidas por los eruditos en la materia, para lo cual se considera oportuno transcribir las siguientes:

a).- Eherberg: "Los impuestos son prestaciones en dinero, al Estado y demás entidades de Derecho Público, que las mismas reclaman en virtud de su poder coactivo, en forma y cuantía determinadas unilateralmente y sin contraprestación especial con el fin de satisfacer las necesidades colectivas"

b).- Vitti de Marco: "El impuesto es una parte de la renta del ciudadano, que el Estado percibe con el fin de proporcionarse los medios necesarios para la producción de los servicios públicos generales"

c).- Luigi Cossa: "El impuesto es una parte proporcional de la riqueza de los particulares deducido por la autoridad pública, a fin de proveer a aquella parte de los gastos de utilidad general que no cubren las rentas patrimoniales"

d).- Los impuestos son cargas obligatorias que las personas y empresas tienen que pagar para financiar al estado. En pocas palabras: sin los impuestos el estado no podría funcionar, ya que no dispondría de fondos para financiar la construcción de infraestructuras (carreteras, puertos, aeropuertos, etc.), prestar los servicios públicos de sanidad, educación, defensa, sistemas de protección social (seguro del desempleo, prestaciones por invalidez o accidentes laborales), seguridad pública para resguardar la integridad física de las personas y su patrimonio, y tribunales encargados de impartir justicia, de manera pronta, expedita y gratuita.

II. La potestad tributaria del Estado y la obligación de los mexicanos, para contribuir al gasto público.

En la Constitución Política de la República el artículo 31 fracción IV establece:

"Son obligaciones de los mexicanos:

Fracción IV.- " " Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes."

Antes del México independiente en la Constitución Española de Cádiz de **1812,** se estableció la obligación de contribuir a los gastos decretados por las Cortes para el servicio público en todos los ramos.

En la Constitución de Apatzingan, en **1814** se decretó la obligación ciudadana de contribuir a los gastos públicos sin distinción alguna.

La Constitución Política Federal de **1824**, deja la facultad a los Estados firmantes del Pacto Federal, para recaudar el pago de contribuciones y aportar cada una a la Federación los gastos correspondientes para el financiamiento del Gobierno Federal.

La primera de las 7 Leyes Constitucionales de **1836**, impone la obligación a los mexicanos de cooperar a los gastos públicos del Estado mediante las contribuciones establecidas en la Ley.

En las bases de la organización Política de la República Mexicana de **1843** y en el Estatuto Orgánico Provisional de **1856**, igualmente se establece la obligación de pagar impuestos dentro de los principios de proporcionalidad y equidad, tal como lo dispone finalmente la Constitución Mexicana de **1857**, y la que hoy nos rige desde **1917**.

De todo lo anteriormente expuesto se concreta que el financiamiento de cualquier Estado, depende de su riqueza patrimonial y de los impuestos que paguen sus miembros, tanto para mantener su estructura y el funcionamiento de sus instituciones, como para sostener el otorgamiento de los servicios públicos necesarios, para la convivencia y desarrollo de su pueblo.

III. Recaudación Fiscal.

Es el acto que realizan las oficinas recaudadoras de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal; es lo que se conoce como recaudación fiscal y su propósito es distribuirlo en los diferentes rubros de los que se compone el gasto público.

La recaudación fiscal es el principal ingreso que reciben todos los gobiernos para financiar las obras y los servicios públicos, necesarios para el desarrollo de los pueblos, así como para el sostenimiento de sus estructuras e instituciones públicas, más el sostenimiento de las políticas para procurar la incorporación de los sectores empobrecidos a los programas de alimentación, salud, educación, trabajo, justicia y distribución equitativa de la riqueza pública, con miras a terminar con el rezago social.

Administración de los Ingresos Públicos.

De los momentos en que se divide la recaudación fiscal, una vez que el Estado recibe el pago de los impuestos, le corresponde su administración, en tanto se transfieren esos ingresos públicos al gasto público; programado y aprobado por los Poderes Legislativos de la Federación y de los Estados, para autorizar su aplicación.

El gasto Público en los 3 órdenes de Gobierno.

Gasto público autorizado para el **Gobierno Federal** durante el ejercicio fiscal de 2016: $4,000,137,700,000,000 Cuatro mil billones, ciento treinta y siete mil setecientos millones de pesos.

Gasto público autorizado para el **Gobierno del Estado de Veracruz**, para el ejercicio fiscal de 2016: $46,091,749,595.00 Cuarenta y seis mil noventa y un millones setecientos cuarenta y nueve mil quinientos noventa y cinco pesos.

Gasto público autorizado para el Gobierno Municipal de Xalapa, Veracruz, para el ejercicio fiscal de 2016: $785,264,356 setecientos ochenta y cinco millones doscientos sesenta y cuatro mil trescientos cincuenta y seis pesos.

La programación de los Gastos Públicos en los 3 órdenes de Gobierno, se proyecta al finalizar el ejercicio fiscal del año anterior y por tanto está sujeto a las modificaciones de la recaudación de los diferentes rubros de la Federación, del Estado y del Municipio, que se obtengan por los imponderables que se presenten.

En el caso del Gobierno Federal, la baja en el precio internacional del petróleo mexicano que se exporta, ha afectado de manera considerable los proyectos del Gobierno de la República, obligándolo a reducir el gasto programado.

De igual forma la reducción del Gasto Público Federal, repercute en las participaciones que se pagan a Estados y Municipios y por consiguiente al Estado de Veracruz y al Municipio de Xalapa, quienes tendrán que suplir con otros ingresos extraordinarios equivalentes al monto de la reducción en las participaciones o modificar el gasto público programado en donde menos afecte a la población.

IV- Incrementos en la recaudación mediante la ampliación de la base de contribuyentes y la implementación que utiliza el SAT a través de nuevas tecnologías.

Incrementar la recaudación es la mayor preocupación del titular del Servicio de Administración Tributaria licenciado Aristóteles Nuñez Sánchez, quien recientemente en reunión con miembros de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho Colegio de Profesionistas, Asociación Civil, reconoció que el crecimiento de México depende de la productividad de todos sus habitantes, quienes a su vez tienen el deber de cumplir con la obligación tributaria que impone la Constitución General de la República.

Es bien sabido que a partir del México independiente y para resolver la necesidad de recaudar los tributos para enfrentar el gasto público de la nueva nación, se funda la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el año de 1821 y a partir de entonces ha tenido la función de proyectar y calcular los ingresos que necesita la federación para atender el gasto público, utilizando el crédito público de manera razonable y procurando una sana actividad financiera en la Administración Pública Federal; con un manejo adecuado de la deuda pública y mediante la planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario Nacional y del Banco Central, ejerciendo las atribuciones que las leyes de la materia le encomiendan a la S.H.C.P., en materia de seguros, fianzas, valores, organizaciones y actividades auxiliares del crédito así como la de mayor importancia que consiste en el cobro de los impuestos y demás contribuciones, productos y aprovechamientos que permitan hacer frente a los egresos del Gobierno federal en cada ejercicio fiscal.

En la encuesta intercensal del año pasado, el INEGI reportó una población de 119 millones 530 mil 753 habitantes en México y de ése número de habitantes, según datos que registra la Organización Internacional del Trabajo, en coordinación con la Universidad Obrera en México, el número de mexicanos que se desempeñan en la economía informal, representa un número aproximado a 25 millones 500 mil personas, que se dedican al comercio informal por una inadecuada fiscalización, por un exceso de regulaciones y trámites burocráticos y por las políticas de la macro economía neoliberal, que ha propiciado un incremento en el número de mexicanos que emigran cada año en busca del sueño americano hacia los Estados Unidos y Canadá, de manera principal por falta de empleos demandados por la población en constante crecimiento y en contraste con la incapacidad del modelo de desarrollo adoptado por nuestro país.

V - Acciones del SAT para evitar la evasión fiscal.

El Servicio de Administración Tributaria por voz de su Director Aristóteles Nuñez Sánchez, ha señalado que para que México crezca, todos debemos ser

productivos y respetar el Estado de Derecho, para superar la crisis financiera sin que la economía nacional tenga que depender fundamentalmente de los ingresos petroleros que por la inestabilidad de la economía mundial, se han reducido considerablemente con la afectación del gasto público programado, que se ha visto reducido y que se refleja en una disminución del gasto público en inversiones para obras de infraestructura y programas de desarrollo social.

VI. Mecanismos de control del SAT a través de la facturación electrónica; devolución del IVA a los contribuyentes por saldo a favor.

Los mecanismos de control que el Servicio de Administración Tributaria aplica para evitar la evasión fiscal; así como la aplicación de mecanismos como la facturación electrónica y la implementación de nuevas tecnologías, han permitido una mayor recaudación durante el ejercicio fiscal del 2015, como incremento de un trece por ciento de los ingresos programados por la recaudación de impuestos y otros créditos fiscales, además de aumentar la base de contribuyentes para llegar a un total de 52.1 millones de causantes empadronados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del S.A.T., logrando disminuir considerablemente el contrabando de mercancías, la piratería, el establecimiento de juegos ilegales, así como las transacciones de bienes y servicios no reportados a la Autoridad Fiscal y el tráfico de la facturación irregular en importaciones y exportaciones.

El S.A.T. se moderniza también, implementando la facturación electrónica, la devolución del I.V.A. de la misma manera a los contribuyentes que resultan con saldo a favor y **bajo el principio de cero tolerancia** cierra el paso con mayor eficacia a los evasores de impuestos, a los contribuyentes incumplidos y tramposos, al tiempo que combate la corrupción al interior del propio S.A.T., expresando Aristóteles Nuñez Sánchez, su titular, que no debemos olvidar que el buen Juez por su casa empieza.

Por su parte, bien vale la pena recordar la expresión reciente del Secretario de Hacienda y Crédito Público Luis Videgaray, respecto a la caída de los ingresos tributarios en lo que va del año 2016, pues a saber según declaración del propio titular del ramo Videgaray, que “habría un desfase” particularmente en los impuestos especiales en materia de combustibles, donde el contribuyente es Pemex, a partir de las cifras de enero, con una debilidad en la recaudación tributaria, sin que esto implique el otorgamiento de una prorroga a los contribuyentes del régimen de incorporación fiscal, para cumplir en tiempo y forma sus obligaciones con el S.A.T., por virtud de que el desfase ocurrió en enero y es hasta el mes de marzo cuando se debe presentar la primera declaración bimestral, destacando también el reconocimiento a quienes han pasado del comercio informal a la formalidad para garantizar crecimiento y empleo como base de la estabilidad social en nuestro país.

Concluimos el presente capítulo con la expresión del Director del Banco de México Agustín Carstens, quien en declaración a medios de comunicación advirtió “que no se puede pensar que la situación económica de las personas fuera mejor hace un año que en éste 2016, pues la demanda de más dinero durante el período vacacional, se debe a la intensificación de las campañas electorales, con miras a

los comicios en diversas entidades federativas, en las que a partir del 4º mes de éste año se verá la demanda de dinero para ese fin"

VII. Ética de los servidores públicos encargados de la recaudación, administración y programación del gasto público; así como de los servidores públicos encargados de la ejecución del gasto público, para entregar con honestidad a la población contribuyente, las obras y servicios que permitan mejorar su calidad de vida.

La **ética de los servidores públicos** en general y sobre todo de aquellos que se encargan de la recaudación de tributos, de su administración y programación del gasto público; de la ejecución de las obras y servicios públicos, debería estar sujeta a la rectitud de los principios morales que rigen la conducta humana y que en el caso que nos ocupa **descansa en la transparencia** de todo el manejo del dinero público y **en la rendición de cuentas**, **con honestidad**, principios inherentes a la formación y conducta de los servidores públicos que hoy se han convertido en "rara habis" de difícil localización.

Volviendo al S.A.T. que entre sus funciones destacan la recaudación, auditoría y fiscalización, registro de contribuyentes y administración y distribución de los montos recaudados, cuenta con un aproximado a 37 mil servidores públicos, sujetos permanentemente a evaluaciones con el fin de evitar que incurran en actos de corrupción. Asegurando el actual titular de la dependencia que el índice de percepción de corrupción en sus áreas apenas alcanza al tres por ciento de su personal y que puede afirmarse que hoy se tiene en el S.A.T. el mejor comportamiento de los últimos 10 años de su operación.

El S.A.T. que dirige Aristóteles Nuñez Sánchez, se ha impuesto como meta la formación de una actitud contributiva en la sociedad mexicana, reconociendo a la vez, que el principal reclamo de la sociedad en materia de impuestos, es la falta de aplicación estricta en el financiamiento de los servicios públicos, luchando por evitar que los impuestos vayan a parar a los bolsillos de políticos y funcionarios públicos corruptos.

La simplificación administrativa para el cumplimiento de obligaciones y pago de los impuestos, también se impuso en el S.A.T. y la implementación de las nuevas tecnologías que facilitan a los contribuyentes cumplir con sus obligaciones, hacen exigible a la vez la actuación ética de los servidores públicos que laboran en el Servicio de Administración Tributaria.

VIII- El desembolso del contribuyente y el retorno a través de los servicios públicos que presta el Estado para su beneficio.

Dentro de las teorías sobre el impuesto la **"Equivalencia**" representa la proporción que el sujeto contribuyente paga al Estado, derivada de su renta o de su patrimonio, a cambio de los servicios públicos que el Estado tiene obligación de proporcionar a los particulares.

La teoría del **"Seguro"** justifica la obligación de pagar impuestos para tener la garantía que nos permita exigir al Estado los servicios públicos y el acceso a programas sociales, como cuando se paga una prima de seguros, que obliga a la compañía aseguradora, a resarcir los daños al asegurado, cuando se realiza el riesgo cuya cobertura es a cargo del Estado.

La teoría del "**Capital Nacional**" justifica el pago de impuestos como una obligación del contribuyente para cubrir los gastos que se generan mediante la conservación y aprovechamiento del capital nacional.

La teoría del "**Deber"** en la que solamente por pertenecer a un Estado, se da la obligación de contribuir a su sostenimiento sin mayor consideración.

Y finalmente la que se ha considerado de mayor aceptación por los contribuyentes es la teoría del "**Sacrificio"** que hace el ciudadano para entregar al Estado la parte de su riqueza personal, de su patrimonio o de su trabajo para pagar los impuestos.

IX - El bienestar colectivo de la población, meta fundamental de los estados modernos, igual que el fortalecimiento de sus instituciones.

Beneficios que espera el contribuyente por parte del Estado.

Al cumplir con el pago de sus impuestos, el contribuyente espera servicios públicos que respondan a sus necesidades de calidad y con la suficiencia que demanda la población. Es claro que el contribuyente sabe que de sus impuestos se destinará una parte para el mantenimiento de las instituciones públicas y de las estructuras burocráticas que le dan vida a la esfera gubernamental, incluido el gasto de la defensa nacional para preservar la soberanía de nuestro país.

De los principales servicios a los que se destina otra parte importante de la recaudación por impuestos, es el tema de la Seguridad Pública, que se ha convertido hoy en una instancia desacreditada por la falta de ética y vocación de servicio público, de sus mandos y de sus bases operativas, quienes en vez de proporcionar confianza a la población para el ejercicio pleno de sus libertades y derechos humanos, hoy generan temor y desconfianza por todos los acontecimientos relacionados con la desaparición de personas, privaciones ilegales de su libertad y colusión con el crimen organizado que cada vez extiende sus dominios a todo el territorio nacional.

Existen de acuerdo a la estructura del Gobierno Federal y la de Entidades Federativas y Municipios, un gran número de bienes y servicios sin los cuales México no podría haber alcanzado los logros que hay que reconocer en algunas áreas y servicios que han hecho posible el desarrollo de la personalidad y capacidad de millones de mexicanos.

Sin embargo a la fecha, el saldo es desfavorable e inequitativo para la población que contribuye con el pago de sus impuestos, a la recaudación necesaria para el gasto público de la Federación, de los Estados y de los Municipios; así como para el sostenimiento de Organismos Públicos Descentralizados a cuyos servicios accede la población, siempre mediante el pago de la prestación que se obtiene.

X. Conclusiones

PRIMERA.- Hoy podemos afirmar que de 119 millones 530 mil 753 habitantes que aproximadamente tiene México, los que únicamente pagan impuestos para contribuir al gasto público son 52.1 millones, de acuerdo a lo expresado por el titular del S.A.T. y se observa inequidad en el sostenimiento de la carga tributaria; más todavía en el retorno de los bienes y servicios públicos para **favorecer a los**

contribuyentes y para sacar del **rezago social** en que se encuentra más de la mitad de los habitantes de éste país.

SEGUNDA.- Si a lo anterior se suma la **deshonestidad**, **opacidad e ineficiencia** de la gran mayoría de los servidores públicos que desempeñan sus cargos, con una total **falta de ética pública**, desviando recursos públicos para provecho personal y dejando de realizar su función en perjuicio de la sociedad en su conjunto, concluimos que resulta fundamental transparentar el ejercicio y aplicación del gasto público; con una rendición de cuentas, que sancione conductas deshonestas de quienes hacen apropiación indebida del erario público; limpiando las estructuras burocráticas.

TERCERA.- Desterrar de la función pública a quienes con su actuar delictivo, impiden el retorno de los impuestos convertidos en bienes y servicios; no tan sólo a los contribuyentes, sino también a los marginados sociales por los altos índices de corrupción y la falta de ética pública de la mayoría de los servidores públicos.

El alto costo del financiamiento público a los partidos políticos

Lic. Eric Álvarez Gurza

I. Introducción

La discusión sobre el financiamiento a los partidos es muy vieja y se ha documentado con múltiples estudios y reflexiones teóricas tanto en México como en el exterior y ha sido objeto de análisis por organismos internacionales como la OCDE, ONU, etc. Este tema no agota la problemática relación entre dinero y política.

Los sistemas electorales se financian con recursos públicos, con recursos privados o con una combinación de ambos. En el caso de México predomina por mucho el financiamiento público ya que el público se ha manejado con mucha opacidad.

Países como Alemania, Estados Unidos, Reino Unido, Costa Rica, Chile otorgan recursos públicos solo durante el periodo de elecciones, en tanto que México y Argentina otorgan financiamiento a los partidos de manera permanente. Siendo el caso de México excesivamente generoso y laxo en el rendimiento de cuentas, principalmente porque es un recurso público

En nuestro país existe una desconfianza hacia los partidos debido a la fuerte corrupción. Establecer mecanismos de transparencia y equidad para incrementar la confianza de la ciudadanía en la política son elementos fundamentales para la profundizar y consolidar la democracia

En un magnífico artículo referido a el Financiamiento Público, publicado en El País, en marzo de este año y refiriéndose a España, el Consejero de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, Joaquín González-Herrero, afirmó y le queda muy bien a México, “la red de intereses creados, la maraña de ocultos pasadizos entre el poder y la economía, sugiere que la política vive y se alimenta de la corrupción a la que termina inevitablemente por servir. Se piensa que nunca tantos robaron tanto”.

Al igual que en otros países, en México existe un debate sobre el papel del dinero en la política, Algunas interrogantes son: ¿Deben subsidiarse los partidos políticos?, sí la respuesta es positiva, ¿cuál debe ser el monto del subsidio que debe asignarse a los partidos o candidatos en particular?; ¿Cómo se puede evitar la corrupción y establecer mecanismos de transparencia y equidad para incrementar la confianza de la ciudadanía? Finalmente, ¿se puede regular y monitorear el origen y aplicación de estos recursos de manera eficiente?

En lo personal, no creo que exista una respuesta clara para estas preguntas, y si la hay no la tengo. La ponencia que preparé tiene por objetivo explicar el mecanismo de financiamiento de los partidos políticos en México y algunas de sus consecuencias.

II. ¿Cómo se financian los partidos políticos en México?

A lo largo de tres décadas el sistema electoral y de financiamiento a partidos ha tenido grandes cambios. Uno de los cambios más importantes en el sistema electoral mexicano se dio en 1966 en el que el Instituto Federal Electoral (IFE) adquirió autonomía respecto al Gobierno Federal. Posteriormente, en la década de los 90’s se decidió que el financiamiento de las elecciones mexicanas debería ser

público, en su mayoría, para evitar que el capital privado decidiese los resultados. Finalmente, la substancial reforma de mayo del 2014, abrió la posibilidad de reelección de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y de legisladores locales e integrantes de Ayuntamientos, cambia su nombre a Instituto Nacional Electoral (INE).

El INE es el responsable de la administración y supervisión de los recursos público. La cantidad de dinero que los partidos reciben cada año se calcula multiplicando el número de electores por el monto del salario mínimo.

La Ley General de Partidos Políticos de mayo de 2014, establece en su Artículo 51, el procedimiento para la asignación de los recursos públicos, tanto para actividades ordinarias como para los gastos de campaña y define como debe ser el financiamiento privado.

Para determinar el monto total de financiamiento público para las actividades ordinarias, el Consejo determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el Consejero Presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, así como los demás factores que el propio Consejo determine. En resumen el monto de recursos que distribuye es:

- Monto Total de Actividades Ordinarias Permanentes (AOP) = Costos x Escaños x Partidos,

Donde los costos se refieren a una serie de “costos mínimos de campaña” para un candidato a diputado federal de mayoría y, en los años que corresponda, senador, y presidente. Escaños se refiere al número total de curules de mayoría en disputa en el Congreso más el presidente; finalmente, se considera sólo el número de partidos con representación en el
Congreso.

Este monto para actividades ordinarias permanentes se distribuye entre los partidos de acuerdo a dos criterios. i) Equidad: 30% del monto total se reparte en partes iguales entre los partidos. ii) Proporcionalidad: El 70% restante, se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

- Monto por partido = 0.30 x Total AOP / núm. de partidos
+ 0.70 x Total AOP x (votos obtenidos / votos totales)

En años de elecciones federales, los partidos reciben financiamiento adicional, equivalente al AOP que le corresponda en ese año. Además, los partidos reciben apoyo para actividades específicas de educación y capacitación política así como para producir programas de radio y televisión. Aunque los tiempos de Radio y Televisión los provee el propio INE, o sea no les cuesta a los partidos, ésta iniciativa se denominó la “Ley Beltrones”, misma que ha impactado económicamente a la industria de la radio y televisión.

Los partidos que hubieren obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, tendrán derecho a que se les otorgue el 2% del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, así como en el año de la elección una cantidad adicional igual para gastos de campaña.

Recientemente, se estableció un esquema de financiamiento para candidatos independientes que se registran, para estos la cantidad que reciben proviene de prorratear el monto que se distribuye a un partido de nueva creación y el financiamiento privado no puede rebasar el 10% del tope de gasto de campaña para la elección de que se trata.

Como ya se señaló la principal fuente de financiamiento proviene de recursos federales y se asignan a través del INE, que es un órgano autónomo, por lo que sus ingresos deben ser aprobados por el Congreso cada año dentro del Presupuesto Federal.

Los rubros más importantes del presupuesto del INE son el "financiamiento a partidos"(llamadas prerrogativas), el "registro federal de electores", la "fiscalización de los partidos" y la "organización de elecciones". El presupuesto se aumenta de manera importante en los años de elecciones federales, como 2000 (Zedillo Ponce de León, Ernesto), 2003 (Fox Quesada, Vicente), 2006 (Calderón Hinojosa, Felipe),y 2012 (Peña Nieto, Enrique).

En 2009 se ve un importante incremento de recursos (se renovaron 500 diputados y elecciones locales en 10 estados, entre ellos 6 gobernadores), mismo que se repite en 2015 (elecciones intermedias donde se renovaron 500 diputados federales y elecciones locales en 16 estados, donde se eligieron 9 gobernadores, 600 diputados locales, 871 alcaldes y 16 jefes de las delegaciones del Distrito Federal).

Como se puede apreciar México vive en elecciones permanentes, lo que ha propiciado la creación de un sistema nacional para la organización de todas las elecciones en México, tanto federales, como estatales y municipales que adicionan competencias y atribuciones al INE, más las que ahora le asigna la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los organismos públicos locales (OPL's), que es como ahora se denomina genéricamente a los institutos y comisiones electorales de las entidades federativas, compartiendo la función estatal de organizar las elecciones.

Cabe señalar que los OPL's se financian con recursos que asigna cada Congreso Local y se distribuyen conforme a su propia legislación.

En el caso de Veracruz, el procedimiento para financiamiento de los partidos, establecido en el "CÓDIGO Número 577, Capítulo VII, Artículo 50, es muy similar al que maneja el INE para definir el monto anual y la forma de distribuirlo, la diferencia está en que el monto anua total por distribuir se saca de multiplica el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente en la capital del Estado.

Otra diferencia es que para gastos de campaña otorga el 50% de la cantidad que tiene asignada para el sostenimiento de su actividad ordinaria si es elección para renovar el Poder Ejecutivo del Estado y el Congreso del Estado;

30% si las elecciones son para renovar el Congreso del Estado; y, 25% si renuevan solamente ayuntamientos.

III. ¿Cuánto es el financiamiento público otorgado a los partidos?

Inicio señalando que los recursos con los que cuentan los partidos no son iguales, lo que contribuye a la introducción de desequilibrios en la contienda.

Ahora bien, para comprender mejor lo que les cuesta a los ciudadanos los partidos y las elecciones preparé el cuadro que se presenta como **Anexo 1**, donde se puede apreciar que no todos los años es el mismo financiamiento, ya que depende del número de elecciones. De tal suerte nos dice el Instituto Nacional Electoral (INE) que el financiamiento público a los partidos es el siguiente:

En 19 años (1997-2016), el financiamiento a los partidos políticos, algunos ya extintos, es de $58 mil598.4 millones de pesos. Cabe señalar que al hacer la sumatoria de los montos recibidos por todos los partidos arroja una cantidad mayor.

Dadas las reglas de asignación de recursos, dos patrones resultan obvios: primero, es claro que los partidos disponen de mayores recursos en los años de elecciones federales; segundo, los cambios en la estructura relativa de ingresos sigue el éxito relativo de cada partido en la elección inmediata anterior. Así, el PRI vio disminuidos sus ingresos en el 2000 porque consiguió menos votos en 1997 que en 1994, mientras que los ingresos del PAN aumentaron sustancialmente en 2003 por su éxito electoral en el 2000.

Otras fuentes de financiamiento

Además del financiamiento público directo, los partidos pueden percibir ingresos de otras fuentes, Víctor Manuel Tello Aguilar, en su Tesis que para obtener su Maestría en Administración Pública del INAP, identifica las siguientes fuentes adicionales: financiamiento público local, transferencias de direcciones nacionales, financiamiento público indirecto, prerrogativas para radio y televisión, franquicias postales, régimen fiscal especial, financiamiento privado directo, de militancia y de simpatizantes, financiamiento privado indirecto, aportaciones de bienes muebles, inmuebles, consumibles y servicios que otorguen los particulares para las actividades del partido político, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomiso

Cada una de estas fuentes está regulada y es sujeta a fiscalización por la Comisión de Fiscalización del INE.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que el financiamiento a los partidos debe ser mayoritariamente público por lo que ningún partido puede tener ingresos privados superiores al 50% de sus ingresos totales. Las aportaciones de militantes dependen de la normatividad de cada partido, mientras que las aportaciones de simpatizantes tienen límites preestablecidos.

IV. ¿Es mucho o es poco el recurso con que cuentan los partidos y el INE?

Como ya se señaló, la discusión sobre el financiamiento a los partidos es muy vieja y se ha documentado con múltiples estudios empíricos y reflexiones teóricas, dicho tema no agota la problemática relación entre dinero y política, y sus

consecuencias en la distracción de recursos que pudiesen utilizarse en el desarrollo.

En definitiva, estimados amigos si bien resulta trascendental el otorgar a partidos políticos y sus dirigentes, candidatos y representantes de elección popular surgidos de cada partido político, dinero para que contribuyan a consolidar la democracia en nuestro país, en lo personal considero estamos teniendo una democracia muy cara que no corresponde a nuestra realidad social.

Desde antes de la reforma electoral de 1977, el costo de las elecciones corría a cargo del erario, pero hay serias dudas de los recursos privados que reciben por la ruta de los desvíos y aportaciones que realizan los grupos económicos, sobre todo los más grandes. Como ejemplo tenemos que:

- En 1988, Carlos Hank Gonzáles convocó a un grupo de amigos para apoyar la candidatura del PRI.
- Carlos Salinas, se reunió en 1993, en la casa de Don. Antonio Ortiz Mena, para pedir 25 millones. Se dijo que la astucia de Emilio Azcárraga Milmo produjo se convirtieran en 50 millones, que seguramente gran parte se fueron a Televisa.
- En 1994, Roberto Madrazo, para llegar a gobernador de Tabasco gastó 72 millones de Dólares, cantidad mayor a la que costó la presidencia de Bill Clinton para llegar a la Presidencia de Estados Unidos en 1993.
- Portafolio con 20 millones para pago de gastos de carnaval, etc

Esta situación no ha variado, hasta la fecha los procesos han estado plagado de irregularidades que van desde el robo de urnas, compra de credenciales, compra de votos, caso MONEX, Amigos de Fox, uso de tarjetas de prepago en supermercados, uso de los tiempos de radio y TV, etc, etc.

Adicionalmente a estos recursos difíciles de probar y comprobar, tenemos el incremento constante de recurso público. Ejemplo de ello es que en 2015 el gasto electoral se disparó en 45% respecto a los comicios intermedios de 2009. En ese año el IFE requirió 12 mil180 millones, ahora en 2015, el INE solicitó 18 mil 572 millones de pesos, de los cuales el proceso electoral se llevó el 31.8%.

Lo anterior pone de manifiesto que el Organismo responsable de las elecciones incrementa sus gastos de manera constante, en el curso de 18 años se ha aumentado en casi 370% en tanto que el salario mínimo se ha incrementado sólo $21 pesos en los últimos diez años. Estadísticas de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) revelan que durante la última década éste pasó de $48 pesos con 67 centavos a $73 pesos con 04 centavos.

El alto costo que tiene el sistema de partidos en México ha sido objeto de múltiples reclamos, muchos de los cuales han quedado plasmados en artículos de prensa y estudios, como ejemplo menciono el Informe de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES) que en su estudio “Aplicación de la Reforma Electoral de 2007/2008 en México desde una perspectiva internacional comparada” señala que la principal diferencia entre México y el resto de la región no se da en términos de las características mixtas del sistema de financiación,

sino más bien en el monto extremadamente elevado de la financiación pública directa.

Las distancias en los costos del voto respecto de otras democracias en América Latina son muy desfavorables en relación con la mexicana, según se desprende del informe (costo en dólares):

- en Brasil el costo del voto es de29 centavos;
- en Colombia, 1.95;
- Ecuador, 1.09;
- Panamá, 5.25;
- Uruguay, 3.72,
- Costa Rica, 8.58
- México. 17.24.

En otras palabras mientras México asigna 465millones 21 mil 714 dólares de financiamiento público las naciones latinoamericanas destinan a este rubro 123 millones 226 mil 896 dólares, lo que implica que el voto en México es 18 veces más caro que el promedio en AL.

En México, prácticamente todo el subsidio de los partidos procede del erario, lo que contrasta con el resto de los países, donde el apoyo privado es una fuente importante de recursos para los institutos políticos.

De acuerdo con el artículo aparecido en www.m-x.com.mx, publicado el 13/06/2015, señala que las elecciones del pasado 7 de junio de 2015 han sido las más caras ya cada voto costó 300 pesos con 48 centavos. De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral (INE) el gasto de la operación ascendió a 13 mil 217 millones de pesos y pese a que se había calculado un costo aproximado de 212 pesos por cada persona registrada en el padrón electoral, únicamente acudió a votar el 47.71%, según cifras del organismo, por lo que el costo del sufragio aumentó exponencialmente.

Así, ante estos costos, este proceso electoral se convirtió en el más caro de la historia del instituto, pues el presupuesto aprobado por el Consejo General del INE para el ejercicio fiscal de2015 destinado al proceso electoral 2014-2015 fue de 18 mil 572 millones de pesos, mientras que en los pasados comicios intermedios de 2009, el aún Instituto Federal Electoral destinó 12 mil 180millones, es decir, es decir un 45 por ciento más.

En éste proceso electoral (2015) se llevaron a cabo elecciones en 17 entidades del país donde se eligieron dos mil 159 cargos de elección popular, donde con un padrón de 83millones 563 mil 190 ciudadanos, se esperaba una participación masiva, sin embargo ésta no alcanzó ni el 50 por ciento.

El costo del sufragio en esta ocasión duplicó el de las elecciones federales de 2012, en las que el estimado promedio fue de 118.4 pesos, con una participación del 63.08 por ciento de 79 millones492 mil 286 votantes, de acuerdo con el histórico de votación en el INE.

Para no seguir ahondando con noticias periodísticas, me referiré por último a la publicada por El Economista, del 9 de abril 2016, titulado ¿Costo de la democracia o de la desconfianza? Que señala que La democracia mexicana es una de las más caras del mundo, sólo superada por Camboya. El costo de cada

voto en las elecciones del 1 de julio fue de 375.91 pesos, unos 28 dólares, lo que ubica a la democracia mexicana entre las más caras del mundo, sólo superada por Camboya, de acuerdo con la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES, por su sigla en inglés) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Esta cifra se refiere únicamente al presupuesto público federal, no se incorpora el presupuesto que los estados destinan para los procesos electorales locales ni el financiamiento privado autorizado.

Coincido con el estudio de Marco A. Mena Rodríguez, investigador del CIDE, donde señala que es insostenible el incremento de gastos electorales para un país como el nuestro: "Un ritmo de 15,000 a 20,000 millones de pesos para sufragar el funcionamiento de nuestras instituciones electorales cada tres años, en un país con niveles de pobreza que ronda sistemáticamente a 50 por ciento de la población debe obligar a repensar el tema". Además, hay que estar conscientes que el encarecimiento de elecciones no significa un mejor resultado, el nivel de participación ciudadana en los comicios superó todas las expectativas, evidenció a la mayoría de los sondeos de opinión como parte de estrategias propagandísticas y dejó muchas dudas evidenciando ser un instrumento muy caro:

1. $375.91 pesos fue el costo del voto en el 2015, considerando sólo los depositados en urnas, incluso los nulos y los de candidatos no registrados. El costo del voto en el 2009 fue de $77.53 pesos y tres años antes el costo por voto fue de $39.20 pesos.
2. $237.36 pesos es el costo del voto tomando el total de personas inscritas en la lista nominal, que es de 77.74 millones de electores.

¿Y qué se puede decir de los partidos políticos?

Con base en la información del INA, de 1997 al 2016 han existido en México 24 partidos políticos, que han recibido financiamiento público por 58,598.4 millones de pesos, ese monto equivale a la mitad del presupuesto asignado al CONACYT en 2015 o para construir una carretera entre Veracruz y Nuevo Laredo.

El Anexo1 nos muestra lo efímero de 10 de ellos, lo que da a pensar si no fueron creados en pago a compromisos políticos o será porque es más fácil crear un partido político que irse por la fórmula de candidaturas independientes. Finalmente, su poca presencia con iniciativas útiles para la ciudadanía, que hayan sido aprobadas en el Congreso, hace dudar del servicio que otorgan a la democracia.

V. Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos

Por ley le corresponde al INE tiene la responsabilidad de fiscalizar el uso de los recursos a fin de asegurarse que los partidos políticos los destinan exclusivamente a tres tipos de gasto: 1.- gastos en actividades ordinarias, 2.- gastos de proceso electoral y 3.-gastos en actividades. Incluyendo los referentes a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres, rubro al cual los partidos deben destinar el 3% del total del financiamiento que reciben.

Si bien se han realizado grandes esfuerzos por mejorar la fiscalización, la realidad es que todavía hay mucho por recorrer, ejemplo de los problemas que

existen lo encontramos en el escándalo que propicio el Partido Verde en 2015 cuando El INE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial sancionaron al Verde con más de 322 millones de pesos por la difusión de cine minutos en tiempos no autorizados.

La difusión de los cine-minutos recibió una multa global por más de 75 millones de pesos. Pero el Partido Verde no dejó de proyectarlos.

También podría traerse a la memoria el problema que enfrentó en 2015 el Coordinador de los diputados del Partido Verde Ecologista de México, Arturo Escobar y Vega, por transgredir la Ley Electoral ya que la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (Fepade) había dado a conocer que pediría una orden de aprehensión en su contra por delitos electorales.

Si a nivel nacional la fiscalización de los recursos sigue siendo muy cuestionado, a nivel de los estados con sus OPL's la situación no es mejor, por ejemplo en el caso de Veracruz, Miguel Ángel Cristiani G, en su artículo publicado en "Versiones" del 19 noviembre de 2015, titulado "La opacidad en el Organismo Público Local Electoral de Veracruz", destaca la obscuridad en el manejo de los recursos financieros que presenta dicho Organismo Público.

De alguna manera la dificultad para fiscalizar los recursos es debido a que quienes deciden el gasto son los mismos que los que lo usan. No hay manera de saber cuánto se gastan los partidos en las elecciones, aunque es posible tener la certeza de que superan por mucho lo que el INE les da (de nuestros impuestos) y lo que la ley les permite.

VI. Conclusiones

Si bien el financiamiento público parece no servir para tener un procedimiento limpio, sino para estimular el sistema de partidos políticos, ésa fue la decisión que se tomó cuando se construía la democracia y por los resultados parece que los partidos ya le encontraron el gusto por lo que difícilmente querrán cambiarlo**.**

Además podría señalar que con los políticos que están en el gobierno y el Congreso, de los cuales varios de ellos han sido "cachados" en actos de corrupción incluso con grabaciones y pruebas fehacientes es difícil pensar que vayan o puedan ponerle fin. Lo que tienen que tomar en cuenta es que la "indignación se ha convertido en estado de ánimo generalizado".

La democracia, como forma de gobierno, implica en sus raíces según la Constitución del 17

a) que la soberanía del Estado emana y radica natural y esencialmente en el pueblo;
b) que la voluntad del gobernante no puede estar jamás por encima de la voluntad popular; y
c) que el mandato que ejerce el gobernante siempre y en todo momento debe estar bajo el escrutinio ciudadano.

Como señala María Amparo Casar, Profesora-investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en su artículo Modo gobierno versus modo elecciones*. "El problema del modo elecciones a expensas del modo gobierno es que el primero polariza y paraliza y el segundo suma y activa. En el primero, los partidos y las élites o dirigentes que los dominan se ocupan de la*

descalificación permanente del adversario y en promesas para el futuro. O, peor aún, en satisfacer algunos deseos inmediatos de la población, sin atender las causas que los producen: la política clientelar que busca ganar votos. En el modo gobierno lo que se busca es armar compromisos y políticas para mejorar en cantidad y calidad los bienes y servicios que la población requiere y hacerlo de manera perdurable y sostenible. Hoy los partidos políticos no representan a los ciudadanos".

Así mismo, si bien por una parte el INE busca (de manera muy costosa) que haya orden en el ingreso y gasto de los partidos, por otra parte el financiamiento no controlado al parecer se convierte en el principal medio para obtener el triunfo de un candidato.

Este gasto lo realizan personas físicas o morales con dinero o riqueza para una candidatura pero que no pasa por las cuentas bancarias de los partidos y mucho menos por los sistemas de fiscalización implementados por la normatividad vigente. Directamente estos actores adquieren bienes y servicios y los traducen en propaganda o apoyos para el día de la elección, coaccionar o comprar votos que harán que la candidatura salga vencedora. De aquí se generan vínculos y redes de poder que después se traducen en concesiones, leyes o reformas constitucionales que benefician al patrocinador. Pero también, antes de obtener los triunfos se convierten en apoyos para impulsar al candidato aprovechando la propia organización electoral como promoción del voto, representantes de partidos ante casillas, acciones flagrantes de partidos y líderes que violan la ley para desviar la atención de los sitios y casillas donde se fragua la compra y coacción del voto entre otros mecanismos que no permiten ciudadanizar las elecciones por la acción de las elites para mantener su posición privilegiada social.

México cuenta con una democracia electoral cara que parece solo beneficia tres áreas: servicios inmobiliarios y alquiler de bienes, servicios profesionales y servicios de apoyo a negocios y manejo de desechos.

El INE ha demostrado ser eficaz al dar el triunfo a quien lo obtiene en las urnas. Sin embargo, se tienen pocos mecanismos para exigir cuentas a los gobernantes, por lo que la calidad de sus gobiernos sigue siendo muy bajo, en buena medida por que le rinden pocas cuentas a la ciudadanía que los elije.

En este sentido conviene recordar al Premio Nobel de Economía James Buchanan, quien señaló que es mejor imaginar que la naturaleza de los hombres y los políticos es perversa y egoísta, y diseñar mecanismos para limitar su capacidad de daño.

Para hacer eficiente al Gobierno en México, se requiere diseñar un sistema de que cuando menos considere dos vertientes. Por una diseñar un sistema de rendición de cuentas y por otra hacer efectivas las sanciones en caso de incumplimiento. En otras palabras hacer efectivo el Estado de Derecho.

Un sistema ágil, ligero y efectivo de vigilancia, con la participación ciudadana con poder para denunciar y detonar mecanismos legales de rendición de cuentas es indispensable para que nuestra democracia electoral se traduzca en una democracia que resuelva los problemas cotidianos de la población.

Concluyo refiriéndome al reciente artículo de Sergi Aguayo, Reforma, 13/04/16, donde en una entrevista a Lorenzo Córdova, Presidente del Consejo

General del Instituto Nacional Electoral, reconoce la insatisfacción, desconfianza y poca credibilidad de la sociedad hacia las instituciones democráticas del Estado.

Bibliografía

- Legislación Nacional Electoral, Tomos I y II. INE 2015
- *Javier Aparicio*, "¿Cómo se financian los partidos políticos en México?", División de Estudios Políticos, CIDE– Marzo 2006
- Enrique Carrillo Alvarado, "Financiamiento y Rendición de cuentas de los Partidos Políticos en México", Tesis de Maestría. INAP, 2011.
- Luis Carlos Ugalde, "Rendición de cuentas y Democracia: El caso de México", IFE, 2012.
- Morales Manzanares, "El costo de la Democracia: Elementos para una revisión integral", IFE, 2012.
- Nuncio Abraham, "Nuevo León: entre la insularidad y el bipartidismo". Revista el Cotidiano N°193, septiembre-octubre 2015.
- Victor Manuel Tello Aguilar, "La Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y los principios de la función electoral como Instrumentos para la Consolidación del Estado Democrático en el Distrito Federal", Tesis de Maestría. INAP, 2014
- Dr. Francisco Javier Jiménez Ruiz, Coordinador Grupo del Trabajo, "Financiamiento, fiscalización y rendición de cuentas en campañas". Proyecto de Apoyo a la Observancia Electoral 2015. Fundación Estado y Sociedad, A.C.

MESA 3

La ética en la administración de las Finanzas públicas: premisas para la formación ética de servidores públicos

Rafael González Hernández[1]

Resumen

El Estado mexicano, requiere, entre otras cosas, una profunda reforma hacendaria que permita revertir las múltiples necesidades locales de los distintos sectores de la población, pero también que considere las características estructurales, sociales, históricas y de identidad que lo definen. Se plantea la interrogante de si el sector público está realmente capacitado para brindar los servicios que requiere la población de manera sustentable, si tiene la capacidad de estimular el crecimiento económico y la productividad de la sociedad, si se requiere un mejor sistema de protección social para los mexicanos. El modelo económico aplicado desde hace casi 35 años, hasta ahora no ha logrado superar los atrasos, desigualdades y pobreza; que se suponía iba a resolver el neoliberalismo. El propósito principal del trabajo es que las finanzas públicas sean utilizadas con transparencia y rendición de cuentas, donde los funcionarios encargados apliquen la ética como virtud para darle sustentabilidad al crecimiento económico-social y a la productividad necesaria para alcanzar el desarrollo.

Palabras clave: finanzas públicas, ética, formación ética, transparencia y rendición de cuentas.

I. Introducción

Este trabajo surge de las siguientes dos grandes interrogantes que buena parte de la sociedad quisiera que le respondan, pero sobre todo, que le resuelvan ¿Por qué en los años recientes se ha incrementado la corrupción y las conductas antiéticas en buena parte de los gobiernos y administraciones públicas del país? ¿Cómo se pueden establecer barreras efectivas para contener ese *tsunami* de corrupción que inunda a los distintos ámbitos de gobierno y administraciones públicas? Para ello se abordan primeramente las ideas fundamentales consideradas como la base sobre la cual descansará el trabajo de los que desempeñan la responsabilidad de conformar, desarrollar, aplicar y evaluar el presupuesto público que promueva la mejor comprensión de las relaciones entre gobernabilidad democrática, cohesión social y las políticas públicas regionales. En el entendido de que lo anterior conducirá al desarrollo que aquí se concibe como la creación de condiciones para un ejercicio real y estricto de libertades y derechos para elegir autónomamente entre opciones y formas de vida. En esta arena, hombres y mujeres deben participar por igual porque así lo exige la democracia como dimensión ineludiblemente ligada al desarrollo, porque así lo han demandado primero los hombres y luego las mujeres frente a los actuales procesos económicos y políticos[2]. En la primera parte se plantea lo que se entiende por finanzas públicas

[1]Rafael González Hernández. Doctor en Finanzas Públicas por la UV. Investigador del Instituto de Investigaciones y Estudios Superiores en las Ciencias Administrativas. IIESCA.UV. E-mail: ragonzalez@uv.mx, goheramx@yahoo.com.mx

[2]El proceso de desarrollo al que nos referimos es exclusivamente el capitalista en las sociedades más avanzadas, y los fenómenos estudiados con mayor frecuencia son las condiciones políticas que posibilitan la formación del mercado y la afirmación de la libre empresa, los factores culturales que dan origen al espíritu capitalista y la formación de la empresarialidad. (Gallino Luciano 1995:289)

y las características relevantes en la ideología neoliberal. En la segunda parte referimos la ética como uno de los factores que ayudarían a mejorar la aplicación y distribución de recursos. En el tercer apartado, se tratan los elementos básicos que hay que tomar en cuenta para la aplicación de la ética y con ello mejorar la administración o gestión pública. Por último se presentan las conclusiones y las referencias.

II. Las finanzas públicas, concepto e ideología

Como país, es urgente impulsar un crecimiento económico con base en una política distributiva y que asegure a todos (hombres y mujeres) la titularidad de sus derechos, para de esta manera poder hablar de ciudadanía integral. Lo anterior requiere modificar estructuras e instituciones, mismas que están concebidas desde un enfoque patriarcal. Por ello quienes laboran dentro de las estructuras gubernamentales tienen que impulsar el tipo de políticas públicas que contribuya a disminuir la desigualdad y la brecha existente entre hombres y mujeres.

Es por ello que en los presupuestos públicos deben participar autoridades de orden federal, estatal y local con los conocimientos técnicos y experiencia necesaria para estructurar efectivamente la distribución del gasto, pero también para su correcta aplicación, la cual requiere, de entrada entre otras cosas, formación en ética pública, en el entendido de que la carencia de dicha ética, propiciará inequidad, falta de calidad en la creación de empleos, desempleo y, además deficiente desempeño fiscal, tanto en relación con los ingresos como en la asignación del gasto, los cuáles seguirán mostrando deficiencias y desvío de recursos.

Para algunos hablar de finanzas públicas puede parecer sencillo, pero como se verá, no lo es tanto. En pocas palabras, se dice que sólo es la obtención de dinero y de su gasto por el Estado. El dinero normalmente se obtiene a través de impuestos y es gastado en bienes y servicios que pretenden promover el interés público, tratando de beneficiar especialmente a los que menos tienen. Sin embargo este modelo sencillo de “impuestos y gastos” de finanzas públicas es, una percepción no muy precisa o muy imprecisa. Es un tanto distorsionada, por al menos las siguientes tres razones: a) Los impuestos no son la única fuente de las finanzas públicas; b) Las finanzas públicas no se gastan únicamente en bienes y servicios públicos o pagos al estado de bienestar, y; c) El “interés público” es conceptualmente vago y carente de sentido en términos prácticos.

Una definición que se considera más comprensiva de las finanzas públicas tendría que abarcar al menos las siguientes características:

a) El dinero es obtenido de una amplia variedad de fuentes por el Estado[3] y sus agencias.
b) Incluye impuestos, ventas, derechos, préstamos, loterías, donaciones y legados y otros tipos de pagos similares.

[3]Nos referimos al Estado en su doble aspecto de máximo ordenamiento normativo (jurídico) de una sociedad, y de aparato legislativo, judicial y militar que elabora e impone coactivamente a la población dicho ordenamiento aunque con base en un mínimo consenso, y defiende si es necesario con el uso de la fuerza, de la que se reserva el monopolio por ley, sea ello considerado legítimo por la mayoría de la población o no. (Gallino, Luciano 1995: 389)

c) Los desembolsos se dan dentro del sector público, y con frecuencia van al sector privado y también a organizaciones no gubernamentales.
d) Igualmente a individuos, familias, compañías y organizaciones de servicios.
e) También se destinan a vivienda y ampliaciones de vivienda.
f) Los gastos se conciben en forma de pagos al bienestar, subsidios, transferencias, sueldos y salarios, rentas, primas de seguros, intereses y amortización del pago de las deudas, transferencias internacionales, ayuda humanitaria, pagos por la construcción de proyectos, equipos y otros insumos a compañías del sector privado.

En síntesis, se puede decir que las finanzas públicas comprenden todos aquellos ingresos y gastos que pasan a través del *presupuesto del Estado*, son derivados de cualquier fuente y son gastados de modos diversos. El punto central es que las finanzas públicas tienen que ser contabilizadas dentro de los presupuestos gubernamentales para poder ser calificados como finanzas públicas.

Por lo que dependiendo de la provisión de servicios que proporcione el Estado, las finanzas públicas normalmente serán mayores en la medida en que ocurre una mayor provisión estatal directa comparada con aquella donde el Estado permite que dicha provisión sea proporcionada por el sector no estatal (sector privado). En este último caso, el Estado paga (ya sea a los ciudadanos o a los proveedores del servicio) la cantidad mínima del servicio requerido para aquellos considerados en la necesidad de recibir los servicios. Pero sólo el subsidio entra en el presupuesto estatal, no toda la cantidad gastada en él o los servicios.

Por lo que se puede afirmar que para que un *ítem* de ingreso o gasto sea incluido o no en las cuentas públicas depende de las decisiones de política pública sobre los derechos a los servicios de los ciudadanos o habitantes y cómo deben ser habilitados para acceder a ellos.

Ahora bien, dichas decisiones sobre políticas públicas reflejan ni más ni menos que la filosofía política dominante dentro del país. En este trabajo se perfila únicamente una gran categoría de filosofía política: el neoliberalismo[4]. Que personalmente no considero la mejor, pero que se ha privilegiado y aplicado de manera puntual a la población. Dicha categoría se ha desarrollado durante los más recientes 30-35 años. Las políticas públicas, por tanto, varían de acuerdo a los diferentes modelos económicos existentes.

En el neoliberalismo se conceden ciertos derechos positivos entre los que se incluyen: una educación considerada suficiente para formar a las personas, es decir, hacerlas aptas para desempeñar un empleo, también se les brinda un derecho a la salud, sobre todo para mantenerlas aptas para el trabajo, un mercado de trabajo más o menos libre de discriminación social, racial, de género o de edad, y un sistema de seguridad social para ayudar a aquellos que razonablemente ya no puede esperarse que trabajen porque padecen invalidez o vejez. Así que por

[4]Los neoliberales ponen mucho énfasis sobre la responsabilidad individual. Sin embargo, ellos creen que los resultados del mercado pueden ser injustos porque no todos tienen las mismas oportunidades de ganar el sustento de cada quien a través de sus habilidades, iniciativa y trabajo duro. Por consiguiente, el Estado debe asegurar que todos tengan la oportunidad de garantizar un estándar de vida adecuado. Así que, algunos "derechos positivos" limitados deben estar asegurados por el Estado creando así la llamada "igualdad de oportunidades".

esto, es que aquí señalamos, existe una necesidad sustancial de las finanzas públicas.

Como país, se necesita impulsar un crecimiento económico con base en una política distributiva y que asegure a todos (hombres y mujeres) la titularidad de sus derechos, para de esta manera poder hablar de ciudadanía integral. Lo anterior requiere modificar estructuras e instituciones, mismas que están concebidas desde un enfoque patriarcal. Quienes laboran dentro de las estructuras gubernamentales tienen que impulsar el tipo de políticas públicas que ayude a disminuir la brecha de desigualdad existente.

En resumen, lo que debe quedar muy claro, es que las finanzas públicas representan mucho más que sólo dinero. De hecho se puede afirmar que las finanzas públicas descansan sobre la filosofía política (en este caso, la ideología de un Estado neoliberal). Ya que refleja la relación constitucional y cultural entre los individuos, los ciudadanos y sus gobiernos a nivel nacional, regional y local. Además de reflejar sus derechos y responsabilidades como ciudadanos individuales, no sólo para su propia supervivencia sino también la de su familia, sus vecinos y comunidades ya sea nivel local, regional y nacional.

III. La ética como forma de mejorar la distribución de los recursos públicos

A pesar de que Federico Nietzsche consideraba a la ética como algo aburrida. Hegel y otros filósofos sobresalientes han coincidido en la tesis de que la moral universal es un engaño. Señalando que el individuo es, a fin de cuentas, el sujeto moral, y no puede ir más allá de su contexto al proyectar los grandes y fundamentales imperativos éticos. Afirmando que no se puede universalizar, lo que, de hecho, vale sólo para unos cuántos, es decir, para los que comparten unas mismas condiciones económicas y sociales. *Carlos Marx es mucho más crítico que Hegel con respecto a la ética. Puesto que la concibe como ideología pura, una superestructura alienante e ilusoria sin otra misión que la de legitimar lo que hay. Concluyendo que no es la teoría, sino la práctica, el cambio de las circunstancias reales, lo que eliminará ciertas ideas de las mentes humanas. Las ideas expresan siempre e irremediablemente las relaciones materiales dominantes; la dominación material se refleja en la dominación ideológica.* (V. Camps, *et al*. 1992:13).

Si se quiere solucionar una cuestión práctica en el ámbito del derecho, significa decir qué es lo debido. Por lo que quien quiera decir qué es lo debido sin que pueda apoyar su decisión exclusivamente en decisiones de una autoridad tiene que tomar en cuenta todos los principios relevantes si quiere satisfacer la pretensión de corrección. Pero, entre los principios relevantes para la solución de una cuestión práctica se encuentran siempre también aquellos que pertenecen a alguna moral.

Así, México tiene que rescatar la Ética Pública, puesto que ésta es un componente *sine qua non* el buen gobierno difícilmente se alcanzará, donde el buen gobierno supone elevados niveles de transparencia, rendición pública de las cuentas, credibilidad y confianza en la gestión pública por parte de la comunidad.

Es necesario volver a reunir el *Ethos*[5] con el *Kratos* (Poder) en la gran mayoría de nuestro país, con el fin de reivindicar a la Política como el arte y la ciencia suprema del Buen Gobierno. Ello ayudará a lograr por medio de la gestión ética ciertas condiciones que proporcionen resultados al ciudadano, a través de toda una infraestructura Ética aplicada a las organizaciones o agencias públicas, como una especie de blindaje contra las prácticas indebidas y antiéticas.

De los cursos de derecho, la mayoría sabe que "un Estado sin Estado de derecho no es un Estado" y, por lo tanto, no existe la política, esto puede ser válido en la actual coyuntura nacional, porque si lo que está en crisis es la política y el Estado, es porque no existe el derecho, y por lo tanto no existe el Estado de derecho.

Se puede afirmar que el derecho, fundamentalmente tiene que ver con el respeto de todos y cada uno de los que integran una comunidad. El Estado de derecho al parecer se ha quebrado ya que no se tiene una adecuada rendición de cuentas; ni en la transparencia de los recursos públicos ni el Poder Judicial, ni en cómo van a operar los órganos autónomos en este rubro.

Si como decía un antiguo orador, es cierto que los nervios de la república están representados por su Hacienda (finanzas públicas), por ello es imprescindible un conocimiento exacto dela materia financiera. Ya desde la antigüedad J. Bodin señalaba que: "El problema consta de tres aspectos…: primero los medios honestos para procurar fondos a la hacienda; segundo, su empleo en provecho y honra de la república, y, tercero, el ahorro de una parte, como reserva para casos de necesidad". (J. Bodin 1997: 266).

Ciertamente, dentro de toda sociedad van surgiendo relaciones. Pero tales relaciones se regularizan a través de roles situados dentro de una estructura organizativa que está surgiendo o que ha surgido. La mayoría de las organizaciones formales, como burocracias, empresas, partidos políticos, etc., no necesariamente proceden de estructuras primarias, dado que si se investigara un poco se hallará que contienen una red intrincada de tales grupos primarios unidos por una estructura más formalizada. Estos grupos pueden ejercer una considerable influencia tanto sobre el comportamiento de los individuos como sobre las instituciones y sociedades en las que están inmersos.

Por tal razón se originan las normas. Las normas están relacionadas con los valores[6] porque al someterse a las reglas normativas de comportamiento se cree que favorece que la situación definida por el valor pueda conseguirse.Las normas y valores que, hasta cierto punto, caracterizan una sociedad o grupo concretos pertenecen a lo que se llama *cultura*. La *cultura* hace referencia no sólo

[5]El *Ethos* es el fundamento de la actuación humana, la raíz de la que brotan todos los actos humanos. Posee un sentido mucho más amplio que el que se da a la palabra ética. Lo ético comprende la disposición del hombre en la vida, su carácter, costumbre y moral. Así entonces, el *ethos*, que significa "el carácter se logra mediante el hábito y no por naturaleza" comprende toda una forma de vida del hombre, adquirida precisamente por dichos hábitos.

[6]La Administración debe ejecutar imparcialmente la ley. La gestión pública realizada por la esfera de la Administración debe aceptar la politización del marco en el que se desarrolla, y por tanto la burocracia debe ocupar un papel subordinado, pero autónomo, con respecto a otras instituciones democráticas y procesos de la esfera política. Los empleados públicos se centran en la ejecución y sus *valores fundamentales* son la jerarquía, eficiencia, imparcialidad y la búsqueda de la verdad. (Martín Castilla 2006: 28) (las cursivas son mías).

a las normas y valores, sino también al conocimiento, las creencias, las artes, los artefactos y al lenguaje. De ahí que se pueda decir que: «La cultura es *conocimiento* tanto existencial como normativo, socialmente compartido y transmitido, simbolizado en el arte y en el artefacto» (E.K. Wilson 1966: 51). (Cursivas en el original)

Lo más relevante es que, el comportamiento individual está determinado en parte por la cultura, que contribuye a definir los distintos roles desempeñados por el individuo. Es posible poner en relación los roles entre sí, puesto que no se distribuyen al azar a lo largo de la vida de una persona, sino que están estructurados en conjuntos de roles más o menos coherentes. Cada rol supone un rol contrario (agente-ciudadano), y un conjunto de roles en torno a un rol central: agente supone autoridad, e implica a otros agentes, lo que supone a su vez autoridades más elevadas, etc. Donde cada uno de estos eslabones es un punto de conflicto potencial, dado que los titulares de los roles contrarios pueden tener expectativas diferentes en lo que respecta al rol central.

Por ello se requiere una administración o gestión eficaz, eficiente y de calidad, que oriente y aproxime la decisión política y su actividad a los ciudadanos y, por tanto, sea más democrática. La ética pública se tiene que considerar como modo de vida en colectividad, que a través de principios y valores que la sustentan, son bien aceptados por dicha colectividad como comportamientos deseables para el perfeccionamiento de la misma.

Una sociedad democrática exige una diferente concepción de la organización pública, sus funciones, estructura y cultura, la dirección y gestión estratégica, el financiamiento, la gestión del capital humano y del conocimiento, los procesos de prestación de servicios al ciudadano y de relación con el entorno y sus agentes, las tecnologías y los sistemas. Una realidad para la que la Administración Pública no está del todo preparada y que requiere de líderes públicos altamente calificados, que destaquen por su capacidad técnica (en la gestión pública y en el ámbito sectorial de actuación), sus valores humanos y su especial concienciación e implicación por el servicio público y la búsqueda del bienestar social, así como por sus valores, su capacidad para escuchar, dialogar, consensuar y conciliar los diferentes intereses de los agentes clave.

IV. Premisas para la formación ética de los funcionarios públicos

La corrupción podemos asumirla al menos desde dos grandes perspectivas: la corrupción como problema político y como problema semántico. Considero que es necesario e importante que el ciudadano mexicano comprenda en toda su magnitud el problema de corrupción política, porque mientras este término no quede bien definido, es imposible que se pueda combatir de manera eficiente.

Desde ese punto de vista se puede plantear que en el país, el Estado, la sociedad, el gobierno y los partidos políticos, son los únicos que poseen la capacidad y las armas para combatir la corrupción, pero de manera eficiente sólo los ciudadanos, aunque a veces la propicien. Si como sociedad se quiere disminuir la corrupción es indispensable revisar el complejo sistema de regulación que hoy por hoy existe, simplificar trámites, esclarecer requisitos, eliminar la discrecionalidad. Pero sobre todo se debe seguir trabajando en la transparencia. El quehacer del gobierno debe estar a plena luz y bajo escrutinio de todos.

Aunque la tecnología actual hace ahora más simple y pone al alcance la generación y publicación de la información, siguen apareciendo pretextos y dándole vueltas al asunto para no hacerlo.

En un breve recuento de leyes de acceso a la información promulgadas en varios países desarrollados, se siguen instrumentando medidas tendentes a obstruir la libertad de información. Roberts señala que:

"En resumen, con base en la experiencia acumulada en las últimas décadas, no tenemos evidencia de que las leyes de derecho a la información LAI hayan producido cambios radicales en la cultura burocrática. Por el contrario, políticos electos y administradores públicos han demostrado gran habilidad para encontrar maneras de socavar la efectividad de estas leyes. Estas técnicas de subversión pueden ser difíciles de detectar. Ellos actúan con la conciencia limpia, en la firme creencia de que la secrecía es esencial para el interés público, o porque desean esconder evidencia de corrupción o de una mala administración." (Roberts A. 2009: 183)

Las normas de comportamiento ético de los funcionarios públicos pueden no estar escritas, pero tienen un poder de realizar sus acciones si dichas normas son ampliamente aceptadas. Así que se puede sostener que la nueva regla de oro[7] requiere que la tensión entre las preferencias personales y los compromisos sociales se reduzca gracias al dominio de los deberes que el sujeto afirma como responsabilidades morales; no el deber de los deberes impuestos, sino el de las responsabilidades a las que el sujeto cree que ha de responder y que considera justo asumir.

Por lo que el problema se va perfilando como un problema de educación[8]. Pero teniendo presente que la educación como tal es un proceso en el que no sólo se impartan conocimientos y técnicas concretas, sino que también se inicie al niño o al estudiante en las normas y los valores de la cultura. Por supuesto, la cultura en la que se inicia al niño y/o estudiante variará de una sociedad a otra, y los procesos educativos habrán de reflejar necesariamente esas diferencias.

La formación invariablemente tendrá que incluir entre los contenidos, las formas que ayuden a desechar los abusos de poder, la carencia de perfiles y experiencia en el buen gobierno, la aplicación de controles dentro del gobierno que inhiban y castiguen los actos indebidos. Se tiene que pugnar por una verdadera división de poderes en el entendido de que contribuiría a vigilar y evaluar la aplicación de los recursos públicos. Trasparentar los actos públicos y volver menos tardados y complicados los procesos judiciales.

---

[7]Para A. Etzioni: "La nueva regla de oro trata de reducir enormemente la distancia entre la manera de actuar que prefiere el yo y la virtuosa, a la vez que reconoce que es imposible eliminar esta fuente profunda de lucha social y personal. Y busca buena parte de la solución en un amplio ámbito social antes que en la mera o primariamente personal. Sostendré que una nueva regla de oro que debe leerse así: *respeta y defiende el orden moral de la sociedad de la misma manera que harías que la sociedad respetara y defendiera tu autonomía*. (A. Etzioni 1999:18) (Cursivas mías).

[8]Considerando que los propósitos de la educación son principalmente: *informar, formar* y *capacitar* a los integrantes de la sociedad. Donde la información consiste en transmitir conocimientos o percepciones sobre el mundo, que pretenden ser verdaderos. La formación busca generar o reforzar actitudes que pretenden guardar correspondencia con el deber ser (ética y moral). Y la capacitación, pretende desarrollar destrezas y habilidades que se suponen útiles.

En otras palabras lo que se requiere es mantener realmente un Estado de derecho que no es otra cosa que a) la observancia de la ley democráticamente establecida, b) la búsqueda no restringida de la verdad de los hechos, y c) la imparcialidad del juez entre las partes involucradas en el proceso y garantías asociadas con las condiciones que la coerción del Estado debe realizar. Con lo cual la consolidación democrática depende en gran medida de que se concrete una unión efectiva entre sociedad civil, sociedad política y Estado.

Para lograr lo anterior, se requiere implementar una serie de programas de formación ética tanto para los agentes públicos en particular como para la población en general. Puesto que nuestro país muestra una participación ciudadana débil, misma que ha permitido la conformación de cárteles de gobernantes en turno en contra de competidores, mismos que limitan la competencia, bloquean el acceso y distribuyen beneficios de poder político entre los que están adentro.

Se tiene que cambiar la mentalidad de que trabajar para el gobierno, es sinónimo de trabajo seguro con prestaciones de por vida y obtenido sin gran esfuerzo. Hay que crear conciencia de que implica una alta responsabilidad y requiere conocimiento y actitudes de servicio. Así todo individuo que participe en la función pública debe tomar conciencia de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. Puesto que todo servidor público se debe a la comunidad, su sueldo es pagado por ella y por lo tanto, el servidor tiene una responsabilidad y un compromiso con la sociedad a la cual, además, debe ofrecer resultados y respetar.

Si se quiere ser ético en el ámbito público no es algo difícil, pero en muchas ocasiones se ha carecido de la oportunidad y condiciones para acceder a ese conocimiento. Teóricamente, cualquier persona es capaz de lograr la ética mínima que se requiere para actuar con responsabilidad en el ejercicio de la función pública. Pero en ocasiones hay que empezar por cambiar el ambiente de trabajo. Y éste es, precisamente, el objetivo primario a lograr de inicio.

Al final, lo que requiere el país es una sociedad integrada por personas “virtuosas” y, por lo tanto, adecuadas para la cooperación y la colaboración. De acuerdo con Vaughn:

Frecuentemente, la transparencia es considerada otra manera de llamar al gobierno abierto. En efecto, a veces los dos términos pueden ser intercambiables. Sin embargo, la transparencia está más relacionada con el tema de los mercados abiertos –y en particular con el movimiento internacional del capital- que con la perspectiva del gobierno abierto, que se centra en la rendición de cuentas democrática y la función pública. La transparencia también está ligada de manera especial con asuntos relacionados con la corrupción, los cuales también son un indicador de la orientación de mercado de este enfoque de protección a denunciantes.

Los índices de transparencia son utilizados como una manera de evaluar los riesgos políticos de la inversión económica. En la medida en que la transparencia funciona como un factor disuasivo de la corrupción, los índices de transparencia ayudan a medir los riesgos políticos que existen para invertir en un país en particular (Vaughn 2009: 274).

Considero necesario introducir en el análisis del problema ético de las finanzas públicas, la variable social. Desde la perspectiva no tan sólo de los actores políticos sino de los sociales es indispensable analizar los grados de organización social y especialmente sus vínculos formales o informales con el poder político, y por otra, los recursos de que dispone para ejercer presión en la formación del presupuesto.

V. Conclusiones

Las finanzas públicas comprenden todos aquellos ingresos y gastos que pasan a través del *presupuesto del Estado*, son derivados de diversas fuentes y gastados de modos diversos. Es necesario que el ciudadano mexicano comprenda en toda su magnitud el problema de corrupción política. Hasta que este término no quede bien definido y entendido, es imposible que se pueda combatir de manera eficiente.

En México, Estado, sociedad, gobierno, partidos políticos, son los únicos que poseen la capacidad y las armas para combatir la corrupción, pero de manera eficiente sólo los ciudadanos, aunque muchas veces la promuevan. Si como sociedad se quiere reducir la corrupción es indispensable revisar el complejo sistema de regulación que hoy en día existe, simplificar trámites, esclarecer requisitos, eliminar la discrecionalidad, establecer y cumplir reglas y estándares. Pero sobre todo, se debe seguir trabajando en la transparencia. Amén de combatir la impunidad, que en mi opinión es la que origina la corrupción. El quehacer del gobierno debe hacerse a plena luz del día y bajo el escrutinio de todos. La tecnología realmente ha facilitado el trabajo y pone al alcance la generación y publicación de la información. Así que no deberían ponerse más pretexto para no hacerlo.

Como resultado de lo expuesto se podría señalar que al país le falta una teoría de transición del Estado corporativista, clientelista, corrupto y despótico a un Estado representativo, respetuoso de la ley transparente y responsable, y pasar de una ciudadanía incompleta e inefectiva a una efectiva, completa y participativa.

Finalmente, el papel de la ética en las finanzas públicas puede ser realmente muy amplio, así como el de la ética empresarial en el éxito de las empresas y del comercio. Esto desde tiempos de Adam Smith, en el siglo XVIII, y hoy en día tiene aún mayor vigencia y significado. Así la idea de actuar sin apego a lo ético en las operaciones del sector público y privado resulta en realidad bastante extraña. Y como dice Amartya Sen: “La ética tiene su lugar en la economía exactamente igual como lo tiene en todas las ciencias del comportamiento. No existe la opción de verse libre de actuar con ética ya sea en los negocios o en la economía [pública].Si no se comprende algo tan importante como esto, la lección tendrá que ser aprendida pagando un costo muy alto ([tal] como está ocurriendo ahora mismo)”. (Amartya Sen 2009)

Bibliografía

- Bodin, Jean (1997) *Los seis libros de la república*. Edit. Tecnos. Madrid
- Camps V. O Guariglia y F. Salmerón (1992) *Concepciones de la ética*. EditTrotta S.A. Madrid.

- Etzioni, Amitai (1999) *La Nueva Regla de Oro: Comunidad y moralidad en una sociedad democrática*. Edit. Paidós. Barcelona.
- Gallino Luciano (1995) *Diccionario de Sociología*. Siglo XXI editores. México
- Martín Castilla J. I. (2006) "Valor y valores de una administración al servicio público" en *Revista Auditoría Pública* N° 38 pp.25-34. Madrid
- Nietzsche Fiedrich W. (1985) *Más allá del bien y del mal*. Editorial Edaf. Madrid.
- Roberts Alasdair (2009) "La lucha por gobiernos abiertos" en *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad.*Sandoval, Irma E. (Coord). Siglo XXI editores UNAM. México.
- SenAmartya (2009) "El papel de la ética empresarial en el mundo contemporáneo", Ponencia presentada en el programa internacional sobre ética "*Training fortrainers*", Red Iberoamericana de Universidades por la Responsabilidad Social Empresarial, el PNUD para América Latina,la AECID y el Fondo España-PNUD.
- Vaughn R. G. (2009) "Modelos de leyes de protección y estímulo a informantes internos (*Whistleblowers*)" en *Corrupción y transparencia: debatiendo las fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad.* Sandoval, Irma E. (Coord). Siglo XXI editores UNAM. México.
- Wilson, E. K. (1966) *Sociology: Rules, Roles and Relationships*. DorseyPress Illinois.

Experiencias de consumo y gasto de una comunidad rural de la cd. de Xalapa, en Veracruz (2015): un estudio sobre las familias, su pobreza y desigualdad percibidas

Oscar González Muñoz*
Alicia Eguía Casis**

Resumen
El presente trabajo, se enfoca en un Estudio de mercado que permite mostrar la la factibilidad de apertura de negocios en las zonas rurales de la zona centro del Estado de Veracruz. La base del Estudio de mercado es sobre un aspecto personal debido a la intención de emprender este negocio en dicha localidad y con base a las condiciones de mercado vigentes. Por medio de las diferentes etapas del Estudio de mercado, se logró establecer la factibilidad mercadológica de posibles negocios relacionados con las condiciones de mercado vigentes en la zona de estudio. El procedimiento de la investigación sobre la factibilidad del mercado, se regirá con base a la metodología que considera la integración de información de fuentes primarias y secundarias para llegar a construir resultados previstos en cualquier proyecto de inversión: evaluar en este caso la viabilidad y liquidez del proyecto.

Palabras clave: oportunidades de negocio, consumidores, zona rural.

I. Introducción

La comprensión de los mercados como medios creadores de oportunidades de negocios y alternativas productivas, se encuentra relacionada con las condiciones de búsqueda constante en la que se encuentran los agentes racionales para incentivar el desarrollo de sus niveles de ganancia. Por ello, resulta determinante la comprensión de aquellas como una vía para la identificación de opciones productivas vigentes y reales.

De esta manera, de acuerdo con González (2010a) comprender el mercado representa un medio por el que se identifican no solo oportunidades sino incluso ideologías y culturas. Al ser el mercado mexicano un contexto relacionado con diferentes condiciones culturales, se debe reconocer la importancia de las alternativas de consumo en la comprensión de las ideas y de las opciones que logran desarrollar los consumidores en medio de la situación económica en la que el mercado mexicano se encuentra.

Desde el punto de vista de las ciencias sociales, la búsqueda de nuevas opciones de mercado y de negocios se encuentra relacionada con algunas de las opciones de crecimiento del bienestar social y por tanto, de las opciones productivas de desarrollo, siendo aquí donde descansa el principal interés de las investigaciones basadas en el consumo como un referente de las condiciones de bienestar. En tal caso de acuerdo con González (2014) si en un mercado se percibe una excesivo nivel de desigualdad, entonces se crean condiciones de oportunidad para el desarrollo de niveles de consumo como es el caso del mercado mexicano, donde a pesar de la alta desigualdad se comprende un incremento en los niveles de bienes que podrían no representar oportunidad de consumo para la población con menores ingresos. De ahí se importancia y

trascendencia en el contexto del desarrollo del mercado y sus efectos en el mediano y largo plazo.

En particular para la mercadotecnia, el estudio de las oportunidades de negocio se basa en la búsqueda constante de medios generadores de intercambio de bienes y servicios. Y por medio del cual se atiende a ciertas necesidades o carencias desde un enfoque institucional, es decir, a ciertos intercambios como bienes de valor.

De esta manera, la finalidad del estudio es evidenciar las oportunidades de negocios en el contexto rural, y como medio de identificación de opciones productivas y encadenamientos. Este es el caso de las oportunidades de negocio identificadas en la región de la investigación del mercado de estudio: "*El Limón"* Municipio de Emiliano Zapata, Ver. una zona rural en la región del Estado de Veracruz donde se encontró, de acuerdo con las fuentes de información una alta sustentabilidad teórica y de aplicación de conceptos relacionados con el estudio de los mercados como agentes económicos.

Así, la oportunidad de estudiar a este contexto representa un medio por el que se logra reconocer una oportunidad de negocio y de que acuerdo con González *et al* (2010b) a pesar de encontrarse en un ambiente rural y por el que se identifican condiciones de consumo limitadas, y, que al mismo tiempo pueden ser referencia en el contexto mexicano de exclusión y falta de alternativas productivas.

A partir de lo anterior, es que la investigación fue de aplicación *"in situ"*, pues el estudio de mercado se realizó teniendo como base al conocimiento del mercado y un esquema descriptivo de trabajo que permitió reconocer la situación del mercado de consumidores y competidores en el sector de los servicios de comercialización.

II. Determinación de la población en estudio

La identificación de la población en estudio, permitió seleccionar la fuente de información más apropiada para conocer su tamaño y los elementos que la integran. Esta etapa fue de suma importancia ya que requirió que las fuentes de información que se consultaron fueran pertinentes y adecuadas para asegurar la certeza y veracidad de la información.

Por tanto, para llevar a cabo este proceso, se definieron los elementos que identificaron a la población, esto es, aquellas variables de segmentación que sirvieron de base para definir el perfil poblacional. De acuerdo con el objetivo general, se determinó incluir a dos sectores: a la autoridad municipal y a los habitantes-consumidores de la Localidad "*El Limón"* Municipio de Emiliano Zapata Ver. , identificados como clientes potenciales.

III. Procedimiento de muestreo

Para determinar el número de elementos a estudiar de forma significativa, se recurrió a un procedimiento de muestreo, el cual dado a que no se conoce a la población universo N, se aplica la siguiente fórmula:

$$n = \frac{Z^2 pq}{e^2}$$

Dónde:

Z = es la probabilidad de ocurrencia, la cual considerando un nivel de significancia del 5% se encuentra en la tabla de distribución Z de 1.65.

p = Proporción de éxito de que los datos obtenidos por los encuestados son correctos. Dicha proporción se estima en un 50%.

q = Proporción de fracaso de que los datos obtenidos de los encuestados son incorrectos. La proporción se considera en un 50%.

e = Es el margen de error que expresa la probabilidad de que la muestra "n" este basada en una población "N" incorrecta. Para efectos de actuar de manera conservadora y objetiva se considera un 5% de margen de error.

De acuerdo a los datos anteriores se obtiene lo siguiente:

$$n = \frac{(1.65)^2 (0.90)(0.10)}{(0.05)^2} = 98$$

De acuerdo con la anterior fórmula, el número de encuestas a aplicar es de 98. No obstante, se consideró aplicar 100 encuestas a este número de personas.

IV. Determinación del tamaño de la muestra y recopilación de la información

Respecto al sector representado por las tiendas de abarrotes, que son un total de 8, se hace un censo.

En cuanto al segundo sector, identificado por habitantes del género femenino de la comunidad de "*El Limón"*, para determinar la muestra se utiliza la fórmula para poblaciones finitas como es el muestreo aleatorio simple sin reposición (Levin y Rubín, 2004), misma que arroja 98 unidades de análisis.

Una vez determinado el tamaño de muestra, se realizó la selección de los elementos que la conformaron, se inició el proceso de recopilación de información. El período de recopilación de información de los cuestionarios fue de 21 enero a 12 febrero de 2015, en la región de estudio; y la entrevista se efectuó en el lugar de estudio.

Esto implica tres pasos: 1) determinar las categorías y subcategorías de las pregunta. 2) efectuar físicamente la codificación (asignarle un número o una letra a cada respuesta. Por ejemplo: 1 =sí, 0= no. Ante una pregunta de varias opciones 5 = totalmente de acuerdo, 4 = de acuerdo, 3 = ni de acuerdo ni en desacuerdo, 2 = en desacuerdo y 1 = totalmente en desacuerdo. Y 3 grabar y guardar los datos en un archivo permanente. Este trabajo por obvias razones implica la inversión de tiempo.

La información obtenida se recopiló a través del instrumento de encuesta y del cuestionario estructurado con una combinación de preguntas de opción múltiple y abierta.

Se aplicó un reconocimiento del área, y se eligió como punto idóneo para su aplicación en la misma localidad de estudio conocida como *El Limón* Municipio de Emiliano Zapata, Ver. Pues este es el lugar en el que se prevé ubicar a este concepto de negocio.

Las encuestas fueron aplicadas entre el 21 de enero del 2015 y el 12 de febrero del 2015.

IV.1 Recopilación de información preliminar

En esta fase del Estudio de mercado, se recopiló información a través de Internet y de un diagnóstico realizado a manera de prueba piloto, para conocer la pertinencia del tema. Ésta se efectuó en la Localidad *El Limón* Municipio de Emiliano Zapata, Ver., de 21 enero a 12 febrero de 2015

Todo ello para determinar la factibilidad de llevar a cabo el Estudio de mercado referente a la factibilidad de apertura de una Tienda de abarrotes en la Localidad *El Limón* Municipio de Emiliano Zapata, Ver.

IV.2 Determinación de objetivos y definición de variables de estudio

De dichas entrevistas, se obtuvo información que permitió justificar la realización del proyecto. Una vez obtenida y analizada la información relacionada con el tema en estudio, se determinó el objetivo y las variables que a continuación se anotan:

Objetivo general: Elaborar un estudio de mercado que permita conocer la viabilidad de la apertura de una tienda de abarrotes en la Localidad *El Limón*, Municipio de Emiliano Zapata, Ver.

Variables: demanda, oferta, mercado y servicio

.

Definición de las variables:

- Demanda: deseos humanos respaldados por el poder de compra. (Kotler, 2008: 6)
- Oferta: combinación de productos, servicios, información o experiencias ofrecidas a un mercado para satisfacer una necesidad o deseo. (Kotler, 2008: 7).
- Servicio: cualquier actividad o beneficio que una parte puede ofrecer a otra y que es básicamente intangible porque no tiene como resultado la obtención de la propiedad de algo. (Kotler, 2008: 199).
- Mercado: conjunto de todos los compradores reales y potenciales de un producto o servicio. (Kotler, 2008: 8).
- Consumo básico: etimológicamente significa los bienes irrenunciables. (Moreno, 2003: 92).

IV. 3 Definición de la población en estudio

La identificación de la población en estudio, permitió seleccionar la fuente de información más apropiada para conocer su tamaño y los elementos que la integran.

Esta etapa fue de suma importancia ya que requirió que las fuentes de información que se consultaron fueran pertinentes y adecuadas para asegurar la certeza y veracidad de la información.

Por tanto, para llevar a cabo este proceso, se definieron los elementos que identificaron a la población, esto es, aquellas variables de segmentación que sirvieron de base para definir el perfil poblacional. De acuerdo con el objetivo general, se determinó a los habitantes-consumidores de la Localidad "*El Limón"* Municipio de Emiliano Zapata, Ver., como clientes potenciales.

IV. 4 Diseño, prueba y aplicación de instrumentos

Se elaboró un cuestionario integrado por 15 ítems tanto abiertos como cerrados, para la obtención de información de las unidades a estudiar.

Respecto a la validez, el cuestionario fue aplicado para su prueba en una muestra representativa[265] de la población en estudio, esto es a tres personas con las características ideales de los clientes potenciales.

III.1 Diseño y prueba de instrumentos

Se elaboró un cuestionario integrado por 15 ítems tanto abiertos como cerrados, para la obtención de información de las unidades a estudiar. Respecto a la validez, el cuestionario fue aplicado para su prueba en una muestra representativa[266] de la población en estudio, esto es a tres personas con las características ideales de los clientes potenciales y a 3 académicos con el fin de conocer su opinión y punto de vista (pilotaje).

IV.5 Procesamiento de datos

Con la finalidad de efectuar el análisis de la información en medios digitales, se codificó el instrumento y se capturó la información recopilada. Esta es una de las fases del proceso investigativo que requiere de tiempo, pero que una vez concluida facilita el análisis de la información.

La codificación implica asignar un número o símbolos a las categorías y sub categorías de las preguntas o ítems en un cuestionario. Es necesario transformar las respuestas en símbolos o valores numéricos. Los datos deben resumirse, codificarse y prepararse para el análisis.

IV.6 Análisis e interpretación

A continuación se muestran los resultados graficados de la encuesta por cada una de las preguntas contestadas, que servirán para la adecuada toma de decisiones. (Ver anexo). De acuerdo con la pregunta No. 1 de la encuesta, se pregunta sobre

[266] Muestra**:** es un subconjunto de una población. Una muestra es representativa cuando los elementos son seleccionados de tal forma que pongan de manifiesto las características de una población. Su característica más importante es la representatividad.

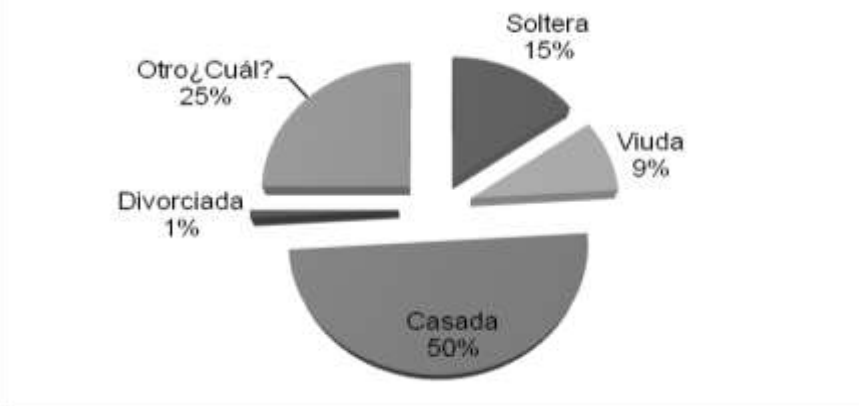
la ocupación del encuestado. Donde destaca que la mayor parte de estos, son de ocupación ama de casa y empleada.

Grafica 1.
Ocupación

Lo anterior, genera una condicion de oportunidad para el presente trabajo, pues la mayor parte de las personas encuestadas mantiene cierto nivel de informacion sobre la existencia del presente tipo de negocio. Es decir, la ocupacion mas frecuente es la ama de casa; siutuación que se relaciona con la ocupación de ingresos no remunerados.

Respecto a la pergunta no. 2, se cuestiona sobre el Estado Civil de los encuestados, donde destaca a la mujer casada y en segundo lugar a la que se encuentra en otro tipo de estado civil. Esto de acuerdo con lo que se ha conocido de la poblacion, puede referirise a la mujer que vive en unión libre pero no casada.

Gráfica 2
Estado Civil

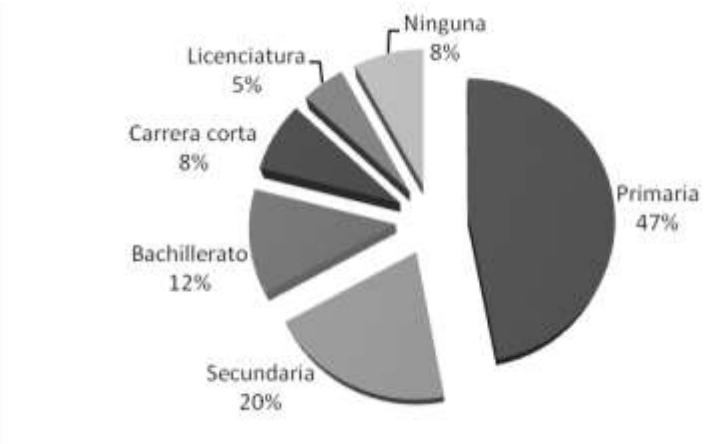


De acuerdo con el Estado Civil, lo que se percibe es la condicion de la mujer con cierta responsabilidad dentro del hogar y que tiene conocimiento de los servicios que se requieren al interior. De donde se desprende que la mujer casada puede enfrentar nuevas formas de atención a necesidades de manera emergente.

Por lo que tener un mercado dominado por mujeres en esta condicion crea condiciones mas oportunas para el desarrollo del mercado.

En la tercera pregunta de la encuesta, se refiere al nivel de estudios de las encuestadas, donde destaca la educación básica. Dentro de esta condición es importante destacar que esto se debe al ambiente rural donde su vocación es agrícola.

Gráfica 3. Nivel de estudios

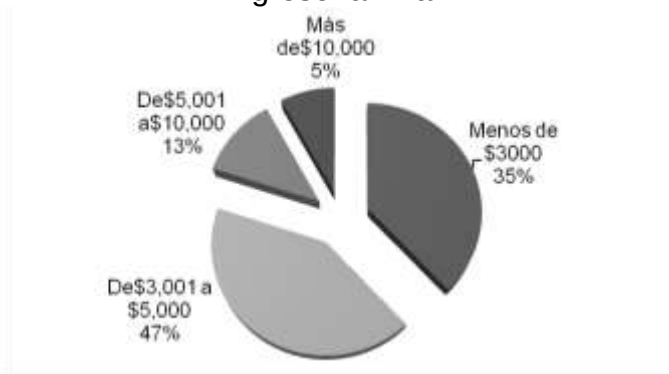


De acuerdo con la gráfica anterior, se observa que la mayor parte de las encuestadas, carencen de formacion especilizada en alguna área de estudio. Esto representa una manera de interpretar ciertas necesidades sociales existentes en materria de educacion entre la poblacion y que por medio de las condiciones que se perciben no han podido ser atendidas. Asi como reconcoer que la poblacion, posiblemente no logre ser tan exigente a medida que se generan condiciones limitadas de oportunidad.

De acuerdo con la pregunta expresa del ingreso familiar mensual, se obsera que la mayor parte de la poblacion posee ingresos por encima de los $3,000.00 pero por debajo de los $5,000.00 mensuales.

Esto genera una falta de oportunidades de equidad y oportundiad productiva, para la poblacion. Pues al ser el ingreso bajo posiblemente la poblacion tenga un nivel de oportunidad al desarrollo de negocios limitado.

Gráfica 4
Ingreso familiar



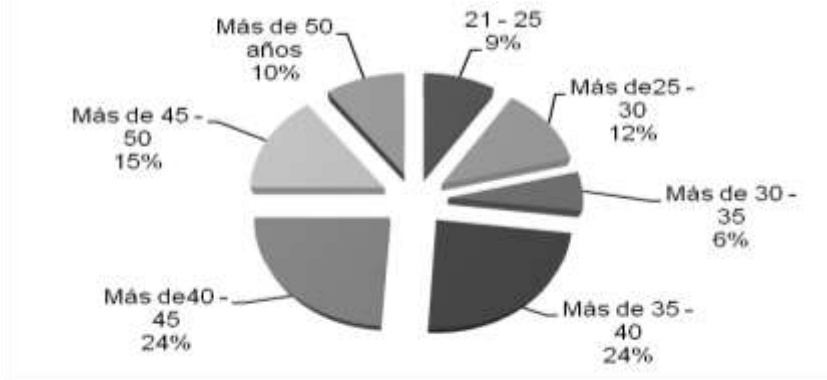
Fuente: obtención directa

Al considerar el ingreso como una factor de oportunidad, esto representa ciertas vulnerabilidades al momento de desarollar un negocio. Pues al ser el ingreso bajo, se entiende que la falta de alternativas productivas para el desarollo de nuevos negocios, es escaso.

No obstante, que carecer de ingresos adecuados, el mercado percibe una falta de oportunidades para establecer alternativas de inversion en la localidad. De aquí se entiende que la inexsitencia de negocios en la localidad de "*El Limón"* sea limitada.

De acuerdo con la pregunta que cuestiona el rango de edad, se observa que la mayor parte de los encuestados, se encuentra por debajo de los 50 años. Esto genera una oportuniad al desarrollo de negocios dedicados a la poblacion joven. Y está relacionada con la capacidad para atender a este sector de la poblacion.

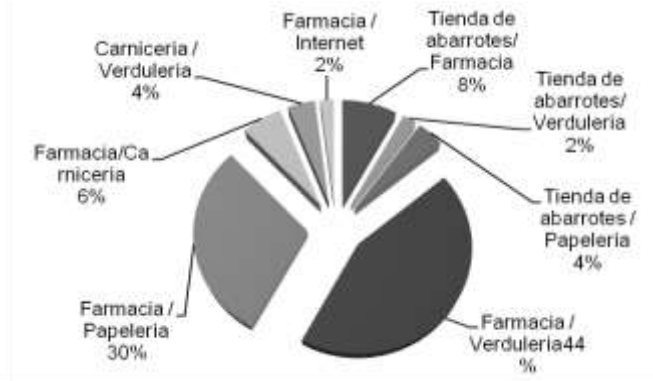
Gráfica 5
Edad



Fuente: obtención directa

Respecto a la posibilidad de contar con establecimientos comerciales, se observa que la poblacion puede identificar como oportunidad, elestablecimiento de negocios, entre los que se encuentran las tiendas de abarrotes, farmacia y verdulería.

Gráfica 6
Establecimientos Comerciales

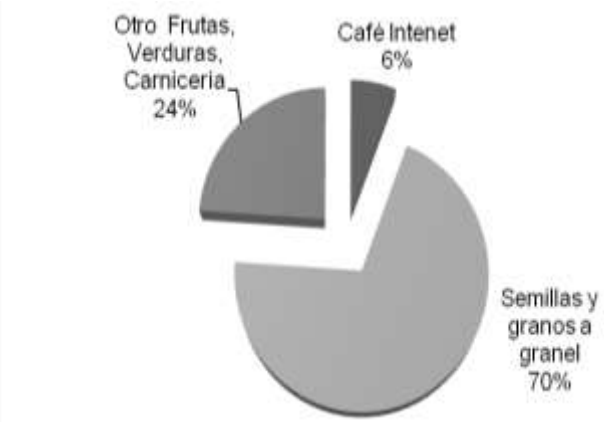


Fuente: obtención directa

De acuerdo con lo anterior, se percibe que el establecimiento de negocios, como las tiendas de abarrotes con farmacia y verduleria son necesarios de acuerdo con el mercado. Mientras que en segundo lugar, la farmacia y papelería son considerados como nuevas oportunidades de negocios. Esto genera una vision general para el desarrollo futuro de negpocios y la capaciadd de engrentar nuevas formas de organziacion del mercado.

De acuerdo con el servicio adicional que gustaría ser adicionado al anterior concepto de negocio, se logra percibir que la venta de semillas y granos son necesarios para el desarrollo de estos negocios.

Gráfica 7
Servicios Adicionales



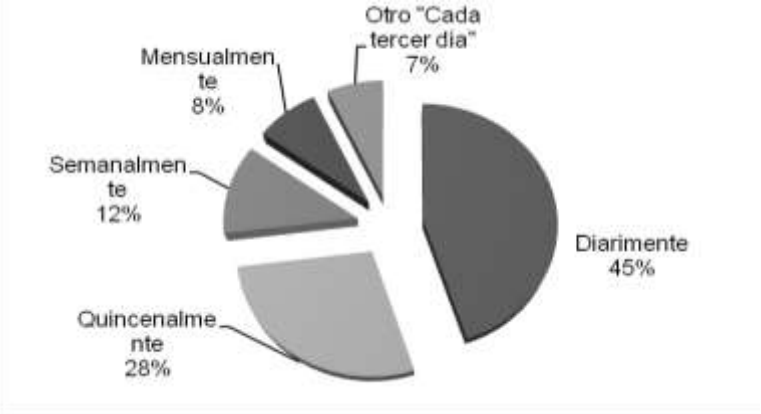
Fuente: Obtención directa

Los servicios adicionales que se agregan al concepto de negocio, son los que se desprenden principalmente de venta de productos adicionales como frutas, verduras y carnicería. Esto genera una oportunidad para el desarrollo de negocios con valor atribuido a las condiciones de mercado y oferta.

Con el fin de conocer la frecuencia a la que se asiste a las tiendas de conveniencia que representan oportunidad, se observa que la mayor parte de los encuestados asiste a las tiendas de abarrotes con base a una frecuencia semanal. Lo que representa una manera de conocer la frecuencia de compra.

Gráfica 8

Frecuencia de compra



Fuente: obtención directa

De acuerdo con lo anterior, la frecuencia semanal se conceptualiza como una oportunidad al desarrollo de negocios. Las tiendas de abarrotes están basados en el concepto de oportunidad cotidiana. Donde la hora es determinante para saber la frecuencia esperada para el consumo. Siendo en este sentido, donde se destaca el horario de oportunidad al desarrollo de negocio.

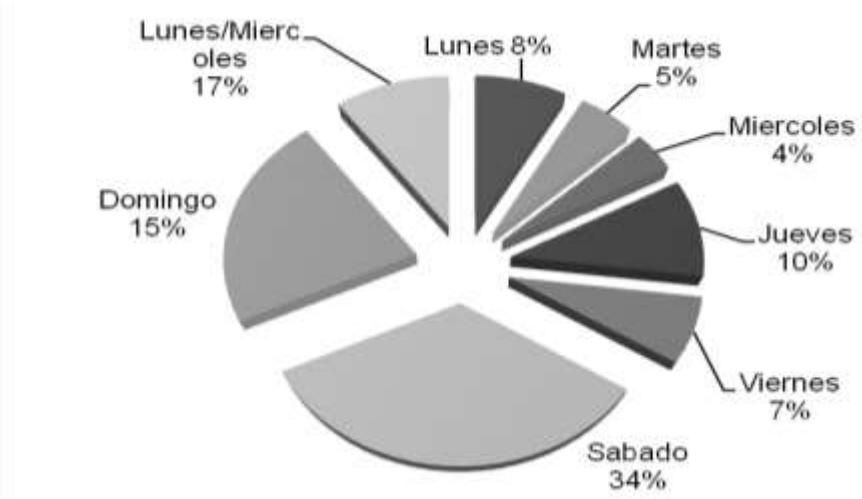
Gráfica 9

En qué momento asiste a las Tiendas de Abarrotes

Fuente: Obtención directa

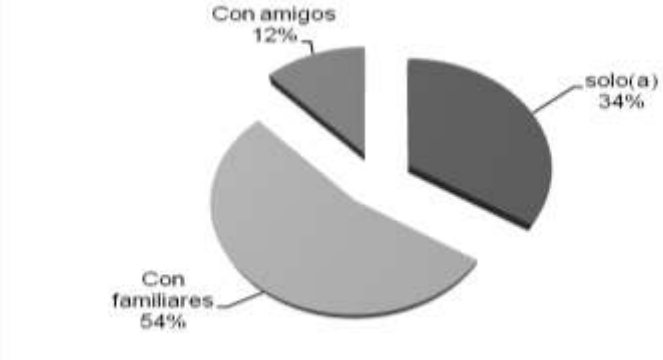
Lo anterior, representa una manera de atencion para el desarrollo de oportunidad de negocio. Y al mismo tiempo, una oportunidad a negocios basados en el concepto de oportunidad productiva. De acuerdo con la pregunta basada en la frecuencia de las tiendas de abarrotes, se percibe la necesidad de contar con nuevos negocios a partir de la consideración de negocios basados en los días de atención directa al consumidor. Y donde destaca que el mejor día será el sábado y domingo.

Gráfica 10
Frecuencia de días de compra



De acuerdo con lo anterior, los dias de semana con mayor asistencia son los sábados y domingos de cada semana. Esto permite conocer los dias de mayor demanda y con ello, el crecimiento de condiciones de mercado que contribuyan a desarrollar estrategias de consumo en los dias en los que haya menor demanda. Respecto a la compañia con la que asiste el resultado es el siguiente:

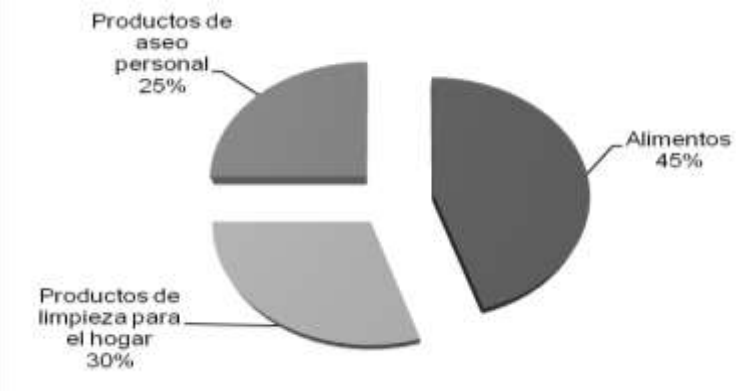
Gráfica 11
Cuando asiste usted a las tiendas de abarrotes



Fuente: obtención directa

De acuerdo con lo anterior, el 54% de los encuestados asiste a realizar sus compras con familiares. Lo que representa una manera de comprar en medio de la influencia de los miembros de la familia. Y que puede ser considerado para la realizacion de estrategias de venta. Es decir, identificar a quien acompaña a ejercer la demanda de productos y servicios, permite reconocer quienes pueden ejercer cierta influencia en los procesos de consumo. La siguiente grafica muesta los siguientes resultados:

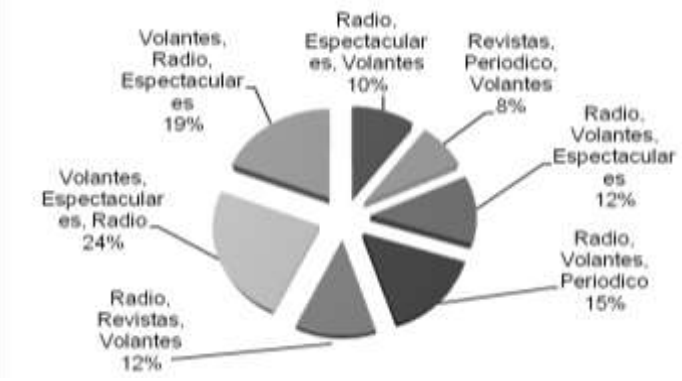
Gráfica 12
Gasto promedio ($600 a $1,000)



Fuente: obtención directa

De acuerdo con lo que más consume, cada persona encuestada logra comprar frecuentemente productos de limpieza y aseo personal. Lo que contribuye al desarrollo futuro de negocios. Considerando lo conocido por cada encuestado, se observa que los medios de comunicacion mayormente utilizados son los volantes, espectaculares y radio.

Gráfica 13
Medio de Comunicación



Fuente: elaboración directa

Asimismo, el propósito de realizar un estudio de mercado para una tienda de De acuerdo con lo que se observa en la anterior gráfica los volantes, espectaculares, y la radio, son los medios que mayormente se utilizarán en el desarrollo del negocio. Esto con la posibilidad de desarrollar negocios basados en nuevas formas de hacer negocios.

IV. Conclusiones

La idea que originó el tema de este estudio de mercado, fue la propuesta para la apertura de una Tienda de abarrotes en la comunidad mencionada: "*El Limón*" Mpio. de Emiliano Zapata, Ver.. La idea e intención de crear una empresa, surge por diversas motivaciones, como son: la carencia de oportunidades laborales, el deseo de autonomía, la identificación de una oportunidad de negocio que se puede aprovechar, entre otros aspectos.

Los abarrotes en esta localidad, surge por la intención de satisfacer las necesidades observadas de los consumidores de la localidad que quieran encontrar lugares para el consumo básico de productos. Actualmente, no existe una idea concreta de los servicios que se deben de brindar en una tienda de abarrotes, por lo cual se mencionan algunas recomendaciones que son obtenidas del estudio de mercado llevado a cabo y de las opiniones de los encuestados. Asimismo, se recomiendan servicios adicionales, puesto que se pretende contar con farmacia, verdulería y papelería para lograr la máxima satisfacción de los clientes.

Por tanto, el objetivo principal de este trabajo fue desarrollar una Estudio de Mercado para conocer la factibilidad de apertura de una tienda de abarrotes en la Localidad *El Limón*, Municipio de Emiliano Zapata, Ver.

Con base a la investigación realizada, se dio respuesta la pregunta de investigación, plasmada en los siguientes términos: ¿Qué factibilidad mercadológica existe para la apertura de una tienda de abarrotes en la localidad *El Limón* en el Municipio de Emiliano Zapata, Ver? Y a la hipótesis de trabajo, que a la letra dice: Es factible *mercadólogicamente* la apertura de una tienda de abarrotes en la Localidad "*El Limón"*, Municipio de Emiliano Zapata, Ver. Asimismo, se cumplieron los objetivos establecidos, tanto general como los específicos.

Por lo tanto, el presente Estudio de mercado demuestra, que el negocio propuesto sería factible aprovechando las oportunidades que se presentan y las ventajas competitivas. Pues no existe una alterativa posible de negocio. Las tiendas de consumo ofrece una ventaja competitiva que lo hará un éxito como empresa. Está orientada en satisfacer y superar las expectativas de los clientes potenciales, y al mismo tiempo, proporciona beneficios a favor de la activación de la economía de la Localidad "*El Limón"*, Municipio de Emiliano Zapata, Ver y la creación de nuevas fuentes de trabajo.

V. Bibliografía

- Fischer, L. y Espejo, J. (2011). *Mercado técnico*. México: McGraw-Hill.
- González M.O. (2010a). *Los enfoques de la mercadotecnia: el caso particular de su comprensión en el mercado mexicano*. Publicado por la Revista Ciencia Administrativa del Instituto de Investigaciones en las Ciencias Administrativas del A Universidad Veracruzana ISBN: 1870-9427 LATINDEX FOLIO 14318. Número 2, año 2010.
- González M.O., Ruiz J. y Hernández R. G.E. (2010b). *La pobreza y los cambios en el gasto destinado a bienes elementales: el caso de México en el 2002 y 2008*. Oscar González Muñoz, Juan Ruiz, y Gabriela Erendira Revista electrónica "Contribuciones a las ciencias sociales" (ISSN 1696-8352) indexada en IDEAS-RePEc y alojada en E-REVISTAS de CSIC, LATINDEX y alojada en http://www.eumed.net/rev/tecsistecatl. Junio 2010.
- González M.O y Menenes A. B. (2014). "Las líneas de pobreza en México: ¿un valor de bienestar en México?", publicado en Revista Ciencia Administrativa http://www.uv.mx/iiesca/files/2014/12/13CA201402.pdf
- Levin R. y Rubín, D. S. (2004). *Estadística para administración y economía*. Editorial Pearson.

ANEXO 1 ENCUESTA

No. de cuestionario: _____
Entrevistador: _____
Fecha: _____

UNIVERSIDAD DE XALAPA

ESTUDIO DE MERCADO PARA EL ESTABLECIMIENTO UNA TIENDA DE ABARROTES EN LA LOCALIDAD DE ***EL LIMÓN*** MPIO. DE EMILIANO ZAPATA, VERACRUZ.

SECTOR: CONSUMIDOR FINAL

INTRODUCCIÓN

El presente cuestionario forma parte de un trabajo académico relacionado con las opiniones del mercado, respecto a su consumo y preferencia de Tiendas de abarrotes. Sus opiniones serán tratadas confidencialmente, por lo que agradecemos su participación.

INSTRUCCIONES

Marque con "X" dentro del cuadro y/o conteste la pregunta que corresponda.

1. ¿Cuál es su ocupación principal?
   ☐ Ama de casa ☐ Empleada ☐ Empresaria ☐ Estudiante
   ☐ Otra ¿cuál? _____

2. ¿Cuál es su estado civil?
   ☐ Soltera ☐ Viuda ☐ Casada
   ☐ Divorciada ☐ Otro ¿cuál? _____

3. ¿Cuál es su nivel de estudios?
   ☐ Primaria ☐ Bachillerato ☐ Licenciatura
   ☐ Secundaria ☐ Carrera corta ☐ Ninguno
   ☐ Otro: ¿cuál? _____

4. Nivel de ingresos familiar mensual promedio:
   ☐ Menos de 3,000 ☐ De 5,001 a 10,000
   ☐ De 3,001 a 5,000 ☐ Más de 10,000

5. ¿En qué rango de edad se encuentra Usted?
   ☐ 21 – 25 ☐ Más de 25-30 ☐ Más de 30-35 ☐ Más de 35-40
   ☐ Más de 40-45 ☐ Más de 45-50 ☐ Más de 50 años

6. ¿Reconoce algún establecimiento comercial que podría establecerse en la localidad de "*El Limón*" *Mpio. de E. Zapata*? Sí ☐ No ☐

¿Cuál? Sí:
_____

7. Mencione 2 establecimientos comerciales de su preferencia (en orden de importancia):
   1. _____ ¿Por qué?_____
   2. _____ ¿Por qué? _____

8. ¿Cuáles son los tres principales atributos que Usted busca al acudir a una tienda de abarrotes? (Anote 1 al 3 según su grado de importancia, 1 para el más importante y 3 para el menos importante).

☐ Precio
☐ Ubicación
☐ Calidad
☐ Especialización
☐ Atención
☐ Rapidez
☐ Variedad de Productos
☐ Servicios adicionales
☐ Disponibilidad de horarios

Otros: ¿cuáles? _____

9. ¿Con qué servicio adicional le gustaría que se ofreciera de manera adicional en una tienda de abarrotes? (señale solamente una opción)

☐ café internet ☐ semillas y granos a granel ☐ Otro: ¿cuál?_____

10. ¿Con qué frecuencia asiste a las tiendas de abarrotes?

☐ Diariamente
☐ Semanalmente
☐ Mensualmente
☐ Quincenalmente
☐ Otro ¿cuál? _____

11. ¿En qué momento del día prefiere ir a las tiendas de abarrotes? (señale solamente una opción)

☐ En la mañana ☐ En la tarde ☐ En la noche

12. ¿En qué días de la semana asiste con mayor frecuencia a las tiendas de abarrotes?

☐ Lunes
☐ Jueves
☐ Domingo
☐ Martes
☐ Viernes
☐ Miércoles
☐ Sábado

13. Cuando asiste Usted a las Tiendas de abarrotes lo hace usted:

☐ Solo(a) ☐ Con familiares ☐ Con amigos

14. Cuanto es lo que Usted gasta en abarrotes (marque con una cruz la opción que más le parezca por servicio):

Servicio	600-1000	1000-2000	2000-4000	4000 y más
Alimentos				
Productos de limpieza para el hogar				
Productos de aseo personal				

15. ¿A través de qué medios preferiría enterarse de la existencia de una nueva tienda de abarrotes? (Marque 3 opciones anotando 1 para la más importante, 2 para la siguiente y 3 para la menos importante).

☐ Revistas
☐ Volantes
☐ ¿cuál?_____
☐ Radio
☐ Espectaculares
☐ Periódico
☐ Otro:

Sistema Nacional Anticorrupción: Whistleblowers o el poder de acción ciudadana directa en el combate a la corrupción en México.

Dr. Carlos Medel Ramírez[1]

Resumen

El fenómeno de la corrupción es un cáncer que afecta a nuestro país y que es necesario erradicar; éste diluye las oportunidades de desarrollo económico y social, privilegiando la sola conjunción de intereses particulares, de actores políticos en acuerdos no legales en beneficio propio, los cuales derivan en actos de corrupción. Estudios recientes señalan que el nivel de corrupción presente en un sistema político está directamente relacionado con el tipo de estructura institucional que lo defina (Boehm y Lambsdorff, 2009), así como de la ineficacia de los organismos de control (Casar, 2015; Cárdenas, 2010; Rojas, 2010; Carbonell, 2009; Restrepo, 2004), por lo que se requiere de la acción ciudadana para combatir la corrupción (Sandoval, 2010; Villanueva, 2006). Este trabajo, centra nuestra atención en la administración pública federal, presentando como propuesta para empoderar la acción ciudadana en el combate de la corrupción y en el Sistema Nacional Anticorrupción; la figura de *Whistleblowers* o generador de alerta ciudadana, desde dos principios fundamentales: i) reconociendo la obligación del ciudadano de informar sobre actos de corrupción y ii) el otorgamiento por parte de la autoridad de la protección de testigos. Estas dos acciones derivarán en dos resultados importantes: i) Consolidar la denuncia ciudadana para informar a la sociedad sobre actos de corrupción y ii) y el ejercicio de la libertad de la información a fin de que la sociedad este en posibilidades de ser informada sobre actos de corrupción. Estas acciones permitirán promover y consolidar una cultura de la denuncia de actos de corrupción que pueden ser constitutivos de delito como pilar fundamental en el Sistema Nacional Anticorrupción en México.

Palabras clave: Anticorrupción**,** Control a la corrupción, Percepción de la corrupción, Whistleblowers, Sistema Nacional Anticorrupción.

I. Introducción

La corrupción en la esfera de la administración pública a nivel federal, estatal y municipal es un cáncer que flagela y afecta a nuestro país, al diluir las oportunidades para alcanzar un mejor nivel de desarrollo económico y social; elimina la posibilidad de alcanzar la igualdad de oportunidades y justicia social, al impedir una distribución más equitativa de los recursos públicos afectando el alcance de los beneficios sociales para la población; privilegiando solo la conjunción de intereses particulares de los actores políticos y de acuerdos no legales en beneficio propio.

[1] Doctor en Finanzas Públicas. Facultad de Economía, Universidad Veracruzana. Miembro de Human Development & Capability Association (HDCA). Su línea de investigación es: Pobreza multidimensional, exclusión social y empoderamiento ciudadano. Correo electrónico: rhdigital@hotmail.com

Los actos de corrupción y su encubrimiento promueven una impunidad lacerante que debe ser combatida. En este trabajo se presenta como propuesta para empoderar la acción ciudadana en el combate de la corrupción y para apoyar una operación más transparente y eficiente del Sistema Nacional Anticorrupción, la figura de *Whistleblowers* o generador de alerta ciudadana, desde dos principios fundamentales: i) reconociendo la obligación del ciudadano de informar sobre actos de corrupción y ii) el otorgamiento por parte de la autoridad de la protección de testigos. Estas dos acciones derivarán en dos resultados importantes: i) Consolidar la denuncia ciudadana para informar a la sociedad sobre actos de corrupción y ii) y el ejercicio de la libertad de la información a fin de que la sociedad este en posibilidades de ser informada sobre actos de corrupción. Estas acciones permitirán promover y consolidar una cultura de la denuncia de actos de corrupción que pueden ser constitutivos de delito como pilar fundamental en el Sistema Nacional Anticorrupción en México.

II. Corrupción: Dimensión y problemática

Estudios recientes (Boehm y Lambsdorff, 2009) señalan que el nivel de corrupción presente en un sistema político está directamente relacionado con el tipo de estructura institucional que lo defina, así como de la ineficacia de los organismos de control (Rojas, 2010; Carbonell, 2009; Restrepo, 2004; López, 2004; Sánchez, 2002), por lo que se requiere de la acción ciudadana directa para combatir la corrupción (Sandoval, 2010; Villanueva, 2006). En este orden de ideas, se deben analizar la propuesta de acción ciudadana a partir del análisis de tres conceptos básico: i) Corrupción, ii) Actos de corrupción y de iii) Whistleblower o generador de alerta ciudadana, como denunciante directo de actos de corrupción.

Definición 1. Corrupción.

> "La acción u omisión de un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado, que usa y abusa de su poder para favorecer a intereses particulares, a cambio de una recompensa o de su promesa, dañando así el interés público y/o el de la entidad privada en la que labora."[2]

Definición 2. Actos de corrupción.

> "Son las acciones mediante las cuales un servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado, es impulsado a actuar en modo distinto a los estándares normativos: ético, legal y de procedimientos del sistema, para favorecer a

[2] González Llaca Edmundo. (2005). Corrupción. Patología colectiva Instituto Nacional de Administración Pública. México, D.F. p.53 Recuperado de: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1680

intereses particulares a cambio de una recompensa"[3] o de su promesa.

La corrupción se vive, de manera directa, cuando como usuario de un servicio público o privado nos enfrentamos a actos de corrupción del servidor público o de una persona natural o jurídica del sector privado, esto se presentan al menos dos vertientes: i) Impiden el libre disfrute o normal de un servicio público o privado, ya que este es condicionado a una exigencia no legal restrictiva; o cuando ii) Favorecen el libre disfrute o normal de un servicio público o privado, mediante modificación, favoreciendo a intereses particulares, mediante la alteración de las condiciones normales de mercado de prestación del servicio. Aquí es importante preguntarnos: ¿Cómo ha afectado la corrupción y los actos de corrupción a México?

III. Grado del problema de la corrupción en México. El entorno internacional.

A nivel internacional, de acuerdo con el Índice Internacional de Percepción de la Corrupción (IPC) 2015, a México se le ubicó en el lugar 95 de 167, con un nivel de corrupción es alto. El problema que la corrupción genera al país, se manifiesta en: a) A nivel interno, como resultado de una pérdida de la confianza de las instituciones públicas, tal como lo revela el Índice de Estado de Derecho (IED)[4], ya que ubica a nuestro país con una calificación de sólo 20 puntos; y b) A nivel externo, lo califica con un alto grado de volatilidad expresado en una baja calificación en el Índice de Riesgo-País (IRP)[5] el cual otorgó una calificación de país en riesgo alta de 20; así como un índice de competitividad mundial (IMD-IC)[6] con baja calificación de sólo 28 puntos. Véase Gráfica 1, a continuación.

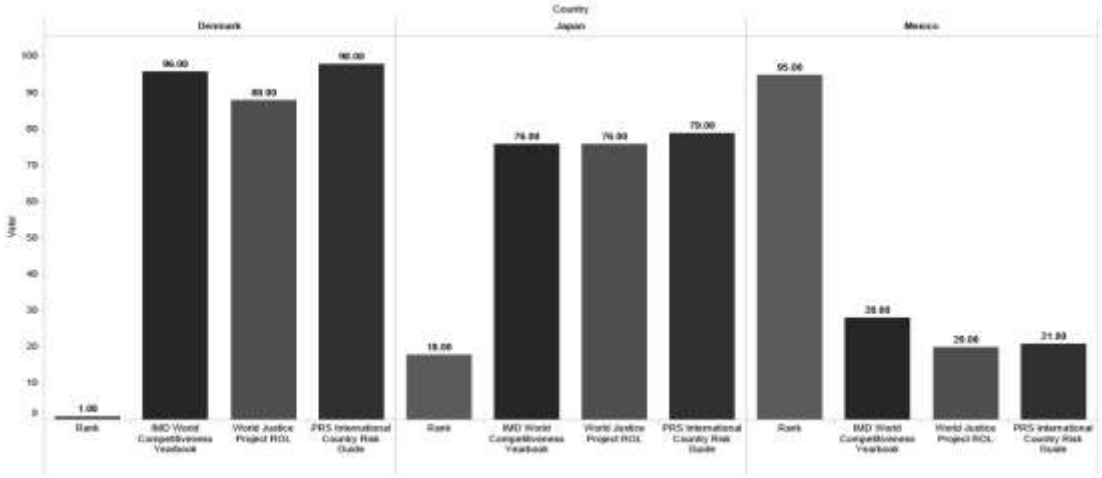
[3] Valdés Ugalde Francisco. (2000) La corrupción y las transformaciones de la burguesía en México, 1940-1994. En: Vicios públicos, virtudes privadas: La corrupción en México. CIESAS, México. p. 197

[4] Este indicador se elabora a partir de encuestas a ciudadanos, expertos y líderes. En este se Incluye un indicador de percepción de la corrupción en el poder ejecutivo, legislativo, judicial y fuerzas de seguridad pública. La calificación de este indicador atribuye a valores cercanos a (0) como malos y a valores cercanos a (1) como bueno. Véase. María Amparo Casar. México: Anatomía de la corrupción. CIDE-IMCO, México, 2015. p.10
Véase. The World Justice Project (WJP) Rule of Law Index Recuperado en: http://worldjusticeproject.org/ Consultado el 14 de abril de 2016

[5] Véase. International Country Risk Guide. Recuperado en: https://www.prsgroup.com/about-us/our-two-methodologies/icrg Consultado el 14 de abril de 2016

[6] Véase. International Institute for Management Development (IMD-IC). World Competitiveness. Recuperado en: http://www.imd.org/wcc/history-of-world-economy-ranking/ Consultado el 14 de abril de 2016

Gráfica 1. Dinamarca, Japón y México: Comparativo de Nivel de Corrupción, Competitividad y de Riesgo-País, según indicadores seleccionados, 2015.



Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada por Transparencia Internacional. Índice de Percepción de Corrupción, 2015. Recuperado de: http://www.transparency.org/cpi2015

En contraste, se puede observar que países como Dinamarca o Japón se les ubican mejor posición como países menos corruptos según el IPC, mientras que sus IED, IRP e IMD-IC presentan una calificación alta.

En materia de combate a la corrupción, México ha suscrito y ratificado tres tratados internacionales:

- La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA), firmada el 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela y ratificada por el Senado de la República el 30 de octubre de 1996.
- La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), firmada el 17 de diciembre de 1997 y ratificada por el Senado de la República el 22 de abril de 1999.
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción o Convención de Mérida, firmada el 9 de diciembre de 2003 y ratificada por el Senado de la República el 29 de abril de 2004.

De forma que la intencionalidad del Estado Mexicano es reconocer que la corrupción es un fenómeno complejo, interdependiente y multinacional. En el siguiente apartado se presenta la problemática observada a nivel nacional.

El entorno nacional.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) en el año 2013, el 68.5% de la población que realizó al menos un trámite personalmente y que tuvo contacto con un empleado del gobierno, el 12.1% fue víctima de corrupción. Véase Cuadro 1 a continuación.

Cuadro 1. Índice de percepción de corrupción en México, 1995 – 2015

México - Índice de Percepción de la Corrupción		
Fecha	Ranking de la Corrupción	Índice de Corrupción
2015	95°	35
2014	103°	35
2013	106°	34
2012	105°	34
2011	100°	30
2010	98°	31
2009	89°	33
2008	72°	30
2007	72°	35
2006	70°	33
2005	65°	35
2004	64°	30
2003	64°	36
2002	57°	36
2001	51°	37
2000	59°	33
1999	58°	34
1998	55°	33
1997	47°	27
1996	38°	33
1995	32°	32

Fuente: Transparencia Mexicana. (2016) Índice de percepción de corrupción, años seleccionados. Recuperado en: http://www.tm.org.mx/ipc2014/ Consultado el 14 de abril de 2016.

En los años 2012 al 2013 el posicionamiento de México en el ranking mundial mostró su peor momento al ubicarlos en las posiciones 105 y 106 de 167, con un Índice de Percepción de la Corrupción[7], que fluctuó en ese período, en una calificación de 34.

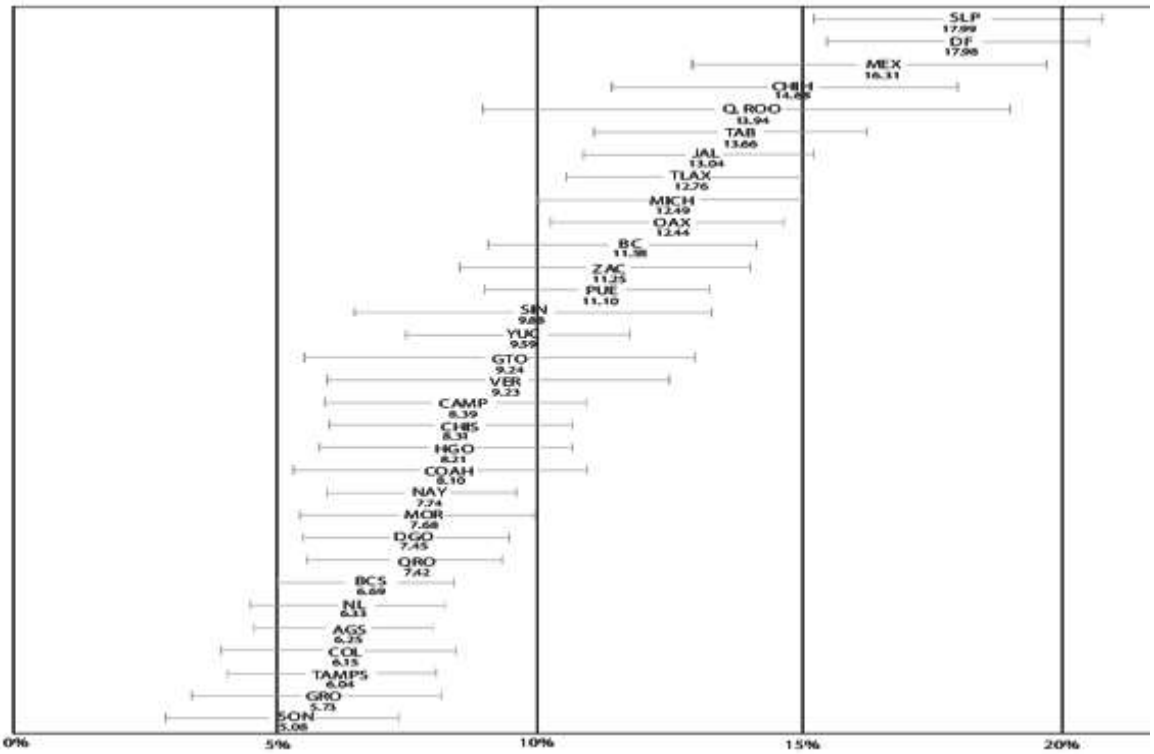
Grado de transparencia

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México vigente desde 2002 y con ella ha obtenido 117 puntos en el Índice del derecho a la información o ranking de transparencia. Éste índice clasifica a los países puntuándolos de 0 a 150 en función de la solidez de su marco jurídico que garantiza el derecho a la información, es decir evalúa el marco legislativo, pero no su aplicación práctica.

A nivel nacional, San Luis Potosí, el Distrito Federal y el Estado de México son las entidades federativas que ocuparon los tres primeros lugares mayores niveles de corrupción en trámites administrativos federales. Véase Gráfica 2.

[7] El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) califica los niveles de corrupción según ciudadanos, empresarios y analistas. El valor del IPC muestra el siguiente intervalo de calificación, para los países altamente corruptos corresponderán valores cercanos a (0) mientras que países con ausencia de corrupción corresponderá valores cercanos a (100). Véase. Casar María Amparo. México: Anatomía de la corrupción. Op. cit. p.10

Gráfica 2. Víctimas de corrupción en trámites administrativos a nivel federal, por Entidad Federativa en México, 2013



Fuente: INEGI. Características de las víctimas de corrupción en México. En: Números. Documentos de análisis y estadísticas, GOBIERNO. 2013. Vol. 1, Núm. 2, abril-junio 2015. Recuperado de: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078096.pdf

Por su parte, el Estado de Veracruz se ubicó en el décimo séptimo lugar. Una de las razones que explican el lugar en el ordenamiento por grado de corrupción se relaciona con la eficacia de las instituciones de la administración pública federal en donde se realizan los trámites.

Alternativa de solución: Whistleblowers o generador de alerta ciudadana

Colunga (2015) señala que existe una diferencia clara entre un *Whistleblowers* y un simple delator: "…el primero tiene un interés legítimo en dar a conocer una información que es de interés público. Por su parte, el segundo caso, las intenciones pueden derivar en otro tipo de interés personal o de grupo con la finalidad de realizar un golpeteo político o desestabilizar, etcétera.[8] A continuación se presenta la definición que se emplea a lo largo de este trabajo.

[8] Véase. Colunga. Miguel (2015) ¿Es posible proteger a los informantes en México? En: Forbes: Economía y Finanzas 15. mayo .2015 Recuperado en: http://www.forbes.com.mx/es-posible-proteger-a-los-informantes-en-mexico/ Consultado el 14 de abril de 2016

Definición 3. Whistleblowers (generador de alerta ciudadana).

> "Personas conectadas con una entidad pública o privada que reportan actividades ilegales (incluyendo violaciones a leyes y regulaciones o amenazas directas al interés público, tales como fraude, corrupción y violaciones de seguridad) a gente o entidades con el poder de tomar acciones correctivas."[9]

IV. Acciones necesarias: la obligación de informar y la protección de testigos

La obligación de informar

La acción ciudadana directa reconoce: i) todo individuo podrá denunciar un acto de corrupción y ii) todo individuo podrá ser denunciado por la realización de un acto de corrupción. Frente a esta dicotomía, la moral y la ética del que es testigo, sea funcionario público o no, de un acto de corrupción tiene al menos dos alternativas, para informar de manera, obligada un acto de corrupción de la cual es un testigo directo a las instancias correspondientes.

El motivo de la denuncia interna

En la administración pública se reconoce que la gestión de recursos públicos debe ser recursos públicos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados, operada en forma transparente y con estricta observancia de la normatividad y procedimientos de control. Sin embargo, en (Rojas, 2010; Carbonell, 2009; Restrepo, 2004; López, 2004; Sánchez, 2002) se describe que la ineficacia de los organismos de control favorece la práctica de actos de corrupción como resultado de la violación de código ético de conducta de los servidores públicos, la violación de normas y procedimientos, y en su caso extremo, la violación de leyes y reglamentos.

El sentido ético y moral de quién observa alguna de las violaciones indicadas, y que efectúa una denuncia al interior de la organización, tiene el sentido de generar las acciones preventivas y/o correctivas, en este sentido, la denuncia interna tiene como objetivo informar sobre actos de corrupción tales, en los siguientes ámbitos: i) En el ámbito financiero: tales como la especulación financiera, la malversación o el fraude; ii) En el ámbito de manejo de información: Uso de información privilegiada para beneficio propio, o en el caso del uso parcial de la información para obtener un beneficio; iii) En el ámbito de los procesos de gestión administrativa: tales como las prácticas de soborno, extorsión o arreglos particulares; y finalmente iv) En ámbito de alteraciones del mercado: la modificación favorable o no de precios, tarifas o de cuotas.

El motivo de la denuncia formal (externa)

La denuncia es el acto procesal mediante el cual se hace del conocimiento de la autoridad el relato de ciertos hechos que pueden ser constitutivos de algún ilícito. Con la denuncia la autoridad investigadora adquiere la obligación de realizar las

[9] Banisar David (2006). Whistleblowing. International Standars and Developments. Estudio especializado para la Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad, Ciudad de México, 23 25 de marzo de 2006.

diligencias necesarias de oficio, tendientes a esclarecer la comisión del hecho ilícito.

Coincidimos con Cárdenas, (2010) que una estrategia de combate a la corrupción debe ser considerarla como una estrategia integral, en consecuencia, no puede ser entendida sólo como un avance democrático en la rendición de cuentas, la transparencia, sino que debe permear en una cultura ética y moral de los funcionarios públicos; de un aparato de control de la gestión pública y de medidas más enérgicas en contra de hechos de corrupción que son constitutivos de delito; en consecuencia, una nueva cultura jurídica contra la corrupción y la salvaguarda de los ciudadanos que realizan una denuncia ciudadana.

Aun cuando en el artículo 116 del Código de Procedimientos Penales establece la obligación de todo ciudadano de informar sobre un delito en los siguientes términos: “Toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligada a denunciarlo ante el Ministerio Público y en caso de urgencia ante cualquier funcionario o agente de policía.” Y por otra parte, en el artículo 117 del código citado señala la obligación de un funcionario público el de informar sobre la presencia de un delito, ya que se indica: “Toda persona que en ejercicio de funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligada a participarlo inmediatamente al Ministerio Público, trasmitiéndole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición, desde luego, a los inculpados, si hubieren sido detenidos.”

Por su parte, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 7, 8 fracciones IV, VI y VII de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establecen el marco de actuación a la que los funcionarios públicos deben apegarse; y que, en materia de la denuncia de hechos, se tiene a lo dispuesto en el artículo 8 fracción XVIII, el cual señala: “ Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;”.

V La protección de testigos

Como se indicó en la sección anterior, se tienen los preceptos legales que determinan la obligación ciudadana y la obligación administrativa, que como funcionario público se tiene, de realizar la denuncia de hechos delictivos. Sin embargo, no se tiene un respaldo que proteja a los testigos o generadores de alerta ciudadana, tanto en la esfera de protección física, laboral y jurídica, situación por la cual muchas de las veces al funcionario público no eleva su denuncia ante el temor de las represalias o por no contar con las garantías que le brinden seguridad. Es aquí que consideramos que una propuesta que logre aterrizar un Sistema Nacional Anticorrupción debe ser el que promueva la cultura de la transparencia y rendición de cuentas; y a su vez promueva la cultura de la denuncia ciudadana y/o como funcionario público. Esta es aún una tarea pendiente en nuestro país.

El objetivo fundamental: la necesidad de informar y/o que la sociedad este en posibilidades de ser informada.

Una característica en los Whistleblowers o generador de alerta ciudadana, es que son ciudadanos cuya capacidad de reacción, frente a los actos de corrupción que lesionan su moral y ético de responsabilidad, razón por la cual realizan denuncias a nivel interna de la organización: pública o privada, con la finalidad de prevenir o corregir las acciones que generan tales actos, la denuncia interna se lleva a cabo a través de las normas y procedimientos administrativos internos, y si observan que no hay ninguna acción de mejora o de sanción, entonces realiza una denuncia formal externa, para denunciar los actos de corrupción que pueden ser constitutivos de hechos delictivos.

Whistleblowers: acción ciudadana directa frente a la corrupción

Como ya lo han manifestado de manera reiterada los relatores especiales, una persona vinculada al Estado, que teniendo la obligación legal de mantener confidencialidad sobre cierta información, se limita a divulgar al público aquella que razonablemente considere que evidencia la comisión de violaciones de derechos humanos de los Whistleblowers o generador de alerta ciudadana, no debe ser objeto de sanciones legales, administrativas o laborales siempre que haya actuado de buena fe, de conformidad con los estándares internacionales sobre la materia.[10]

Para favorecer la cultura de la denuncia ciudadana directa a fin de combatir la corrupción, es necesario el respaldo jurídico, para que los denunciantes cuenten con: i) la protección necesaria de integridad física, ii protección contra discriminación laboral; y iii) protección y certeza jurídica de acción de justicia. De esta forma, la figura que se propone, es la de un generador de alerta ciudadana (*Whistleblowers)* que encuentre las garantías necesarias de protección al fungir como testigo de actos de corrupción y que pueden ser hechos constitutivos de un delito.

En este sentido, consideramos que la propuesta de un Sistema Nacional Anticorrupción debe promover la vigilancia ciudadana como parte de una estrategia de acción directa para prevenir o denunciar actos de corrupción en que incurren los funcionarios públicos a nivel federal, estatal y municipal. Nuestra propuesta, desde la perspectiva de denuncia ciudadana directa, es consolidar la figura de *Whistleblowers* (generador de alerta ciudadana) como un elemento para evidenciar a los actores públicos y privados en la ejecución de acuerdos que derivan en actos de corrupción, como la violación de una ley, regla o regulación que puede ser una amenaza al interés público, fraude contra leyes de salud, educación, desarrollo social o seguridad y/o sobre corrupción política, entre otras.

[10] Véase. Naciones Unidas. Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión. 21 de junio de 2013. Recuperado en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=926&IID=2 Consultado el 14 de abril de 2016.

VI. Conclusiones y recomendaciones

En necesario que en el Sistema Nacional de Anticorrupción con la finalidad de fomentar la con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en la gestión de recursos públicos debe ser recursos públicos y para fomentar la cultura de la denuncia ciudadana directa como estrategia para combatir la corrupción en la administración pública federal, estatal y municipal, es imprescindible la incorporación de la figura jurídica de Whistleblowers o generador de alerta ciudadana, por lo que la propuesta debe considerar lo siguiente:

1. Que el sistema, medidas o procesos para realizar las denuncias ciudadanas sean de fácil comprensión y acceso, manteniendo la garantía de que las resoluciones internas serán imparciales, objetivas y oportunas.
2. Que en la administración pública se proteja con las medidas de seguridad jurídica, laboral y de integridad física al Whistleblowers o generador de alerta ciudadana denunciante y evite se tomen represalias.
3. Que exista un adecuado sistema de protección de testigos con la finalidad de los hechos de corrupción denunciados sean sujetos a un proceso penal y castigo de los culpables.
4. Que en el Sistema Nacional Anticorrupción los procesos para denunciar sean de fácil comprensión y acceso a los ciudadanos, manteniendo una garantía de que las resoluciones sean en estricto apego a derecho.

Bibliografía

- Banisar David (2006). Whistleblowing. International Standars and Developments. Estudio especializado para la Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad, Ciudad de México, 23 25 de marzo de 2006.
- Boehm, Frédéric; Graf Lambsdorff, Johann. (2009). “Corrupción y anticorrupción: Una perspectiva neo-institucional”. En: *Revista de Economía Institucional*, vol. 11, núm. 21, pp. 45-72. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia. Recuperado de:http://www.redaly c.org/articulo.oa?id=41911848005 Consultado el 14 de abril de 2016
- Carbonell, Miguel. (2009). Transparencia, ética pública y combate a la corrupción. Una mirada constitucional. Recuperado de: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2785/3.pdf Consultado el 14 de abril de 2016
- Cárdenas Jaime. (2010). “Herramientas para enfrentar la corrupción”. En: *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*. Méndez-Silva Ricardo (Coordinador); http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2770/5.pdf
- Casar María Amparo. México: Anatomía de la corrupción. CIDE-IMCO, México, 2015. p.10

- Colunga. Miguel (2015) ¿Es posible proteger a los informantes en México? En: Forbes: Economía y Finanzas 15. mayo .2015 Recuperado en: http://www.forbes.com.mx/es-posible-proteger-a-los-informantes-en-mexico/ Consultado el 14 de abril de 2016
- González Llaca Edmundo. (2005). Corrupción. Patología colectiva Instituto Nacional de Administración Pública. México, D.F. p.53 Recuperado de: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1680
- INEGI. Características de las víctimas de corrupción en México. En: Números. Documentos de análisis y estadísticas, Gobierno. 2013. Vol. 1, Núm. 2, abril-junio 2015. Recuperado de: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078096.pdf
- International Country Risk Guide. Recuperado en: https://www.prsgroup.com/about-us/our-two-methodologies/icrg Consultado el 14 de abril de 2016
- International Institute for Management Development (IMD-IC). World Competitiveness. Recuperado en: http://www.imd.org/wcc/history-of-world-economy-ranking/ Consultado el 14 de abril de 2016
- Naciones Unidas. Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Opinión y de Expresión Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. Declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión. 21 de junio de 2013. Recuperado en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=926&IID=2 Consultado el 14 de abril de 2016.
- Restrepo Saénz, Elvira María (2004). Corrupción en la Justicia y Corrupción de la Justicia (presentación). En Foro conmemorativo del día mundial de lucha contra la corrupción. Cartagena.
- Sandoval Irma Eréndida. (2010). Papel de los informantes internos (Whistleblowers) en el combate a la corrupción. En: Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más; Méndez-Silva, Ricardo (Coordinador); 2010. Recuperado en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2770/9.pdf Consultado el 14 de abril de 2016
- The World Justice Project (WJP) Rule of Law Index Recuperado en: http://worldjusticeproject.org/ Consultado el 14 de abril de 2016
- Transparencia Internacional. Índice de Percepción de Corrupción, 2015. Recuperado en: http://www.transparency.org/cpi2015 Consultado el 14 de abril de 2016
- Transparencia Mexicana.(2016) Índice de percepción de corrupción, años seleccionados.Recuperado en: http://www.tm.org.mx/ipc2014/ Consultado el 14 de abril de 2016.
- Valdés Ugalde Francisco. (2000) La corrupción y las transformaciones de la burguesía en México, 1940-1994. En: Vicios públicos, virtudes privadas: La corrupción en México. CIESAS, México. p. 197

- Villanueva Ernesto. (2006). “Los Whistleblowers y el Estado de Derecho en México. Ponencia preparada para la Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad, Ciudad de México, 23-25 de marzo de 2006.” En: Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y Transparencia. Instituto de Ivestigaciones Sociales, UNAM. Recuperado en: http://www.corrupcion.unam.mx/documentos/ponencias/villanueva.pdf Consultado el 14 de abril de 2016.

La Autogestión de las Instituciones Públicas

Luis Ignacio Arbesú Verduzco[1]

Resumen

Para la mayoría de los países del mundo en la actualidad, los niveles de confianza de la ciudadanía en sus autoridades evidencian cada vez más el incremento de una brecha entre gobernantes y gobernados. Las instituciones públicas se han alejado de los principios básicos del servicio público y de su aporte para una mejor vida en comunidad. Uno de los principales problemas generadores de esta situación es el desperdicio, el desconocimiento o la incapacidad del manejo de los recursos públicos o de plano, su apropiación. En este trabajo se analizaran las posibilidades y los alcances de una propuesta auto-gestionaría de los recursos de las entidades públicas (sector paraestatal). Se sugiere iniciar la aplicación de esta propuesta en las instituciones educativas las cuales, gracias a su origen y naturaleza, podrían ser un campo fértil para el empleo eficaz, eficiente y congruente de los recursos de forma comunitaria.

Palabras Clave

Comunidad, Desarrollo, Democracia, Empoderamiento.

I. Introducción

La autogestión consistió en sus orígenes de la toma por parte de los trabajadores, de la gestión, de la organización y del desarrollo de sus empresas. En ese sentido el proyecto autogestionario resultaba ser incompatible con el mercado y con el sistema capitalista de producción. Sin embargo su desarrollo se manifestó, en la segunda mitad del siglo XX, tanto en las economías con sistemas planificados de producción como en los orientados a la satisfacción de las necesidades de los mercados.

Las reflexiones de Saint Simón posteriores a la Revolución Francesa sirvieron de base para el origen del socialismo con el cual, se planteó por primera vez la posibilidad de la colectivización de los medios de producción propiedad de las clases dominantes. Una de formas de organización propuestas a partir de ese momento ha sido la autogestión obrera. Para ello, se requería la adopción de una estructura corporativa dependiente de los trabajadores la cual los aglutina y representa. Nació de una propuesta presentada por algunas corrientes radicales de la izquierda de finales del siglo XIX.

Sin embargo su desarrollo no se generó de forma exclusiva en gobiernos identificados como de izquierda sino en aquellos identificados más bien como de interés popular. Con el nombre de socialismo de autogestión por ejemplo, fue el modelo económico oficial de la República Federal Socialista de Yugoslavia en la década de los años 60's. Pero también a partir de los años 30's y 40's en los gobiernos fascista italiano y falangista español, la autogestión se presentó como una forma de organización para el corporativismo obrero.

[1] Doctor en Ciencia Política por la Universidad de París. Profesor investigador del Colegio de Veracruz. ignacioarbesu@gmail.com. Teléfono particular.- 22 88 12 96 55; oficina.- 22 88 41 51 00 extensión 113

En esa época la autogestión constituyó un fenómeno global. “Ella abarca un campo mucho más amplio que la simple organización del sistema productivo o la solo democratización de las decisiones”. (Dumas, 1981, Página 3) En ese sentido fue determinante para el desarrollo primero del concepto de empoderamiento de los integrantes de las organizaciones y después del empoderamiento y la participación ciudadana. “Ella concierne a la sociedad entera, dentro de todos los aspectos de la actividad humana: productivos, de consumo, políticos, sociales, culturales, etcétera”. (Loc. Cit.) Gracias al hecho de abarcar prácticamente la totalidad de los roles sociales. “Ella implica en efecto que cada uno pueda participar en la toma de las decisiones que le conciernen” (Ibíd.)

> La autogestión es un sistema económico y social caracterizado por la propiedad colectiva de los medios de producción y tendiente a asegurar a todos los individuos un manejo perfecto de sus condiciones de trabajo y de existencia mediante una amplia autonomía de los grupos de trabajo y de las diferentes comunidades sociales, asociadas en el marco de una planificación común, democrática y descentralizada. (Montet 1981, Página 6)

En la legislación relacionada con la planeación del sector público de nuestro país se propuso, desde su inicio y precisamente en la época donde prevalecían estos principios, la idea de una planeación democrática. Es importante recordar como en 1983 se incorporaron a nivel constitucional y en la modificación de la Ley de Planeación. En este trabajo se analizaran las posibilidades y los alcances de una propuesta auto-gestionaría de los recursos de las entidades públicas (sector paraestatal). Se sugiere iniciar la aplicación de esta propuesta en las instituciones educativas las cuales, gracias a su origen y naturaleza, podrían ser un campo fértil para el empleo eficaz, eficiente y congruente de los recursos de forma comunitaria.

II. Autogestión Comunitaria

Entre las propuestas más recientes para explicar la forma como la autogestión comunitaria se integra, se encuentra la de la Red Solidaria de Fuenlabrada quien a través de su Grupo Trabajo y Comunicaciones de la Asociación Plataforma Hoy por Ti ha establecido:

> La autogestión comunitaria como concepto… ocurre como consecuencia de transformar la espiral descendente de la pobreza en espirales ascendentes de desarrollo. La fuente de la autogestión comunitaria es el cambio de una visión fatalista de la pobreza, sólo como suma de carencias, a una visión esperanzadora, como generadora del impulso necesario para el desarrollo… La autogestión comunitaria es, entonces, el canal a través del cual el potencial infinito inherente al ser humano se encauza hacia el logro de una vida digna, de acuerdo a sus propios objetivos y metas y con el apoyo solidario de sus semejantes… las comunidades con proyectos de autogestión comunitaria avanzan mejor y más rápido en su desarrollo que las otras comunidades que no cuentan con estos proyectos. (2016, Página 1)

La idea de autogestión supone la capacidad colectiva necesaria para tomar las decisiones para enfrentar y resolver los problemas comunes. Por lo tanto se requiere la generación de instrumentos para identificar, integrar y fortalecer las capacidades, destrezas y habilidades de los integrantes para el desarrollo de funciones y actividades tendientes a la consecución de objetivos a fin de generar un proceso de acción colectiva.

Este proceso de acción colectiva es por sí mismo difícil de concebir y por lo tanto de generar. Sin embargo, es más evidente su necesidad frente a problemas puntuales, coyunturales y por lo tanto, identificables. Si se pretende el desarrollo de un proceso de acción colectiva continuo, permanente o, a largo plazo la situación se hace muy compleja. Por ello, se requeriría el desenvolvimiento de un proceso anterior de capacitación.

La capacitación comunitaria inicia con la delimitación de la propia identidad, "se desarrolla y culmina transformando la actitud y disposición de los miembros de la comunidad hacia sí mismos y hacia los demás" (Ibíd.). Gracias a ella, los integrantes son consientes, en un primer momento, de la necesidad de un trabajo conjunto a partir de sus características individuales. En un segundo momento, los integrantes descubren las capacidades individuales de los demás compañeros integrantes y, al mismo tiempo, identifican las propias para ser puestas en común en la dinámica de la actuación comunitaria. Con ello, la autogestión comunitaria obtiene un doble logro: por un lado se adquiere la capacidad suficiente para la conducción propia y con autonomía y, por otro lado, se desarrollan las posibilidades necesarias para coordinar sus intereses y acciones con los de otros grupos sociales o instituciones de todo tipo.

En una sociedad con un interés concreto por establecer, acrecentar y fortalecer los procesos democráticos, la autogestión constituye una forma deseable de organización social para la toma de decisiones. Por ello, en este trabajo se propone la integración de la autogestión al interior de las instituciones públicas. En un primer momento parecería difícil de imaginar una propuesta así sobre todo al interior de la clásica estructura centralizada de las dependencias públicas es decir, en los ministerios, las secretarías y los departamentos administrativos. Las características naturales de la centralización y la desconcentración administrativas daría la impresión de estar frente a una propuesta imposible. Sin embargo, es posible plantearlo al interior de la descentralización administrativa, es decir, de la estructura paraestatal de las entidades públicas gracias a su personalidad jurídica y patrimonios propios. En ese sentido, "la autogestión comunitaria no debe ser un episodio que brille fugazmente en la vida de una comunidad, para luego desaparecer. La idea es lograr cambios que sean permanentes". (Loc. Cit.)

Las instituciones públicas son en muchos sentidos, el espejo de la sociedad. La sentencia del Eclesiástico según la cual "Todo pueblo tiene el gobierno que se merece" (10:2) es clara pero, también añade: "Cuando el rey es ignorante, el pueblo acaba en la ruina; cuando el rey es sabio, el pueblo prospera" (10:3) entonces, un cambio como el propuesto con la incorporación de la autogestión en las entidades paraestatales el cual debería ser permanente ¿podría ser considerado como una modificación sabia? De ser así es posible

esperar entonces algo de prosperidad para el pueblo. Finalmente: ¿podríamos ver el actuar del pueblo como el del monarca? En la propuesta autogestionaria el pueblo es el rey.

Por otro lado, a nivel de la administración y de la gestión, la sociedad también es al mismo tiempo un espejo de sus instituciones públicas. Víctor Hugo señaló alguna vez como “entre un gobierno que lo hace mal y un pueblo que lo consiente, hay una cierta complicidad vergonzosa”. (2014, Página 1) y Jacinto Benavente, ganador del Premio Nobel de Literatura de 1922 agregaba: “Los pueblos débiles y flojos, sin voluntad y sin conciencia, son los que se complacen en ser mal gobernados”. (2016, Página 1). Esta complicidad puede transformarse en una cooperación si alguno de los dos propone algo positivo y el otro lo sigue. Si a nivel de la sociedad cada vez es más evidente la exigencia de una mayor participación ciudadana en los asuntos y en la toma de decisiones públicas ¿Porque no se podría pensar en una democratización de las instituciones públicas mediante la instrumentación de procesos auto-gestionables?

Si bien la autogestión surge a partir del planteamiento anarquista de una sociedad carente de controles autoritarios en particular al interior de los espacios productivos, el hablar del impacto de la autogestión en diferentes ámbitos no es algo nuevo. Desde 1981 Jan Tinbergen había señalado como “el sistema autogestionario [era]… el objeto de un interés creciente sobre todo entre las personas con un papel importante en la vida socio política contemporánea”. (Página III) Para ello, sería deseable tender a la sustentabilidad de los procesos de autogestión de las instituciones públicas en dos sentidos: Por un lado, con la inducción de acciones para asegurar la preservación del ecosistema y garantizar los recursos naturales a las generaciones futuras y, por otra parte, con la toma de decisiones en los diferentes niveles organizacionales, congruentes con la naturaleza de los servicios prestados por cada una de las entidades públicas a fin de asegurar una cada vez mayor estabilidad y la continuidad de los procesos. La autogestión “constituye un sistema social óptimo que permite maximizar el bien estar social, dadas las condiciones impuestas a la vida social por el entorno natural y la naturaleza misma del hombre viviendo en sociedad”. (Loc. Cit.)

Por ello, para pensar en el desarrollo de actitudes, actividades, procesos e incluso de un sistema autogestionario se requiere de un planteamiento de transformación a nivel cultural. Para su adopción es necesario el contar con adecuados niveles de eficacia y eficiencia administrativas. Con una adecuada conducción social fruto de elevados niveles de funcionamiento de las políticas y de las organizaciones públicas. Pero también y es importante señalarlo, la aplicación de patrones y modelos de autogestión genera conductas consientes y solidarias en beneficio del desarrollo de la sociedad en su conjunto a partir de sus comunidades. “De hecho, la autogestión constituye un tipo de sistema social que refleja un nivel de educación de la población más elevado que en otros tiempos”. (Óp. Cit. Página IV). Este reflejo solamente puede ser el resultado de un proceso de formulación, instrumentación, control y evaluación de un proyecto autogestionario, es decir de un esfuerzo de reflexión de situaciones futuras puesto en práctica mediante la planeación.

III. Planificación alternativa

Al mencionar las características positivas de la autogestión, Jan Tinbergen ha señalado las relacionas con los procesos de planificación del desarrollo. Su postura frente a este tipo de fenómenos parte de la libertad de los mercados, por ello a lo largo de su obra son recurrentes las afirmaciones tendientes a señalar la forma como "la necesidad de organizar en un país determinado, [mediante] una cierta coordinación de las actividades de todas sus empresas, [requiere de] una cierta planificación". El problema se presenta, siguiendo a Tinbergen, cuando se evidencia el requerimiento de una fuerte concentración en los procesos de la toma de las decisiones para el desarrollo donde "el éxito del sistema dependerá en gran medida del grado de centralización de esa planificación nacional y de las modalidades de supervisión de los poderes públicos". Por ello y aludiendo a la experiencia del desarrollo alcanzado en los países europeos a pesar de el gran número de estructuras productivas diferentes y prácticamente sin procesos obligatorios de planificación para la economía no duda en mostrar la manera como: "la planificación central absoluta no representa generalmente el óptimo de la eficacia y seguramente tampoco la satisfacción de los trabajadores". Por ello, en lugar de discutir si es positivo o no la adopción de ejercicios de autogestión, sería más adecuado "el comprender en qué medida la autogestión puede… [Mediante la planeación], contribuir al mejoramiento de nuestro sistema social, es decir en definitiva al incremento del bienestar de los hombres". (1981, Páginas V y VI). Es a partir de este punto donde encontramos la propuesta de una planificación alternativa.

> La autogestión comunitaria, como práctica social, es un sistema de planificación alternativo que opera en la propia comunidad. Pone en práctica actividades conjuntas en torno a intereses compartidos. Implica conocer la realidad; desear un cambio positivo, idear un futuro mejor; definir las acciones necesarias para alcanzar esas metas; definir el camino que facilita lo deseado y construir la organización adecuada que haga realidad esta meta... El sistema de planificación alternativo es un instrumento ajustable y flexible y se opone a las actitudes sociales nefastas, como el fatalismo, la resignación y la improvisación... La planificación alternativa ha demostrado ser una eficaz herramienta educativa, comunicativa, organizativa y puede transformarse en un instrumento técnico-político en poder de las comunidades". (Grupo Trabajo y Comunicaciones, 2016. Página 2)

El objetivo central sería entonces la planeación del desarrollo comunitario como punto de base para la reconstitución del tejido social. En ese sentido, el desarrollo de esta propuesta y su incorporación a una mayor escala organizacional ser posible a partir de dos grandes condiciones: por un lado "si no se ve empobrecida e incorporada en algún sistema de explotación capitalista renovado o socialista de estado disfrazado" y, por otro lado "en la medida como muestre su viabilidad y eficiencia a lo largo de alguna o múltiples experiencias auténticas". (Montet 1981, Página 24) Es aquí donde la propuesta del manejo auto-gestionado

de los presupuestos de las entidades públicas resulta deseable, útil y necesaria. Para ello, se requiere de un importante trabajo de desarrollo del potencial de los servidores públicos lo cual pone de manifiesto una de las principales bondades de esta propuesta. Sin dejar de lado el hecho de encontrar el concepto de "planeación democrática" en los ejercicios de la planeación nacional, estatal y municipal en nuestro país desde 1983.

IV. Función educativa

Si bien la autogestión consiste en la gestión de una organización por su personal, es necesario señalar un punto clave en cuanto a su diferencia con la cogestión empresarial. La cogestión implica el reconocimiento de una diferencia en la categoría de los integrantes de las empresas: propietarios y asalariados los cuales, participan de forma directa o mediante sus representantes de la conducción empresarial. En la autogestión en cambio se parte de la abolición de esa diferencia. En este caso todos son integrantes de la organización por lo cual resulta imprescindible partir del concepto de "comunidad". Para el caso de las entidades públicas esta concepción no debería ser ajena en lo absoluto pues en principio, todos los integrantes son empleados públicos. Sin embargo esto no siempre es evidente sobretodo, cuando se está en presencia de regímenes "patrimonialistas" como lo enseñó Weber. (Puede consultarse *Economía y Sociedad*. F.C.E. México. 2014)

Es clara la necesidad de un conocimiento aplicado a fin de poder solucionar problemas comunes además, poner los problemas en común requiere de un conocimiento y una formación más profunda. La autogestión ayuda al conocimiento "al integrar la acción con el aprendizaje, la reflexión y el intercambio de experiencias, [porque] todos los integrantes del proceso aprenden de todos"… par el caso del manejo financiero de una entidad pública por parte de su personal en un proceso auto-gestionado la posibilidad de integrar incluso un método auto-formativo sería deseable y enriquecedora porque… "Todos tenemos una cantidad mayor o menor de conocimiento. Cuando éste no es suficiente para construir una escena más cercana al ideal, hay que adquirir nuevas destrezas y habilidades, con el método de aprender haciendo". (Grupo Trabajo y Comunicaciones, 2016. Página 2)

> Lo anterior reafirma la importancia de la capacitación, pero no se reduce a ella. El proceso de aprendizaje colectivo se apoya en la capacitación, pero va mucho más allá, porque se trata de construir capacidades a través de un aprendizaje integral para el desarrollo. Este incluye la familia, los sistemas de comunicación y de educación formal, el arte, el deporte, la recreación, la acción comunitaria y todos los procesos que se dan en el conjunto de la sociedad. (Loc. Cit.)

En ese sentido, para nuestro país la función educativa resultante de adoptar una estrategia de conducción autogestionaria de las finanzas públicas al interior de las entidades públicas se vería ampliada además por la enormemente rica experiencia histórica en materia del desarrollo comunitario. La historia precortesiana no podría entenderse sin las variadas experiencias comunitarias de prácticamente todas las culturas mesoamericanas. Y la integración de nuestra

realidad actual adquiere matices particulares a partir de hechos comunitarios como el desarrollado en la zona del Lago de Pátzcuaro en Michoacán por Vasco de Quiroga el cual, aun hoy en día conduce el desarrollo de esa región. Otro ejemplo único desarrollado en América Latina es el de las reducciones jesuíticas en el Paraguay.

> El encuentro de jesuitas e indígenas generó una comunidad, que … se expresaba en el cotidiano vivir, en el tomar en serio la realidad de aquellos indios conforme a lo que le definía a cada uno de ellos: el corazón, ese deseo de significado, de plenitud, de felicidad, de verdad, justicia y belleza que buscaban, la "tierra sin el mal" que los hacía nómadas, errantes, y que encuentra su equilibrio en la pertenencia a aquella compañía, a aquella presencia que genera porque es generada. La humanidad de cada jesuita expresaba en concreto, el "yo soy Tú que me haces", pues cada acción estaba determinada por la presencia real y concreta de Cristo en el rostro mismo de aquellos indios, y no por un eficientismo, la afirmación de la propia capacidad, el voluntarismo o un ejemplarismo cristiano, sino por el amor a la verdad de aquella realidad (espacio físico-temporal) y de cada uno de esos indios. (Trento, 2001, Páginas 7 y 8)

Si es posible a partir de estas experiencias iniciar un esfuerzo formativo de los servidores públicos el adoptar procesos de autogestión para el manejo de las finanzas en las entidades públicas podría convertirse en un punto importantísimo y en la base de un desarrollo democratizador social a partir de la función pública.

V. Función organizativa

El adecuado funcionamiento de cualquier organización requiere de la toma recurrente de un sin número de decisiones las cuales, deben ser tomadas e incluir procesos de readaptación a un entorno en constantes cambios. En ese sentido se podría hablar de tres grandes grupos decisorios: el estratégico; el de gestión y el cotidiano.

Para el caso de las entidades públicas las decisiones estratégicas no podrían encontrarse bajo la responsabilidad de sus integrantes debido a la naturaleza pública de la institución. Es decir, es la sociedad quien debe de tomar esas decisiones a través de sus representantes electos. Por su parte, las decisiones de gestión quedarían bajo la responsabilidad de los servidores públicos integrantes de las entidades públicas y las cotidianas serían tomadas por los centros de trabajo correspondientes con la naturaleza de cada decisión y servicio prestado.

Estos serían los principales criterios para la implantación de procesos autogestionarios de las finanzas de las entidades públicas. “Organizar es formar un todo con partes que dependen y se relacionan entre sí, formando una estructura definida y eficiente… La organización es la división de las acciones y los deberes en funciones especializadas… Y a partir de las pequeñas acciones… se impulsa y, finalmente se logra, el propósito del grupo” (Grupo Trabajo y Comunicaciones, 2016. Página 3). La viabilidad organizacional es decir, su capacidad para existir de forma sustentable con el entorno y consigo misma constituye la evidencia palpable de su legitimidad. “Uno de los objetivos primarios

del Proyecto de Autogestión Comunitaria es fortalecer el tejido social de las comunidades y lograr que todas las organizaciones sean" [viables]. (Loc. Cit.)

> Cuando los miembros de la comunidad se reconocen como iguales al enfrentar los problemas compartidos y son capaces de organizarse para una respuesta colectiva a esos problemas, surge la capacidad de concertar. La concertación, es decir, las alianzas, asociaciones y transacciones son la única forma viable para lograr cambios pacíficos y sostenibles... La concertación es el entendimiento y la asociación entre actores sociales, que complementan sus diversos roles, esfuerzos, capacidades e intereses para alcanzar objetivos comunes. La característica fundamental de la concertación es que produce un efecto sinérgico, es decir, trasciende la mera suma de los aportes aislados. La unidad lograda de esta manera, supera la simple suma de las partes… El primer nivel… se inicia con acciones específicas, demandadas y coordinadas al interior de la misma comunidad para enfrentar y resolver problemas concretos y especializados... [En] el segundo los actores sociales interactúan en el mismo escenario para el logro de beneficios mutuos… En el tercer nivel se impulsan los grandes consensos nacionales, incorporando instituciones nacionales y regionales, el Gobierno central y la sociedad civil. El propósito en este nivel son los cambios y reformas del Estado que faciliten el clima propicio para una verdadera gestión participativa de las comunidades. (Ibíd. Páginas 3 y 4)

VI. Conclusión

Con base en lo hasta aquí expuesto, podemos entender porqué afirmaba Michel Sallon en 1976 -casi 20 años antes de la propuesta de Osborne y Gaebler para reinventar el gobierno-: "Para los partidarios de la generalización de la autogestión es posible reinventar la democracia" (Página 93).

La implantación de procesos de autogestión para el manejo de las finanzas en las entidades públicas -es importante recordar siempre la ubicación de las "entidades" en el sector paraestatal de la administración pública- constituye una propuesta capaz de generar un impacto positivo en la democratización social. "La autogestión es la instauración plena de la democracia en todos los órganos de la sociedad" (Ibíd. Página 15). Lo cual podría constituirse en la consolidación de la participación ciudadana a todos los niveles a partir de las instituciones del estado.

Así, hemos podido concretar la siguiente propuesta de los requerimientos mínimos para dicha reinvención de la democracia:

- Impulsar la formación de los ciudadanos como verdaderos electores
- Constituir verdaderos partidos políticos es decir, institutos de formación, de investigación y de generación de propuestas de conducción de la sociedad hacia proyectos identificables de desarrollo a partir de una postura política. Dando por resultado con ayuda de la ciudadanía, a la planeación de largo plazo.
- Sustituir con base en el desarrollo comunitario, a la democracia representativa por la democracia directa.

- Generar acciones de rotación ciudadana en las tareas de representación política.
- Expresar la voluntad de los representados y no las personales por parte de los servidores públicos electos.
- Generalizar los procesos decisorios a todos los niveles, en absoluta transparencia.

Si logramos concretizar los puntos anteriores y siguiendo lo señalado Michel Sallon, podríamos afirmar en una fecha próxima: “La autogestión es la proyección ideal de una sociedad donde la servidumbre, la confiscación de las iniciativas y de la capacidad de decidir, la sumisión impotente a las dominaciones externas y, en definitiva, la explotación del hombre por el hombre será suprimida”. (Ibíd. Página 16)

Bibliografía

- Benavente, Jacinto (2016). *Frases de Jacinto Benavente* http://www.ofrases.com/frase/35080. Consultado 29 de abril del 2016
- *Eclesiástico* (2016). https://www.biblegateway.com/passage/?search=Eclesiástico. Consultado 28 de abril del 2016
- Grupo Trabajo y Comunicaciones (Actualización 2016). *El Concepto de Autogestión Comunitaria*. Asociación Plataforma Hoy por Ti de la Red Solidaria de Fuenlabrada. Sábado, 03 Mayo 2014 12:58 Última actualización: 04 de febrero del 2016 21:09. http://www.plataformahoyporti.org/index.php/boletin/2014-05-03-10-53-08/92-2014-05-03-12-58-47. (Consultado: 22 de abril del 2016)
- Montet, Ch. (1981). *L’idée autogestionnaire.* Dumas, André. L’Autogestion un système économique? Dunod, París. Pp. 6-25.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). La Reinvención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público. Ediciones Paidós, Barcelona.
- Sallon, M. (1976). *L’Autogestion*. Presses Universitaires de France. Paris.
- Tinbergen, Jan (1981). *Préface.* Dumas, André. L’Autogestion un système économique? Dunod, París.
- Trento, A. (2001). Reducciones Jesuíticas - El Cristianismo Feliz. Editorial San Rafael, Asunción.
- Víctor Hugo (2014). *La Frase del Día*. http://www.crhoy.com/la-frase-del-dia-victor-hugo/. Octubre 18, 2014. Consultado 28 de abril del 2016
- Weber, Max (2014). *Economía y Sociedad*. F.C.E. México.

La democracia desvalorada: *Se vale exhibir pero no perseguir; se vale denunciar pero no consignar*.

Francisco Montfort Guillén

¿Tiene algún sentido hablar de ética de los asuntos gubernamentales de Veracruz? Pareciera una broma. O una inocentada. Y la salida sugiere conducir al ridículo. El manejo de los asuntos públicos, dicen los propios políticos, requiere de sentido práctico. El momento de crisis exige una gran dosis de realismo para salir del pantano en que ha caído el gobierno veracruzano y que arrastra sin remedio a la sociedad. Contra esta tradición histórica, mexicana y veracruzana, exigir moralidad a los funcionarios públicos y políticos en el desempeño de sus funciones parece un sueño imposible: no tenemos el recurso, siquiera, de intentar caminar en <<busca del tiempo perdido>>. No tenemos en el pasado una tradición de enseñanza pública de la moral laica. Aunque sí contemos con ejemplos de ejercicio del poder mediante conductas republicanas, honestas, intachables durante la Reforma.

Hablar de moral en relación con las finanzas públicas es pertinente. No como condescendencia moralina. Hablar de ética es hablar, indisociablemente, de política: Del arte del manejo del poder, público y privado, mediante conductas honorables. Sin embargo, como la mexicana, la sociedad veracruzana carece de tradición filosófica, de aprendizaje de moral social en la educación pública. No por falta de algunos filósofos de renombre y educadores de prestigio. Simplemente ni la filosofía ni la moral social ha formado parte de la tradición educativa de nuestra sociedad. No obstante los ejemplos históricos de los hacedores de la Reforma, hombres de poder con una conducta pública ejemplar que pudieron, por esos comportamientos, formar la patria mexicana. A pesar de los esfuerzos de José Vasconcelos, filósofo y educador paradigmático en la historia nacional moderna, hombre derrotado finalmente en sus ideas y prácticas políticas, el triunfo en la moral pública, en la concepción del ejercicio del poder que ha dominado el escenario nacional, pertenece al filósofo de los vencederos de la llamada Revolución Mexicana… y a sus herederos.

<<La moral es un árbol que sirve para dar moras o sirve para una chingada>> fue el apotegma de Gastón N. Santos, revolucionario, gánster electoral, influyente funcionario público y próspero hombre de negocios. El potosino es todo un ejemplo para los de su estirpe en el llamado sistema político mexicano, dominado por el Partido Único de la trilogía PNR/PRM/PRI. Con este apotegma del cinismo hecho poder público, ha sido gobernado Veracruz. La corrupción dejó de ser un conjunto de acciones a la sombra, ocultadas a los ciudadanos y del conocimiento sólo de unos pocos, para convertirse en el espectáculo que llenó el espacio público con su obscenidad descarada. La etapa cruel que hoy vivimos llevó 18 años, los del ejercicio de los tres últimos gobiernos del estado.

Ahora, un discípulo lejano del temible revolucionario y político potosino, el presidente Enrique Peña Nieto, sostiene que la corrupción es un mal cultural, que es un mal inoculado, por lo tanto, a todos los mexicanos. Este pensamiento conservador confunde las conductas indisciplinadas y anhelantes, cierto, de una

mayoría de la población, de tener y gozar privilegios, con las prácticas, que nacen principalmente del gobierno, y que pueden ser denominadas, con mayor precisión, acciones corruptas. Por cierto, en Veracruz ni siquiera existe, por parte de las autoridades, el intento de explicar por qué sus conductas desviadas ofenden y dañan a la sociedad que gobiernan. Simplemente actúan, amparados en el apotegma Santista.

A este pensamiento conservador se debe anteponer una concepción liberal que, con sentido práctico, es decir, político, pueda reintroducir la moral en el manejo de los asuntos públicos. Hasta ahora, los intentos por dominar la corrupción sólo han conseguido entorpecer los procedimientos de trabajo de las instituciones públicas, minando su de por sí baja productividad laboral. Además, las barrocas leyes siempre dejan escapes, salidas irresponsables a quienes las violan. Son, en consecuencia, leyes deficientes, mal elaboradas. Es mentira que en nuestro país las leyes son de magnífica calidad y que sólo bastaría con cumplirlas para erradicar la corrupción. Los diagnósticos sobre estas deficiencias suman millares de páginas.

Desde luego, los esfuerzos debieran ampliarse más allá de los ámbitos de la administración pública, si bien la prioridad es iniciar a la brevedad los cambios gubernamentales. Porque en el problema que enfrenta Veracruz, el océano de corrupción e impunidad, están involucrados tanto los funcionarios y políticos, como las instituciones públicas, las organizaciones privadas y los ciudadanos.

La moral obedece, desde Immanuel Kant, al papel definitivo del <<sujeto en la constitución del objeto>> como afirma Fernando Savater. Es decir, que la moral moderna está alejada de la <<metafísica especulativa>>. La <<razón instrumental>> tiene como sujeto al hombre, alejado de la autoridad externa, sea religiosa o familiar o, más específicamente, como afirma Savater: <<La doctrina ético-religiosa tradicional, antes impuesta con autoridad por la jerarquía exterior, se interioriza de modo tan suficiente que el individuo ya no necesita la amenaza dogmática para sustentarla. La mayoría de edad ilustrada, según Kant, como suscribiría posteriormente Freud, es la supresión de la autoridad paterna porque uno mismo ha llegado a convertirse en su propio padre>> (F. Savater: 2014). Jocosamente podría decirse que nuestros funcionarios y políticos han carecido de padre, y por los grandes hechos de corrupción, también de… educación.

Y es que, en efecto, un grave descuido de las autoridades educativas del país ha sido la ausencia total de formación filosófica y de moral social desde los primeros años escolares. Si la educación instrumental, ahora lo constatamos, es un fracaso, la educación filosófica, la insustituible tradición de moral social, ni siquiera aparece en nuestro sistema escolar y familiar. Para reforzar este tema recurrimos nuevamente al filósofo de la moral por excelencia. Para Kant, la ética es racionalidad y requiere de la autonomía del individuo: es el gobierno de la autonomía del ser humano, es la libertad para obedecer las leyes. Se trata de una <<moral hecha de imperativos>>. Hacer unas cosas sí, y no hacer otras. Y cumplir con las ordenanzas, no porque existan las condiciones para llevarlas a cabo, sino hacerlas por <<obligación moral>>.

En la ética laica se rechaza la condicionalidad para cumplir con las normas. Se hace lo que se debe de hacer, convencidos por una máxima de racionalidad: se trata de cumplir una ley universal y lo verdaderamente práctico no es que <<la

moral de moras>>, sino que en cada ser humano surja, basada en el cumplimiento de imperativos, la insustituible buena voluntad. Por lo tanto, y este principio choca frontalmente con la práctica política en Veracruz, los hombres deben ser considerados como un fin en sí mismos, y no deben ser usados como instrumentos para otros fines distintos a su realización como seres humanos.

Para que las leyes sean cumplidas es menester que sean producto de la voluntad popular, una expresión de la opinión pública mejorada por la inteligencia colectiva del Poder Legislativo, que sean racionalizadas en su elaboración y asumidas de manera autónoma por los ciudadanos, institucionalizadas, interiorizadas o introyectadas por los seres humanos de una colectividad: la verdadera democracia en acción. Leyes que obedezcan al sentir ciudadano, que satisfagan necesidades colectivas. Leyes universales, elaboradas, en consecuencia, no para complacer caprichos o satisfacer privilegios. Menos aún que sean leyes definidas por los intereses exclusivos del grupo en el poder, principal característica de las leyes veracruzanas.

Antes de abordar los <<estímulos>> o <<incentivos>>, como llaman ahora los economistas a la condicionalidad para hacer cumplir ciertos objetivos es necesario recordar que, sin fundar una tradición en la educación mediante componentes de filosofía y de moral social, en Veracruz y en el país entero, la tarea de mantener un sistema anticorrupción de largo aliento será una tarea todavía más difícil, tanto en su puesta en práctica, como en su cumplimiento y su mejoramiento a través del tiempo.

Nuevamente es necesario recurrir al filósofo de la moral moderna. Para Kant la educación es la base de la formación de los seres humanos autónomos. Cito: <<El hombre no llega a ser hombre más que por la educación. No es más que lo que la educación hace de él… el hombre siempre es educado por otros hombres y por otros hombres que a su vez también fueron educados. (…) La educación es un arte cuya práctica debe ser perfeccionada a lo largo de generaciones. (…) Por eso la educación es el problema mayor y más difícil que puede planteársele al hombre>>. En la glosa de Fernando Savater se lee: <<no se debe educar a los niños únicamente según el estado presente de la especie humana, sino según su futuro estado posible y mejor, es decir, de acuerdo con la idea de humanidad y su destino total. (…) Ordinariamente, los padres educan a sus hijos sólo con el objetivo de adaptarles al mundo actual, por corrompido que esté. Deberían más bien darles una educación mejor, a fin de que también un estado mejor pueda surgir en el porvenir>>. Y remata con otra cita del filósofo alemán: << (…) Los padres piensan en su casa, los príncipes piensan en su Estado. Ni unos ni otros tienen como fin último el bien universal y la perfección a la que la humanidad está destinada… la concepción de un plan de educación tendría que recibir una orientación **cosmopolítica** (…) La buena educación es precisamente la fuente de la que manan todos los bienes de este mundo. Las semillas que están en el hombre deben ser desarrolladas. (…) La única causa del mal es que la naturaleza no está sometida a reglas. No hay en el hombre semillas más que para el bien>> (Ibíd.).

Debido a la realidad de Veracruz y a la ausencia de una educación generacional asentada en la ética, parece necesario traer al debate las ideas de otro pensador. Un hombre de reflexiones, pero también de experiencias políticas,

con triunfos y fracasos en el arte de gobernar las pasiones por obtener el poder, del ejercicio del poder: contra y a favor del poder. Ese hombre es Maquiavelo, el fundador de la ciencia política concebida como el arte de gobernar. Cito estos párrafos del capítulo XIX de su obra *El Príncipe (Madrid: 1999)*: <<el príncipe debe evitar… todo cuanto le pueda hacer odioso o despreciado…Le convierte en odioso, sobre todo,… ser rapaz y usurpador de las haciendas (o las de las mujeres) de sus súbditos… Cae en el menosprecio cuando pasa por ser voluble, frívolo, afeminado, pusilánime o irresoluto, defectos de los que un príncipe debe alejarse como de un peligro… debe procurar que sus sentencias sean irrevocables conservando la palabra mantenida de modo tal que nadie piense ni en engañarle ni en burlarle>> (p. 117).

El sentido práctico y de realidad que traspasa toda la obra de Maquiavelo proviene del conocimiento de primera mano sobre la naturaleza humana, al menos de los hombres y mujeres dedicados a la política. En el capítulo XVIII describe <<Cuán loable es en un príncipe mantener la palabra dada… existen dos maneras de combatir: una con las leyes la otra, con la fuerza. La primera es propia del hombre; la segunda, de las bestias. Pero como a menudo no basta con la primera, es forzoso recurrir a la segunda. Un príncipe debe saber de tal suerte utilizar eficazmente la bestia y el hombre>>. Enseñanza de los antiguos, dice el florentino: recuerda la educación de <<Aquiles y de otros príncipes… que fueron entregados al centauro Quirón a fin de que los educase bajo su disciplina. Tener como preceptor a un maestro mitad bestia y mitad hombre significa que al príncipe le es necesario saber hacer uso de una y otra naturaleza… Hallándose obligado… un príncipe a obrar según la naturaleza de los animales debe preferir de entre ellos al león y a la zorra, porque el primero no sabe defenderse de las trampas y la segunda no sabe protegerse de los lobos>>.

¿De dónde provienen estos consejos? ¿Cuál es la visión que los sostiene? Continúa el maestro italiano: <<no puede –ni debe- pues, un príncipe prudente, mantenerse fiel a su palabra cuando tal fidelidad redunda en perjuicio propio y han desaparecido las razones que motivaron su promesa. Si los hombres fueran todos buenos este precepto sería discutible, pero como son malos y desleales contigo no es justo que tú seas leal con ellos>>. Es cierto que sería deseable que un príncipe tuviera estas cualidades: ser clemente, fiel, humano, íntegro, devoto. Pero afirma Maquiavelo: <<No es, pues, necesario que un príncipe acrisole todas las cualidades, pero sí es muy necesario que parezca poseerlas… un príncipe no puede conducirse de acuerdo con todos los rasgos mediante los cuales los hombres son tenidos por buenos, ya que a menudo se ve obligado, para conservar su Estado, a obrar contra la fe, contra la caridad, contra la humanidad y contra la religión…>>

Hasta aquí las citas de la obra central de Maquiavelo. Extraigamos para nuestros fines algunas ideas centrales. La primera es que por naturaleza, los hombres no son solamente buenos. Tienen su lado oscuro (homo sapiens/demens) y esta concepción debe ser la base que defina las acciones del Estado. Y para mantener el Estado, el príncipe debe recurrir tanto a las leyes como a la fuerza. Legalidad y castigos en contra de las acciones desleales, sobre todo las que ponen en riesgo al Estado mismo. Leyes y fuerza que en el moderno Estado al que aspiramos a tener en México significan: consolidar la vigencia plena

del Estado de derecho y castigos ejemplares a quienes con su deslealtad lo ponen en peligro.

Los peligros para el Estado mexicano

¿De qué amenazas estamos hablando? De la desintegración social que significa la situación actual, debido al temor y dolor social provocado por la inseguridad pública y al desencanto e irritación ciudadana proveniente de los actos de corrupción, que tienen en los agentes del Estado a sus principales actores. Dos situaciones indisociables por cuanto ambas tienen como eje el incumplimiento de los deberes del Estado moderno y democrático. Dos conjuntos de acciones que se entretejen y minan la vida ciudadana, la vida de las instituciones públicas.

Es tan profunda la descomposición que ambas causas han provocado la aparición de un nuevo modo de vida. Son causa de incrementos en la exclusión, desigualdad y pobrezas sociales. También inciden sobre la improductividad laboral y de inversiones en la economía. Aumentan los privilegios y terminan construyendo una paradoja enorme: que el Estado sea privatizado. Y contradictoriamente, esta paradoja es nutrida por el respaldo ciudadano en las urnas.

La corrupción en México incluye el lado de la oferta y también el lado de la demanda. Involucra a los agentes públicos institucionales y a los ciudadanos privados. Su definición debe ser precisada: <<*la corrupción es el desvío del criterio que debe orientar la conducta de un tomador de decisiones a cambio de una recompensa o de una persona en relación a sus obligaciones como ciudadanos*>> conceptualización ofrecida por el IMCO en su estudio *México: Anatomía de la Corrupción*, de Amparo Casar (2015) de donde proviene toda la glosa siguiente.

México ocupa un nivel muy alto en las percepciones sobre corrupción. Las percepciones sobre corrupción, que no los actos, que son muy difíciles de medir, sitúan a nuestro país con las peores calificaciones. Apenas en 2014, en el Índice de Transparencia Internacional la calificación fue de 35 sobre 100 y su lugar el 103 entre 175 países. El estudio de Banco Mundial sobre el tema, se aboca a construir un indicador llamado *Control de la Corrupción*. Este índice mide la efectividad tanto de instituciones y tradiciones para frenar la corrupción. Los resultados sobre México coinciden con el de las percepciones. Su calificación es de 39 sobre 100 y su lugar es uno de los últimos: el 127. Entre los países miembros del selecto grupo de la OCDE, México ocupa el último lugar con una calificación de 35 contra 92 de Dinamarca, que ocupa el lugar más destacado. En el llamado G20 el Índice de Percepción de la Corrupción coloca a México en el sitio 17, sólo por encima de Argentina, Indonesia y Rusia que ocupa casi siempre el último lugar internacional. Lo mismo sucede entre los llamados BRICS: México penúltimo (35) y Rusia último (27 de calificación). En América Latina únicamente superamos a Argentina (34 de calificación) y Venezuela, en el último lugar con 19 de calificación. México, en seis años, cayó del lugar 72 al 103 el ranking mundial de percepción sobre corrupción: el mal aumenta en lugar de disminuir.

En fin, sin que exista una correlación directa de causa-efecto, México califica dentro de las naciones cuya corrupción está influida por sus bajos niveles de escolaridad y de ingresos. Y es de tal magnitud el problema que, según los expertos, este mal influye sobre el bajo nivel de crecimiento económico y del

desarrollo; y también determina los problemas de desigualdad, de pobreza, de sostenibilidad o manejo del medio ambiente, y la confianza social. En consecuencia, la corrupción y su alma gemela, la impunidad, socavan la credibilidad y las prácticas de la democracia.

Los ciudadanos mexicanos colocan a la corrupción entre los tres primeros lugares de los problemas nacionales. Aunque varíe su lugar, siempre se codea con la inseguridad y el desempleo. Y están tan extendidas las prácticas de impunidad y corrupción que se les considera un mal sistémico. Resulta muy grave que los dos pilares del sistema democrático, los partidos políticos y los poderes legislativos, el federal y los estatales sean considerados como ostensiblemente corruptos por la mayoría de los mexicanos. En efecto, en México, los partidos políticos, 91%, y el poder legislativo, 83%, son los primeros respecto a otros países latinoamericanos entre los cuales los uruguayos son los mejor calificados (48% y 38% respectivamente).

De igual gravedad son las calificaciones que los mexicanos otorgan a las instituciones de administración y procuración de justicia y al sistema de seguridad pública: cuerpos policíacos, ministerios públicos procuradurías y/o procuradurías y jueces reciben altos porcentajes de desaprobación sobre la percepción de su corrupción.

Veracruz: reprobado entre lo reprobable

Inseguridad, desempleo y corrupción es el tridente nacional de la vergüenza. Corrupción, inseguridad y desempleo es el triángulo del descrédito veracruzano, de su desfondamiento, de su subdesarrollo. Los casos de corrupción e inseguridad han colocado a la sociedad veracruzana frente al espejo de su impotencia y coraje por su descrédito, derivado de las acciones de sus autoridades. La Percepción sobre Frecuencia de Corrupción en los Estados, construido por la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental de INEGI, realizado en el lejano año de 2013, y reportado en el estudio del IMCO, coloca a Veracruz por debajo de la media nacional, con una calificación aproximada de 83, muy lejos de Querétaro que obtiene la mejor puntuación con 65 puntos sobre 100. Es seguro que una nueva encuesta colocaría a nuestra entidad en un lugar mucho más bajo.

Veracruz ocupa el lugar 26 entre los 32 estados de la república en competitividad. El lugar 22, en Sistema de Derecho Confiable y Objetivo. El 29 en Sociedad Incluyente, preparada y sana. El 23, en Mercado Laboral. El 25 en Precursores del Desarrollo (básicamente TIC´s) y el 30 en Aprovechamiento de Relaciones Internacionales. En los subíndices los últimos lugares en competitividad aparecen sectores o actividades en los cuales han existido señalamientos de corrupción durante los últimos dos sexenios: periodistas muertos y desaparecidos, lugar 32; Desastres naturales, lugar 28; Cobertura de Agua Potable, lugar 29; Médicos, sitio 27; Prevalencia de Diabetes, lugar 30; Absorción de Educación Superior, sitio 29; Inversión Extranjera Directa, lugar 30. El estudio reporta que más del 75% de los adultos tienen una percepción de alta corrupción en el estado.

La no tan impoluta sociedad civil

Aunque de entrada puede afirmarse que los mexicanos en general en este, como en otros temas, sufren de esquizofrenia, resulta inverosímil que la corrupción pudiera existir sin la participación mayoritaria de la sociedad mexicana. La esquizofrenia está sustentada en la frase que parodia a una máxima de Jean Paul Sartre: <<la corrupción es los otros>>. Las encuestas revelan que cuando menos tres cuartas partes de los mexicanos consideran que ni sus familiares, ni amigos ni vecinos son corruptos o por lo menos mayoritariamente o constantemente corruptos. Y sin embargo, según el INEGI en el país se cometen al año más de cuatro millones de actos de corrupción, de *petite corruption* en torno al menos 27 diferentes trámites, principalmente en contacto con autoridades de seguridad pública.

La *Grand corruption* involucra a las empresas, a sus directivos o a sus dueños. Según las encuetas reportadas en el estudio del IMCO, México es uno de los países en donde las empresas son más propensas a pagar sobornos, 44%. Y el fraude interno afecta al 75% (casi 8 de cada 10 empresas mexicanas). Existen además mecanismos mediante los cuales las empresas cometen fraudes a la sociedad y al gobierno: *emisión de ofertas ficticias; supresión de ofertas; rotación de ofertas; la asignación de mercado, entre otras. (Ibíd. P. 29*).

Las empresas no son sólo víctimas de la corrupción y la impunidad, como lo testimonia el caso paradigmático de la constructora HIGA: son también beneficiarias. Desde luego les afecta tanto las sobre-regulaciones como la desregulación. Omitir algunos trámites o doblegar la discrecionalidad de los funcionarios conlleva la casi obligación de ofrecer sobornos, o que los funcionarios los soliciten.

El telón de fondo lo constituye el desconocimiento de las leyes y reglamentos por parte de los ciudadanos; la inoperatividad que éstos asignan a las leyes mismas y sus creencias de que las leyes son elaboradas siempre para favorecer a los ricos y poderosos y que en el caso de que los ciudadanos consideren que una ley es injusta es causa suficiente para incumplirla. La ausencia o debilidad del Estado de derecho se reproduce también por estas conductas y creencias civiles. Así, la codicia y el deseo de obtener algo que el ciudadano considera que le es menester poseer, lo conduce a menospreciar la meritocracia, a alejarse del cumplimiento de las exigencias, pero obtener los favores deseados a cambio de cualquier conducta, incluidas las argucias legales.

Que la corrupción represente cerca del nueve por ciento del PIB en México y 80% de la recaudación de impuestos según el Banco de México, (alrededor de 347 mil millones de pesos, 2% del PIB, según INEGI) significa que afecta el entorno de los negocios, determina su expansión o contracción, disminuye la productividad institucional y empresarial y en consecuencia es factor que disminuye la competitividad del país y del sector empresarial. La Auditoría Superior de la Federación estima que la falta de sanciones a los actos de corrupción oficial cuesta al país alrededor de 86 mil millones de dólares. Por esta razón el 38% de los mexicanos opina que únicamente combatiendo la corrupción será posible recuperar la confianza en las instituciones, a la que son sumados diversos porcentajes sobre Aplicar la ley a todos por igual; Escuchar a los ciudadanos; Ser honestos; Dar resultados para sumar 78%.

Los sistemas anticorrupción

Si consideramos que el ser humano es sapiens/demens entonces la disminución sustancial de la corrupción y la impunidad necesita de dos brazos largos y fuertes: la educación y la aplicación de la ley. Esta última en México está mal elaborada y es causa de que hasta ahora, los esfuerzos para reducir la corrupción a niveles mínimos hayan fracasado. No cabe duda que los casos de los llamados Tigres Asiáticos constituyen una guía que podría orientar nuestros esfuerzos. Pero por el momento político que vive el país, recurrir a medidas tan drásticas podría ser contraproducente.

Los esfuerzos institucionales propuestos con una visión integral pueden ser la salida siempre y cuando exista la voluntad de los políticos para autocontenerse en sus conductas y formas de vida. El Sistema Nacional Anticorrupción es un esfuerzo que contiene un conjunto de medidas que entretejen estímulos negativos (Castigos) e incentivos positivos (Premios) que con una visión política de la ética pueden hacer posible una transformación pacífica del país en este ámbito canceroso de la vida colectiva. La llamada simplificadamente Ley 3 de 3 es una propuesta ciudadana que contiene avances manifiestos para regular las relaciones sociales enfrentadas a los actos de corrupción. Puede tener equivocaciones legales, remediables, pero no errores. Es decir, no es una ley de ilusiones, de ensueños, de espejismos.

La llamada Ley 3 de 3 es ya una iniciativa ciudadana, es decir, ya es un proyecto de ley que se discute en el Congreso. Enfrenta ya, también, los primeros rechazos a su aprobación de parte, principalmente, del Partido Revolucionario Institucional y sus aliados. Conseguir su aprobación sin mutilaciones mayores y sin traicionar su espíritu será una dura tarea de los partidos de oposición aliados con miembros de la sociedad civil. Tan difícil como conseguir la autonomía real del Fiscal General de la Nación. Pero ambas acciones son posible si las apoyamos tanto ciudadanos como políticos comprometidos con el verdadero desarrollo de México.

El Sistema Nacional Anticorrupción se integra de la manera siguiente:

1.- Un Comité Coordinador del SNA
2.- Secretaría de la Función Pública
3.- Auditoría Superior de la Federación
4.- Fiscalía Especializada en Materia de Corrupción (Procuraduría General de la República)
5.- Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Este sistema está en su fase preliminar, pues se realizó la reforma constitucional, pero faltan las reformas a las leyes secundarias, principalmente la aprobación de la llamada Ley 3 de 3. Un ejemplo de la extensa tarea la explica el mismo estudio de Amparo Casar: <<urge definir los rubros de la taxonomía de los delitos que comprende el concepto de corrupción. Hasta el momento el Código Penal tipifica 14 conductas pero su definición no es clara. Lo mismo ocurre con la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos que identifica 24 faltas administrativas relacionadas con la corrupción>>.

Impunidad ¿divino tesoro?

La cuestión de la corrupción como problema social, es decir, político, cultural y económico inicia después de la llamada Docena Trágica. Los sexenios de Luis Echeverría y José López portillo se vieron envueltos en serios problemas de corrupción. La dupla corrupción/impunidad, que antes era vista como acción inherente a la función pública, realizada abiertamente desde el presidente Miguel Alemán Valdez, que era reconocida como vía para los logros personales de políticos y funcionarios públicos, favorecidos por la Revolución Mexicana, y que incluso era considerada como parte del folclor nacional, empezó a ser catalogada como un grave problema. La bancarrota nacional provocada por la frivolidad, incompetencia y corrupción del gabinete de López Portillo exigió del presidente Miguel de la Madrid la creación de la esperanzadora y finalmente inútil Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). El Marco Institucional del Combate a la Corrupción en México inicia en 1982 con la SECOGEF y abarca hasta 2014 con la creación de la Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción de la PGR. Con este esquema de leyes e instituciones que incluye la ASF y el IFAI, entre otros esfuerzos, la dupla corrupción/impunidad ha sido la reina.

La impunidad es definida por la Universidad de las Américas-Puebla (UDLAP), en su importante Índice Global de Impunidad, como la <<inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas>>. (Ibíd. P. 56). Los datos respaldan el reino de la impunidad: la cifra negra de delitos cometidos y no denunciados en el país es de 95%. Sin embargo, la cifra de impunidad se eleva hasta 99.7%.

Si la Auditoría Superior de la Federación ha fracasado en sus objetivos últimos, el caso de la PGR es más dramático. <<De 444 denuncias presentadas en 15 años sólo hubo siete consignaciones. Eso equivale a ¡1.6%! Un botón de muestra extra es el porcentaje de averiguaciones previas que acaban en ingresos a la cárcel. A partir del Censo de Impartición de Justicia el IMCO estimó que solamente el 2% de los delitos cometidos por servidores públicos tienen este destino>>. (Ibíd. P. 57). La cuestión de fondo es: ¿conseguirá el flamante Sistema Nacional Anticorrupción modificar esta realidad?

El cinismo forma parte del entramado del matrimonio Corrupción/Impunidad. De acuerdo con el estudio aquí desglosado, México ha firmado tres convenios internacionales: Convención Interamericana contra la Corrupción (OEA 1997); Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE 1999); Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU 2004). Estos convenios imponen a México compromisos: <<la instauración de medidas preventivas de combate a la corrupción mediante mecanismos de capacitación, control interno y participación de la sociedad civil; **la aplicación de códigos de**

ética para funcionarios públicos y la tipificación de actos de corrupción de servidores públicos como delitos así como medidas de prevención y sanción de soborno internacional. (Enfasis nuestro).

La ética y el Sistema Nacional Anticorrupción

Los “incentivos”” para cumplir las leyes y conducirse con honestidad en las funciones de los servidores públicos y en las relaciones entre éstos y los ciudadanos están contenidos y alineados en el esfuerzo supremo que significa el diseño y aplicación del SNA. No será tarea sencilla enderezar las jorobas de la función pública y de las actitudes de los ciudadanos. Porque la corrupción y la impunidad se han impuesto en México como ejemplos de vida. Es un caso similar al que sucede con el crimen organizado. Los jóvenes y los excluidos y marginados ven en las conductas de los líderes criminales ejemplos a seguir.

Ejemplos que sirven de modelos para <<ser alguien en la vida>>, tener poder, dinero y las ventajas que esto proporciona. Paradigmas que forman parte ya de la música popular del norte de la república principalmente. Las narrativas de la reproducción de estas conductas desviadas se extienden a los comportamientos comunitarios, como en el caso de los <<padrotes de Tlaxcala>>, lugar en donde la trata de blancas es una actividad valorada por los jóvenes que, aun estudiando, aspiran a parecerse a los líderes del proxenetismo de su comunidad.

Así que aunque suene inocente, ineficaz, utópico la ética debe jugar un lugar central en la educación que los mexicanos debemos impulsar. Tenemos un ejemplo. Países como Hong Kong y Singapur, con sus peculiaridades irrepetibles, es cierto, forman parte de los grandes éxitos del combate a la corrupción, fruto inicial de acuerdos políticos en los cuales todos los actores debieron ceder algunos de sus privilegios. También son conocidos sus órganos anticorrupción por las durísimas penas que imponen y la inflexibilidad para condonar o perdonar las faltas cometidas. Y estos sistemas han evolucionado hacia una integración de subsistemas en donde la educación aparece en primer lugar, y después vienen la prevención, la investigación, la evaluación y el diseño de política. (Ibíd. P. 48).

El mexicano Sistema Nacional Anticorrupción tendrá muchos problemas para ofrecer buenos e inmediatos resultados. Más todavía si no va acompañado de una perseverante educación de la ética en todos los niveles educativos y de un sistema de información a la ciudadanía sobre las leyes del país.

México y Veracruz carecen de una etapa dorada, de actuación ética impecable, situada en el pasado, al cual recurrir. La Reforma no consiguió crear escuela, pues los hombres que la llevaron a cabo terminaron siendo abatidos por los poderosos sin ética. Así que los mexicanos de hoy sólo contamos con la construcción de ideales para nuestro propio futuro. Aunque es cierto que vivimos una presente de confusión: el fin de un sistema de Partido Único, de un Estado muy poderoso con fuerte presencia empresarial e intervencionismo económico, con sus valores y conductas paradigmáticas, que no termina de hundirse, y un futuro en donde puede reinar una ética post cristiana, una ética laica que recobre los valores más preciados de la cultura occidental, que favorecen la convivencia y el desarrollo personal sin el sentido de culpa.

Vivimos sumidos en la confusión por falta de referentes: <<o creemos que tenemos demasiados valores o ninguno; un relativismo moral que hace que todo nos parezca bueno y malo, incluido el mal; todo puede ser llamado bello, incluso lo feo; lo real parece menos verdadero que lo virtual; la ficción reemplaza la realidad; la historia y la memoria carecen de importancia en un mundo dedicado al presente>> (Michel Onfray, 2006. P.87). Requerimos de <<éticas alternativas: *una moral del honor* y no de la culpa; una *ética aristocrática* y no falsamente universal; una *regla de juego inmanente* y no un procesos trascendente, *virtudes que acrecienten la vitalidad* contra las que la empequeñecen, *un gusto por la vida* y un rechazo de las pasiones mortíferas, un *propósito hedonista* contra el ideal ascético, *un contrato con lo real* y no la sumisión al cielo>> como propone Michel Onfray en su obra *La fuerza de* existir: <<Elaboremos en adelante una moral más modesta, pero capaz de producir efectos reales. Tampoco una ética del héroe y del santo, sino una ética del sabio>>.

Gloso otras ideas relevantes del filósofo francés. Estamos obligados a <<elaborar una ética autónoma de Dios, de su Decálogo. Separar moral y política del cielo y de la teología. Crear una ética del cuerpo, no del alma. Una ética cerebral, que es el órgano más importante del ser humano. Una ética producida y construida, no dada, pues requiere trabajo y voluntad en cada persona, necesita de la educación para el formateado neuronal. La ética y sus valores dependen de decisiones humanas, no divinas. Tenemos que iniciar **La escultura de sí**. (*La construcción de uno mismo*): que cada uno sea el escultor de su propia estatua…Cada uno es parcialmente responsable de su ser y de su devenir… ¿Qué debemos tratar de producir? Un YO, un Sí mismo…Una realidad individual. Una persona recta. Un estilo notable. Una potencia magnífica. Un cometa que traza un camino inédito…. Una bella individualidad, un temperamento, un carácter. Sin querer la obra maestra, sin buscar la perfección –el genio, el héroe o el santo- es necesario tender a la epifanía de una soberanía (Ibíd. P. 101). Debemos, en consecuencia, construir un cerebro ético. No existe una división tajante entre homo sapiens y homo demens: Éste está dominado por inacabamientos, fragilidades, incompletudes, lados oscuros, dominio de la pasión de muerte, pulsiones sádicas. Requerimos, en fin, de un contrato hedonista, una dialéctica de la cortesía. Aceptar al otro, no negar los deseos por el otro (otra) y vivir con los ademanes y comportamientos que hacen la vida gentil y amable>>.

El papel de la educación es insustituible en la formación del ser mexicano ético. Este nuevo mexicano no puede nacer ni por voluntad divina ni de la voluntad religiosa de sacerdotes y predicadores. Es un esfuerzo laico que debe gestarse lo más pronto posible para que inunde los hogares de las familias, las comunidades y a la sociedad veracruzana.

MATERIAL GRÁFICO DE LAS CONFERENCIAS MAGISTRALES

“Los Derechos Humanos y la obligación de contribuir”

Dra. Mireille Roccatti

1er CONGRESO NACIONAL

«LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LA VISIÓN DEL CIUDADANO».

« Los Derechos Humanos y la Obligación de Contribuir».

Dra. Mireille Roccatti

Los Derechos Humanos y la Obligación de Contribuir.

Los derechos humanos son aquellas facultades o atributos que poseen todos los seres humanos sin excepción alguna, por razón de su sola pertenencia al género humano.

Estos derechos se hallan sustentados en valores éticos, cuyos principios se han traducido históricamente, al ser reconocidos por los Estados en normas de Derecho Positivo Nacional e Internacional, constituyéndose en parámetros de justicia y legitimidad política.

Los Derechos Humanos y la Obligación de Contribuir.

- La dignidad humana, la libertad, la democracia y la exaltación de los derechos humanos son ideas y valores cuya conquista cristaliza por fuerza en el establecimiento del **Estado de Derecho.**
- Fue a partir del siglo XIX surge el constitucionalismo clásico y el Estado acepta la inclusión de los derechos del hombre.
- Desde ese momento, el Estado se obliga a respetar indefectiblemente la esfera jurídica del particular, y a ajustar su actividad gubernativa al principio de legalidad.

Los Derechos Humanos y la Obligación de Contribuir.

- Existe una íntima conexión; una estrecha complementariedad y una necesaria interdependencia entre el derecho a la vida y a la salud, con el derecho a la paz, al disfrute de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado; del derecho a la libertad o a la autodeterminación con el desarrollo personal, a ser diferente; a la libre expresión del pensamiento, el acceso a la educación, la comunicación y del patrimonio común de la humanidad; derecho a la información y a la transparencia gubernativa con la obligación de los agentes del gobierno de rendir cuentas , entre otros.

Los Derechos Humanos y la Obligación de Contribuir.

El concepto de derechos humanos se basa en:

- El antiguo derecho natural, conocido como el iusnaturalismo.
- El iusnaturalismo racionalista y contractualismo de los siglos XVII y XVIII (Thomas Hobbes, John Locke, Jean-Jacques Rousseau).
- El principio filosófico dentro de una concepción política más general para la legitimación del poder político.
- La noción jurídica de los Derechos Humanos es posterior a su noción filosófica.
- Declaraciones políticas (antes que jurídicas)

Los Derechos Humanos y la Obligación de Contribuir.

- ***La Carta Magna*** **del Rey Juan Sin Tierra de Inglaterra, de 1215,** contenida en 79 capítulos, concedía garantías de seguridad jurídica, de igualdad, libertad comercial, libertad de la Iglesia, prohibición de incautación de tierras por concepto de deudas si el deudor poseía bienes muebles, entre otros derechos.
- Una de las exigencia más importantes, era **el derecho a que no se aumentaran los impuestos sin la aprobación del Parlamento.**

Los Derechos Humanos y la Obligación de Contribuir.

En 1628, Carlos I de Inglaterra enfrentó grandes dificultades, derivadas de su obcecación de establecer la creación de nuevos impuestos sin el consentimiento del Parlamento para financiar las guerras, primeramente contra España, y después contra Francia, generando una brecha permanente entre ambos Poderes.

Producto de esos enfrentamientos, se promulgó el ***The Bill of Petition*** **o Petición de Derechos** que fue presentada a Carlos I de Inglaterra por el Parlamento, y aceptada por el rey.

Los Derechos Humanos y la Obligación de Contribuir.

Este documento confirmó los derechos y amplía las garantías concedidas en la Carta Magna de 1215. Disponía que ningún hombre libre sería privado de su libertad sin expresar el motivo de su detención, que nadie sería juzgado, sino según las leyes y procedimientos del país **y reiteraba que no se impondrían contribuciones sin el consentimiento del Parlamento.**

- De los principios establecidos, se llega a la concepción de la libertad civil y la limitación al poder monárquico.

Los Derechos Humanos y la Obligación de Contribuir.

- Los últimos años del reinado de Carlos I fueron convulsionados pues al pretender por conducto del ministro de Finanzas Stanford, cobrar un nuevo impuesto para la construcción de barcos conocido como el "Ship Money", estalló la guerra entre el Rey y el Parlamento
- Esta Guerra Civil Inglesa; terminó con la derrota de Carlos, quien fue enjuiciado, condenado y ejecutado por decapitación en 1649, bajo el cargo de alta traición.
- Estos sucesos pueden ser considerados como antecedentes de lo que hoy conocemos como el Derecho de las Finanzas Públicas (Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, y Cuenta Pública), y Transparencia y Derecho a la Información, entre otros.

Los Derechos Humanos y la Obligación de Contribuir.

- **En la Historia mundial, un gran número de las guerras civiles o Revoluciones de los países, tienen como común denominador, como detonante en mayor o menor medida, una presión fiscal sobre la población, entendida ésta como inequidad contributiva y déficit en las finanzas públicas.**

Los Derechos Humanos y la Obligación de Contribuir.

- La revuelta que originó la Carta Magna de 1215;
- El *Bill of Petition* o Petición de Derechos de 1628;
- La Guerra Civil de Inglaterra (1642 a 1651);
- La Independencia de los Estados Unidos 1776 *(Rebelión de Boston o Motín del Té);*
- La Revolución Francesa 1789 *("Que coman pasteles");*
- La Revolución Mexicana 1910-1916 *("Tierra y Libertad");*
- La Revolución Bolchevique 1917 (Revolución de Octubre*: "Paz, pan y tierra");*
- La Revolución de Weimar 1918 (Revolución de Noviembre)
- Entre otras

PROBLEMÁTICA ACTUAL DE MÉXICO

PROBLEMÁTICA ACTUAL DE MÉXICO

- Desde hace años nuestro país se encuentra inmerso en un débil Sistema Hacendario, sin encontrar la posibilidad para financiar la prosperidad demandada. Comparativamente, nuestro modelo hacendario ha dejado de aportar el monto necesario para dar cumplimiento a la calidad de vida aspirada.
- En materia recaudatoria, nuestros socios económicos tienen superiores niveles de recaudación, sin considerar el tamaño de sus economías: Canadá el 32% del PIB; Estados Unidos 24%; **y nosotros el 21% con petróleo y el 10.3% sin él.** De la composición impositiva en impuesto sobre la renta recaudamos 25%, EUA 43%; **de IVA recaudamos 12%** y **el promedio de la OCDE es de 32%.**
- Además, comparativamente con países latinoamericanos, Brasil recauda 34% del PIB, Argentina 31%, Chile 21%, Venezuela 17% y Honduras 18%. Eso, sin considerar una evasión y elusión superior al 40% , hasta llegar a la economía informal al 52% del PIB.

PROBLEMÁTICA ACTUAL DE MÉXICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como marco rector del sistema tributario en México, cuatro principios básicos:

- **Obligatoriedad de contribuir:**

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

- **Facultad recaudatoria de la Federación:**

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

VII. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

PROBLEMÁTICA ACTUAL DE MÉXICO

- **Distribución de competencias:**

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

- **Autonomía de las Entidades Federativas:**

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

PROBLEMÁTICA ACTUAL DE MÉXICO

- El artículo 73 constitucional, ha sido reformado en mas de 50 ocasiones, a través de las cuales ha ido expandiéndose el ámbito competencial del gobierno federal, hasta abarcarlo prácticamente todo. **Esta situación ha minado la capacidad de los gobiernos estatales y generado una subcultura de la desconfianza, en la que el gobierno federal duda de la capacidad de los gobiernos locales, y no parece dispuesto a ceder ni compartir facultades y responsabilidades.**

- Al comenzar la década de los ochenta, el interés por el federalismo mexicano aumentó debido a los procesos concurrentes de descentralización de funciones y la transición continua hacia un sistema democrático.

PROBLEMÁTICA ACTUAL DE MÉXICO

- Tras la crisis del estado interventor, con Miguel de la Madrid, se inició el proceso de modernización administrativa, con una reestructuración gubernamental que implicó cambios constitucionales de importancia en el ámbito del federalismo mexicano, como las reformas al artículo 25 constitucional, que le asignó al Estado Federal funciones de dirección y coordinación en el desarrollo regional, así como la regulación, protección y promoción de todas las actividades económicas que involucrasen el interés público.
- La reforma al artículo 26 constitucional, otorgó a los estados la posibilidad de coparticipar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

PROBLEMÁTICA ACTUAL DE MÉXICO

- En materia fiscal se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980, que sustituyó a las Convenciones Nacionales Fiscales establecidas en 1925, 1933, 1947, y la primera Ley de Coordinación Fiscal de 1953.
- Este sistema instituyó un mecanismo de ingresos compartidos por la Federación, los estados y los municipios, y estableció responsabilidades concurrentes en la administración, organización y ejecución de programas.
- Por lo que respecta a la esfera de la planeación y programación, en este periodo también se fortalecieron los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal(COPLADEMUNS) **implantándose como las únicas instancias de coordinación de acciones entre la federación, los estados y los municipios.**

PROBLEMÁTICA ACTUAL DE MÉXICO

- El artículo 73 constitucional, ha sido reformado en mas de 50 ocasiones, a través de las cuales ha ido expandiéndose el ámbito competencial del gobierno federal, hasta abarcarlo prácticamente todo. **Esta situación ha minado la capacidad de los gobiernos estatales y generado una subcultura de la desconfianza, en la que el gobierno federal duda de la capacidad de los gobiernos locales, y no parece dispuesto a ceder ni compartir facultades y responsabilidades.**

- Al comenzar la década de los ochenta, el interés por el federalismo mexicano aumentó debido a los procesos concurrentes de descentralización de funciones y la transición continua hacia un sistema democrático.

PROBLEMÁTICA ACTUAL DE MÉXICO

- Tras la crisis del estado interventor, con Miguel de la Madrid, se inició el proceso de modernización administrativa, con una reestructuración gubernamental que implicó cambios constitucionales de importancia en el ámbito del federalismo mexicano, como las reformas al artículo 25 constitucional, que le asignó al Estado Federal funciones de dirección y coordinación en el desarrollo regional, así como la regulación, protección y promoción de todas las actividades económicas que involucrasen el interés público.
- La reforma al artículo 26 constitucional, otorgó a los estados la posibilidad de coparticipar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo.

PROBLEMÁTICA ACTUAL DE MÉXICO

- En materia fiscal se creó el **Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en 1980**, que sustituyó a las Convenciones Nacionales Fiscales establecidas en 1925, 1933, 1947, y la primera Ley de Coordinación Fiscal de 1953.
- Este sistema instituyó un mecanismo de ingresos compartidos por la Federación, los estados y los municipios, y estableció responsabilidades concurrentes en la administración, organización y ejecución de programas.
- Por lo que respecta a la esfera de la planeación y programación, en este periodo también se fortalecieron los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal(COPLADEMUNS) **implantándose como las únicas instancias de coordinación de acciones entre la federación, los estados y los municipios.**

PROBLEMÁTICA ACTUAL DE MÉXICO

- En 1982, Miguel de la Madrid identificó a la descentralización como un componente clave en la agenda del gobierno federal. El presidente señaló en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 que la descentralización sería uno de los principales objetivos de su gobierno. En este documento se consignaron tres estrategias para fomentar los procesos de descentralización:

  ***i)* Fortalecimiento del federalismo**,

  ***ii)* Fomento del desarrollo regional, y**

  ***iii)* Intensificación del ámbito municipal.**
- La reforma del artículo 115 constitucional de 1983 fue considerada la piedra angular del proceso de descentralización de este periodo, y se convirtió en el instrumento para otorgar más autonomía al quehacer municipal.

PROBLEMÁTICA ACTUAL DE MÉXICO

- Ya fue el Presidente Zedillo, quien implementó una nueva política de descentralización que denominó *"Nuevo Federalismo"*, mediante la cual realizaría la transferencia de funciones y recursos a los gobiernos locales. Cabe señalar que con ***el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000,*** Ernesto Zedillo sentó las bases de una profunda redistribución de competencias, responsabilidades y recursos. Se avanzó significativamente en diversos rubros entre los que destacan: la descentralización de los servicios de salud, de la política agropecuaria, de la gestión ambiental, del manejo del agua, en la operación y mantenimiento de carreteras y en el fomento al turismo.

PROPUESTAS:

El federalismo debe ahondar en la democracia y contribuir a hacerla más eficaz. Esto hará que el Poder sea más horizontal y más cercano a quienes debe servir.

PROPUESTAS

- **El nuevo federalismo debe comprender tres aspectos centrales:**
- **A) El federalismo Político,**
- **B) El federalismo Hacendario y**
- **C) Un nuevo sistema de distribución de competencias.**
- **A).- En cuanto al federalismo político:**
- Si bien al suscribir el pacto federal, los estados asumieron limitaciones, también establecieron la base constitucional que los hace gobierno, por lo que ejercen sus propios poderes en lo legislativo, lo administrativo y lo judicial. Esto es, se reservaron el derecho a gobernarse.
- Es a los estados libres y soberanos a quienes corresponde determinar todo lo relacionado con su régimen interior según la realidad, la cultura y las convicciones políticas de cada uno.
- Debe pasarse de un sistema rígido, que establece limitantes, a uno flexible, que permita decidir localmente con toda libertad.

PROPUESTAS

B).- Federalismo Hacendario

- **Para que las autoridades locales cuenten con los recursos que les permitan cumplir sus obligaciones, se requieren reformas que permitan, al mismo tiempo, asumir nuevas facultades tributarias y mejorar los mecanismos de distribución de los recursos fiscales disponibles.**
- ***I)*** Facultades impositivas y recursos federales. Los congresos locales deben contar con la facultad de imponer, de manera privativa o concurrente con la Federación, las contribuciones necesarias para cubrir su presupuesto y los de sus municipios.

PROPUESTAS

- ***II)*** Es conveniente consignar constitucionalmente la potestad de las entidades federativas de administrar libremente su hacienda, la cual estará formada de participaciones y aportaciones federales, así como de los ingresos autorizados por sus Legislaturas; es decir, que puedan planear, recaudar y controlar sus recursos fiscales.
- ***III)*** Se pretende que sean las Legislaturas locales las que determinen el destino de las aportaciones que la Federación transfiere a Municipios y Estados, y que éstos participen del rendimiento de todas las contribuciones federales, no sólo de las especiales, como ahora sucede; por supuesto con nuevas fórmulas de distribución.
- ***IV)*** El establecimiento de nuevos y eficientes sistemas de supervisión, fiscalización y verificación, así como mejores procesos de auditoría gubernamental y determinación efectiva de responsabilidades, como equilibrio a la ampliación al acceso presupuestal estatal.

PROPUESTAS

- Principios y criterios del reparto fiscal

- **Se sugiere consignar en la Constitución principios y criterios que rijan el reparto fiscal.**

❖ Como principios de dicha distribución, se retoman dos que expresan la idea de justicia y que ya consigna el texto constitucional, aunque con otro propósito: **equidad y proporcionalidad.**

➢ ***La equidad*** aplicada a la distribución de los recursos fiscales, significa, además, no excluir a nadie de tal asignación;

➢ ***La proporcionalidad*** implica que quien necesita más, tenga un apoyo adicional.

❖ Como criterios se plantean cuatro:

➢ ***El de población,*** por ser un indicador objetivo del número de habitantes a los que se busca atender;

➢ ***El de desarrollo económico,*** por medir la riqueza que éstos generan;

➢ ***El de marginación social,*** que refleja el nivel de pobreza de cada entidad, y

➢ ***El de eficacia recaudatoria,*** que toma en cuenta y premia el esfuerzo de la autoridad local por mejorar la tributación.

Los Derechos Humanos y la Obligación de Contribuir.

c).- El nuevo sistema de distribución competencial

❖ **Es necesario rediseñar el sistema competencial entre los ámbitos de gobierno, dándole mayor flexibilidad a la regla genérica de distribución de competencias, para alejar tanto el riesgo de un centralismo asfixiante, como de un localismo disolvente.**

❖ Esto implica, por una parte, retomar el espíritu del federalismo originario de 1824, y por la otra, aprovechar la intuición de Otero.

❖ Según tal enfoque, el gobierno federal debe tener facultades limitadas y expresas en la Constitución, lo que permite distinguir su esfera de competencia respecto de los otros ámbitos y evita la *recíproca invasión* a que había conducido el primigenio federalismo.

PROPUESTAS

Facultades exclusivas:

- Se propone mantener algunas facultades exclusivas de cada ámbito de gobierno, de acuerdo con la naturaleza de la función y con la vocación de cada uno de ellos.
- En relación con las facultades expresamente asignadas a la Federación, se abriría la posibilidad de que ésta las delegue, a estados y municipios, atendiendo a conveniencias específicas y conforme a los términos que decida el Congreso de la Unión. Y respecto a todas las demás facultades que no se consignen explícitamente en la Constitución, reservarlas a los estados por la vía residual

- **CONCLUSIONES.**

PRIMERA.- Los Derechos Humanos, al ser inherentes a la naturaleza humana, abarcan desde los de carácter personal, pasando por los económicos, sociales, políticos y culturales, comprendiendo un abanico que va desde la libertad personal hasta el derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, a una vida digna, etc.

SEGUNDA.-Esto significa que el Derecho a la Información, a la Transparencia Gubernativa, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión, constituyen un Derecho Humano fundamental.

TERCERA.- Los Derechos Humanos constituyen un parámetro de legitimidad de los pueblos y naciones en un Estado Democrático de Derecho.

CONCLUSIONES

- **CUARTA.-** La Historia nos demuestra que los más importantes movimientos revolucionarios han estado marcados, en mayor o menor medida, por inequidad contributiva, déficit de las finanzas públicas e intolerancia del gobernante.

- **QUINTA.-** El actual sistema contributivo y fiscal en México, es sumamente rígido por cuanto a la participación de las Entidades Federativas en la distribución de los ingresos, e insuficiente para dar cumplimiento a la calidad de vida a la que aspiramos todos los mexicanos.

- **SEXTA.-** Es incuestionable que, mas que aumentar las tazas de los impuestos y contribuciones a la población en México, lo que se necesita urgentemente es ampliar la base de contribuyentes. Nuestro País está muy por debajo de sus socios comerciales en cuanto a niveles de recaudación, y muy lejos de lo que por concepto de ingresos tributarios perciben varios países latinoamericanos con economías menores a la nuestra.

CONCLUSIONES

- **SÉPTIMA.-** Proponemos el establecimiento de un *"Nuevo Federalismo"* que abarque tres aspectos centrales: El Federalismo Político, el Hacendario, y el de Distribución de Competencias.

- **OCTAVA.-** Es necesario rediseñar el sistema competencial entre los ámbitos de gobierno, dándole mayor flexibilidad a la regla genérica de distribución de competencias, para alejar tanto el riesgo de un centralismo asfixiante, como de un localismo disolvente.

- **NOVENA.-** Lo anterior, sin que implique relajamiento de los mecanismos de supervisión, auditoría y verificación del cumplimiento del gasto público, y determinación efectiva de responsabilidades, como equilibrio a la ampliación al acceso presupuestal estatal.

“Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales y su importancia en las Finanzas Públicas”

Mtra. Silvia Pabello Díaz

SFP
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

INDAABIN
INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN Y AVALÚOS DE BIENES NACIONALES

C.P. SILVIA PABELLO DÍAZ
ASESORA PERSONAL DE LA PRESIDENTE DEL INDAABIN
Xalapa, Veracruz 2016

ESTRUCTURA DEL INSTITUTO

- PRESIDENCIA
- COORDINACIÓN DE ASESORES
- COORDINACIÓN DE DESARROLLO INSTITUCIONAL
- UNIDAD JURÍDICA
- DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA Y GESTIÓN INMOBILIARIA
- DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL
- DIRECCIÓN GENERAL DE AVALÚOS Y OBRAS
- DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

EVOLUCIÓN HISTÓRICA (VIDEO)

SIGLOS DE PATRIMONIO

- El Instituto se encuentra desarrollando la publicación **"Siglos de Patrimonio"**.
- Su objetivo es **presentar parte de la historia**, funciones y alcances de la administración **de bienes inmuebles en México**, exaltando su valor patrimonial, turístico y artístico.
- Comprende la **recopilación histórica** e iconográfica de materiales gráficos **de 50 inmuebles y 350 imágenes**, que muestren la importancia histórica y cultural de cada uno de los inmuebles Federales.
- Incluye una **reseña general sobre el uso de los mismos** desde su apertura, hasta nuestros días, como parte integral de los cambios a lo largo de la historia y su contribución en la construcción del México moderno

EL COMITÉ DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL Y PARAESTATAL

El Comité del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal de acuerdo al Artículo 27 de la Ley General de Bienes Nacionales, se constituye como el mecanismo operador del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal, se encuentra integrado por las **6 Dependencias Administradoras** de inmuebles, **la SHCP,** las **5 entidades paraestatales** con mayor número de inmuebles, y la Secretaría de Relaciones Exteriores como invitada permanente. Órgano colegiado que **sesiona 4 veces al año y es presidido por el INDAABIN**.

INDAABIN
SFP
SCT
CORREOS DE MÉXICO
SEMARNAT
SEGOB
Telecomm.
SEDATU
SHCP
ISSSTE
IMSS
CULTURA
SRE
DICONSA

6

EL COMITÉ DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL Y PARAESTATAL

- En apoyo a las acciones que desarrolla el Comité, se establecieron **tres subcomités permanentes** especializados. Participan adicional a las dependencias administradoras, dependencias destinatarias, como **SEDENA, SEMAR, SENER, S. ECONOMÍA, SECTUR, SAGARPA, SEDESOL, S. SALUD, STPS, PGR** y las Empresas Productivas del Estado (**PEMEX y CFE**), **sesionan trimestralmente**.

Subcomité

- **De Normatividad**. Se analiza el marco jurídico para la expedición de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas relacionadas con el Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal.
- **Del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal**. Se proponen entre otros, Criterios comunes y mecanismos de coordinación de acciones para resolver las problemáticas inmobiliarias planteadas para lograr el óptimo aprovechamiento y administración eficaz del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal.
- **Del Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal**. Se realizan acciones que permitan coadyuvar a la integración y actualización del Registro, Inventario y Catastro del Patrimonio Inmobiliario Federal, así como del Centro Documental.

SFP INDAABIN

7

EL COMITÉ DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL Y PARAESTATAL

Principales acciones del Comité

- En el Comité **se analizan y discuten temas inmobiliarios de interés** para las dependencias y entidades para lograr los fines del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal.
- Se aprueban y **adoptan criterios comunes a las problemáticas inmobiliarias planteadas** para lograr el óptimo aprovechamiento del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal.
- Se adoptan **medidas para la solución de problemáticas inmobiliarias** específicas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Paraestatal mediante la instrumentación de acciones conjuntas.
- Se promueve la adopción del **Programa de Control y Aprovechamiento Inmobiliario Federal**.

Hoy en día se establecen acciones conjuntas con gobiernos de Estados y Municipios en atención a la **línea de acción 3.4.6** "Coordinar el mejor uso de los inmuebles nacionales con los poderes públicos, órdenes de gobierno y organismos constitucionales autónomos" **de la estrategia 3.4** "promover una administración moderna y transparente del patrimonio inmobiliario federal" **del Objetivo 3** "Optimizar el uso de los recursos en la Administración Pública Federal" del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. **Por lo que en el 2015 se incorporaron a los trabajos los Poderes Judicial y Legislativo Federal.**

SFP | INDAABIN

8

NUMERO DE INMUEBLES BAJO SU ADMINISTRACION

INMUEBLES EN EL INVENTARIO DEL PATRIMONIO FEDERAL	
INMUEBLES SECTOR PÚBLICO	38,062
INMUEBLES DE USO RELIGIOSO	66,981
TOTAL DE INMUEBLES	105,043

SFP | INDAABIN

9

CONCILIACION DE CUENTA PUBLICA 2013-2015

Las instituciones públicas presentaron por primera vez la relación de inmuebles en la Cuenta Pública 2013, por lo que el INDAABIN realizó trabajos de conciliación con las instituciones públicas, sobre los inmuebles en el Inventario del Patrimonio Inmobiliario Federal.

	INMUEBLES EN INVENTARIO	INMUEBLES EN CUENTA PÚBLICA	DIFERENCIA
CONCILIACIÓN CUENTA PÚBLICA 2013	103,679	229,845	126,166
CONCILIACIÓN CUENTA PÚBLICA 2014	103,281	123,663	20,382

La diferencia que presentaba la Cuenta Pública contra el Inventario del Patrimonio Inmobiliario Federal y Paraestatal en 2013 era del **54.10%**, para 2014, se logra conciliar una parte importante, donde la diferencia se reduce al **16.48%**.

SFP INDAABIN

10

SFP
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

INDAABIN
INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN Y AVALÚOS DE BIENES NACIONALES

PUERTO FRONTERIZO

ESTRUCTURA GENERAL EN LA ADMINISTRACIÓN DE LOS PALACIOS FEDERALES Y LOS PUERTOS FRONTERIZOS.

INSTALACIÓN FEDERAL COMPARTIDA

PALACIO FEDERAL

¿QUE ES UN INMUEBLE FEDERAL COMPARTIDO?

Son inmuebles ocupados por dos o más dependencias o entidades públicas de cualquier orden de gobierno para realizar sus funciones y que son administrados por el INDAABIN.

Clasificación:

A este efecto, el INDAABIN ha dispuesto una clasificación que nos permite diseñar y ejecutar acciones en función de su naturaleza y que son:

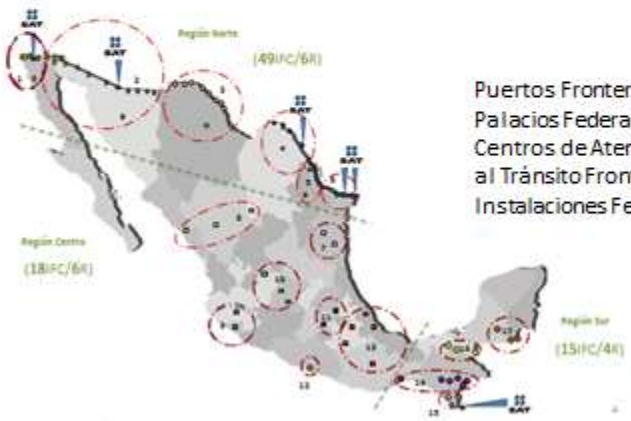
- ✓ PALACIO FEDERAL
- ✓ INSTALACIÓN FEDERAL COMPARTIDA
- ✓ CENTRO DE ATENCIÓN INTEGRAL AL TRÁNSITO FRONTERIZO (Frontera Sur)
- ✓ PUERTO FRONTERIZO

SFP INDAABIN 12

¿QUE ADMINISTRAMOS?

87 Inmuebles Federales Compartidos

ubicados en: **22** Estados **85** Municipios



Puertos Fronterizos	55
Palacios Federales	23
Centros de Atención Integral al Tránsito Fronterizo	3
Instalaciones Federales Compartidas	6

Que representan más de **8 millones de metros cuadrados** de superficie total.

SFP INDAABIN 13

PRINCIPALES OCUPANTES EN LOS INMUEBLES FEDERALES COMPARTIDOS

Contamos con más de **510 ocupaciones**, principalmente de Dependencias de orden Federal.

Entre nuestros ocupantes, se encuentra con mayor asignación de espacios y superficie, **el SAT, con el 77% de ocupación en área privativa y 48% del total de los Programas Operativos Anuales.**

SHCP · SAT · SAGARPA · PROFEPA · SCT · SALUD · Banjercito Un Banco para todos · SRE · INM

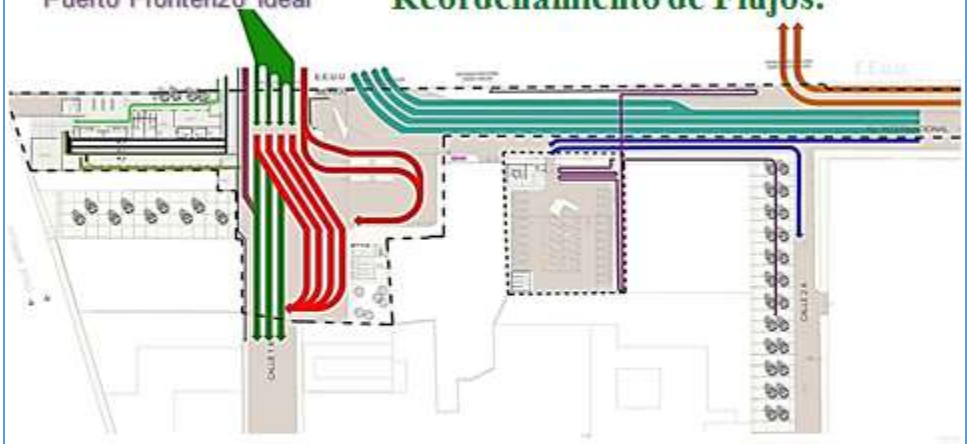
Gobiernos Estatales y Municipales

15

EJEMPLO DE PROYECTOS EN INMUEBLES FEDERALES COMPARTIDOS

Puerto Fronterizo Ideal

Reordenamiento de Flujos.



16

ADMINISTRACIÓN DE INMUEBLES FEDERALES

Dentro de los objetivos institucionales se encuentra el otorgar el **mejor uso y aprovechamiento de los inmuebles Propiedad Federal**.

Esto se realiza a través de las siguientes figuras jurídicas:

Para Entidades Publicas

- *Acuerdos de Destino*
- *Donaciones*

Para Entidades Particulares

- *Arrendamientos*
- *Concesiones*
- *Enajenaciones*
- *Comodatos*

17

INMUEBLES FEDERALES PARA DESTINO/DONACIÓN

NOMBRE DEL INMUEBLE	DIRECCIÓN	ESTADO	MUNICIPIO	TIPO	SUPERFICIE TERRENO	SUPERFICIE DE CONSTRUCCIÓN
MEZCALAPA	AV. CUAUHTÉMOC S/N RANCHO EL MAL PASO	CHIAPAS	MEZCALAPA (antes TECPATAN)	TERRENO	11,674.00	1,197.00
AGUA DULCE	FRACCIÓN DE PREDIO FRACCIONAMIENTO MISMALOYA	JALISCO	TOMATLÁN	TERRENO	510 Has	-
CENTRO AGUÍCOLA MADERA	PRESA INDEPENDENCIA S/N, COL. NUEVO MADERA	CHIHUAHUA	MADERA	CENTRO AGUICOLA	64,178.04	2,551.27
"DON FELIX", LOTE 10	JURISDICCIÓN DE POCYAXUM, SECCIÓN MUNICIPAL DE TIXMUCUY	CAMPECHE	CAMPECHE	TERRENO	195-55 Has	-
"DON FELIX", LOTE 9	JURISDICCIÓN DE POCYAXUM, SECCIÓN MUNICIPAL DE TIXMUCUY	CAMPECHE	CAMPECHE	TERRENO	195-55 Has	-
"DON FELIX", LOTE 8	JURISDICCIÓN DE POCYAXUM, SECCIÓN MUNICIPAL DE TIXMUCUY	CAMPECHE	CAMPECHE	TERRENO	195-55 Has	-
POYACXUM, LOTE 5	JURISDICCIÓN PREDIO RÚSTICO SAN FERNANDO	CAMPECHE	CAMPECHE	TERRENO	154-26 Has	-
POYACXUM, LOTE 4	JURISDICCIÓN PREDIO RÚSTICO SAN FERNANDO	CAMPECHE	CAMPECHE	TERRENO	154-26 Has	-
POYACXUM, LOTE 3	JURISDICCIÓN PREDIO RÚSTICO SAN FERNANDO	CAMPECHE	CAMPECHE	TERRENO	154-26 Has	-
"OZUC-TUC" LOTE-III	PREDIO RUSTICO CARRETERA SAN FRANCISCO	CAMPECHE	HOPELCHEN	TERRENO	299-64 Has	-
"OZUC-TUC" LOTE-II	PREDIO RUSTICO CARRETERA SAN FRANCISCO	CAMPECHE	HOPELCHEN	TERRENO	299-64 Has	-
"OZUC-TUC" LOTE-I	PREDIO RUSTICO CARRETERA SAN FRANCISCO	CAMPECHE	HOPELCHEN	TERRENO	299-64 Has	-

18

INMUEBLES FEDERALES PARA ARRENDAMIENTO/CONCESIÓN

NOMBRE DEL INMUEBLE	DIRECCIÓN	ESTADO	MUNICIPIO	TIPO	SUPERFICIE TERRENO	SUPERFICIE DE CONSTRUCCIÓN
CAFÉ TOKIO	AV. GUERRERO No. 1405, COL. FERROCARRILERA No. 2, SECTOR CENTRO,	TAMAULIPAS	NUEVO LAREDO	LOCAL COMERCIAL	206.60	256.76
SAN PEDRO	AV. SAN PEDRO No. 801, COL. FUENTES DEL VALLE DE SAN PEDRO GARZA GARCÍA	NUEVO LEÓN	MONTERREY	LOCAL COMERCIAL	407.00	605.00
"OFICINAS GENERALES DE LA SEDATU"	CALLE VENUSTIANO CARRANZA No. 206 (ANTES CARRILLO No. 20 O 36) COL. CENTRO, C.P. 20000	AGUASCALIENTES	AGUASCALIENTES	EDIFICIO	790.00	762.00
CADER AGUA NUEVA	BOULEVARD VITO ALESSIO ROBLES No. 2585, ANTIGUA CARRETERA SALTILLO, COAHUILA	COAHUILA	SALTILLO	MIXTO	4,522.54	1,060.00
JESUS MARÍA	CALLE JESÚS MARÍA NO. 42, 44Y 46, COLONIA CENTRO, C.P. 6060	CIUDAD DE MEXICO	CUAUHTEMOC	MIXTO	752.00	650.00
TEPITO	CALLE COSTA RICA No. 92 COL. MORELOS.	CIUDAD DE MEXICO	CUAUHTÉMOC	BODEGA	461.50	461.50

INMUEBLES FEDERALES PARA COMODATO

NOMBRE DEL INMUEBLE	DIRECCIÓN	ESTADO	MUNICIPIO	TIPO	SUPERFICIE TERRENO	SUPERFICIE DE CONSTRUCCIÓN
CAMPAMENTO SALINAS	CARRETERA SAN LUIS POTOSÍ-ZACATECAS KM. 99+972	SAN LUIS POTOSÍ	SALINAS	MIXTO	975.22	222.40
CENTER PLAZA	AV. HANK GONZÁLEZ No. 50, LOCAL D3 DE LA MZ. 16, CENTRO COMERCIAL CENTER PLAZAS	ESTADO DE MÉXICO	ECATEPEC	LOCAL COMERCIAL	856.44	856.44
EX ESCUELA NORMAL RURAL	EX ESCUELA NORMAL RURAL "ENRIQUE RODRÍGUEZ CANO" C.P. 91270	VERACRUZ	PEROTE	MIXTO	132,772.12	12,150.00
EX-AEROPUERTO	CARRETERA FEDERAL CATAZAJÁ-RANCHO NUEVO KM 24.5, PALENQUE, CHIAPAS, C.P. 29960	CHIAPAS	PALENQUE	EX-AEROPUERTO	2,450,000.00	2,700.00
VENUSTIANO CARRANZA	VENUSTIANO CARRANZA No. 197, COL. SECTOR HIDALGO, ZONA CENTRO, C.P. 44100	JALISCO	GUADALAJARA	MIXTO	178.00	178.00
TONALA	CALLE CUAUHTEMOC No 97, TONALA	JALISCO	TONALÁ	MIXTO	230.67	150.00

INMUEBLES FEDERALES PARA VENTA

NOMBRE DEL INMUEBLE	DIRECCIÓN	ESTADO	MUNICIPIO	TIPO	SUPERFICIE TERRENO	SUPERFICIE DE CONSTRUCCIÓN
COMITÁN	PROLONGACIÓN SEGUNDO SUR PONIENTE S/N COL. BARRIO DEL ROSARIO	CHIAPAS	COMITÁN	TERRENO	16,481.84	-
TEQUISQUIAPAN	RANCHO DE SAN NICOLÁS, SOBRE LA CARRETERA DE SAN JUAN	QUERÉTARO	TEQUISQUIAPAN	TERRENO	42,818.00	-
CERRO DE OTATES	CALLE CERRO OTATES No. 6830, LOTE 80 MANZANA 8, LOMAS UNDO	SINALOA	CULIACAN	MIXTO	96.90	76.38
CASA CANCÚN	LOTE 2, MANZANA 8, SUPERMANZANA 07	QUINTANA ROO	BENITO JUÁREZ (CANCÚN)	MIXTO	249.74	142.20
LOTE 255 TEPEJI	LOTE 255 MANZANA XXXVI, AUTOPISTA MÉXICO-QUERÉTARO KM 61	HIDALGO	TEPEJI DEL RÍO DE OCAMPO	TERRENO	24,926.00	-
LOTE 256 TEPEJI	LOTE 256 MANZANA XXXVI, AUTOPISTA MÉXICO-QUERÉTARO KM 61	HIDALGO	TEPEJI DEL RÍO DE OCAMPO	TERRENO	27,254.98	-
LOTE 249 TEPEJI	LOTE 249 MANZANA XXXV, AUTOPISTA MÉXICO-QUERÉTARO KM 61	HIDALGO	TEPEJI DEL RÍO DE OCAMPO	TERRENO	20,539.31	-
LOTE 248 TEPEJI	LOTE 248 MANZANA XXXV, AUTOPISTA MÉXICO-QUERÉTARO KM 61	HIDALGO	TEPEJI DEL RÍO DE OCAMPO	TERRENO	20,525.04	-
LOTE 247 TEPEJI	LOTE 247 MANZANA XXXV, AUTOPISTA MÉXICO-QUERÉTARO KM 61	HIDALGO	TEPEJI DEL RÍO DE OCAMPO	TERRENO	20,525.04	-
LOTE 250 TEPEJI	LOTE 250 MANZANA XXXV, AUTOPISTA MÉXICO-QUERÉTARO KM 61	HIDALGO	TEPEJI DEL RÍO DE OCAMPO	TERRENO	20,142.54	-
CUC CALIENTE II	KM. 813 CARRETERA PANAMERICANA AL NORTE DE LA POBLACIÓN DE CIUC CALIENTE	ZACATECAS	CUCCALIENTE	TERRENO	7,685.00	-
CUC CALIENTE I	KM. 813 CARRETERA PANAMERICANA AL NORTE DE LA POBLACIÓN DE CIUC CALIENTE	ZACATECAS	CUCCALIENTE	TERRENO	27,610.00	-
BODEGAS DE IMECAFE	BODEGAS DE INMUEBLE, UBICADO A LA ALTURA DEL KM. 8.5 OTEPEC - HUAUTLA	OAXACA	IXTEPEC	BODEGAS	14,709.00	3,676.00
"CAMPAMENTO CALVILLO"	CARRETERA FEDERAL AGUASCALIENTES - LAGOS, ZONA 1, MANZANA 130, LOTE 1, NÚMERO 32	AGUASCALIENTES	CALVILLO	MIXTO	272.82	47.43
SANTA LUCÍA	CALLE 103 "C" No. 18, BARRIO SANTA LUCÍA, MPIO. DE CAMPECHE	CAMPECHE	CAMPECHE	TERRENO	922.27	-
SAN ÁNDRES TUXTLA	LOTE 3 DE LA MZ. 4, COL. AGRÍCOLA MALTATA	VERACRUZ	SAN ÁNDRES TUXTLA	TERRENO	1,170.00	-
EL LLANO	KM 100 CARRETERA MÉXICO ACAPULCO AUTLAVACA	MORELOS	XOCHITEPEC	MIXTO	12,448.45	450.00
AGUA BENDITA	1 FRACCIÓN DE TERRENO, BARRIO DE SAN MIGUEL, EN CAMINO A AGUA BENDITA	ESTADO DE MÉXICO	HUIXQUILUCAN	TERRENO	1,227.87	-
BARRIO SAN MIGUEL	2 FRACCIÓN DE TERRENO, BARRIO DE SAN MIGUEL	ESTADO DE MÉXICO	HUIXQUILUCAN	TERRENO	2,432.29	-

21

INMUEBLES FEDERALES PUESTOS A DISPOSICIÓN

Es el trámite por medio del cuál los responsables inmobiliarios de las Instituciones destinatarias que no requieran usar total o parcialmente un inmueble federal destinado a su servicio, lo dejen de utilizar o necesitar o le den un uso distinto al autorizado, estos deberán ponerlo a disposición del INDAABIN, con objeto de buscar el mejor aprovechamiento.

165 Inmuebles Puestos a Disposición del INDAABIN

22

¿QUÉ Y CÓMO VALUAMOS?

¿QUÉ Y CÓMO VALUAMOS?

- Además de las acciones y atribuciones expuestas, al INDAABIN la LGBN, le confiere **atribuciones en materia de Avalúos y Justipreciaciones de renta para emitir dictámenes valuatorios, entre otros para:**

✓ Expropiaciones de bienes de propiedad particular, ejidal o comunal.

✓ Adquisición o enajenación de inmuebles en las que sea parte alguna dependencia de la Administración Pública Federal.

✓ Concesiones de bienes inmuebles del dominio público de la Federación.

✓ Enajenación de terrenos nacionales para propósitos no agropecuarios.

✓ Ocupaciones temporales y servidumbre de paso para la explotación y beneficio de minerales.

✓ Monto de la renta mensual máxima a pagar por las dependencias y entidades como arrendatarias o en su caso a cobrar en su carácter de arrendadoras.

✓ El valor de los inmuebles o el monto de la renta cuando los pretendan adquirir o tomar en arrendamiento los gobiernos de los estados, del distrito Federal y de los municipios con cargo a recursos federales, con excepción de las participaciones en impuestos federales.

24

¿QUÉ Y CÓMO VALUAMOS?

- Además presta sus diversos servicios valuatorios a las entidades del gobierno Federal, gobiernos estatales y municipales y otros organismos y en ocasiones para particulares que así lo requieran para:

✓ **Establecer valores de referencia para la aportación de terrenos ejidales** de uso común en la constitución de sociedades mercantiles o civiles y para la enajenación a personas ajenas al núcleo de población de parcelas ejidales, que hubieran adoptado el dominio pleno.

✓ Emitir dictámenes **para las operaciones de adquisición y enajenación de inmuebles de las Entidades Paraestatales**, las que también pueden acudir para estos efectos, a las instituciones de crédito o a los especialistas en materia de valuación con cédula profesional expedida por autoridad competente.

✓ Emitir **dictámenes para los efectos de ocupaciones temporales** y constitución de servidumbres.

25

CONFERENCIA ANUAL TWN 2015

INDAABIN
INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN Y AVALÚOS DE BIENES NACIONALES

TWN
The Workplace Network

TWN MÉXICO 2015

Conferencia Anual 2015, The Workplace Network (TWN), Ciudad de México. 20 al 24 de septiembre, 2015.

SFP

26

CONFERENCIA ANUAL TWN 2015

Participantes:

- Noruega,
- Sudáfrica,
- Estonia,
- Finlandia,
- Estados Unidos,
- Reino Unido,
- Irlanda,
- Brasil,
- Canadá,
- Holanda,
- Colombia,
- Japón,
- Ecuador,
- Corea del Sur,
- Así como, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo

- La Conferencia Anual TWN 2015 se lleva a cabo **por primera vez en México**.
- Se confirmó la organización de la **Conferencia W4 en México** para el año 2016.
- Se logró una mayor **vinculación con organismos internacionales** como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y otros organismos.
- Se consolidó la **presencia del INDAABIN en temas de gran relevancia en el país**, como la reciente Reforma Energética, la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, el aprovechamiento de los inmuebles de valor histórico, y la agenda binacional en las fronteras, particularmente con los Estados Unidos.
- **También se concluye que es necesario que cada organización perteneciente a la TWN desarrollen de manera creativa e inteligente su propio modelo inmobiliario** con la implementación de las **mejores prácticas** para lograr el máximo aprovechamiento del patrimonio inmobiliario en beneficio tanto del sector público como del servicio público.

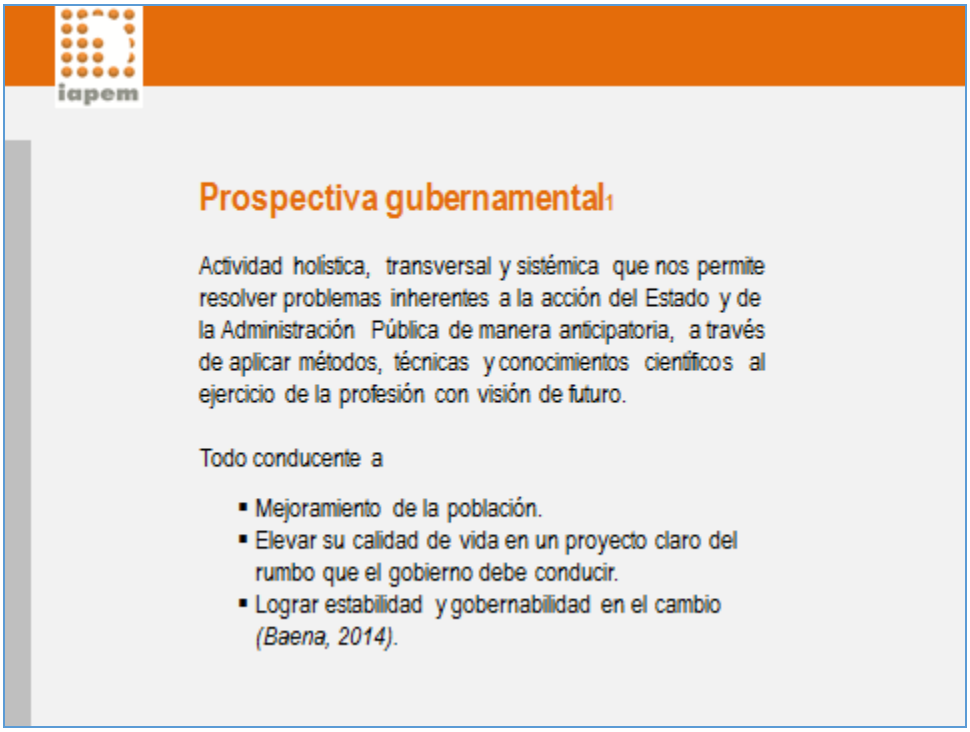
SFP INDAABIN

27

“Finanzas Públicas y la Administración Pública”

Mtro. Mauricio Valdez Rodríguez

iapem
Prospectiva
Gubernamental
Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de México
JALAPA, VERACRUZ. 22 DE ABRIL DE 2016


iapem
Prospectiva gubernamental[1]
Actividad holistica, transversal y sistémica que nos permite resolver problemas inherentes a la acción del Estado y de la Administración Pública de manera anticipatoria, a través de aplicar métodos, técnicas y conocimientos científicos al ejercicio de la profesión con visión de futuro.
Todo conducente a
Mejoramiento de la población.
Elevar su calidad de vida en un proyecto claro del rumbo que el gobierno debe conducir.
Lograr estabilidad y gobernabilidad en el cambio
(Baena, 2014).

- La **Prospectiva**, como disciplina, empezó a desarrollarse a mediados del siglo pasado.
- Solo hasta los años recientes se han impulsado herramientas aplicables a cualquier área del quehacer humano.
- Busca traer el futuro al presente mediante acercamientos sucesivos.
- La complejidad y retos de los asuntos públicos requieren una visión distinta en la forma de planear y abordar el futuro.
- **Planeación Estratégica Prospectiva.** Diseña y ayuda a construir el mejor futuro factible, con visión de largo plazo y sin las limitaciones de los periodos de gobierno.

- Crisis cada vez más recurrentes.
- Complejidad de un mundo internacionalizado.
- Integración globalizada con orígenes multifactoriales.
- Tendencia a un esquema de hiper especialización y flexibilidad.
- Búsqueda de innovación constante en el ejercicio público y privado.

Obligan a un esquema distinto de planear el futuro.

- **Dan cabida a enfoques prospectivistas, que respondan a megatendencias y solucionen problemas con comportamientos coyunturales y sustratos estructurales.**

Las aportaciones en la gestión pública durante las últimas dos décadas, se concentran en cuatro aspectos:

- **Sustentabilidad.**
- **Integralidad o interdependencia** de los asuntos públicos.
- **Corresponsabilidad del gobierno y todos los actores sociales.** En beneficios y consecuencias de las decisiones tomadas.
- **Gobernabilidad y gobernanza.** Mantener en cada decisión, la capacidad del Estado de ser rector de los asuntos públicos, pero con amplios canales para la participación social.

Para atenderlos, requerimos desarrollar ejercicios fundamentados de Planeación Prospectiva que permitan diseñar una visión muy clara del futuro, en un modelo de planeación abierta y creativa que anticipe el impacto de los cambios sociales *(Medina, 2006).*

Visión de la Sociedad Mundial 2050

- ✓ Sustentabilidad y Sostenibilidad
- ✓ Cooperación y Solidaridad
- ✓ Justicia económica
- ✓ Cultura de paz y justicia social
- ✓ Soberania
- ✓ Seguridad
- ✓ Valores
- ✓ Democracia
- ✓ Derechos humanos
- ✓ Cambio en concepto de poder
- ✓ Movimientos Migratorios

Una visión prospectiva de la Administración Pública para la Sociedad Mundial al 2050, Montero, 2014

Algunos elementos a observar en el estudio de Prospectiva Municipal

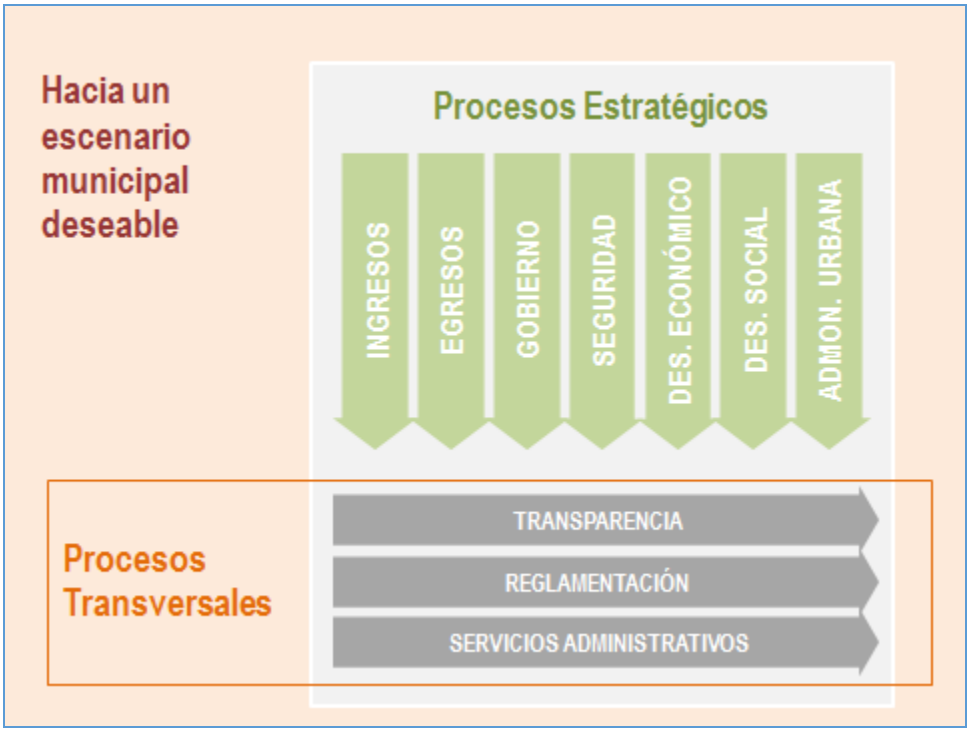
✓ **Generar políticas de gobierno que respondan a la dinámica demográfica** para incorporar y mantener en la vida productiva a todos los estratos de población.

✓ **Desarrollo Urbano y Rural Sustentable.**

✓ **Contribuir al desarrollo y aseguramiento del capital intelectual,** del conocimiento, de las habilidades y potencialidades de los habitantes del municipio.

✓ **Fortalecer la integración social** como elemento vital para mantener la identidad nacional, la pertenencia al territorio, la convivencia social organizada y los valores ciudadanos a fin de incrementar los índices de calidad de vida.

✓ **Inteligencia gubernamental** como elemento estratégico para fortalecer la capacidad de dirección y gestión de los asuntos públicos, que garantice un gobierno.



Hacia un escenario municipal deseable

	Ingresos	Egresos	Gobierno	Seguridad	Des. Económico	Des. Social	Admon. Urbana
	Definido por la capacidad recaudatoria sobre una base específica. ¿Cuál tan lejos de financiamiento tenemos y podremos tener en el futuro? ¿Qué necesitamos hacer para mejorar la eficacia de recaudación? ¿Qué necesitamos hacer para impulsar el pago de contribuciones del ciudadano?	Delimitado por los propósitos de gasto y el rendimiento del mismo. ¿El gasto produce un valor? ¿Se atienden las necesidades de largo plazo? ¿El gasto se orienta a lo fundamental, prioritario e importante?	Define la relación entre la autoridad y el ciudadano individual u organizado. ¿Cómo explicamos y respondemos las demandas y necesidades ciudadanas? ¿Nuestra acción contribuye a la gobernanza? ¿Cómo orientamos las energías colectivas en la gestión de los asuntos públicos? ¿La intervención reduce la confividad social? ¿Cómo mejorar el funcionamiento del cabildo y la participación ciudadana?	Define la capacidad de mantener a salvo la integridad física, emocional, jurídica y patrimonial del ciudadano. ¿Qué tan capaces somos para mantener la integridad del ciudadano? ¿Qué necesitamos hacer para incrementar la confianza del ciudadano? ¿Qué hacemos para fortalecer la autogestión y colaboración del ciudadano en construir una ciudad segura?	definido fundamentalmente por la competitividad del municipio. Sus cuestionamientos giran en torno a ¿Qué tan capaces somos para atraer inversiones? ¿Qué debemos hacer para propiciar la innovación? ¿Desarrollamos las capacidades productivas de población y el territorio? ¿Preservamos los recursos territoriales?	el centro de estos procesos es la igualdad de acceso a las oportunidades. Responde a las preguntas ¿Qué hacer para proteger y desarrollar a los grupos vulnerables? ¿Desarrollamos la solidaridad comunitaria? ¿Cómo propiciamos la igualdad social?	su orientación es mantener la funcionalidad de los centros urbanos y la eficacia de los servicios públicos. Las preguntas fundamentales son: ¿Qué hacemos para lograr la sustentabilidad de la ciudad? ¿La calidad de los servicios es estable? ¿Cómo mejorar la calidad de los servicios? ¿Tenemos la capacidad de afrontar crisis derivadas de contingencias y catástrofes?
Transparencia	Significa la garantía a los ciudadanos de que los asuntos públicos son atendidos conforme a las reglas y recursos comprometidos y que el ciudadano tiene acceso a esa información: ¿Cumplimos en tiempo y forma con las obligaciones legales? ¿Cómo podemos ampliar los derechos ciudadanos para su conocimiento y participación en los asuntos públicos? ¿Tenemos sistemas para comprometer y reconocer a los servidores públicos y ciudadanos?						
Reglamentación	El propósito del proceso es garantizar la seguridad jurídica al ciudadano y al servidor público de que toda la actividad de la administración municipal está debidamente fundada y motivada: ¿Los reglamentos son conocidos por ambas partes? ¿Los reglamentos se pueden cumplir? ¿Los reglamentos propician la competitividad? ¿Los reglamentos favorecen la eficiencia de los actos administrativos?						
Servicios Administrativos	Proceso orientado a la eficacia de la administración municipal: ¿Qué debemos hacer para satisfacer las necesidades de calidad del ciudadano? ¿Toda la administración tiene los procesos adecuados y actualizados? ¿Qué sistemas y estrategias de profesionalización debemos desarrollar? ¿Cómo mejorar la provisión de los recursos de trabajo a todas las áreas de la administración?						

Los **gobiernos locales** son instancia fundamental para fortalecer la identidad nacional e identificación, arraigo y pertenencia de la población al territorio.

En México, sus condiciones actuales no les permiten afrontar los retos de gran calado.

Visión Futura 2050

Hacia municipios sustentables en México

Ámbitos a considerar en la Planeación Estratégica con visión prospectiva

- ✓ Profesionalización y Certificación
- ✓ Innovación gubernamental
  - Transparencia
  - Competitividad
  - Cooperación
  - Participación Ciudadana
  - Gobierno abierto e interoperable
  - Inserción de Nuevas tecnologías
- ✓ Futuro de Ciudades. Ciudades Inteligentes

Visión Futura 2050

Hacia municipios sustentables en México

Necesidades:

- Reformar la Ley Orgánica Municipal.
- Homologar la normatividad intermunicipal.
- Mejora regulatoria.
- Coordinación intermunicipal y con el Gobierno del Estado.
- Modernización Administrativa (normas, procesos y uso de TIC´s).
- Financiamiento para el desarrollo.
- Participación ciudadana en cabildos (Comisiones dictaminadoras).
- Inteligencia gubernamental para fortalecer la capacidad de dirección y gestión de los asuntos públicos, que garantice un gobierno ordenado.
- Prospectiva y Planeación (planes de desarrollo: federal, estatal, municipales).

“La corrupción como problema político y sus alternativas”

Dr. Alberto J. Olvera Rivera

La corrupción como problema político y sus alternativas

Perspectivas del Sistema Nacional Anticorrupción en México

Dr. Alberto J. Olvera Rivera

Universidad Veracruzana

La corrupción en el centro de la agenda pública internacional

- La corrupción es cada vez más visible y menos tolerada. Ejemplos:
- Brasil (con problemas): 60% de los diputados bajo investigación por Lava Jato. Cientos de alcaldes y algunos gobernadores también
- España: los escándalos del Partido Popular, que condujeron a la crisis actual.
- Los “Panama Papers"

Corrupción vs. Transparencia

- La visibilidad de la corrupción, producto de una mayor transparencia
- Derecho de acceso a la información como uno de los escasos avances de la frustrada transición a la democracia
- Mayor visibilidad sin castigo genera frustración, pérdida de confianza, apatía
- Cinismo de la clase política: "la corrupción, problema cultural"

Caracterización de la corrupción

- Estudios de Transparencia Internacional, de la OCDE, y distintos índices internacionales (Rule of Law Index, etc.) colocan a México como uno de los países más corruptos del mundo.
- El costo de la corrupción se sitúa entre el 6 y el 9% del PIB, un 50% más de todo lo que se gasta en educación en el país (Casar, 2015).
- La corrupción generalizada involucra a casi toda la sociedad.

Para que sirve la corrupción?

- La corrupción es un puente entre la ley y la práctica social, entre leyes incumplibles por diseño o voluntad y las necesidades de gobernabilidad.
- La corrupción implica:
- Discrecionalidad de los gobernantes
- Patrimonialismo (uso de los bienes públicos como si fueran privados)
- Impunidad (no castigo, tolerancia, aceptación)

Estructuras políticas y legales que facilitan la corrupción

- Ausencia de división de poderes: presidencialismo, gobernadorcismo
- Dependencia política de las instituciones de justicia: el gobernador nombra al:
- Procurador/fiscal
- Contralor General
- Titulares de Órganos de Control (Orfis, etc.)
- Secretario de la "Función Pública"

Debilidad general de la rendición de cuentas

- Auditoría Superior de la Federación: institución aislada- Entre 1998 y 2015 ha presentado 656 denuncias penales. Sólo 19 han sido procesadas por la PGR. Índice de impunidad de 97%, mismo promedio de todos los delitos.
- En los estados, el promedio es el mismo. Unos pocos alcaldes (de oposición) son denunciados y procesados, nunca funcionarios estatales.

Propuestas centrales del Sistema Nacional Anticorrupción

- Creación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Creación de un Comité de Participación Ciudadana que forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción, con funciones sustantivas y voz y voto en la toma de decisiones.

Elementos del Sistema Nacional Anticorrupción

- El SNA operará a través de un Comité Coordinador, conformado por:
- • El Auditor Superior de la Federación
- • El Fiscal Especializado en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción
- • El Secretario de la Función Pública
- • El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
- • El Comisionado Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)
- • El Representante del Consejo de la Judicatura Federal, y
- • El Representante del Comité de Participación Ciudadana

Elementos del marco legal

- Dos leyes generales: del Sistema Nacional Anticorrupción y la de Responsabilidades Administrativas.
- Leyes relacionadas: la Orgánica de la Administración Pública Federal, la Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Creación de un ecosistema favorable

- El sistema de responsabilidades debe ir acompañado de un verdadero servicio civil de carrera y de una legislación laboral relativa a los servidores públicos que permita dar seguridad laboral a los servidores públicos en el desempeño de sus funciones y fomentar una meritocracia.
- Ejemplo de cambios de gobierno: Alemania vs. México en cambio presidencial.

Reforma del Federalismo

- Fortalecer el eslabón más débil del Estado mexicano: el municipio.
- Caso extremo de vulnerabilidad política y administrativa
- Ciclos trianuales que no permiten ni aprendizaje ni consolidación administrativa.
- Falta de ingresos propios, dependencia de fondos externos.

RELATORÍA GENERAL

Mtro. Rafael Arias Hernández

Si la sentencia popular “los pueblos tienen el gobierno que se merecen” es cierta en muchas formas, sobre todo cuando no hay suficiente presencia y participación ciudadana; la relativa a las cuestionadas administración y finanzas públicas que se sostienen y padecen, va por el mismo camino y no puede ni debe subestimarse. Con frecuencia dice, afirma e insiste la versión oficial, que: “no hay problema, lo prometido es deuda y que paguen los que vienen”.

Expresiones que se oyen y repiten generación tras generación y más, cuando se va de gobiernos malos a peores, de crisis a crisis. ¿Cómo entenderlo y, sobre todo cómo evitarlo y corregirlo al menor costo posible, erradicando limitaciones y sacrificios a la población?

¿Cómo abordar con sencillez y claridad el tema de las finanzas públicas y vincularlo con el poder ciudadano? ¿Cómo fortalecer diálogo, análisis y discusión de tan importantes asuntos públicos?

He aquí una de las pocas experiencias y aportaciones, que se ha llevado a cabo con una gran y entusiasta participación. Misma que contempla además, una amplia difusión de ideas, contenidos y propuestas hechas bajo la más amplia, libre, responsable y profesional participación, de expertos en temas relativos a las finanzas públicas.

En Xalapa, Ver., aquel 21 de abril de 2016, en el mensaje de bienvenida, Justo Fernández Ávila, a nombre de Cien por Veracruz y del comité organizador, reconoce y agradece a quienes hicieron realidad el singular esfuerzo, a los que desde la cátedra, la especialización o el ejercicio profesional de un grado académico contribuyeron con sus conocimientos, experiencias y propuestas: “*La imaginación creadora es atributo indispensable, y la debe seguir la acción ejecutiva para forjar el porvenir. Por eso es tan importante esta reunión de talentos de toda la República que expresarán cómo, según la sociedad, se puede administrar mejor el desarrollo financiero del país…Bienvenidos todos a esta fiesta ciudadana donde lo que más brilla es el saber de los participantes, y su amor por México lo que nos une*…”

Hoy, podemos asegurar que el objetivo de dicho esfuerzo se está alcanzando. La oportunidad se aprovechó y aprovecha. El espacio de diálogo y debate se hizo realidad y ahora se expande; han sido y serán posibles, análisis y reflexión; respuestas y propuestas; y, como hecho singular y valioso, se ha contribuido y seguirá contribuyendo al reconocimiento y fortalecimiento de la voluntad y soberanía popular, del poder ciudadano. Piedra angular, origen y destino de las políticas públicas presentes y actuantes, así como de las carentes y faltantes.

Poder Ciudadano y Finanzas Públicas

Interesantes, recomendables para su lectura, consulta y análisis público, los más de 60 trabajos presentados en el Primer Congreso de “**Finanzas Públicas y Visión del Ciudadano**”, realizado el 21, 22 y 23 de Abril en Xalapa, Veracruz, México. Esfuerzo serio y profesional, responsable y propositivo, de múltiples puntos de vista sobre importantes temas de actualidad, expuestos en lo que se ha constituido ya, como un reconocido espacio plural de diálogo y civilidad, de exposición y análisis.

Espacio en donde el eje central, principio y fin de toda acción gubernamental son los seres humanos.
Justo Fernández A., Julio Cesar Sosa M., Hilario Arenas C., Alberto Cruz Juárez, entre otros, a nombre de Cien por Veracruz y Parlamento Ciudadano, expusieron como cada vez más organizaciones ciudadanas locales, estatales y nacionales, así como otras de carácter internacional, han logrado mostrar y demostrar que, en efecto, la soberanía popular y el mandato original está en el pueblo, en las personas que mejor informadas y más participativas, pueden contribuir a la solución de viejos y nuevos problemas económicos, políticos y sociales, al ejercer puntual, responsable y plenamente, sus derechos y libertades.

De ahí que hay que precisar, como parte de la relatoría general, que la lectura de los trabajos presentados y comentados en el Congreso, y ahora incluidos en esta publicación, lleva en casi todos los casos, de los importantes y especializados temas inherentes a las finanzas públicas, a temas estrechamente ligados con individuo y colectividad, ciudadano y sociedad.

De esta forma podría decirse que la atención y estudio de dichos temas magistralmente expuestos en dicho Congreso por expertos, especialistas y académicos, conduce a reafirmar la necesidad de fortalecer, mediante dialogo, debate y amplia difusión, entre otros, tres asuntos públicos que constituyen de hecho, tres puntos básicos de la agenda de organización y movilización.

Mismos que en esta relatoría general, terminan por funcionar como tres puntos de conclusión general del esfuerzo realizado y, a su vez, constituyen tres propuestas de puntos de partida para perseverar y ampliar en los trabajos, propuestas y contribuciones respecto al centro de acción y reflexión del poder ciudadano, en particular ante cuestiones de singular importancia, como la administración y finanzas públicas.

El primero, relacionado con la más y mejor atención y participación del y al ciudadano, como eje central del fortalecimiento del Estado de Derecho, la eficiencia gubernamental y la responsabilidad social de todos.

El segundo, la necesaria supremacía permanente de valores y principios, imprescindibles para garantizar la convivencia civilizada y la solución pacífica de conflictos y problemas de una sociedad compleja y en constante cambio. La ética y en particular la responsabilidad y honestidad personal, así como el permanente compromiso social deben caracterizar a individuos y colectividad en general y en particular a los integrantes de los gobiernos, obligados siempre a cumplir y hacer cumplir la ley.

Y tercero, la imperiosa necesidad de facilitar e impulsar el conocimiento, capacitación y educación del ciudadano y la población misma, entre otros, en los asuntos públicos vinculados a cuestiones de indiscutible importancia y trascendencia, como Derechos Humanos, Seguridad y Estabilidad, Administración y Procuración de Justicia y, desde luego, Administración y Finanzas públicas. Necesarias educación y difusión permanentes y de largo alcance; el reto es hacerlo, en forma breve, clara, sencilla y accesible.

Como se puede comprobar esta reflexión final, que es núcleo de la relatoría general, no sólo precisa la importancia de los temas abordados en lenguaje propio y especializado de profesionales y académicos expertos en la materia, vinculados con diferentes aspectos de las finanzas públicas de hoy, sus

tecnicismos y metodologías, retos y problemas a los que se enfrentan. Sino que reitera además, la obligada necesidad de atender e impulsar la visión y participación del poder ciudadano, a través de más y mejor difusión y educación, en las que predominen lenguajes comprensibles.

Necesario insistir en que es recomendable y eficiente, hacerlo en forma clara, sencilla, comprensible y accesible a las masas, al ciudadano común y corriente que tiene derecho a saber y participar en asuntos públicos de importancia y trascendencia incuestionable, asuntos que de muchas formas le incumben y afectan, le benefician o favorecen, o sufre y padece si permanece pasivo, desinteresado, en conformismo y resignación.

Razones de más, para impulsar y apoyar comunicación, diálogo, debate, conferencias, cursos, seminarios y todo tipo de actividades que favorezcan preparación y desarrollo individual y colectivo. Que garanticen expresiones libres y plurales; y den a saber diferencias, unifiquen criterios y faciliten propuestas, en un ambiente creativo y de respeto.

En particular, cuando a pesar de todo lo que se diga y sostenga, muchos gobernantes, funcionarios y servidores públicos creen, sostienen y practican la idea de que las leyes se hacen para los gobernados y no para gobernantes, que complicidad e impunidad no afectan ni trascienden hasta convertirse en rechazo y hartazgo social.

Respecto a este y otros aspectos. "...Esto es un reto a la democracia que solo se soluciona con el imperio y aplicación de la ley…Todo está cambiando, -oportunamente señala Justo Fernández, pero también precisa- y falta también oír a la sociedad, ahora la sociedad habla, el avance tecnológico ha dado la comunicación a esa sociedad pasiva que no tenía forma de expresar su pensamiento, pero ya la tecnología le dio voz, y con la voz puede ser, cuando se escuche fuerte, el mando".

Así que…Nada de que no pasa nada. La voz del ciudadano se hace presente y se convierte en grito, coro y clamor de inconformidad y exigencia, de movilización y protesta. Para unificarse y denunciar ineficiencia y delincuencia, dentro y fuera del gobierno; y también, para informarse y prepararse, para organizarse y presentar ideas, opiniones, sugerencias y propuestas para enfrentar, atender y resolver viejos y nuevos problemas.

Incluso para aprovechar, ampliar y profundizar mecanismos e instrumentos de participación ciudadana y social que ahí están, pero que no se usan, como el plebiscito, la consulta, el referéndum y la iniciativa popular. Instrumentos, en su mayoría convertidos en decorativos o simuladores.

Como se mencionó, hay una amplia lista de autores que abordan múltiples aspectos administrativos, financieros y ciudadanos, aquí presentados. Todo ello, a partir de la agrupación de los trabajos solicitados o convocados en 20 temas, se organizaron mesas que a su vez orientaron o guiaron su trabajo y enfoque, en cuatro temas de gran importancia nacional:

1. Los derechos Humanos y las finanzas públicas.
2. El sistema nacional anticorrupción.

3. Prospectiva gubernamental.
4. La importancia del Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales y su importancia para las finanzas públicas.

Destaca la insistencia casi generalizada, de que se atiendan y detengan ineficiencia, corrupción y simulación gubernamentales. Injusto e inaceptable que administración y finanzas públicas, se conviertan en instrumento de incremento y mantenimiento de limitaciones y sacrificios de la población. Deben ser solución o parte de ella, pero no convertirse en problema.

El objetivo se mantiene. Las etapas se cumplen, sus resultados y productos se acumulan. Se persiste en colocar estas experiencias, generadas a partir del Congreso, a la vista y consideración públicas.

Ahora se comprueba que, como lo anuncio Julio Cesar Sosa Miros, en la inauguración y a nombre del Parlamento Ciudadano, para las organizaciones de y para los seres humanos, es posible estar a la vanguardia del estudio de las finanzas públicas en México y convertirse en referente nacional, cuando se da y sostiene al ciudadano en el lugar central, se contribuye a su transformación en ente activo, propositivo y constructivo, que a fin de cuentas decide y orienta, consolida o cambia la forma de abordar y atender los asuntos públicos que le conciernen.

En palabras de Julio Cesar Sosa:

- "*Primeramente porque el estudio de las finanzas públicas se hace desde la "Visión del ciudadano", sujeto pasivo de la relación financiera; y no desde la perspectiva del Estado (sujeto activo) de la misma;*
- *Igualmente, porque se abordarán temas de gran trascendencia en los horizontes nacional e internacional, como es la vinculación de las finanzas públicas con los derechos humanos.*
- *Finalmente, porque abonaremos la construcción del Sistema Nacional Anticorrupción, como un medio para fortalecer la democracia en México*".

Necesarios y valiosos lenguajes especializaos, conceptos técnicos, metodologías refinadas, expertos en la materia y profesionales activos. Participan y contribuyen con sus saberes y experiencias, a la verdadera ampliación y distribución social del conocimiento.

Contribución mayor, cuando al hacerlo se toman en cuenta e incorporan, experiencias y conocimientos acumulados. Presentes y actuantes, a partir de principios generales, transmitidos por las grandes enseñanzas populares que no se deben olvidar. Entre otros: que no se debe gastar más de lo que se ingresa; que no se distribuye, lo que no se tiene; que lo que se queda a deber, se debe pagar; que el control del gasto, incrementa el ahorro; que la inversión es base del crecimiento y la reproducción. Y que respecto al tema en cuestión, de principio a fin, son finanzas públicas, no privadas; siempre transparentes y de obligada rendición de cuentas. En todo tiempo fiscalizables y evaluables.

Todo esto y lo que sea necesario, para lograr más y mejor presencia y participación ciudadana y social. Para que el principal, pero a su vez, olvidado sujeto y objeto, de las decisiones financieras públicas asuma el papel que le corresponde, como piedra angular de la representación y el poder públicos.

Ciudadano: sujeto activo y creativo, origen y destino de estabilidad y cambio social y gubernamental.