



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA “BENITO JUÁREZ” DE OAXACA

**FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**“EL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y EL INSTITUTO ESTATAL
DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA,
ELEMENTOS INHERENTES DE LA DEMOCRACIA, PARA EL COMBATE A
LA CORRUPCIÓN EN EL SECTOR GUBERNAMENTAL”
(CASO OAXACA)**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR

EN CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN.

PRESENTA:

C.P.C. Y M.A. MAURO ALBERTO SÁNCHEZ HERNÁNDEZ

OAXACA DE JUÁREZ, OAX.

MARZO DE 2007.

Debemos esforzarnos por construir cada día un presente de certidumbre en aras de un futuro promisorio. Y sobre todas las cosas, no debemos renunciar jamás a nuestra capacidad de soñar, de emprender, de trabajar y de buscar caminos por los que transite la esperanza, para hacer realidad la distribución de la riqueza y la equidad en las oportunidades de desarrollo de nuestro país.

En la inmediatez del pensamiento humano de la actualidad, la corrupción como el peor de los cánceres, corroe los valores fundamentales del hombre, siendo una de las causas principalísimas del deterioro de la calidad de vida de la sociedad.

*Y esta es la vida eterna; que te conozcan a ti,
el único Dios verdadero, y a Jesucristo,
a quien has enviado.*

Jn 17,3.

*"Un reto es un dragón con un regalo en la boca...
Doma al dragón y el regalo es tuyo"*

NOELA EVANS

Agradecimientos

Quiero agradecer en primer lugar a Dios y a la “Virgen de la Soledad” a quien venero, por el don de haber podido alcanzar esta meta, que ahora es un sueño hecho realidad.

A la Facultad de Contaduría y Administración de la U.A.B.J.O., mi *alma mater*.

Al H. Jurado por su paciencia y su orientación decisiva a mi trabajo de investigación: Drs. Jorge Sierra Acosta, Luz Beatriz Bañuelos Romo y Ángel Pérez Ruíz.

Al C. Dr. Ricardo Cuevas Moreno, por sus muy valiosos puntos de vista para el logro de este trabajo.

A la C.P. Marisol Ricardo Rivera, a quien de manera muy especial patentizo mi gratitud y reconocimiento por tantas horas dedicadas a la estructuración y redacción de esta investigación.

ABREVIATURAS

AFROSAI.	Organización de Entidades Fiscalizadoras de Africa
ARABOSAI.	Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
ASF.	Auditoría Superior de la Federación
ASOFIS.	Asociación Nacional de Entidades y Organismos de Fiscalización Superior
ASOSAI.	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia
BID.	Banco Interamericano de Desarrollo
BM.	Banco Mundial
CAROSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras del Caribe
CEDH.	Comisión Estatal de Derechos Humanos
D.F.	Distrito Federal
EUROSAI.	Organización de Entidades Fiscalizadoras de Europa
FARC.	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FDI.	Foreign Direct Investment- Inversión Extranjera Directa-
FMI.	Fondo Monetario Internacional
FOBAPROA.	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
IBP.	Internacional Budget Project – Proyecto de Presupuesto Internacional-
IDI.	Iniciativa de Desarrollo INTOSAI
IETAIP.	Instituto Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
IFAI.	Instituto Federal de Acceso a la Información

XXIII

IFE .	Instituto Estatal Electoral
IFS.	Índice de Fuentes de Soborno
INTOSAI.	Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores
IPC.	Índice de Percepción de la Corrupción
ÍTEMS.	Añadiduras, Aditamentos, Agregados, Anexiones
ITIF	Índice de Transparencia de la Información Fiscal de las Entidades Federativas
LFTAIPG.	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
MCA.	Millenium Challenge Account
OCDE.	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OLACEFS.	Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG.	Organización No Gubernamental
ONU.	Organización de las Naciones Unidas
ORFIS.	Órgano de Fiscalización Superior
PIB.	Producto Interno Bruto
SPASAI.	Asociación de Entidades Fiscalizadoras del Pacífico Sur
TI.	Transparencia Internacional
TLCAN.	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
USAID.	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

CONTENIDO

TOMO I

PAG.

INTRODUCCIÓN
ABREVIATURAS

**XVI
XXIII**

PARTE I

**CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA CORRUPCIÓN, LA
FISCALIZACIÓN, LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE
CUENTAS**

1

INTRODUCCIÓN

2

CAPÍTULO 1

**1,1 EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN DE
LAS NACIONES UNIDAS**

3

**1,2 LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y SU
VÍNCULO CON LOS DERECHOS HUMANOS**

7

EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL

7

EL TRATADO INTERNACIONAL Y LA JURISPRUDENCIA

8

LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y EL DERECHO A LA
INFORMACIÓN

9

**1,3 EL PACTO MUNDIAL DE LA ONU: UNA OPORTUNIDAD
PARA DETENER LA CORRUPCIÓN**

14

**1.3.1 LA DIVULGACIÓN EN LAS DISTINTAS
REGIONES DEL MUNDO**

20

LA DIVULGACIÓN, COMPARACIONES ENTRE PAÍSES

22

DINERO EN LA POLÍTICA: LEYES DE TRANSPARENCIA

23

LA IMPORTANCIA DE LA DIVULGACIÓN

24

	EL PROCESO DE DIVULGACIÓN IDEAL	27
	DIVULGACIÓN ABSOLUTA DEFINIDA	28
1.3.2	LA CORRUPCIÓN POLÍTICA	29
	PRINCIPALES MEDIDAS PARA CONTROLAR EL DINERO DE LA POLÍTICA	31
	TIPOS DE CORRUPCIÓN POLÍTICA	32
1.3.3	LOS CRITERIOS DE TI SOBRE FINANCIAMIENTO POLÍTICO Y DISCRECIONALIDAD	34
	1. ELIMINAR LA VENTA DE INFLUENCIAS Y LOS CONFLICTOS DE INTERESES	34
	2. TRANSPARENCIA POR MEDIO DE LA DIFUSIÓN Y LA PUBLICACIÓN	35
	3. EFECTIVIDAD EN LA APLICACIÓN Y LA SUPERVISIÓN DE LAS MEDIDAS DE REGULACIÓN	35
	4. DIVERSIDAD DE INGRESOS Y LÍMITES DE GASTO	35
	5. EQUIDAD E INTEGRIDAD EN EL ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	36
	6. PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL	36
1.3.4	ILUMINANDO LAS OSCURAS PRÁCTICAS DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICA	37
	LA RATIFICACIÓN Y PUESTA EN PRÁCTICA DE LA CONVENCIÓN DE LA ONU CONTRA LA CORRUPCIÓN	37
	EL REFORZAMIENTO DE LA CONVENCIÓN ANTI SOBORNOS DE LA OCDE	38
	INSTALAR LA CORRUPCIÓN POLÍTICA EN LA AGENDA DE LOS DONANTES	38
	MEJORAMIENTO A NIVEL NACIONAL DE LA LEGISLACIÓN SOBRE FINANCIAMIENTO POLÍTICO, DIVULGACIÓN Y CONFLICTOS DE INTERÉS, Y EL REFORZAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES MEDIANTE LA APLICACIÓN DE LA LEY	38

1.3.5	SEGUIMIENTO DEL DINERO	39
-------	------------------------	----

CAPÍTULO 2

2,1	ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI)	42
2,2	LA RENDICIÓN DE CUENTAS	46
2.2.1	LOS TRES PILARES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS	48
	INFORMACIÓN Y JUSTIFICACIÓN	49
	SANCIONES	53
2.2.2	UN CONCEPTO RADIAL	58
2.2.3	UN CONCEPTO MODESTO	61
2.2.4	LA OPACIDAD DEL PODER	62
2.2.5	EL PRINCIPIO DE PUBLICIDAD	63
2,3	OBLIGADOS A RENDIR CUENTAS	65
2,4	AGENTES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS	68
2.4.1	LOS AGENTES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN POLÍTICA	68
2.4.2	CONTROLES VERTICALES	69
2.4.3	CONTROLES HORIZONTALES	70
2.4.4	CONTROLES TRANSNACIONALES	72
2.4.5	CONTROLES RECURSIVOS	73
2.4.6	CONCLUSIÓN DEL TEMA AGENTES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS	75
2,5	CONTRIBUCIÓN DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS A LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL BUEN GOBIERNO	77

CAPÍTULO 3

3,1	RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA COMO ELEMENTOS PARA LA PERSISTENCIA DEMOCRÁTICA	81
3.1.1	TRANSICIÓN JURÍDICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	81
3.1.2	EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS	84
3.1.3	VÍNCULOS FÁCTICOS DE LA DEMOCRACIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS	85
3.1.4	FACTORES PARA EVITAR LA CRISIS DE LEGALIDAD	85
	1. EL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO EN PÚBLICO	86
	2. LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	87
	3. LA NO VIOLENCIA	88
	4. EL PAPEL DEL DERECHO EN LA TRANSICIÓN JURÍDICA	88
	5. ALTERNANCIA POLÍTICA Y EFICACIA	89
	6. COMBATE A LA CORRUPCIÓN	90
	7. LA ESTABILIDAD COMO RESULTADO DE LA FISCALIZACIÓN	91
	8. LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA	91
3.1.5	EL PAPEL DE LOS CUERPOS INTERMEDIOS	92
	1. LOS PARTIDOS POLÍTICOS	93
	2. LAS IGLESIAS	95
	3. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN	96
3.1.6	COROLARIO	98
	CONCLUSIÓN GENERAL DE LA PARTE I	99

PARTE II

CONTEXTO EUROPEO Y NACIONAL DE LA CORRUPCIÓN, LA FISCALIZACIÓN, LA TRANSPARENCIA, LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA DEMOCRACIA	102
--	------------

INTRODUCCIÓN	103
---------------------	------------

CAPÍTULO 4

4,1	TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EXPERIENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO	104
4.1.1	TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CORRUPCIÓN	106
4.1.2	EL DERECHO A LA INFORMACIÓN	108
4.1.3	TRANSPARENCIA Y RÉGIMEN POLÍTICO	111
4.1.4	EL ÁMBITO INTERNACIONAL	113
4.1.5	EL DIFÍCIL PERO NECESARIO ESFUERZO DE MEDICIÓN	115
4.1.6	EXPERIENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA	116
4.1.7	EL CASO DE MÉXICO	118
4.1.8	CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO 4	122

CAPÍTULO 5

5,1	RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEMOCRACIA. EL CASO DE MÉXICO	124
5.1.1	LA DEFINICIÓN	124
5.1.2	CONCEPTOS SEMEJANTES, PERO DIFERENTES	130
5.1.3	LA DELEGACIÓN Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS	133
	INCENTIVOS ADECUADOS	135
	SISTEMAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS	135

	SANCIONES	136
5.1.4	LOS COSTOS DE INFORMACIÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS	136
5.1.5	LA RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL	139
5.1.6	LA RENDICIÓN DE CUENTAS VERTICAL	142
5.1.7	LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO BAJO EL MODELO DE PRINCIPAL - AGENTE	144
5.1.8	LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA HISTORIA DE LA DEMOCRACIA	149
5.1.9	ORÍGENES HISTÓRICOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO	153
5.1.10	USO DEL TÉRMINO RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO	157
5.1.11	COROLARIO	158
	CONCLUSIÓN GENERAL DE LA PARTE II	161

PARTE III

	PROPUESTA DE UN MODELO DE ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y DE UN INSTITUTO PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN OAXACA	165
--	---	------------

	INTRODUCCIÓN	166
--	---------------------	------------

CAPÍTULO 6

6.1	PROPUESTA DE UN MODELO DE ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN OAXACA (ORFIS)	171
	LA COMISIÓN DE VIGILANCIA DE UN ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR	171

SITUACIÓN QUE SE PRESENTA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN RELACIÓN CON LOS ENTES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR	172
REQUERIMIENTOS BÁSICOS PARA EL DISEÑO DE LOS ENTES DE FISCALIZACIÓN	174
EL DISEÑO DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL ORFIS CONSTITUYE UNA ESTRATEGIA PARA EL LOGRO DE SUS OBJETIVOS	185
ANÁLISIS FUNCIONAL Y SISTÉMICO DE UN ORFIS	190
ÁREAS PRIORITARIAS DE UN ORFIS	191
1. INDEPENDENCIA	191
2. EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA ACCIÓN PÚBLICA	192
3. MEJORES PRÁCTICAS GUBERNAMENTALES	192
4. ESTABILIDAD LABORAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	192
5. SISTEMAS DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO	192
6. MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA	193
7. OPORTUNIDADES DE MEJORA	193
8. FISCALIZACIÓN DE ALTO IMPACTO	194
9. CULTURA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS	194
10. ESTUDIO Y DIFUSIÓN DE LOS VALORES ÉTICOS Y MORALES EN LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN	195
11. FACULTADES SANCIONATORIAS	197
DISEÑO INSTITUCIONAL DE UN ORFIS PARA EL ESTADO DE OAXACA	197
6.2. PROPUESTA DE UN MODELO DE INSTITUTO PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA OAXACA (IETAIP)	203

LA TRANSPARENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE OAXACA	203
ÁREAS PRIORITARIAS DE UN INSTITUTO DE TRANSPARENCIA (IETAIP)	208
1. INDEPENDENCIA	208
2. ENTRENAMIENTO TÉCNICO Y CAPACIDAD PROFESIONAL	209
3. MEJORES PRÁCTICAS GUBERNAMENTALES	209
4. ESTABILIDAD LABORAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.	210
5. EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA ACCIÓN PÚBLICA.	210
6. CULTURA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS	211
7. ESTUDIO Y DIFUSIÓN DE LOS VALORES ÉTICOS Y MORALES EN LOS PROGRAMAS PÚBLICOS DE EDUCACIÓN	211
8. MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA GESTIÓN	212
9. OPORTUNIDADES DE MEJORA	212
10. FACULTADES SANCIONATORIAS	213
DISEÑO INSTITUCIONAL DE UN INSTITUTO PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ESTADO DE OAXACA	213
CONCLUSIÓN GENERAL DE LA PARTE III	219
CONCLUSIÓN GENERAL	222
GLOSARIO	235
BIBLIOGRAFÍA	257

TOMO II

A P É N D I C E S

APÈNDICE 1: Metodologia de la Investigaciòn	270
APÈNDICE 2: Investigaciones y Estadística sobre Corrupciòn	293
APÈNDICE 3: Estableciendo Estàndares a la Corrupciòn en Asia del Sur: Percepciones de una encuesta de la poblaciòn	305
APÈNDICE 4: El proyecto opiniòn pública latinoamericana sobre la escala de victimizaciòn por la Corrupciòn de la universidad de Pittsburg	310
APÈNDICE 5: Còmo afecta la Corrupciòn al desarrollo econòmico	316
APÈNDICE 6: Corrupciòn e inversiòn extranjera directa	322
APÈNDICE 7: Actitudes de los negocios internacionales hacia la Corrupciòn	329
APÈNDICE 8: Transparencia, salarios y la separaciòn de poderes: un anàlisis experimental de las causas de la Corrupciòn	335
APÈNDICE 9: Gènero y Corrupciòn en el sector público	343
APÈNDICE 10: El poder de la informaciòn: evidencias de encuestas de seguimiento de gasto público	350
APÈNDICE 11: Índice de percepciòn de la Corrupciòn (IPC) Índice Nacional de la Corrupciòn y buen gobierno (INCBG). Oaxaca. Índice de Transparencia de la Información Fiscal por Entidad Federativa. (ITIF) Oaxaca.	357

APÈNDICE 12: Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública nacional 2004	386
Conclusiòn General de Apèndices	392

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación relacionado con el tema del flagelo de la corrupción, he decidido realizarlo en razón de percibir claramente que en el Estado de Oaxaca, existe un vacío jurídico e institucional, que requiere ser atendido con prontitud, toda vez que constituye un reclamo social, el hecho de que los recursos públicos se administren con eficiencia, eficacia, honestidad y transparencia, a través de la rendición de cuentas y el acceso de la ciudadanía a la información de interés público, reclamo que se manifiesta cotidianamente a través de los medios de comunicación e información.

Es tiempo ya, en el contexto globalizado que vive nuestro país, de que Oaxaca esté a la altura de los países y entidades federativas más desarrolladas en materia de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas; considero que las entidades fiscalizadoras superiores y los institutos de transparencia y acceso a la información pública, han hecho una contribución vital al buen gobierno, al promover el principio de la responsabilidad eficaz y hacer evidente la gestión deficiente y el uso inapropiado de los fondos públicos. De este modo, estos entes pueden ser vistos como un vigía permanente, con independencia y profesionalismo, al servicio de la sociedad en el combate a la corrupción.

Para tal efecto, el *tema* de investigación propuesto, lleva por título: “El Órgano de Fiscalización Superior y El Instituto Estatal de Transparencia y acceso a la información pública, elementos inherentes de la democracia, para el combate a la corrupción en el sector gubernamental” > Caso Oaxaca <, por considerar como ya ha quedado dicho, que estos entes públicos son promotores para el combate al flagelo de la corrupción.

Al inicio de nuestro trabajo, nos planteamos la siguiente problematización: ¿Es posible que mediante la instauración del Órgano de Fiscalización Superior y el Instituto Estatal de Transparencia y acceso a la información pública en el Estado de Oaxaca, se pueda combatir la corrupción, en los entes gubernamentales?. Asimismo, surgieron diversas preguntas derivadas que requirieron ser investigadas en búsqueda de una respuesta, entre otras: ¿Se puede generar una cultura de fiscalización, rendición de cuentas y transparencia en el Estado de Oaxaca?, ¿Cómo se manifiesta la cultura en materia de fiscalización, rendición de cuentas y de transparencia en el uso y destino de los recursos públicos?, ¿Es la rendición de cuentas un instrumento eficaz para el combate a la corrupción?, ¿Cómo afecta la corrupción en el sector gubernamental al desarrollo económico de los diversos países?, ¿Cuál es el poder de la información ante la corrupción?, ¿Existen datos estadísticos que muestren que la rendición de cuentas, la transparencia y la fiscalización, coadyuvan al combate a la corrupción? Etc.

Por lo anterior, nos hemos propuesto como *objetivo*, analizar modelos de entes de fiscalización y transparencia a nivel internacional y nacional, que nos permitan desarrollar de manera deductiva y por analogía una propuesta de implantación de un órgano de fiscalización superior y un instituto estatal de transparencia y acceso a la información pública, en Oaxaca, para impulsar el combate a la corrupción en el sector gubernamental, que propicien que el uso y destino de los recursos públicos, se realice de manera eficiente, eficaz, honesta y transparente.

El tema motivo de la investigación, se ubica en el contexto de la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas de la hacienda pública estatal y municipal en el Estado de Oaxaca, considerando los 570 municipios que conforman nuestra entidad, así como los tres poderes del gobierno del Estado; también quedan incluidos aquí los organismos autónomos que administran fondos públicos, como son: la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, el Instituto Estatal Electoral, la Comisión Estatal de los Derechos Humanos y también particulares que

administran fondos públicos, como son los contratistas de obra pública y los proveedores y acreedores de bienes y servicios públicos.

Se busca alcanzar que los recursos públicos se administren con eficiencia, eficacia, honestidad y transparencia, poniendo la información en la vitrina pública, a través del acceso de la ciudadanía a la información de interés público y de la rendición de cuentas, en el Estado de Oaxaca.

No hay peor pecado que hacer mal uso de los recursos que pertenecen a la sociedad. Las conductas que se valen de trampas para aprovecharse de las ventajas que proporcionan los cargos públicos, merecen la peor condena de la sociedad y, por ende el más severo de los castigos. Don Benito Juárez decía que no se debe gobernar al arbitrio de una voluntad caprichosa.

Como marco de referencia podemos señalar que en el Estado de Oaxaca el avance en cuanto a la creación de un órgano de fiscalización y un instituto de transparencia en la administración pública, es nulo, pues ni siquiera existe antecedente alguno de manera formal y seria respecto a su creación con amplia difusión entre la ciudadanía, a no ser el de la mera propaganda y publicidad en medios masivos de comunicación. Es conveniente mencionar que la mayoría de los Estados de la República Mexicana, cuentan ya con este tipo de entes públicos.

La globalización que actualmente ocurre en todos los ámbitos del quehacer humano, es un fenómeno que habrá de considerarse ampliamente en el desarrollo del presente trabajo, pues sin duda alguna lo que acontece en todo el mundo desarrollado en el campo de la transparencia, el combate a la corrupción, la rendición de cuentas, la fiscalización, son factores que inciden en los países en vías de desarrollo.

La *hipótesis* propuesta para el desarrollo del trabajo de investigación, la hemos expresado de la siguiente manera: “La implantación del Órgano de Fiscalización Superior y el Instituto de Transparencia y acceso a la información pública en el Estado de Oaxaca, como elementos inherentes de la democracia, serán los promotores del combate a la corrupción, a través de la Fiscalización, la Transparencia y la Rendición de Cuentas, del sector gubernamental, que propicien el manejo eficaz, eficiente, con economía, productividad y honestidad, de los recursos públicos”.

El espíritu del presente trabajo de investigación ha sido comprobar o disprobar la hipótesis de que dichos entes contribuyen esencialmente al combate a la corrupción, exponiéndose diferentes enfoques e investigaciones relacionadas con este tema.

El *método* de investigación fue el deductivo, ya que aplicamos el razonamiento que va de lo general a lo particular; en nuestro caso, primeramente se analizó el contexto internacional, posteriormente el nacional y finalmente el estatal. Las conclusiones obtenidas parten de un antecedente y por medio del razonamiento se llega a las mismas.

De igual manera, se utilizó el método *analógico*, por la relación de similitud que se establece entre objetos distintos, al proponer para Oaxaca, un ente de fiscalización superior y una institución de transparencia y acceso a la información pública, con base en el grado de desarrollo y vigencia que dichos entes de fiscalización e institutos de transparencia tienen en el ámbito internacional y nacional.

Como *técnica* de investigación, se recurrió fundamentalmente a la recopilación de la misma, por la vía del Internet, de leyes, libros, revistas, manuales y periódicos, así como información directa obtenida de la Asociación de Organismos y Entidades de Fiscalización Superior (ASOFIS), lo que nos permitió conocer un panorama del contexto nacional en la materia de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

El trabajo de investigación, trata fundamentalmente del tema de la *corrupción*, que en la actualidad constituye un flagelo para el país entero y para el Estado de Oaxaca en lo particular, a través de sus páginas se exponen diferentes conceptos, vinculación de conceptos, temas, resultados de investigaciones internacionales y nacionales y estadísticas diversas, relacionados con la misma.

El tema de la *corrupción* ha sido estudiado ampliamente en el mundo, por instituciones públicas, privadas y por organismos autónomos; su incidencia en la sociedad y en su desarrollo es muy amplia, por ello la sociedad entera de los diferentes países reacciona ante ella y, busca mecanismos, instrumentos y factores que permitan disminuirla, atenuarla o frenarla. En la opinión pública se percibe claramente de manera explícita su reacción ante los altos índices de *corrupción* en áreas como: partidos políticos, tribunales de impartición de justicia, policía, servicios médicos, sistema educativo, licencias para negocios, cobranza de impuestos, aduanas, servicios de telefonía y comunicaciones, migración, etc.

La fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas, se han constituido en una trilogía de importancia total para el combate a la corrupción, en los países con alto grado de desarrollo o en vías de desarrollo, con el que la administración pública justifica su quehacer ante la sociedad, con el fin de generar dos factores esenciales para la estabilidad y el desarrollo que son la *credibilidad* y la *gobernabilidad*.

La democracia, no solo como un régimen político sino como una forma de vida en nuestro país, se debe cimentar en los hechos en sus tres pilares fundamentales que son: *el sufragio universal libre y secreto, el estado de derecho y la rendición de cuentas*; cualquiera de estos elementos que hagan falta o solo se den medianamente, nos hace presentes ante una caricatura de *democracia*, por ello en el transcurso de la presente investigación se ahonda en el análisis de uno de estos pilares que es la *rendición de cuentas*.

Uno de los retos que han enfrentado las sociedades modernas para el combate a la corrupción, ha sido el como hacer tangible la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas, habiéndose alcanzado después de un largo proceso evolutivo, la reforma institucional que en países como México, se ha traducido en la creación de dos elementos inherentes de la democracia: *el Órgano de Fiscalización Superior y el Instituto de Transparencia y acceso a la información pública*.

Nuestro propósito ha sido, formular una propuesta viable, útil, concreta, con base científica, inmersa en el concepto de democracia, para que en nuestro Estado de Oaxaca, se propicie una reforma jurídica e institucional en la administración pública que de origen a la instauración de dos entes que son vitales para su sano desarrollo: el Órgano de Fiscalización Superior y el Instituto Estatal de Transparencia y acceso a la información pública, entes que generarán de acuerdo a lo investigado credibilidad y gobernabilidad social.

Es coherente mencionar que en el Tomo I se contiene: el Apartado I del presente trabajo, que lleva por título.- Contexto Internacional de la corrupción, la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas y el Apartado II.- Contexto Europeo y Nacional de la corrupción, la fiscalización, la transparencia, la rendición de cuentas y la democracia.

Por su parte en el Apartado III, se realiza la Propuesta de un modelo de las áreas prioritarias y la propuesta de diseño institucional de un Órgano de Fiscalización Superior y de un Instituto para la Transparencia y acceso a la información pública para Oaxaca, parte sustantiva del presente trabajo, toda vez que nuestra entidad federativa no cuenta con dichas instituciones, imprescindibles para una sana y eficiente administración pública.

Así también, se exponen las Conclusiones del presente trabajo de investigación, mismas que sintetizan en buena medida la consideración respecto de la hipótesis planteada.

Finalmente se incorpora un Glosario de los términos más utilizados en el desarrollo del presente trabajo, con la finalidad de ubicar al lector de una manera precisa en el contexto de la temática planteada; así como la Bibliografía utilizada.

En el Tomo II, se contienen los Apéndices del 1 al 12 de la tesis, mismos que contienen de manera detallada la metodología utilizada para su desarrollo (Apéndice 1), así como diversas investigaciones y estadística sobre corrupción, realizadas en diversos países (Apéndices del 2 al 12), respectivamente.

El presente trabajo de investigación, pretende ser una humilde aportación sobre el tema planteado, que sirva de referente a otros investigadores para ahondar en el mismo y propiciar un avance en la materia, que contribuya sobretodo a hacer realidad la distribución de la riqueza y la equidad en las oportunidades de desarrollo de la sociedad entera de nuestro país.

PARTE I

CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA CORRUPCIÓN, LA FISCALIZACIÓN, LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

INTRODUCCIÓN

¿Cuál es el método o camino más eficaz para el combate a la corrupción en la administración pública? ¿Cuál es el mejor camino para lograr una efectiva rendición de cuentas de los gobernantes a los ciudadanos? Seguramente existen diferentes perspectivas académicas, de la discusión política del momento o de la orientación profesional de quien responda la pregunta.

Las respuestas pueden ser muy variadas, podría señalarse la función fiscalizadora del Congreso y la obligación del poder Ejecutivo de rendirle cuentas como la vía más eficaz para controlar a nuestros gobernantes. Pero también se podría afirmar que es la transparencia y el acceso a la información pública lo que garantiza el control ciudadano de las autoridades; también se puede afirmar la importancia de las elecciones como el mecanismo ideal para inducir el buen desempeño de los servidores públicos. Seguramente habrá quien argumente a los medios de comunicación como los instrumentos indispensables para prevenir, conocer y sancionar los abusos de poder. Otros instrumentos que se señalen pueden ser: el control judicial de las acciones de gobierno, la vigilancia escrupulosa por parte de organizaciones civiles no gubernamentales, la operación de un sistema de servicio civil de carrera que premie el mérito y no la lealtad política o el amiguismo político. Todos sin duda tienen parte de razón.

El riesgo, sin embargo, es que, al enfatizar uno de los componentes, olvidemos que la rendición de cuentas, para ser efectiva requiere que todas las piezas del rompecabezas estén en su lugar.

En seguida, se aborda el contexto internacional en la materia, para conocer más allá de nuestras fronteras, cual es el enfoque de la temática que se toca en el presente trabajo de investigación.

CAPÍTULO 1

1.1 EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS¹

La coexistencia pacífica de los Estados, surge como una práctica de la política exterior ante la existencia de diferentes formas económicas – sociales entre Estados, se origina como un catalizador de los denominados Estados socialistas y Estados capitalistas.

La coexistencia pacífica acuñaba después de la primera guerra mundial, como hoy, la necesidad objetiva del desarrollo de la sociedad humana actual y que obedece a los intereses vitales de toda nación, que son indistintamente de tal o cual régimen:

- a)** La renuncia a la guerra como medio para resolver conflictos internacionales y su solución por vía pacífica;
- b)** La igualdad de derechos entre los Estados;
- c)** La comprensión mutua y la confianza entre unos y otros;
- d)** La no intervención en asuntos internos;
- e)** El respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados;
- f)** La cooperación económica y cultural a partir del principio de igualdad.

La coexistencia pacífica en un principio se utilizó como una terminología ideológica. Lejos de esta acotación ideológica, en el purismo de su concepción, la coexistencia pacífica reconoce distintas formas de gobierno, capaces de coexistir en el concierto de naciones. Hoy día observamos la religión como un factor insoslayable en las formas de gobierno en el medio oriente. La imposibilidad de citar a la democracia como única forma de gobernar, esta aún distante de ser una realidad en pleno siglo XXI.

Se puede pensar en el propósito de la coexistencia pacífica entonces, en los términos anteriores, y que se infiere fundamentalmente en el espíritu de la Carta de Naciones Unidas, suscrita en San Francisco California, el 26 de junio de 1945, y puesta en vigor el 24 de octubre de 1945, y que precede de la Sociedad de Naciones, surgida tras la primera guerra mundial.

En su proemio la Carta de San Francisco declara en cuatro enunciados que los pueblos de las Naciones Unidas se comprometen a: **1)** preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, que dos veces a la humanidad ha infligido sufrimientos indecibles; **2)** a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres de las naciones grandes y pequeñas; **3)** a crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los **tratados** y de otras fuentes del **derecho internacional**; y **4)** a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Posteriormente la Carta cita cómo lograr lo anterior a través de acciones como: **a)** practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos; **b)** a unir fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común; y **c)** a emplear un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos. Y es en esta última parte, que podemos encontrar la aspiración a dicha coexistencia pacífica de los Estados en una interpretación purista y no con fines ideológicos como llegó a ser utilizado.

La Carta al señalar en su artículo primero como primer propósito mantener la paz y seguridad internacional, establece con tal fin tomar medidas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz; y para suprimir actos de agresión y otros quebrantamientos de la paz, obrar conforme a los principios de la justicia y del

Derecho Internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz y que van de la mano con los principios mencionados en su artículo segundo que fueron desarrollados en la ***Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y Cooperación entre los Estados , de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.***

La piedra angular de la coexistencia pacífica de los Estados es el **principio de no intervención** en la lectura del proemio de la Carta, donde ningún Estado puede intervenir en los asuntos internos o externos de cualquier Estado. Cualquier forma de injerencia que atenta sobre la soberanía de un Estado es violatoria del Derecho Internacional. Y este es el punto de quiebre del sistema internacional, hasta donde la conducta de un Estado es considerada un acto de no intervención.

Los Estados Unidos, son el país que más ha violado el principio de no intervención a lo largo de todo el período posterior a la creación de la ONU, la existencia de una política altamente participativa en los problemas del mundo, ha continuado hasta la época actual del presidente Bush, que con los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre del 2001, dictara aquel memorable discurso del 7 de octubre del mismo año, en que señaló no sólo defender las libertades de los Estados Unidos, sino la libertad de todo el mundo que quisiese vivir y criar a sus hijos libres de miedos, rematando con aquella frase célebre del mismo discurso que le caracterizaría hasta nuestros tiempos: “El que no está con nosotros, está en nuestra contra”. Esta frase conllevaría su propio concepto de coexistencia pacífica, más allá de cualquier ordenamiento internacional, exclusivamente atendiendo al **concepto del interés por sobre el Derecho Internacional**. Así quedo demostrado por ejemplo, con sus incursiones en los últimos años a Irak, reconocidas como actos de intervención, acto con singular relevancia, al no contar con la mayoría de votos por unanimidad del Consejo de Seguridad, en desacato del Derecho Internacional.

Queda un velo nostálgico del respeto al Derecho Internacional como instrumento para asegurar la coexistencia pacífica de los Estados, ésta sólo puede forjarse en el seno del proyecto más ambicioso que la humanidad ha producido, y que es la Organización de las Naciones Unidas, con el concierto de 191 Estados parte.

La ONU es la entidad más importante, con más miembros asociados con propósitos y principios bien establecidos, pero que aún no logra imponerse al criterio de unos cuantos, como ha quedado demostrado a lo largo de las últimas décadas del siglo XX y principios del siglo XXI. Más allá de las cuotas aportadas por tal o cual Estado a la Organización, debe subsistir el espíritu de la coexistencia pacífica de los Estados, que al final es el único bastión para perpetuar la raza humana a través del respeto a la libre autodeterminación de los pueblos y en consecuencia al principio de no intervención de acuerdo a la Carta de Naciones Unidas.

¹ **Rodríguez Santibáñez**: Ponencia: *Reflexión sobre el papel del Derecho Internacional para asegurar la paz entre los Estados*, siempre teniendo en cuenta tanto la dicotomía entre: ¿Coexistencia pacífica o destrucción masiva? Y el rol de la Organización de las Naciones Unidas.

1.2 LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y SU VÍNCULO CON LOS DERECHOS HUMANOS

ENSAYO: REALIZADO POR Jorge CARPIZO y Alfonso GÓMEZ – ROBLEDO VERDUZCO²

El artículo 133 constitucional

1. El artículo 133 de la Constitución mexicana de 1917 establece que:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión, que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Este es un artículo muy importante que establece varias disposiciones de la mayor trascendencia:

- a) La supremacía de la Constitución.
- b) La jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano.
- c) Los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución, celebrados por el presidente de la república y aprobados por el Senado, son normas internas del orden jurídico mexicano.

- d) Entre las normas federales y locales no existe jerarquía alguna, sino que en caso de una aparente contradicción, el problema se resuelve examinando qué autoridad es constitucionalmente competente para expedir esa norma.
- e) Los jueces locales respetarán y aplicarán la Constitución general de la República a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera contener el orden jurídico local.
- f) Todas las autoridades, incluso las administrativas, deben respetar la supremacía constitucional; en consecuencia, no han de aplicar una ley si ésta es inconstitucional.

El tratado internacional y la jurisprudencia

México es parte de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, en vigor desde el 27 de enero de 1970, y ratificada por nuestro país el 25 de septiembre de 1974. Esta Convención se apega al criterio contemporáneo más generalizado en cuanto a la utilización del término "tratado", como el más adecuado para abarcar todos los instrumentos en los cuales de cualquier modo se consigna un compromiso internacional y sobre los que existe una gran variedad de denominaciones, tales como **convención, protocolo, pacto, carta, acuerdo o canje de notas**.

Este "Tratado de tratados" fue aprobado por 79 votos a favor, 19 abstenciones y el muy lamentable voto en contra por parte de Francia.

Todo Estado queda obligado a respetar de buena fe, no sólo la letra sino también el espíritu mismo del tratado internacional del cual es parte contratante. El incumplimiento o inejecución de cualquiera de las obligaciones insertas en el tratado

es susceptible de ser sancionado por el derecho internacional a través del mecanismo de la responsabilidad internacional.

No importa pues la denominación particular que se le otorgue al instrumento internacional, para que sólo con ello pudiera pensarse que se modifica su naturaleza. Sin embargo, en nuestro país -al igual que en Estados Unidos- ha prosperado la práctica viciosa de celebrar un sinnúmero de acuerdos internacionales, que son verdaderos tratados, que producen efectos jurídicos regidos por el derecho internacional y que, no obstante esto, no se someten a la aprobación del Senado, en donde, por lo demás, ni siquiera se exige la práctica estadounidense de la votación afirmativa de las dos terceras partes del mismo, sino que es suficiente con que el tratado se apruebe por simple mayoría de votos.

Los tratados internacionales para tener vigencia en nuestro país deben:

- a) Estar de acuerdo con la Constitución.
- b) Haberse celebrado por el presidente de la república y aprobados por el Senado con la regla -como ya asentamos- de la mayoría de los votos de los senadores presentes.

Los tratados internacionales y el derecho a la información

En términos generales, y siguiendo a la corriente mayoritaria, se puede decir que "**la libertad de expresión**" que se refiere a ideas, opiniones o pensamientos es una libertad que puede implicar una manifestación no absolutamente verídica, y no por ello se vulnera la normatividad internacional, siempre y cuando esta misma libertad no caiga en la calumnia, la mentira o algún tipo de injuria específica.

Por el contrario, **"el derecho a la información"**, conlleva necesariamente la veracidad como su fundamento esencial. Uno de los graves problemas que aquí se presentan es el relativo al hecho de que en múltiples ocasiones se emiten ciertas opiniones muy delicadas, pero con un sustrato carente de veracidad.

No cabe duda de que el antecedente internacional de mucho de lo que se legislaría posteriormente en el marco del derecho a la información, se encuentra primeramente en la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, cuando señala en su artículo 19 que todo individuo tiene derecho a la **libertad de expresión**, que incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el poder investigar y recibir informaciones y opiniones, y difundirlas por cualquier medio de expresión, sin limitación de fronteras.

Por lo que toca al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966, éste asienta:

Toda persona tiene derecho a la **libertad de expresión**; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (artículo 19, inciso 2o.).

Sin embargo, este mismo Pacto Internacional se encarga de ponerle límites al derecho a la libertad de expresión, sosteniendo que el ejercicio de dicho derecho entraña **"deberes y responsabilidades especiales"**.

Las restricciones a las que puede quedar constreñido el derecho a la información no pueden ser arbitrarias, sino que deben estar expresamente fijadas por la ley con objeto de:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la *reputación de los demás*.
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (artículo 19, inciso 3o.).

Por su parte, tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José) en su artículo 13, como la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, en su artículo 10, consagran en forma por demás clara y precisa el derecho a la información.

En la Convención Americana se postula que el derecho a la ***libertad de pensamiento y expresión*** a la que toda persona tiene derecho, comprende asimismo "...la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro método de su elección" (artículo 13, inciso 1o.).

Más adelante, y de manera casi idéntica a la forma en que queda contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, esta Convención Americana prevé que el ejercicio de la libertad de expresión ***"no puede estar sujeta a previa censura sino a responsabilidades ulteriores"***, contempladas por la ley con el fin de asegurar el respeto a los derechos, a la reputación de los demás, a la protección de la seguridad nacional, al orden público, a la salud o a la moral públicas (artículo 13, inciso 2o., subincisos a y b).

De igual forma, el artículo 10 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos estipula que el derecho que tiene toda persona a la ***libertad de expresión***, comprende también la libertad de comunicar o recibir informaciones o ideas, "...sin que pueda haber ingerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras" (artículo 10, inciso 1o.).

De la misma manera que se establece en otras convenciones y pactos sobre derechos humanos, aquí también la Convención Europea precisa que dado que el ejercicio de tales libertades entraña deberes y responsabilidades, aquéllas podrán ser sometidas a ciertas "condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley", por fines tales como la protección de la reputación, de la divulgación de informaciones confidenciales, o para garantizar "la autoridad y la imparcialidad del Poder Judicial" (artículo 10, 2)).

En México, la jerarquía del orden jurídico es la siguiente: 1) La Constitución, 2) Las leyes constitucionales y los tratados internacionales, 3) Las leyes federales y las leyes locales.

En el México de nuestros días una prioridad consiste en el conocimiento de los tratados internacionales de los que nuestro país es Estado parte, especialmente los referentes a los derechos humanos, y en este caso específico de los que contienen disposiciones sobre el derecho a la información y el respeto a la vida privada. ***Reiteramos una y otra vez, y nunca será demasiado, que esos preceptos que son normas internacionales deben ser alegados por los abogados y aplicados por los jueces.***

Las disposiciones que contienen los tratados internacionales ratificados por México respecto al derecho a la información y al respeto a la vida privada y al honor, amplían el marco de protección que contiene nuestro orden jurídico al respecto.

Igualmente importante que conocer los tratados, resulta estar al tanto de la interpretación que de los mismos realizan los órganos competentes, de acuerdo con los propios instrumentos internacionales en virtud de que dichas interpretaciones se pueden y han de hacerse valer ante los tribunales nacionales.

Asimismo, interesante y aleccionador resulta enterarse de la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos por su profundidad y seriedad, pero

especialmente porque influye en las resoluciones de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos.

Todos los tratados internacionales que se citan en este ensayo persiguen la finalidad de proteger la *libertad de expresión y el derecho a la información*, pero ninguno los considera derechos ilimitados o absolutos. Al contrario, los mismos señalan algunas restricciones que no pueden ser arbitrarias sino que tienen que estar expresamente fijadas por la ley para asegurar el respeto a los derechos de los demás, así como la protección de la seguridad nacional y el orden público.

Un paso muy importante para la defensa y protección de los derechos humanos en nuestro país es que México a partir de diciembre de 1998 ha reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es de esperarse que conozca casos de violaciones de esos derechos cometidos en nuestro territorio, y que en el mismo no encontraron eco para la realización de la justicia.

² Investigadores titulares de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

1.3 EL PACTO MUNDIAL DE LA ONU: UNA OPORTUNIDAD DE DETENER LA CORRUPCIÓN

El Pacto Mundial de la ONU, que convoca a los líderes empresarios a adoptar nueve principios universalmente acordados en relación con los derechos humanos, trabajo y respeto por el medio ambiente, tiene un papel creciente en un mundo en el que la globalización borra las fronteras para las relaciones y el comercio internacional. Desde su fundación en enero de 1999, el pacto es apoyado por más de mil empresas en todo el mundo, y representa una poderosa fuerza para mejorar la responsabilidad corporativa.

El pacto ha subrayado la influencia que pueden tener las empresas en el desarrollo de una economía más sustentable e inclusiva, donde la vigencia de la ley sea el aspecto más importante. Para asegurar el cumplimiento de este importante objetivo, es crucial el tema de la transparencia en la manera en que se conducen los negocios.

El Pacto Mundial busca fomentar la transparencia pidiendo a las empresas participantes publicar reportes anuales sobre las actividades que han llevado a cabo para apoyar los nuevos principios. Esto es importante dada la falta de mecanismos para implementar y monitorear los principios, los cuales no son legalmente vinculantes. *Muchas Organizaciones No Gubernamentales – ONG- critican el Pacto Mundial por esta razón; argumentan que permite a las empresas aparentar preocupación por el buen manejo corporativo, pero no hace nada para garantizar mejoras reales en el comportamiento empresarial.*

Sin embargo, en ausencia de un principio explícito sobre corrupción, las compañías no están obligadas a informar cómo están trabajando para eliminar el flagelo de la corrupción de sus prácticas empresariales. Este vacío legal fundamental es el motivo por el cual todavía está lejos la realización de las enormes posibilidades que abre el Pacto. La Convención de la ONU contra la Corrupción, realizada en diciembre de 2003, otorga al tema de la corrupción una mayor importancia dentro del sistema de la ONU y abre la posibilidad de que se incorpore al Pacto Mundial un principio explícito sobre corrupción y transparencia. El secretario general de la ONU Kofi Annan ha indicado que la firma de la convención a fines de 2003 en México brinda una oportunidad para que se incorpore un décimo principio al Pacto.

La oficina del Pacto Mundial ya ha comenzado a preparar el terreno para un **décimo principio sobre transparencia y contra la corrupción**, haciéndolo objeto de discusión con sus integrantes en diciembre de 2002 y del consejo de asesores en julio de 2003. Se presentó ante la reunión del Foro de Aprendizaje del Pacto Mundial en diciembre de 2002 en Berlín una evaluación de la posibilidad del décimo principio. Las reacciones de los empresarios, sindicatos y gobiernos fueron variadas: algunos afirmaron que el cumplimiento de todos los principios existentes implicaba un elemento de transparencia y que por lo tanto no era necesario un décimo.

Pero el hecho de que la corrupción entorpece el cumplimiento de los derechos considerados en todos los otros principios otorga más, y no menos peso al planteo de que se necesita un principio explícito acerca de la transparencia.

El Pacto Global ya está trabajando en importantes proyectos relacionados con la corrupción y la transparencia. El grupo de trabajo sobre la transparencia y corrupción ha estado ocupándose de sobornos, antitrust, difusión de datos y políticas públicas relacionadas, temas que están todos planteados en la Convención de la ONU contra la Corrupción.

Por ejemplo, un diálogo político sobre “El rol del sector privado en zonas de conflicto” de 2001, produjo una serie de líneas directrices con detalladas recomendaciones para la sociedad civil, gobiernos, empresarios e instituciones multilaterales, destinadas a eliminar la corrupción en el comercio de armas.

Al colocar al tema de la transparencia y la corrupción como centro del décimo principio, éste y otros esfuerzos importantes sólo pueden fortalecerse.

Jeremy Brooks (Transparency International)

A continuación se enuncian los diez principios del Pacto Mundial:

Principio I

Apoyar y respetar la protección de los derechos humanos proclamados en el ámbito internacional.

Principio II

Asegurarse de no ser cómplice en abusos a los derechos humanos

Principio III

Respetar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo a la negociación colectiva

Principio IV

Eliminar todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio

Principio V

Abolir de forma efectiva el trabajo infantil

Principio VI

Eliminar la discriminación con respecto al empleo y la ocupación

Principio VII

Apoyar los métodos preventivos con respecto a problemas ambientales

Principio VIII

Apoyar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental

Principio IX

Fomentar el desarrollo y la difusión de tecnologías inofensivas para el medio ambiente

Principio X

Anticorrupción

El 10mo. Principio contra la Corrupción.

El 24 de junio del 2004, durante la Cumbre de Líderes del Pacto Global, se anunció que a partir de ese momento el Grupo del Pacto Global incluiría un décimo principio en contra de la Corrupción. ***Este principio refleja el recientemente adoptado Convenio contra la Corrupción de las Naciones Unidas.***

La redacción del décimo principio, según lo acordado durante el proceso de consulta, es como sigue y los participantes del Pacto Global deberán agregarlo a todos los esfuerzos de comunicación e implementación.

Principio 10: “Los negocios deberán actuar en contra de la corrupción en todas sus formas, incluyendo la extorsión y el soborno”

El plan de trabajo de la Oficina del Pacto Global se enfocará en brindar las herramientas necesarias y la información básica para la implementación; en reunir buenas prácticas y cooperar en el apalancamiento de las iniciativas existentes, y respaldar los diálogos sobre temas específicos.

A continuación se transcriben algunas sugerencias específicas para los participantes del Pacto Global:

1. Como primera y elemental medida, introduzcan programas y políticas anticorrupción dentro de sus organizaciones y sus operaciones de negocios.
2. Informen sobre su trabajo en contra de la corrupción en la comunicación anual sobre avance.
3. Compartan experiencias y buenas prácticas a través de la presentación de ejemplos y estudios de casos.
4. Es más, colaboren con sus pares en la industria para encontrar soluciones en forma conjunta con el fin de combatir la corrupción mediante iniciativas sectoriales.

5. Colaboren con Transparencia Internacional y con la Cámara de Comercio Internacional como proveedor principal de herramientas en la lucha contra la corrupción.
6. Se comprometan en esfuerzo colectivo con todas las partes con intereses en esto, por ejemplo, usando los Pactos de Integridad de Transparencia Internacional.
7. Hagan lobby para la ratificación e implementación de la Convención de la ONU contra la Corrupción en la mayor cantidad posible de países.

*El principal tema global que se perfiló durante el período de julio de 2002 a junio de 2003 fue la negociación de la **Convención de la ONU contra la Corrupción**. A nivel regional, la Unión Africana adoptó una convención que promete reducir los sobornos y la Unión Europea se preparó para el ingreso de 10 países del centro y este de Europa, con importantes implicancias para la continúa lucha contra la corrupción. El debate acerca de la posible enmienda de la **Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE- para combatir el Soborno continúa, incluso mientras está siendo implementada**. Finalmente, el gobierno estadounidense presentó propuestas para la Millennium Challenge Account, que condicionará el otorgamiento de asistencia a los esfuerzos del país por combatir la corrupción.*

1.3.1 La divulgación en las distintas regiones del Mundo

Las leyes de divulgación a lo largo del mundo van de la transparencia total a la total opacidad, con un predominio de esto último. Basándose en el estudio de las leyes de divulgación en 118 países, La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID por sus siglas en inglés- trazó un mapa compuesto del estado actual de la divulgación. El cuadro ilustra la amplitud con la cual los países estudiados tienen leyes de divulgación en sus códigos, por región y por tipo de ley de divulgación.

Un cuadro más detallado surge cuando los países son agrupados de acuerdo con el tipo de información requerida: presentación por parte de los partidos políticos de cuentas de ingresos y/o gastos; presentación por parte de los candidatos de cuentas de ingresos y/o gastos; y divulgación de los nombres de los donantes a los partidos políticos.

Presencia de la divulgación pública

Porcentaje de países que requieren					
Región	N° de países Estudiados	Rendición gastos e Informes Públicos %	Ingresos y/o gastos del Partido %	Ingresos y/o gastos del Candidato %	Nombres de los Donantes a partidos %
<i>África</i>	27	44	33	11	3
<i>América:</i>					
Norte	3	100	100	67	67
Caribe	12	25	0	25	0
Central	7	29	0	14	0
Sur	11	73	73	9	27
<i>Europa:</i>					
Occidental	16	81	69	38	56
Oriental	18	89	83	39	67
<i>Asia</i>	15	67	47	53	27
<i>Pacífico/Oceanía</i>	9	44	33	33	33

Respecto de reportar los ingresos y gastos de los partidos, las naciones del Caribe y de América Central se distinguen por no tener ninguna clase de requerimientos. En África, Asia y Pacífico/Oceanía, menos de la mitad de los países exigen que se muestren esas cifras.

Respecto de la divulgación de los ingresos y gastos del candidato, el porcentaje de Sudamérica es menor. La cifra también es baja para las naciones africanas, centroamericanas y del Caribe.

Las diferencias entre los requerimientos de presentación de cuentas del partido y del candidato son considerables. En algunos países de África y del Caribe, las leyes de divulgación abarcan el financiamiento de los partidos políticos pero excluyen

cualquier requerimiento al candidato. Esto significa que permanecen secretas considerables cantidades de dinero que van a, o son gastadas por, los candidatos.

Respecto de la divulgación de los nombres de donantes a los partidos, los países del Caribe y de América Central carecen de tales leyes y sólo un puñado de naciones africanas las tienen. Estas tres regiones aparecen como los bastiones del secreto del dinero en política. Mientras muchos países sudamericanos requieren divulgación de los ingresos y los gastos de los partidos, muchos no requieren la divulgación de los nombres de los donantes y la divulgación de los ingresos y gastos del candidato es poco habitual.

La divulgación, comparaciones entre países

El siguiente cuadro es una categorización de 118 países estudiados de acuerdo con su posición respecto de tres variables principales: divulgación por parte de los partidos políticos de la contabilidad de ingresos y/o gastos; divulgación por parte de los candidatos de la contabilidad de ingresos y/o gastos; y divulgación de la identidad de los donantes a los partidos políticos. Los países con **alta** divulgación pública requieren informes de las tres variables; los países **medios** requieren informes de dos variables, mientras que los países que sólo tienen una clase de divulgación son considerados **bajos**. La divulgación **oculta** significa que los gobiernos ven los informes financieros, pero no el público, mientras que **ninguna** implica que una nación no tiene exigencias de información.

Dinero en la política: leyes de transparencia

<i>Nivel de divulgación pública</i>	<i>Países</i>
Alto 13%	Armenia, Australia, Brasil, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Filipinas, Grecia, Japón, Lituania, Nueva Zelanda, Reino Unido, Rusia, Tailandia, Ucrania.
Medio 22%	Alemania, Argentina, Azerbaijan, Bélgica, Benin, Bosnia y Herzegovina, Colombia, Corea del Sur, Eslovaquia, Francia, Países Bajos, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lesotho, Macedonia, Moldavia, Noruega, Papúa Nueva Guinea, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania, Singapur, Tanzania.
Bajo 25%	Austria*, Bangladesh, Barbados, Belarrusia, Bolivia, Botswana, Bulgaria, Chile, Costa Rica*, Ecuador*, España, Gambia, Ghana, India*, Indonesia*, Israel*, Jamaica, Kenya, Mali*, Malta, Marruecos*, Mauricio, México* , Namibia, Nicaragua*, Nigeria, Perú, Taiwán, Tonga, Trinidad y Tobago.
Oculto 17%	Argelia, Finlandia, Gabón, Guatemala, Guyana, Honduras, Líbano, Malasia, Maldivas, Níger, Panamá, Paraguay, República de África Central, República Dominicana, Senegal, Seychelles, Togo, Túnez, Turquía, Venezuela.
Nada 23%	Albania, Angola, Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Croacia, Dominica, El Salvador, Fiji, Grenada, Kiribati, Madagascar, Malawi, Mozambique, Samoa, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, St. Vincent y las Granadinas, Sri Lanka, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tuvalu, Uganda, Uruguay, Vanuatu, Zambia.

* Acceso público a alguno, y no todos, los informes financieros archivados.

Es importante distinguir entre “alta” divulgación y la “divulgación absoluta” previamente analizada en este artículo. Incluso con una definición menos estricta, el número de países con alta divulgación pública es apenas del **13 por ciento**. Esta cifra muy pequeña confirma las sospechas de que la práctica de la divulgación no está extendida.

Veintitrés por ciento de los países estudiados no tiene leyes de divulgación y otro 17 por ciento tiene “divulgación oculta”, significando que a los fines prácticos el **40 por ciento de las naciones del mundo nada le dicen a sus poblaciones acerca del dinero en la política**. Si se agregan a este grupo los países con baja o media divulgación, el 87 por ciento de los países estudiados tienen divulgación oculta, parcial o nula.

La importancia de la divulgación

La divulgación es a la política lo que los informes financieros son a los negocios. El conocimiento de las cifras, en negocios y en política, debe ser razonablemente exacto para que puedan ser controladas, reducidas o modificadas. Desgraciadamente, en las finanzas políticas, se suele apelar más a los costos estimados de las campañas que a los números exactos, especialmente en los países en desarrollo, donde mucho de lo que se discute es altamente especulativo, anecdótico o si no carente de datos concretos.

La divulgación cumple con dos funciones muy importantes: contabilidad y rendición de cuentas, lo que sirve tanto a las medidas preventivas como a las herramientas de control para combatir la corrupción política. La función contable permite la confección de informes por ítems de los fondos recibidos y gastados por los partidos políticos y candidatos. La función de rendición de cuentas es la presentación de esos informes al público de manera que los votantes puedan realizar elecciones más informadas de sus partidos y candidatos. Hay cuatro beneficios fundamentales en el proceso de difusión:

La capacidad de “seguir el dinero”. La divulgación es la piedra de toque de toda regulación de las campañas y los partidos políticos. Sin ella no hay manera de seguir el rastro –y por lo tanto aplicar– límites, vetos y prohibiciones. La posibilidad de

“seguir el dinero”, o construir un “camino auditado”, es la primera defensa contra las irregularidades del sistema y pueden tener un impacto en la democracia y el gobierno.

La divulgación como medida preventiva. La divulgación sirve para controlar y revelar información que puede ayudar a cerrar las fáciles puertas entre negocios y política y evitar conflictos de intereses. Provee a los grupos de vigilancia y a los medios de análisis informados del financiamiento político y genera votantes mejor preparados. A través de ejercicios de “nombrar y acusar”, sirve también para poner sobre aviso a funcionarios electos o de planta de que deben actuar en función del interés público y no de los beneficios privados.

Esto no necesariamente la hace más efectiva como medida de control que los límites, vetos y prohibiciones sobre el dinero en la política, pero es una reforma que permite conseguir apoyo legislativo con más facilidad. Esto se comprueba en la cantidad de países que han aprobado leyes de divulgación de las cuentas como un método indirecto de combatir el mal uso del dinero en la política.

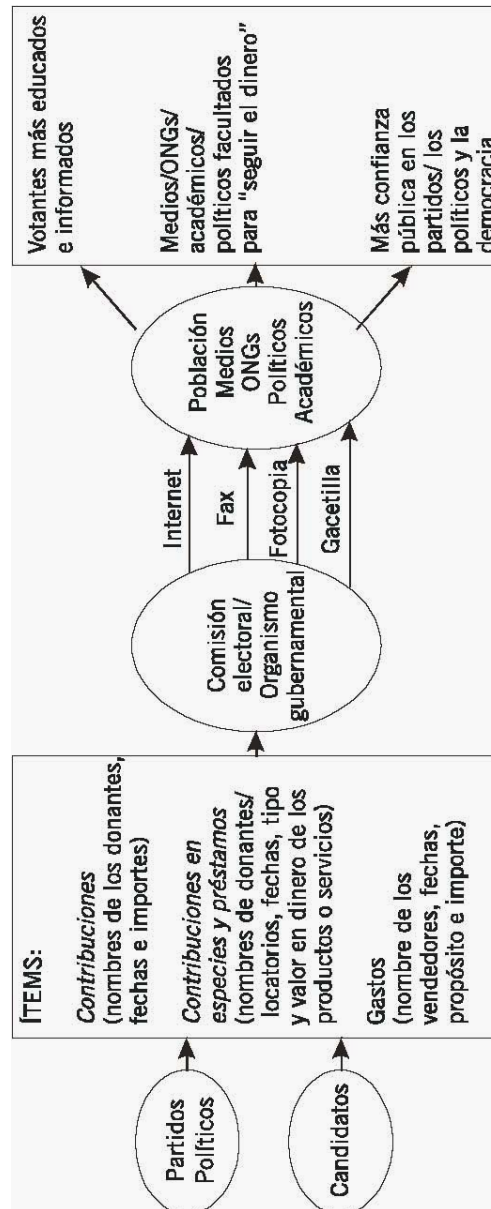
La divulgación de las cuentas empieza en un nivel “**ético**” o personal (**abriendo al escrutinio las posesiones y deudas de un funcionario electo**) pero puede extenderse a niveles partidarios e institucionales. La existencia de leyes de divulgación de cuentas brinda un útil índice de la disposición del país para adoptar otras formas de divulgación del financiamiento político.

La divulgación crea confianza en el proceso democrático. En una democracia, el principio subyacente a la divulgación es que cuanto más transparentes y abiertas son las finanzas de una nación, más confiarán los ciudadanos en su gobierno. Los métodos ocultos y secretos de financiar el proceso electoral generan escepticismo y cinismo frente a la política democrática.

Dos escuelas de pensamiento con diferentes lecturas de la importancia de la divulgación son dignas de mención. Una considera una equivalencia moral entre el

“secreto del sufragio” y el “secreto de una donación”, una posición adoptada en Suecia y también practicada en Finlandia y Suiza, donde no existen exigencias de divulgación. La otra escuela está preocupada por el hostigamiento que pueden sufrir los aportantes políticos cuando descubren que han apoyado al partido o candidato “equivocado”, como ocurrió recientemente en Ucrania y Egipto. Sin embargo, a medida que las democracias maduran, estos incidentes decrecen y la transparencia se establece con más facilidad. Codificar la transparencia en una ley es un primer paso crucial.

El proceso de divulgación ideal



Divulgación absoluta definida

El proceso de divulgación es un laberinto de recolección de datos, análisis y difusión. La figura anterior describe el proceso ideal de divulgación. Primero los partidos políticos y candidatos preparan los informes, luego son recogidos y auditados por un cuerpo gubernamental y, finalmente, vistos por el público. Aunque esto parece muy simple, hay permanentes cambios y obstáculos que hacen casi imposible el proceso en algunos países.

En ausencia de cualquier tipo de criterios internacionales, los pozos en los que se hunden los procesos de divulgación incluyen:

Interpretaciones confusas. Pocas palabras en el financiamiento político son tan usadas y peor definidas que “divulgación”. Puede significar que el país tiene mínimos requerimientos para informar sobre el financiamiento político como opuesto a ninguna clase de requerimientos; que el gobierno compartirá los informes financieros con el público, antes que mantenerlos en secreto; o que el gobierno compartirá la información con el público, pero hará todo lo posible para que sean difíciles de entender o de acceder a ellos.

Acceso limitado a los datos. Lo ideal es abrir los informes al público, pero algunos gobiernos dificultan su acceso a ellos. Por ejemplo, se puede dar acceso, pero sólo si se los copia a mano, lo que lleva su tiempo. Idealmente, un país puede permitir una serie de opciones de acceso, incluyendo fax, fotocopias o publicando la información en el diario oficial, un periódico o un sitio web. También es importante si los informes del financiamiento de las campañas son entregados antes o después de la elección.

Pobre calidad de los datos o datos sin calidad. Una manera más sutil de engaño es la calidad de los datos que producen muchas leyes de divulgación. La mayoría de los datos presentados están mezclados y son muy difíciles de auditar, en consecuencia sin peso para el proceso de divulgación. También es importante la

exactitud de los datos.

Baja cantidad de datos. Muchos países dicen que practican la divulgación, pero cumplen sólo algunas de las variables requeridas para una divulgación absoluta. Por ejemplo, la ley argentina requiere divulgación a los partidos políticos, pero cierra un ojo ante los candidatos y a sus actividades de financiamiento privado, que no se informan en absoluto. **“La divulgación absoluta”**, la máxima amplitud de apertura en la información de las contribuciones políticas requiere datos acerca de: cuánto dinero recibió un partido y/o candidato; cuánto apoyo fue dado al partido o candidato en apoyo gratuito, en especie (bienes, servicios o préstamos), los nombres (y a veces los domicilios) de los donantes; cuánto dinero gastaron el candidato y el partido en la campaña y en qué; y nombres (y a veces domicilios) de compañías o personas que recibieron el dinero gastado en bienes y servicios provistos para la campaña. La divulgación absoluta requiere que los candidatos archiven comprobantes financieros (ingresos y deudas) como un requerimiento para competir por el cargo. También importante para la divulgación absoluta es el límite fijado al monto de las donaciones antes de que se incluyan en el informe de campaña.

1.3.2 La corrupción política

La corrupción política es el abuso del poder que se les ha confiado, por parte de líderes políticos para obtener ganancias, con el objetivo de aumentar su poder o su riqueza. La corrupción política no precisa que el dinero cambie de mano; puede tomar la forma de “tráfico de influencias” o de la concreción de favores que envenenan la política y amenazan a la democracia.

La corrupción política abarca un amplio espectro de delitos y actos ilícitos cometidos por líderes políticos antes, durante o después de abandonar la función. *Es diferente*

a la *corrupción menuda o burocrática* en cuanto es perpetrada por **líderes políticos** o funcionarios electos que han sido investidos de autoridad pública y que tienen la responsabilidad de representar el interés público. También debe considerarse el aspecto concomitante a la corrupción política: los sobornos pagados a los políticos.

La corrupción política es un obstáculo a la transparencia de la vida pública. En las democracias establecidas, la pérdida de fe en la política y la ausencia de confianza en políticos y partidos desafía a los valores democráticos, una tendencia que se ha profundizado con la exposición de la corrupción en la última década. En los Estados en transición y desarrollo, la corrupción política amenaza la efectiva viabilidad de la democracia y vuelve vulnerables a las recientes instituciones democráticas.

La corrupción política es un tema central de la obra de *Transparency International*. En realidad, una de las razones para seleccionar a la corrupción política como el tema del Informe global de la corrupción de este año es la prioridad de esta cuestión en la red de capítulos nacionales de TI a lo largo del mundo, muchos de los cuales sostienen que la corrupción política es una preocupación fundamental en su país y han hecho de ella el centro de sus esfuerzos y su lucha.

Principales medidas para controlar el dinero de la política³

Tipo de medidas	Porcentaje de países que utilizan esta medida para controlar el dinero de la política (104 países considerados)
Financiamiento público	79
Vetos y prohibiciones*	50
Límites a los gastos	41
Límites a las contribuciones	28
Divulgación absoluta	13

- Principalmente a corporaciones, sindicatos y donantes del exterior.

³ Pinto-Duschinsky, M. (2003). En: *“Financing Politics: A Global View”, Journal of Democracy*. Washington: USAID vol. 13, N° 4, octubre de 2002, excepto en cuanto a los datos del autor para “divulgación absoluta”, extraídos de *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Democracies* (Manual del dinero en política: una guía para aumentar la transparencia en las democracias).

TIPOS DE CORRUPCIÓN POLÍTICA

Tipo	Actor-grupo vulnerable a la corrupción	Descripción
Enriquecimiento personal	Candidatos y políticos	Se le puede pedir a los candidatos que contribuyan con cifras significativas o incluso que paguen por su campaña individual. La política se convierte entonces en un juego de hombres ricos y los representantes electos acumulan los fondos necesarios para pagar por la próxima elección quedándose con un porcentaje de comisiones secretas o aceptando sobornos.
Exigir contribuciones de los empleados públicos	Empleados públicos y sector público	Un partido político o un candidato puede exigir pagos a los funcionarios, tanto públicos como electos. En algunos regímenes, un partido político puede llegar a forzar a los empleados a que se afilien al partido y luego hacer quitas en sus salarios para algunos gastos.

Actividades que se oponen a las regulaciones del financiamiento político	Partidos políticos	<p>Un partido político o un candidato puede aceptar donaciones de fuentes prohibidas o excederse del tope permitido.</p> <p>Las violaciones de las exigencias de divulgación así como la contabilidad adecuada de los informes, o la ausencia de financiamiento transparente, suelen ser causas de escándalo político.</p>
Contribuciones políticas a cambio de favores, contratos o cambios de política	Sector privado	Uno de los motivos de las contribuciones políticas a un partido o candidato es la posibilidad de ganancias en el diseño de licitaciones y contratos gubernamentales. Las donaciones también pueden efectuarse en función de un cambio político del gobierno o para obtener una legislación favorable para el interés específico de un grupo.
Forzar al sector privado a pagar «dinero por protección»	Sector privado	La extorsión, por ejemplo el uso de impuestos para forzar a los empresarios a entregar parte de sus ganancias a un partido político.
Limitar el acceso a los fondos a los partidos de la oposición	Partidos y candidatos opositores	Los regímenes autoritarios con un sistema económico patrimonial y represión política pueden reducir fuertemente los recursos financieros disponibles para los partidos de la oposición.

1.3.3 Los criterios de Transparencia Internacional sobre Financiamiento Político y Discrecionalidad

Los criterios de TI sobre Financiamiento Político y Discrecionalidad están basados en los valores de ***integridad, equidad, transparencia y rendición de cuentas***. Surgen de la preocupación por la influencia del dinero y los favores en política, lo que afecta al proceso democrático y a la vigencia de la ley. Se los presenta en el contexto de un compromiso internacional por contener la corrupción expresado en la Convención de la ONU contra la Corrupción, cuyo texto debía ser adoptado en diciembre de 2003, y están sostenidos en el reconocimiento global de los derechos humanos establecidos en la Declaración Universal y las convenciones vinculadas con ella, estos criterios son:

1. Eliminar la venta de influencias y los conflictos de intereses

Las donaciones a los partidos políticos, candidatos y funcionarios electos no deben ser un medio de obtener favores personales o políticos o comprar el acceso a servicios políticos o civiles. Los propios partidos y candidatos deben practicar la transparencia y demostrar su compromiso con los criterios éticos de la vida pública. Los gobiernos deben implementar una adecuada legislación del conflicto de intereses, incluyendo leyes que regulen las circunstancias bajo las cuales un funcionario electo puede seguir con su cargo en el sector privado o en una compañía estatal.

2. Transparencia por medio de la difusión y la publicación

Los partidos políticos, candidatos y políticos deben dar a conocer sus recursos, ingresos y gastos a un organismo independiente. Esa información debe ser presentada anualmente, y también antes y después de las elecciones. Deben informar los donantes y los montos de sus donaciones, incluyendo las que sean en especies y alquileres, y también sobre gastos. Sujeta a evaluación confiable y segura respecto de los riesgos de donantes o beneficiarios, la información debe estar disponible de forma tal que el público pueda acceder a ella antes de las elecciones. Se puede requerir que compañías que coticen en bolsa den a conocer todas sus donaciones a partidos políticos de cualquier país en sus balances anuales a los socios y se debe prestar aprobación de los socios para esas donaciones.

3. Efectividad en la aplicación y la supervisión de las medidas de regulación

Organizaciones controladas por la población deben supervisar efectivamente la observancia de las leyes y medidas regulatorias. Para cumplir ese objetivo, deben estar dotadas de los recursos necesarios, facultades, independencia y poderes para investigar. Junto a cortes independientes, deben asegurar que los delincuentes sean responsabilizados y debidamente sancionados. Se debe criminalizar el sostenimiento de partidos políticos con fondos ilegales.

4. Diversidad de ingresos y límites al gasto

Se debe prestar especial atención a los beneficios del financiamiento estatal de los partidos y candidatos y al estímulo de la participación de los ciudadanos a través de

pequeñas donaciones y cuotas sociales. También se debe prestar atención en limitar los apoyos de las corporaciones y del extranjero, así como a las donaciones individuales muy abultadas. Para controlar la demanda de financiamiento político, se deben considerar mecanismos como los límites al gasto y el acceso subsidiado a los medios.

5. Equidad e integridad en el acceso a los medios de comunicación

Los candidatos y partidos deben tener un acceso equitativo a los medios. Se deben establecer, aplicar y mantener criterios para alcanzar una cobertura mediática equilibrada y una integridad de los medios. Los medios deben jugar un papel independiente y crítico, tanto en las elecciones como en el proceso político más amplio. Se deben usar instrumentos como la legislación sobre el conflicto de intereses para evitar que el control político de los medios públicos y privados cree una cobertura parcial de la política.

6. Participación de la sociedad civil

La sociedad civil debe participar activamente en promover la legislación adecuada en el terreno del financiamiento político y en el control de las finanzas políticas y su impacto sobre la representación política. El marco legal, tanto regulatorio como institucional, debe permitir a las organizaciones de la sociedad civil, en conjunto con los medios independientes, hacerse cargo de estas actividades. Este marco debe también garantizar el acceso a la información y la posibilidad de que la sociedad civil pueda incidir en los debates sobre nueva legislación, entre otras medidas.

1.3.4 Iluminando las oscuras prácticas de la corrupción política.

Transparency International seguirá denunciando la corrupción política y permanecerá decidida en su compromiso por una mayor transparencia del proceso político. Los criterios de TI sobre Financiamiento Político y Discrecionalidad son un aspecto de nuestros esfuerzos globales de denuncia, que incluyen también los siguientes recursos:

- La ratificación y puesta en práctica de la Convención de la ONU contra la corrupción

TI monitoreará la ratificación y puesta en práctica de la convención, impulsando a cada firmante a adoptar y aplicar leyes nacionales que cumplan con la convención. La convención exige la ratificación de 30 países antes de entrar en vigencia.

TI está particularmente interesada en que se cumplan las disposiciones de la convención acerca de la recuperación de los fondos. La riqueza robada debe ser regresada a sus legítimos dueños. Este propósito no se contradice con la campaña de TI para rastrear el dinero lavado, lanzada en Nyanga en marzo de 2001⁴.

Además de establecer criterios para que sus firmantes terminen con los sobornos, la propia ONU debe estar vigilante, apuntando a prácticas desleales (como la compra de votos) dentro de su propio sistema.

⁴- www.transparency.org/pressreleases_archive/2001/2001.03.13.nyanga-declaration.html

- **El reforzamiento de la Convención Anti Sobornos de la OCDE**

No sólo se debe reforzar mejor la Convención Anti Sobornos, sino que además debe enmendársela para incluir una prohibición al soborno de partidos políticos y funcionarios extranjeros (véase “¿Podrá la Convención de la OCDE detener el soborno en el extranjero?”)

- **Instalar la corrupción política en la agenda de los donantes**

Las instituciones financieras internacionales y las organizaciones bilaterales de ayuda deben prestar una mayor atención a la corrupción en los países a los que prestan o entregan dinero, y por lo tanto establecer criterios de evaluación que reflejen los niveles de corrupción. Quienes reciban ayuda internacional necesitan incentivos para mejorar su desempeño en transparencia y un refuerzo de las reglas de financiamiento político, legislación sobre conflictos de intereses y las garantías de inmunidad

- **Mejoramiento a nivel nacional de la legislación sobre financiamiento político, divulgación y conflictos de interés, y el reforzamiento de las instituciones mediante la aplicación de la ley.**

TI promoverá mejores legislaciones al mismo tiempo que su aplicación tanto a nivel nacional como internacional, con la expectativa de que regímenes legales más fuertes y más abarcativos contra la corrupción política tengan un impacto directo para alcanzar la justicia. Transparency International exige que se provea a los actores de la sociedad civil en todo el mundo de acceso a la información y de recursos legales a fin de permitirles cumplir un papel constructivo en el control del

financiamiento político.

La corrupción política es un abuso del sistema político, de la confianza y de los principios que hacen funcionar a la democracia. Esperamos que este volumen reavive el debate político acerca de la corrupción política, inspire la acción y resulte en cambios positivos. Mucho queda por hacer para terminar con la corrupción política. A través de la fuerza de su red de capítulos locales, Transparency International pretende jugar un papel activo en la construcción del camino hacia el futuro.

1.3.5 Seguimiento del dinero

El cuadro 1.1 ilustra la magnitud del problema de la corrupción política comprobada a través de estimados de los fondos presuntamente robados por algunos de los más notorios líderes de los últimos 20 años. Para ubicar las cifras en cierto contexto, la columna de la derecha incluye el ingreso per cápita de cada país.

Los diez líderes del cuadro no son necesariamente los más corruptos del período y los estimados de los fondos presuntamente robados son muy aproximados. El cuadro está construido a partir de fuentes respetadas y ampliamente conocidas. En general es muy poco lo que se sabe sobre las sumas presuntamente apropiadas por muchos líderes.

Cuadro 1.1. Corrupción política comprobada ^{5,6,7,8 y 9}

Jefe de gobierno	Estimado de fondos supuestamente robados	Ingreso per cápita (2001)
Mohamed Suharto, presidente de Indonesia, 1967-98	U\$S 15 a 35 mil millones	U\$S 695
Ferdinand Marcos, presidente de Filipinas, 1965-86	U\$S 5 a 10 mil millones	U\$S 912
Mobutu Sese Seko, presidente de Zaire, 1965-97	U\$S 5 mil millones	U\$S 99
Sani Abacha, presidente de Nigeria, 1993-98	U\$S 2 a 5 mil millones	U\$S 319
Slobodan Milosevic, presidente de Serbia/Yugoslavia, 1989-2000	U\$S 1 mil millones	U\$S s/d
Jean-Claude Duvalier, presidente de Haití, 1981-86	U\$S 300 a 800 millones	U\$S 460
Alberto Fujimori, presidente de Perú, 1990-2000	U\$S 600 millones	U\$S 2.051
Pavlo Lazarenko, primer ministro de Ucrania, 1996-97	U\$S 114 a 200 millones	U\$S 766
Arnoldo Alemán, presidente de Nicaragua, 1997-2002	U\$S 100 millones	U\$S 490
Joseph Estrada, presidente de Filipinas, 1998-2001	U\$S 78 a 80 millones	U\$S 912

⁵ Cifras de ingreso per cápita: *UN Human Development Report 2003* (New York, Oxford University Press, 2003), IMF Country Report N° 02/269 (2002). Suharto: Time Asia, 24 de mayo de 1999, Inter Press, 24 de junio de 2003. Marcos: CNN; Febrero de 1998; Time Asia, 24 de mayo de 1999; UN Office on Drugs and

⁶*Crime.Anti-Corruption Toolkit*, versión 5 : NODC disponible en: www.unodc.org/unodc/en/corruption_toolkit.html.

⁷ **Mobutu**: Asamblea General de la ONU, "Global Study on the Transfer of Funds of Illicit Origin, Especially Funds Derived from acts of Corruption" (Estudio global acerca de la transferencia de fondos de origen ilegal derivados de actos de corrupción), noviembre 2002; Time Asia, 24 de mayo de 1999. Abacha: UNODC, Anti-Corruption Toolkit; BBC News (Gran Bretaña), 4 de septiembre de 2000; véase también "Repatriación de fondos estatales robados", Cap. 6, página 100. Milosevic, Associated Press, 2 de diciembre de 2000. Duvalier : Robert Heintz, Nancy Heintz y Michael Heintz, *Written in Blood: The Story of Haitian*.

⁸ **People** (Escrito en sangre: la historia del pueblo haitiano), 1492-1995 (Lanham, University Press of America, 1996); Time Asia, 24 de mayo 1999; UNODC, Anti-Corruption Toolkit; L'Humanité (Francia), 11 de mayo de 1999.

⁹ **Fujimori**: Oficina del Fiscal Especial del Estado para el caso Montesinos/Fujimori, Perú. **Lazarenko**: Financial Times (Gran Bretaña), 14 de mayo de 2003; Chicago Tribune (USA), 9 de junio de 2003. **Alemán**: BBC News (Gran Bretaña), 10 de septiembre de 2002. **Estrada**: CNN, 22 de abril de 2001; Inter-Press, 24 de junio de 2003.

CAPÍTULO 2

2.1 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE ENTIDADES FISCALIZADORAS SUPERIORES (INTOSAI)¹⁰

La INTOSAI se ha convertido en una organización fundamental y estratégica, para la evaluación, fiscalización y desarrollo de las políticas públicas. De los 34 países que en 1953 iniciaron este camino, a la organización que hoy agrupa a más de 184 miembros, hay un gran número de realizaciones y metas renovadas en cuyo logro han participado muchos países. La INTOSAI es una organización global que debe entenderse como patrimonio de los pueblos del mundo.

Entre las aportaciones centrales que la INTOSAI ha realizado a la fiscalización, y que han permitido mejorar su capacidad de servicio a la sociedad, se encuentra la “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”, la cual establece la filosofía y el marco conceptual de la función fiscalizadora.

La declaración de Lima establece pautas y principios que hoy se inscriben y reproducen, en los marcos constitucionales y normativos de muchos países miembros.

Se puede afirmar que la INTOSAI ha establecido los criterios y normas fundamentales para transitar hacia una mejor fiscalización superior y a la mejora sustancial de la gestión gubernamental.

Una organización como esta, que hoy extiende su actividad por todos los rincones del planeta, no puede concentrar la participación en un solo eje y en un solo espacio.

Por ello, las siete agrupaciones regionales que la integran en el mundo, significan un esfuerzo adicional de acercamiento a las características de cada zona geográfica que posibilita un mayor y mejor intercambio de las experiencias compartidas.

Estas agrupaciones regionales, conformadas por la Organización de Entidades Fiscalizadoras de África (AFROSAI), la Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ARABOSAI), la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia (ASOSAI), la Organización de Entidades Fiscalizadoras del Caribe (CAROSAI), la Organización de Entidades Fiscalizadoras de Europa (EUROSAI), la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) y la Asociación de Entidades Fiscalizadoras del Pacífico Sur (SPASAI), se han convertido, todas ellas, en estructuras fundamentales en la operación de la INTOSAI.

De especial relevancia, son los comités y grupos de trabajo de esta organización, que tienen como objetivo desarrollar análisis e investigaciones sobre temas específicos en materia de fiscalización. Así se cuenta con los Comités de Normas de Auditoría, de Normas de Control Interno, de Normas de Contabilidad, de Auditoría de Tecnología de la Información, de Trabajo sobre Privatización y de Deuda Pública, así como los Grupos de Trabajo en materia de Auditoría del Medio Ambiente, de Evaluación de Programas, de Auditoría de Instituciones Internacionales y de Planeación Estratégica del Comité Directivo de la INTOSAI.

Hay respuestas actuales a los viejos problemas del servicio público, pero también, existen aún, rezagos inexplicables y nuevas formas de corrupción.

Estos rezagos y el fenómeno de la corrupción no son privativos de ningún régimen político ni de país alguno. El mejor ejemplo de esto son los escándalos financieros de las grandes corporaciones multinacionales ocurridos al principio de este siglo, que reflejaron conductas indebidas para favorecer a los grandes intereses económicos.

En cuanto a la capacitación es de mencionarse que la Iniciativa para el Desarrollo (IDI) de la INTOSAI, ha hecho posible la preparación y el desarrollo del contenido de programas de capacitación hacia los Órganos Fiscalizadores de diferentes países, sobre todo en temas que requieren de una alta especialización, para contar con personal capacitado que detecte posibles desvíos o actos de corrupción.

Por ejemplo, el peso que tiene la deuda pública en los países emergentes, compromete los recursos del Estado de tal forma, que las políticas de bienestar social, educación, empleo y seguridad, son seriamente afectadas, y en algunos casos, implican la necesidad de diferir la atención de demandas en materia de pensiones y programas sociales; en México hemos visto la distracción enorme de recursos financieros con motivo del Fondo Bancario de Protección al Ahorro

-FOBAPROA -.

Los necesarios equilibrios financieros de la economía de los países, obligan a ampliar la cobertura, solidez y capacidad de los programas de fiscalización de la deuda pública, y al análisis riguroso de su origen, legalidad, registro, administración, pago y rendición de cuentas.

Es obligación de las entidades de fiscalización superior convertirse en instituciones promotoras de la transparencia y mejora continua de los servicios públicos, garantes para la sociedad en general, de que los recursos públicos son recaudados, administrados y aplicados con honestidad, economía y eficiencia.

Los países afiliados a la INTOSAI, deben tener siempre presente, que el patrimonio fundamental de las entidades de fiscalización, es su **neutralidad**. Que comparten los fines del Estado, y que al margen de intereses particulares o de grupo, pero con una gran sensibilidad política, debe atenderse primordialmente al interés superior de la Nación.

La INTOSAI debe atender siempre a uno de los principios básicos de su actuación, **la difusión de su experiencia**, buscando que sirva a los miembros de la Organización para el mejoramiento de su actuación que propicie la eliminación gradual de las grandes áreas generadoras de corrupción.

¹⁰ **González de Aragón, A.** (2003). *Cincuenta aniversario de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)*. Budapest, Hungría. Información tomada de Internet.

2.2 LA RENDICIÓN DE CUENTAS

CUALQUIER EXPLORACIÓN CUIDADOSA A TRAVÉS DE LA LITERATURA DE TRANSPARENCIA EN AMÉRICA DEL NORTE, NOS LLEVA CONSTANTEMENTE UNA Y OTRA VEZ A UN TEXTO APARECIDO EN EL YA LEJANO 1999: “CONCEPTUALIZING ACCOUNTABILITY” DE ANDREAS SCHEDLER.

El Comité Editorial del IFAI lo hizo: consultó a los expertos mexicanos, que en busca de los materiales, encontró los textos y los autores que con mayor frecuencia son citados para entender y discutir los temas de la democracia, las transiciones, el control del poder, el buen gobierno y la reforma de los Estados. Sistemática y recurrentemente, aparecía el nombre de Schedler y de su ensayo clarificador, de esta explicación detallada y ágil de un concepto tan fundamental como elusivo: la rendición de cuentas.

Hallamos este texto de referencia obligada: un cuidadoso ensayo que describe el concepto para ubicarlo como una de las ideas indispensables de la democracia.

En efecto, existe un consenso casi universal según el cual ***la principal virtud de la democracia es que permite cambiar de gobernantes sin violencia***, y que ofrece además esa posibilidad en plazos razonables y regulares. Pero no es tan evidente, en cambio, que la democracia permita que los electores impongan sus necesidades y sus exigencias a los gobernantes, es decir, que éstos actúen como agentes representantes de los gobernados, en vez de dejarse llevar por sus propios intereses, ambiciones o por otros fines distintos de los que desean los electores. Típicamente, la pregunta surge de inmediato: ¿Cómo solucionar este problema esencial de la democracia representativa?

Schedler apunta: mediante una batería múltiple, mediante un variado abanico de mecanismos, controles, pesos y contrapesos que configuran el contexto de la rendición de cuentas. Así, los gobernantes deben abrirse a la inspección pública; deben explicar y justificar sus actos y deben estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta o ilegalidad. Para eso, las democracias ponen en marcha instituciones, procedimientos y leyes que van desde el acceso a la información en manos del gobierno por parte de los ciudadanos, hasta la remoción de los gobernantes mediante el voto; desde la implementación de contralorías administrativas hasta la corrección por parte de otro poder, el judicial o el legislativo.

Todo esto da pie a que Schedler desarrolle una sutil e imaginativa argumentación, que empieza por la explicación del concepto anglosajón del **accountability** y termina con el reconocimiento intelectual y político de sus alcances y sus límites. **La rendición de cuentas**, nos dice, es “**un concepto modesto**” que para imponerse como una realidad que controla el poder debe desenvolverse en una multiplicidad de factores que se complementen. Aunque no hay un tipo de rendición de cuentas que solucione de una vez por todas la corrupción o la ilegalidad, sí es posible implementar una multitud de palancas que deben ponerse en marcha simultáneamente para acotar, moldear y domesticar la discrecionalidad del poder.

Dentro de este complejo engranaje hay que destacar un componente fundamental de la rendición de cuentas y que posee una especial importancia para el IFAI, aquello que Schedler llama **answerability**, es **decir la obligación de los gobernantes de responder las solicitudes de información y los cuestionamientos de los gobernados**. Para ello no basta la buena voluntad sino que se requieren mecanismos que develen los actos, las decisiones y políticas de toda autoridad. **Rendir cuentas es también establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación perma-**

nente, institucional, sin pretextos, entre funcionarios y ciudadanos.

Andreas Schedler es doctor en Ciencia Política por la Universidad de Viena y actualmente se desempeña como profesor investigador de la División de Estudios Políticos del CIDE. Ha escrito cerca de 40 artículos en distintas revistas especializadas y 20 capítulos de libros sobre rendición de cuentas, antipolítica, consolidación democrática, autoritarismo electoral y el proceso democratizador en México. Ahora trabaja en un proyecto internacional de investigación “Democratización por la vía electoral en perspectiva comparada” (70 países, 1980-2002). Schedler se ha convertido en uno de los infaltables de las discusiones recientes sobre la transición, el gobierno y la democracia mexicana.

2.2.1 Los tres pilares de la rendición de cuentas

EL ATRACTIVO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DERIVA DE SU AMPLITUD. EL CONCEPTO ES COMPRENSIVO.

Lejos de denotar una técnica puntual para domesticar al poder, la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones (ver Figura 1).

Los tres aspectos en su conjunto –información, justificación y castigo – convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. La convierten en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder.

Información y justificación

Comúnmente, al igual que en la mayoría de los conceptos que utilizamos en el día a día, asumimos que entendemos lo que decimos cuando hablamos de “rendición de cuentas” (y también aceptamos que los demás lo entienden). Las discusiones sobre el tema, por lo tanto, muchas veces no ofrecen definiciones explícitas del término. Más bien, se desarrollan en base a un entendimiento implícito, supuestamente compartido del concepto. En el caso de *accountability*, algunos autores que han llegado a definir el concepto de manera formal, lo han vinculado con la noción de *answerability*. Según estos autores, “*answerability*” representa el sinónimo más cercano a la rendición de cuentas. **En este sentido, la rendición de cuentas, como postula una definición enciclopédica, es “la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones”** (Hickok 1995: 9). Deplorablemente, se trata de un término sin traducción. En el mundo hispanoparlante, algunos han tratado de cubrir el hueco introduciendo el neologismo de responsabilidad.¹¹

¹¹ Ver el Proyecto “Responsabilidad- Anticorrupción en las Américas” (www.respondanet.com)

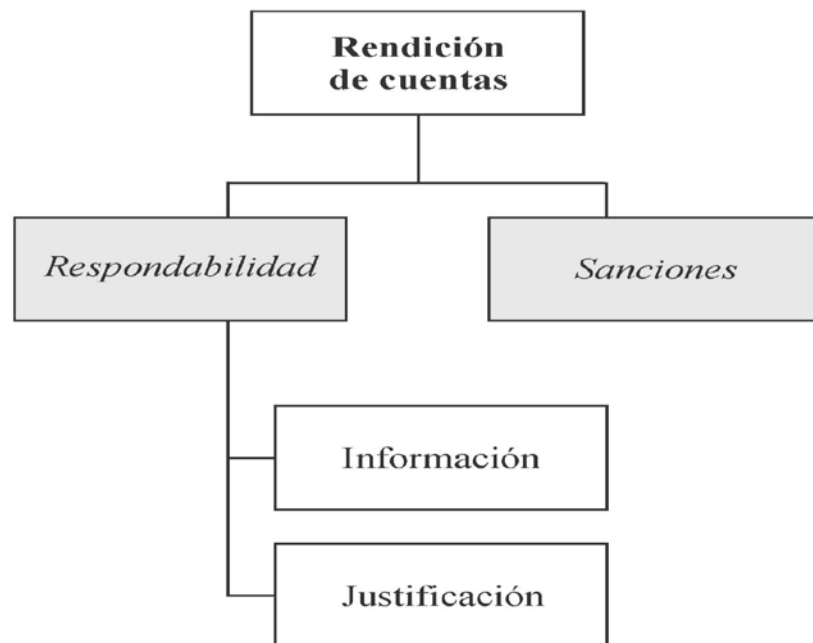


Figura 1

Quizás por su disonancia con el sentido de estética de muchos usuarios lingüísticos, el término no ha encontrado mucha resonancia, ni en la comunidad política ni en la académica. Sin embargo, podemos fácilmente adoptarlo como equivalente de *answerability* (aunque su uso a veces sea más laxo).¹² Aceptemos entonces la “*responsabilidad*” como nuestro punto de partida. **Como sugiere esta noción, rendir cuentas implica la obligación de responder a preguntas incómodas; y al revés, exigir cuentas implica la oportunidad de hacer preguntas incómodas.** Pero qué clase de preguntas? En principio, las agencias de rendición de cuentas pueden averiguar dos tipos de cosas. Pueden pedirles a los funcionarios públicos que *informen* sobre sus decisiones o les pueden pedir que *expliquen* sus decisiones.

¹² Andrade Salmón, L. (7 de Mayo de 1999). “ *Responsabilidad y Democracia* “. La Paz, Bolivia: *La Prensa*.

Pueden preguntar por **hechos** (la dimensión informativa de la rendición de cuentas) o por **razones** (la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas). La rendición de cuentas involucra por tanto el derecho a recibir información y la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder.¹³ Por un lado, la exigencia de cuentas tiene que ver entonces con tareas de monitoreo y vigilancia. Su misión incluye la búsqueda de hechos y la generación de evidencias. Por otra parte, la rendición de cuentas continúa el proyecto de la ilustración europea de supeditar el poder no sólo al imperio de la ley sino también al imperio de la razón.

El poder debe estar atado a restricciones legales, pero también debe estar domesticado por la lógica del razonamiento público. En este sentido, la rendición de cuentas es la antítesis del poder monolítico. Establece una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. Los hace hablar a ambos, involucrándolos en un debate público. La rendición de cuentas, por tanto, es opuesta no sólo al ejercicio mudo del poder sino también a controles mudos y unilaterales del poder.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS INVOLUCRA POR TANTO EL DERECHO A RECIBIR INFORMACIÓN Y LA OBLIGACIÓN CORRESPONDIENTE DE DIVULGAR TODOS LOS DATOS NECESARIOS. PERO TAMBIÉN IMPLICA EL DERECHO A RECIBIR UNA EXPLICACIÓN Y EL DEBER CORRESPONDIENTE DE JUSTIFICAR EL EJERCICIO DE PODER.

¹³ Los dos aspectos de la responsabilidad se refieren tanto a decisiones pasadas como futuras. Los actores políticos que rinden cuentas tienen que responder no solamente por lo que han hecho (rendición de cuentas retrospectiva) sino también por lo que piensan hacer (rendición de cuentas prospectiva).

La rendición de cuentas comparte con la noción de *accountability* (aunque de manera algo oblicua) una raíz etimológica de simpática ambigüedad. Los dos conceptos están anclados en las *cuentas*, las que etimológicamente han sido muy cercanas a los *cuentos*. Contamos números y contamos historias. **Esta ambigüedad etimológica sostiene ambas dimensiones de la rendición de cuentas, la informativa y la argumentativa, la transparencia de hechos y la transparencia de razones. Rendimos cuentas (dando información) y rendimos cuentos (dando razones).** Y bajo la perspectiva inversa: exigimos cuentas (claras) y exigimos cuentos (convincientes). En este sentido, la rendición de cuentas (*accountability*) evoca tanto al contador público y sus libros contables como al contador de historias y sus relatos narrativos.¹⁴

Naturalmente, la referencia a los cuentos (que ciertamente tiene un toque lúdico) invoca temores de decepción, de maniobras teatrales, de funcionarios y políticos “cuenteros” que “echan rollo” en lugar de justificar sus actos y omisiones con seriedad. Sin embargo, la mala fe y las faltas a la verdad forman una parte, digamos “normal” de la rendición de cuentas que no tiene porqué espantarnos. Recordemos que la rendición de cuentas no es un acto unilateral del soberano que los súbditos tuvieran que aceptar contentos, callados y agradecidos.

¹⁴ Estark, D. y László, B. (1998: 192-96). enfatizan *los nexos entre cuentos y cuentas*. De manera metafórica, hablan de los políticos democráticos que abren cuentas, piden crédito a los votantes y les rinden cuentas, ofreciéndoles cuentos, para mantener su credibilidad y poder refinanciar su crédito.

En el corazón de la rendición de cuentas está el diálogo crítico. No se trata de un juego de un solo tiro sino de un juego iterativo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contra argumentos. Cuando exigimos cuentas, con frecuencia la información que recibimos no es tan precisa y confiable como quisiéramos. Cuando exigimos cuentas, con frecuencia las justificaciones que recibimos no son tan convincentes como quisiéramos. Por lo mismo, seguiremos insistiendo, preguntando, cuestionando, exigiendo. **La rendición de cuentas no es un derecho de petición. Es un derecho a la crítica y al diálogo.**

EN EL CORAZÓN DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS ESTÁ EL DIÁLOGO CRÍTICO. NO SE TRATA DE UN JUEGO DE UN SOLO TIRO SINO DE UN JUEGO ITERATIVO, UN IR Y VENIR DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS, DE ARGUMENTOS Y CONTRAARGUMENTOS.

Sanciones

Hasta ahora, hemos descrito el ejercicio de la rendición de cuentas esencialmente como una actividad discursiva, como una suerte de investigación benevolente, un diálogo amistoso entre quienes exigen y quienes rinden cuentas. Sin embargo, la responsabilidad, con la doble exigencia de información y justificación que conlleva, no es la historia completa de la rendición de cuentas. En política, la rendición de cuentas involucra más que la generación de datos y el intercambio de argumentos, guiado por “la coacción sin coacciones que ejerce el mejor argumento” (Habermas 1987: 45).¹⁵ **Adicionalmente a su dimensión informativa (preguntando por hechos) y su dimensión argumentativa (dando razones y formando juicios), la rendición de cuentas también contiene elementos de coacción y castigo.**

¹⁵En inglés, la famosa formulación Habermasiana mantiene su elegancia original: “*the force of the better argument*”.

En inglés, la noción correspondiente es **enforcement**, otro término que carece de equivalente preciso en castellano y que describe un conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley. Quiere decir, en esencia: **hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza**. Lo que nos importa aquí es su aspecto impositivo, el esfuerzo por asegurar el cumplimiento con las normas por medio de la imposición de sanciones.

Ello implica que los actores que exigen cuentas no solamente “cuestionan”, “eventualmente” también “castigan” el comportamiento impropio de servidores públicos (O’Donnell 1994: 61).

Del otro lado de la ecuación, la faceta impositiva de la rendición de cuentas implica que quienes rinden cuentas no solamente nos cuenten qué es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas. Ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas, como ejercicios inocuos, sin garra, que se quedan a la mitad. Si camina de la mano con la impunidad, la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder.

LOS ACTORES QUE EXIGEN CUENTAS NO SOLAMENTE “CUESTIONAN”, “EVENTUALMENTE” TAMBIÉN “CASTIGAN” EL COMPORTAMIENTO IMPROPIO DE SERVIDORES PÚBLICOS.

La relación estrecha entre la rendición de cuentas y la disponibilidad de sanciones concuerda con lo que nos dice la literatura neoinstitucionalista sobre las fuentes de instituciones efectivas.¹⁶

¹⁶ Schedler (2000). *El llamado neoinstitucionalismo en la ciencia política se asocia primeramente al redescubrimiento de la relevancia de las instituciones formales (legales)*.

Como nos dice una buena parte de la nueva literatura institucionalista, para que sean efectivas las reglas formales deben estar acompañadas de mecanismos de monitoreo, para que no pase por desapercibido cuando alguien viola una norma (la función informativa de la rendición de cuentas).

Pero las reglas también deben contar con mecanismos de sanción, para que no quede sin el castigo debido quien viole la norma (la dimensión punitiva de la rendición de cuentas). Ambos mecanismos, la supervisión efectiva y la sanción efectiva, son esenciales para contar con una **“estructura de incentivos”** compatible con el mantenimiento de la norma. Tanto la probabilidad de que se detecten las violaciones a la norma como la probabilidad de que se castiguen de manera adecuada cumplen funciones disuasorias importantes.

Muchos autores académicos son enfáticos en afirmar que la capacidad para castigar forma una parte integral de la rendición de cuentas.¹⁷ Pero también los protagonistas mismos de la política, desde los ciudadanos hasta los funcionarios de alto nivel, saben muy bien que la disponibilidad de sanciones efectivas es vital para que las agencias de rendición de cuentas puedan actuar de manera firme y efectiva.

En México, para no irnos muy lejos, el fin de la impunidad se ha convertido en un reclamo universal. Durante décadas, el sistema político post-revolucionario efectivamente había institucionalizado la impunidad. Operando como una coalición de camarillas unidas por la ambición y la complicidad mutua, **el estado de la revolución institucional** fue un **estado de la impunidad institucional**. La ley era una herramienta disciplinaria contra los disidentes, los incómodos, los que se movían en la foto familiar.

¹⁷ Collier, O'Donnell y Maravall (1999)

El castigo tocaba a los enemigos, no a los criminales. Todo funcionario era, en última instancia, responsable solamente ante el Presidente de la República, quien a su vez era responsable solamente ante los fantasmas históricos de la revolución mexicana. En este contexto, muchas veces el clamor por una rendición de cuentas efectiva es un clamor por castigos efectivos.

TODO FUNCIONARIO ERA, EN ÚLTIMA INSTANCIA, RESPONSABLE SOLAMENTE ANTE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, QUIEN A SU VEZ ERA RESPONSABLE SOLAMENTE ANTE LOS FANTASMAS HISTÓRICOS DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA.

Otro ejemplo dramático que ilustra la dependencia de la rendición de cuentas de sanciones efectivas, nos lleva a cambiar de continente. Durante la Segunda **República de Nigeria (1979–1983)**, un elaborado código de conducta requería que los funcionarios públicos realizaran de manera regular su declaración patrimonial. Se estableció una agencia especializada, el *Code of Conduct Bureau*, para comprobar la autenticidad de estas declaraciones y para investigar acusaciones de corrupción y malversación de fondos. Sin embargo, el organismo nunca contó con la plantilla ni con los recursos necesarios para investigar adecuadamente las eventuales violaciones al código de conducta. Además, el órgano judicial encargado de sancionar las faltas respectivas, el *Code of Conduct Tribunal*, ni siquiera llegó a formarse porque la legislatura nacional nunca promulgó la legislación secundaria necesaria.

Esta doble falla de supervisión y sanción abrió la puerta a la impunidad más absoluta. Como los políticos no tenían por qué temer ni las mínimas consecuencias de su comportamiento corrupto, se rompieron todos los diques al despilfarro y el autoenriquecimiento. Formas severas de abuso del poder, como el soborno, la malversación de fondos, la extorsión y la compra de votos, rápidamente alcanzaron niveles de extrema gravedad, fuera de cualquier control. El desvanecimiento radical de la integridad pública generó un profundo desencanto popular con la

democracia, lo que contribuyó a provocar el golpe militar de 1983 (ver Diamond 1991).

El espectro de las posibles sanciones que acompañan ejercicios efectivos de rendición de cuentas es muy amplio. En principio, la norma de la “proporcionalidad” exige que la severidad de la sanción dependa de la severidad de la ofensa. En el mundo de la política, la imposición de sanciones administrativas, civiles o penales es más bien excepcional. En política, las herramientas más comunes de castigo a malas conductas son la exposición pública y la remoción del cargo. Aunque no lleven a los acusados a pagar multas o pisar la cárcel, tanto la publicidad como el despido pueden constituir castigos terribles que lleven a destruir la reputación pública y la carrera política de un político.

LA NORMA DE LA “PROPORCIONALIDAD” EXIGE QUE LA SEVERIDAD DE LA SANCIÓN DEPENDA DE LA SEVERIDAD DE LA OFENSA.

Sin embargo, tan pronto como los funcionarios incurran en actos ilícitos de cierta gravedad, ni la crítica pública ni la pérdida del empleo parecen ser castigos suficientes. El comportamiento ilegal, tal como la corrupción o la violación de los derechos humanos, exige la aplicación de sanciones legales apropiadas. Por ejemplo, cuando agentes de rendición de cuentas que operan en el ámbito judicial, tal como ***las comisiones de derechos humanos*** en México, tienen que limitarse a investigar y emitir ***recomendaciones*** no vinculantes, sin tener la autoridad para enjuiciar a los acusados, hay buenas razones para pensar que no estamos ante un ejercicio pleno de rendición de cuentas. Parece más bien una instancia de ***accountability light***, una variante blanda, sin dientes, de rendición de cuentas. Carente de capacidad de castigo, la rendición de cuentas se convierte en una empresa “sin consecuencias reales” más allá de la discusión pública. Sin la amenaza de sanciones, la denuncia de ilícitos deja de ser un acto de rendición de cuentas y se convierte en un mero

acto publicitario. Si un policía asesina a un preso desarmado bajo su custodia y aún así queda libre, no se da por satisfecho el principio de rendición de cuentas; si un periodista publica un reportaje sobre el crimen, o si el *ombudsman* de los derechos humanos “recomienda” que el policía sea arrestado y se le presente un juicio. A menos que exista cierto castigo para abusos demostrados de autoridad, no hay Estado de derecho ni rendición de cuentas.

SIN LA AMENAZA DE SANCIONES, LA DENUNCIA DE ILÍCITOS DEJA DE SER UN ACTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS Y SE CONVIERTE EN UN MERO ACTO PUBLICITARIO.

2.2.2 Un concepto radial

PODEMOS RESUMIR LAS REFLEXIONES PRECEDENTES EN LA SIGUIENTE DEFINICIÓN DE RENDICIÓN DE CUENTAS: “A” rinde cuentas a “B” cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta. La rendición de cuentas en política usualmente abarca las tres dimensiones –información, justificación y sanción–. Sin embargo, las tres no forman un núcleo de “atributos necesarios” que de manera binaria estén o presentes o ausentes y que deban estar presentes en todos los casos que reconocemos como instancias de rendición de cuentas. Por un lado, se trata de variables continuas que no son una cuestión del todo o nada, sino de grados. Las tres pueden presentarse con intensidades y énfasis variadas. Por otro lado, hay muchos casos en los cuales una o dos de las tres dimensiones estén ausentes, o sólo débilmente presentes, y de todos modos podemos hablar de ejercicios efectivos de rendición de cuentas.

En nombre de la rendición de cuentas, se exponen metas y programas, estadísticas y declaraciones, trámites y regulaciones, gastos y organigramas, direcciones postales y correos electrónicos, y un no muy largo etcétera. Muchas veces, la rendición de cuentas se agota en eso: en la producción de montones de papel en forma de informes regulares, muchas veces barrocos, vacuos y tediosos; y en la colocación de montones de información, no siempre relevante, ni comprensible, ni bien estructurada, en el espacio público. En la burocracia mexicana, la pasión por la rendición de cuentas se vierte, con profundo espíritu burocrático, hacia los informes y las estadísticas.

LOS BANQUEROS CENTRALES QUE ACEPTAN LA IDEA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS, LA EQUIPARAN CON LA MERA NECESIDAD DE EXPLICAR PÚBLICAMENTE SUS DECISIONES, DESPUÉS DE HABERLAS TOMADO DE MANERA SECRETA Y AISLADA DE LAS PRECISIONES PÚBLICAS.

También, aunque de manera menos dramática, la rendición de cuentas en lo electoral (*electoral accountability*) se basa eminentemente en la posibilidad de castigo.

Entre elección y elección, los políticos pueden continuamente estar revelando “los hechos y las razones” de su gestión. Pero en el momento de las elecciones, cuando los ciudadanos llaman a cuentas a los políticos por medio del voto, su amenaza fundamental es el despido **–la amenaza de separar a los “corruptos e ineptos” de sus cargos–**. Los votantes controlan a sus representantes con el garrote, o como lo reza con bella capacidad de síntesis el dicho popular en inglés: **por la vía rápida de “throwing the rascals out”**.

Los ejemplos mencionados sugieren que es posible, en principio, que la rendición de cuentas pueda estar disociada de una de sus dimensiones

constitutivas. La rendición de cuentas puede estar desprovista, sea de elementos informativos, argumentativos o punitivos, sin que necesariamente hablemos de expresiones **deficientes** de rendición de cuentas. Serán ejercicios estrechos, limitados, enfocados, pero por eso no necesariamente constituyen – como lo llamaría la jerga politológica – “subtipos disminuidos” de rendición de cuentas.¹⁸

En este sentido, siguiendo una distinción analítica introducida por David Collier y James Mahon (1993), habríamos que concebir la rendición de cuentas no como un concepto “clásico”, sino como un concepto “radial”. Los conceptos clásicos se definen por un núcleo duro e invariable de características básicas. Los conceptos radiales, en cambio, más que compartir una esencia común, comparten una cierta “semblanza de familia” (Wittgenstein). A sus instancias empíricas les puede faltar uno o más de los elementos que caracterizan la expresión plena o “prototípica” del concepto. En el caso que nos interesa aquí, la categoría prototípica de la rendición de cuentas hospeda las tres dimensiones de la información, justificación y sanción. En sus expresiones empíricas, empero, una de estas tres puede estar ausente. Al igual que el pastel de cumpleaños que reconocemos como pastel aunque le falte una rebanada, reconocemos prácticas de rendición de cuentas como tales aunque les falte una de sus tres “rebanadas” constitutivas.

AL IGUAL QUE EL PASTEL DE CUMPLEAÑOS QUE RECONOCEMOS COMO PASTEL AUNQUE LE FALTE UNA REBANADA, RECONOCEMOS PRÁCTICAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS COMO TALES AUNQUE LES FALTE UNA DE SUS TRES “REBANADAS” CONSTITUTIVAS.

¹⁸Collier y Levitsky. (1997). Acerca de “*subtipos disminuidos*” que no representan instancias plenas, sino deficientes, de un determinado concepto.

2.2.3 Un concepto modesto

LA RENDICIÓN DE CUENTAS ES UN CONCEPTO AMPLIO Y COMPRENSIVO. Pero también es un concepto modesto. Su modestia deriva de su realismo. Asume, en principio, la realidad del poder al igual que la opacidad del poder.

A LA RENDICIÓN DE CUENTAS, LAS REALIDADES DEL PODER LE DAN SU RAZÓN DE SER. SU MISIÓN ESTÁ EN REDUCIR LAS INCERTIDUMBRES DEL PODER, LIMITAR SUS ARBITRARIEDADES, PREVENIR Y REMEDIAR SUS ABUSOS, VOLVER PREDECIBLE SU EJERCICIO, MANTENERLO DENTRO DE CIERTAS NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PREESTABLECIDOS.

Podemos constatar entonces que la rendición de cuentas presupone responsabilidad personal. Sin embargo, aunque los dos conceptos de rendición de cuentas y de responsabilidad lucen muy similares, su traslape no es perfecto. La rendición de cuentas implica la responsabilidad *ante alguien*; y al revés, ser responsable *ante alguien* conlleva la obligación de rendirle cuentas. Los agentes son responsables ante sus principales; por tanto, están obligados a rendirles cuentas. Los portadores de poder son responsables ante quienes se vean afectados por sus decisiones; por tanto, están obligados a rendirles cuentas.¹⁹

¹⁹El derecho de exigir cuentas y la obligación correspondiente de rendir cuentas pueden originarse en actos de "autorización" de un "principal" hacia un "agente". Pero también puede originarse en circunstancias de "afectación". Por ejemplo, los ciudadanos afectados por las emisiones tóxicas de una empresa contaminante pueden exigir cuentas a esta empresa, por el simple hecho de verse afectados negativamente por sus decisiones empresariales, sin que medie ninguna relación de delegación de poder entre ambos.

Por otra parte, la rendición de cuentas acepta que el poder no puede estar nunca sujeto a un control absoluto en el sentido estricto, técnico, de la palabra. Pretende alcanzar solamente un control parcial sobre aquellos que toman las decisiones públicas. Si asumiera el control absoluto sobre ellos, su misión ya no tendría sentido. Si yo controlo a una persona, no hay por qué exigirle cuentas a ella. ¿Qué le podríamos reclamar? ¿Le podríamos criticar por las cosas que yo induzco que ella hace? Naturalmente, sería más bien a mí a quien tendrían que exigir cuentas.

2.2.4 La opacidad del poder

La rendición de cuentas, en su dimensión de responsabilidad, apunta a la creación de transparencia (aunque siempre relativa, nunca absoluta). Su exigencia de información y justificación aspira a iluminar la caja negra de la política. En esto resulta afín a nociones como vigilancia, supervisión y monitoreo. Pero nuevamente se trata de un proyecto menos ambicioso. Los agentes de la rendición de cuentas no pretenden saber y vigilar todo. Aceptan que no se puede realizar nada que se parezca a una supervisión comprensiva y cercana de la gestión pública. Aceptan que la transparencia, por más que se haga realidad, es una aspiración que siempre encontrará obstáculos que no se puedan franquear y límites que no se quieran traspasar. Es más, podemos pensar en la rendición de cuentas como una manera para convivir con nuestra inevitable ignorancia. Las exigencias de cuentas se ocupan y preocupan precisamente por todo lo que no observamos ni podemos observar en política.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEBE APOYARSE EN UN ANDAMIAJE CUIDADOSAMENTE CONSTRUIDO DE REGLAS. PERO NO PRETENDE SOFOCAR EL EJERCICIO DE PODER EN UNA CAMISA DE FUERZA REGULATORIA.

SI LA INFORMACIÓN FUERA PERFECTA Y EL EJERCICIO DEL PODER TRANSPARENTE, NO HABRÍA NECESIDAD DE EXIGIR CUENTAS A NADIE.

CUANDO AGENTES DE RENDICIÓN DE CUENTAS SE METEN EN LOS MUNDOS ÍNTIMOS DEL PODER, EN SUS SÓTANOS Y SUS CLÓSETS, PRETENDEN ABRIR ESPACIOS CERRADOS QUE DEBERÍAN ESTAR ALUMBRADOS POR LUZ PÚBLICA.

2.2.5 El principio de publicidad

La exigencia de publicidad no sólo se dirige a los actores que rinden cuentas sino también a quienes exigen cuentas. En democracia, la rendición de cuentas no solamente aspira a sacar al ejercicio del poder a la luz pública. Ella misma, si quiere ser efectiva y vista como efectiva, tiene que ser pública. Los ejercicios confidenciales de rendición de cuentas, realizados a puertas cerradas, generalmente carecen de credibilidad. La falta de publicidad los convierte en farsas, en caricaturas de rendición de cuentas. Por ejemplo, hay países, como México, que exigen a sus funcionarios públicos que realicen declaraciones patrimoniales, al mismo tiempo que les permiten no hacerlas públicas. Es poco probable que una rendición de cuentas “a escondidas” funcione y se perciba como una práctica eficaz de control.

Operando bajo “el principio de publicidad” (Kant), la rendición de cuentas se distingue de ciertas prácticas de supervisión. El supervisor puede permanecer en la oscuridad; el ojo que no se ve. El agente de rendición de cuentas tiene que salir al escenario y exponerse a la observación crítica de los demás. Se abre, para decirlo en el lenguaje de la teoría de los sistemas, a observaciones de segundo orden: el observador es observado. En este sentido, las agencias de rendición de cuentas son vampiros en reversa. Viven y sobreviven únicamente

mientras se mantengan bajo el sol quemante de la esfera pública. Se desmoronan y mueren en cuanto se refugian en los sótanos de la política subterránea, de las puertas cerradas, de los secretos de familia.²⁰

EL AGENTE DE RENDICIÓN DE CUENTAS TIENE QUE SALIR AL ESCENARIO Y EXPONERSE A LA OBSERVACIÓN CRÍTICA DE LOS DEMÁS.

²⁰Por supuesto, existen excepciones a la regla general de publicidad. En general, la rendición de cuentas “burocrática” de subordinados a superiores, se trata como asunto interno dentro de la organización en cuestión. Y en algunos lugares tradicionales de secrecía estatal, como en los servicios de inteligencia, la rendición de cuentas, de tener lugar, muchas veces se hace de forma confidencial, cerrada a los ojos del público en general.

2.3 OBLIGADOS A RENDIR CUENTAS

Claramente, el campo inmenso de la rendición de cuentas en la **vida privada** cae fuera de la jurisdicción del presente texto. Lo que nos preocupa aquí es la rendición de cuentas en el ámbito público, en el ámbito de la política. En un sentido amplio, **political accountability**, la rendición de cuentas en política, comprende todas las demandas por rendición de cuentas que se dirigen hacia los profesionales de la política – hacia los integrantes de lo que técnicamente, sin espíritu polémico, podemos describir como “clase política”. Esta categoría ancha de actores incluye al personal empleado por el Estado moderno – con excepción de los funcionarios bajos y los jueces, quienes se supone que están alejados de la política. También incluye a los funcionarios de los partidos políticos, al igual que las personas que operan las organizaciones de la llamada sociedad civil, tales como sindicatos, asociaciones empresariales u organizaciones de defensa de los derechos humanos.

En un sentido más angosto, que adoptamos aquí, la rendición de cuentas en política se dirige a un grupo más reducido: a los **altos funcionarios públicos**. Aún dentro de una noción tan delimitada, la rendición de cuentas no es un fenómeno unicolor, sino una práctica multifacética que se presenta de muchas formas. Si queremos poner orden conceptual en la gran diversidad de prácticas políticas de rendición de cuentas, podemos guiarnos por tres preguntas simples: ¿Quiénes rinden cuentas? ¿Por qué rinden cuentas? ¿A quién rinden cuentas?

Si miramos a los destinatarios de las exigencias de cuentas, podemos construir toda una serie de subtipos de rendición de cuentas dependiendo del subsistema político que esté sujeto a la rendición de cuentas. Naturalmente, las distinciones que tracemos al igual que las etiquetas que escojamos dependen de las ideas previas que tengamos del sistema político. Una manera convencional de rebanar

analíticamente la esfera del Estado moderno produciría al menos las siguientes categorías de rendición de cuentas:

gubernamental, legislativa, administrativa, militar y judicial.²¹

UNA MANERA CONVENCIONAL DE REBANAR ANALÍTICAMENTE LA ESFERA DEL ESTADO MODERNO PRODUCIRÍA AL MENOS LAS SIGUIENTES CATEGORÍAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS: GUBERNAMENTAL, LEGISLATIVA, ADMINISTRATIVA, MILITAR Y JUDICIAL.

Si giramos la mirada hacia la parte sustantiva de la rendición de cuentas, se abre nuevamente una gama amplia de criterios y contenidos posibles. ¿Por qué tipo de conductas y bajo qué tipo de criterios llamamos a rendir cuentas a los servidores públicos? ¿Cuáles son nuestras escalas de medición? ¿Cómo definimos la mala y la buena conducta, las malas y las buenas decisiones, en el ámbito del Estado? ¿Cuáles son los usos y abusos de poder que la rendición de cuentas pretende prevenir, remediar y castigar?.

Sobra decir que nuestras exigencias de cuentas se pueden inspirar en un sin número de criterios y principios normativos (que además, dicho sea de paso, pueden entrar en conflicto entre sí).

²¹Schedler (2004). *Sobre las complejidades de la rendición de cuentas en el ámbito judicial*.

Para captar la amplitud de estándares normativos que se invocan en la práctica política, habría que distinguir por lo menos las siguientes variantes de rendición de cuentas: bajo ***criterios políticos***, la rendición de cuentas evalúa los procesos de toma de decisión y los resultados sustantivos de las políticas públicas; también valora las calidades y capacidades personales de políticos y funcionarios. Bajo ***criterios administrativos***, la rendición de cuentas pregunta si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos, si llevan a los resultados esperados y si lo hacen con eficiencia razonable. Bajo ***criterios profesionales***, la rendición de cuentas vigila por la aplicación de normas de profesionalismo, en ámbitos como el médico, académico y judicial. Bajo ***criterios financieros***, la rendición de cuentas sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia. Bajo ***criterios legales***, la rendición de cuentas monitorea el cumplimiento de la ley. Bajo ***criterios constitucionales***, evalúa si los actos legislativos están acordes con disposiciones constitucionales. Finalmente, bajo ***criterios morales***, se preocupa por si los políticos y funcionarios actúan de manera apropiada en términos de normas sociales prevalecientes, independientemente de las normas legales vigentes.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS SUJETA EL USO DEL DINERO PÚBLICO A LAS DISPOSICIONES LEGALES VIGENTES, PERO TAMBIÉN A ESTÁNDARES DE TRANSPARENCIA, AUSTERIDAD Y EFICIENCIA.

2.4 AGENTES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

El objetivo de este tema, es explicar e identificar a quienes se conoce como agentes de la rendición de cuentas.

2.4.1 Los agentes de la rendición de cuentas en política

Los protagonistas de la rendición de cuentas varían de acuerdo al tipo de rendición de cuentas. La responsabilidad por juzgar a la política **bajo criterios políticos y morales** recae en los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación y los partidos políticos. En los **ámbitos administrativo y financiero**, las tareas de rendición de cuentas muchas veces se encomienda a agencias públicas especializadas, tales como defensores del pueblo, cortes administrativas, oficinas de auditoría y agencias anticorrupción.²² Para vigilar sobre el cumplimiento de **normas de profesionalismo**, es común que las instituciones establezcan comisiones de ética o cortes disciplinarias. Finalmente, con respecto a **cuestiones de legalidad y constitucionalidad**, los agentes de rendición de cuentas por excelencia, los que deben tener la última palabra, son las cortes judiciales.

Se aprecia a primera vista que el elenco de la rendición de cuentas es tan amplio y variado que nos podríamos perder fácilmente en una muchedumbre desordenada de protagonistas.

²² Moreno, Crisp y Shugart (2003), Payne et al. (2002) y Sadek y Batista (2003). Sobre el funcionamiento de agencias autónomas de rendición de cuentas en América Latina.

Para frenar la posible proliferación de tipos de rendición de cuentas, de acuerdo a los actores y agencias que la promueven, vale la pena echar un ancla conceptual que ayude a crear algo de orden conceptual.²³ La distinción original entre rendición de cuentas horizontal y vertical, que introdujo el politólogo argentino Guillermo O'Donnell hace una década, aproximadamente, puede servir como el ancla conceptual, simplificador y ordenador, que requerimos. En esencia, la **rendición “horizontal”** de cuentas se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mientras que la **rendición “vertical”** de cuentas se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado.²⁴

2.4.2 Controles verticales

El contraste entre ejercicios “horizontales” y “verticales” de rendición de cuentas se basa en la metáfora espacial con la que convencionalmente describimos relaciones de poder. **Según la clásica imagen de la jerarquía piramidal, hay una relación directa entre la altura y la posesión de recursos: arriba está el poder, abajo la impotencia.** En este sentido, la rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales, entre superiores y subordinados, entre principales y agentes.

²³ El panorama conceptual se complicaría aún más si fuéramos a incluir prácticas de rendición de cuentas que no se dirigen hacia actores concretos sino hacia actores ideales: hacia la historia (la rendición de cuentas histórica), hacia Dios (la rendición de cuentas celestial), o hacia generaciones pasadas (la rendición de cuentas ancestral).

²⁴ O'Donnell (1994). Para refinaciones posteriores, véase, por ejemplo, O'Donnell (1999). Tempranamente, Richard Sklar (1987) desarrolló una idea similar bajo la etiqueta de rendición de cuentas “lateral”.

En las democracias representativas, encuentra sus dos expresiones cardinales en los controles electorales y sociales. La **rendición de cuentas electoral** descansa en la capacidad de los votantes para premiar o castigar el desempeño de sus representantes a través de elecciones periódicas. La **rendición de cuentas social** se basa en la capacidad de los ciudadanos, asociaciones cívicas y medios de comunicación para vigilar, interpelar y sancionar a políticos y funcionarios.²⁵

LA RENDICIÓN “HORIZONTAL” DE CUENTAS SE REFIERE A RELACIONES DE CONTROL ENTRE AGENCIAS DE ESTADO, MIENTRAS QUE LA RENDICIÓN “VERTICAL” DE CUENTAS SE REFIERE A RELACIONES DE CONTROL DE LA SOCIEDAD HACIA EL ESTADO.

2.4.3 Controles horizontales

Por su parte, la rendición horizontal de cuentas, si la tomamos de manera literal, describe una relación entre iguales. Sugiere que el actor que exige cuentas está “a la altura de los ojos” de quien rinde cuentas, que los dos están en posiciones de poder equiparables. En la teoría democrática, la expresión paradigmática de una relación horizontal de este tipo es la clásica división de poderes. En teoría, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se limitan y controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos. Sin embargo, sería demasiado exigente y poco realista pedir una (aproximada) igualdad de poderes para hablar de relaciones “horizontales” de rendición de cuentas. El poder es un fenómeno relacional difícil de medir, e identificar instancias de igualdad de poder en el mundo complejo de la política democrática, muy probablemente es una asignatura imposible.

²⁵ Przeworski, Stokes y Manin (1999) y Schedler (1998). *Sobre la rendición de cuentas electoral* y Stokes (2001). *Sobre la rendición de cuentas societal*,

Además, una agencia pública que exige cuentas en serio no puede estar literalmente en igualdad de condiciones con la agencia que rinde cuentas. Por lo menos en su esfera de jurisdicción, que puede ser estrechamente circunscrita, el controlador debe ser más poderoso que el controlado.

Las agencias de rendición de cuentas pueden ocuparse de asuntos muy específicos. Sin embargo, dentro de sus ámbitos de competencia, deben contar con la autonomía y autoridad suficientes para investigar sospechas, exigir justificaciones e imponer sanciones, en donde sea necesario. ***De esta manera, si cuenta con la autorización legal, la protección institucional y los recursos materiales adecuados, un “David” institucional investido de poderes muy delimitados puede enfrentarse con éxito a un “Goliath” estatal dotado de poderes muy amplios.***

Si concebimos la idea de los controles “horizontales” de manera literal, las relaciones inevitablemente asimétricas entre agentes y sujetos de control aparecen como “anomalías” empíricas. Para corregir esta imprecisión, algunos autores han introducido la noción de controles “diagonales” u “oblicuos” (Schmitter 1999 y Sklar 1999). Estas categorías intermedias entre lo horizontal y lo vertical evitan crear el malentendido de que los protagonistas de la rendición de cuentas se encuentren en condiciones de “equivalencia” de poder. Sin embargo, la precisión que ganamos con ellas es elusiva. Como los actores políticos en un sistema democrático, trátase de individuos o de organizaciones, nunca se enfrentan ni en perfecta igualdad ni en absoluta desigualdad de poder, ***terminaríamos con que a todas las relaciones de rendición de cuentas habría que entenderlas como “diagonales” u “oblicuas”.***

EN TEORÍA, LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL SE LIMITAN Y CONTROLAN MUTUAMENTE EN UN SISTEMA BALANCEADO DE PESOS Y CONTRAPESOS.

2.4.4 Controles transnacionales

Sabemos todos que en los tiempos de globalización que vivimos, también las prácticas de rendición de cuentas se han globalizado. Ha surgido una gama amplísima de agentes de rendición de cuentas que actúan a través de las fronteras de los estados nacionales. La lista es tan larga como variada. Incluye desde Amnistía Internacional hasta la Corte Penal Internacional, desde el Fondo Monetario Internacional hasta el Foro Mundial Social, desde el Protocolo de Kioto hasta *Greenpeace*, desde el Centro Carter hasta la Asociación de Estados Americanos, etcétera, etcétera. Estos actores transnacionales no encajan fácilmente en la dicotomía entre controles “verticales” y “horizontales” que se construye a partir de la distinción entre Estado y sociedad civil. Para señalar el estatus “extraterritorial” que ocupa la rendición de cuentas transnacional con respecto a la distinción entre lo vertical y lo horizontal, se puede designar como la **“tercera dimensión”** de la rendición de cuentas.²⁶

²⁶ Pastor (1999). Ver también Clark, Fox y Treakle (2003), Diamond (1995), Keohane (2002).

2.4.5 Controles recursivos

Cuando los agentes de rendición de cuentas se muestran eficaces y poderosos, cuando sus fallos se vuelven controversiales o cuando sus operaciones se tornan poco transparentes, surge el antiguo problema de quién guarda a los guardianes. *¿Quis custodiet ipos custodes?* Hablando en el lenguaje de la teoría de sistemas, se presenta el problema de la metarendición de cuentas, de una rendición de cuentas de segundo orden: ***¿Cómo podemos garantizar que los agentes de rendición de cuentas rindan cuentas ellos mismos.?***

El problema de controlar a los controladores parece insoluble si concebimos el sistema político como un sistema piramidal que cuenta con un centro de comando por encima de todos. La cúspide de una pirámide siempre está fuera de control, fuera del alcance de los demás integrantes del sistema jerárquico. Podríamos hacer la pirámide más alta, amontonando capas sobre capas de control. Pero como toda cúspide está susceptible al mismo tipo de fallas que los nodos de decisión inferiores, entraríamos en una regresión infinita. Afortunadamente, los sistemas democráticos modernos son sistemas descentrados, que carecen de una cúspide, de un centro alto de poder. En democracia, nadie está en control al igual que, se supone, nadie esta fuera de control.

HA SURGIDO UNA GAMA AMPLÍSIMA DE AGENTES DE RENDICIÓN DE CUENTAS QUE ACTÚAN A TRAVÉS DE LAS FRONTERAS DE LOS ESTADOS NACIONALES.

El truco consiste entonces, en establecer un sistema de rendición de cuentas que no se parezca ni a una pirámide ni a un archipiélago.

Posiblemente, su arquitectura ideal sería una red recursiva de agencias de control que mantengan relaciones intransitivas de rendición de cuentas. “A” rinde cuentas a “B”, quien rinde cuentas a “C”, quien a su vez rinde cuentas a “A” nuevamente. Recordemos el juego de niños: piedra, papel o tijera. Nadie tiene la supremacía absoluta, nada está siempre del lado de los perdedores. Por fin, los controladores son controlados por todos.

A VECES, LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS QUE GOZAN DE INDEPENDENCIA SIN CONTRAPESOS PUEDEN DAR SORPRESAS GRATAS DE VIRTUD E INTEGRIDAD.

Pero como las excepciones confirman la regla, lo que necesitamos no son “islas de integridad” sino “sistemas de integridad”.²⁷

²⁷ Peter, E. (1996). *fundador de Transparencia Internacional*.

2.4.6 Conclusión del tema: agentes de la rendición de cuentas

NUESTROS CONCEPTOS, NOS DICE GIOVANNI SARTORI, SON NUESTRAS “UNIDADES DE PENSAMIENTO” (1984: 17).

Si los tenemos revueltos y en desorden, nuestros modos de pensar estarán revueltos y en desorden también. Y muy probablemente, nuestros modos de hablar y actuar estarán afectados por el mismo síndrome, la misma falta de claridad. ¿Cómo exigir cuentas claras si no contamos con conceptos claros? En este sentido, es posible que nuestro esfuerzo por la transparencia conceptual, por trazar las coordenadas conceptuales de la rendición de cuentas, tendrá no solamente ciertas implicaciones lingüísticas, sino también prácticas.

Por ejemplo, si insistimos en la naturaleza obligatoria de la rendición de cuentas, es más difícil que los profesionales de la política la presenten como un acto de otorgamiento de la autoridad generosa e ilustrada hacia el público ignorante. Si insistimos en **los tres pilares de la rendición de cuentas**, es más difícil que los políticos nos vendan guisos ligeros de información desordenada como el menú completo de la rendición de cuentas. Si insistimos en la modestia relativa de la rendición de cuentas, es más difícil que la confundamos con técnicas más rígidas y costosas de control político. Si insistimos en el carácter público de la rendición de cuentas, es más difícil que nos contentemos con simulacros de control detrás de las bambalinas. Si insistimos en la naturaleza multifacética de la rendición de cuentas, es más difícil que nos resignemos ante el fracaso de una u otra forma específica de rendición de cuentas. Si insistimos en la complementariedad de controles verticales y horizontales, es más difícil que ignoremos o devaluemos alguna de las dos columnas fundamentales de la rendición de cuentas democrática. O también,

si insistimos en la recursividad intransitiva de la rendición de cuentas, es más difícil que exceptuemos a ciertas islas y cúpulas institucionales de nuestra exigencia de cuentas.

Infancia, dicen los psicoanalistas, es destino. Muy probablemente, nuestros conceptos políticos no determinan nuestro destino político. Pero sí circunscriben nuestros puntos de partida y nos dibujan mapas cognitivos y normativos que dan sentido y orientación a nuestros pasos al igual que a nuestros tropiezos.

SI INSISTIMOS EN EL CARÁCTER PÚBLICO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS, ES MÁS DIFÍCIL QUE NOS CONTENTEMOS CON SIMULACROS DE CONTROL DETRÁS DE LAS BAMBALINAS.

2.5 CONTRIBUCIÓN DE LAS ENTIDADES FISCALIZADORAS A LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y EL BUEN GOBIERNO²⁸.

México esta inserto en una economía global y por lo tanto tiene aspectos en común con los países de América del Norte. El movimiento de bienes y servicios nos hace dependientes unos de otros. En particular, la información de la calidad del Gobierno es muy importante para que la sociedad en general, la comunidad empresarial, el sector obrero, el sector campesino, los profesionales, puedan reflejar estas prácticas en sus propios negocios, en sus quehaceres y actividades en los diferentes países.

Es importante para las entidades fiscalizadoras crear una declaración de la misión que persiguen: en ella debe resaltarse la independencia de su trabajo de revisión y fiscalización, el proporcionar información objetiva, asesoría y confianza a los usuarios de la información, en este caso: la sociedad en general, los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, los tres niveles de gobierno en el caso particular de México; así mismo, promover la rendición de cuentas. Estos son los términos mas frecuentes, promover la rendición de cuentas y las mejores prácticas en las operaciones gubernamentales que estaremos utilizando en el desarrollo de este trabajo de investigación.

Entre otras cosas, nos ocuparemos del tema de la **corrupción**. Ésta es una palabra muy trillada en México, que utilizamos muy a menudo en nuestro vocabulario, pero lo que estamos considerando es que, sí tenemos un sistema en el que la cantidad de fraudes, la malversación de contratos gubernamentales y el desvío de recursos es bastante alto en nuestro país.

Por lo que respecta a la corrupción, nos vamos a encontrar con que si no existe la **vigilancia, la revisión, la fiscalización**, si no se organiza la sociedad para que los Gobiernos lleven a cabo sus asuntos de manera abierta y transparente, y que se presione permanentemente con esta idea y esta actitud, la corrupción no va a salir a la luz pública. Es decir, si no la destacan resultara lo contrario.

Es necesario informar a la Sociedad en general, a los Parlamentos o a los Congresos de manera oportuna, clara y justa, acerca de la gestión pública.

Nuestros socios comerciales del TLCAN*, en la búsqueda de una mayor transparencia de las acciones Gubernamentales, generan entre otros, esencialmente **cinco productos**:

El primero consiste en una opinión de los estados financieros generales del Gobierno, lo cual se hace todos los años.

Con la información mencionada en el primer punto, en el momento en que se está preparando el presupuesto, los representantes populares tienen una idea creíble de lo que el Gobierno les está proponiendo.

En segundo lugar, también se evalúan los estados financieros del sector paraestatal, durante todo el ejercicio, enviándose a los representantes populares informes acerca de los resultados obtenidos.

También se realiza un **trabajo auditor regulatorio**, es decir, de resultados. Para tal efecto se realizan **auditorías de desempeño** de la gestión pública, para evaluar el alcance de objetivos y la realización de los diferentes programas de Gobierno. Los informes correspondientes se dan a conocer tanto a las juntas de Gobierno o concejos directivos de las diferentes dependencias y entidades de Gobierno, así como a las comisiones o comités del parlamento o congreso.

Respecto a las revisiones al desempeño, se vigila que los departamentos estén llevando a cabo los programas con eficiencia, economía y responsabilidad.

El fraude y la corrupción son asuntos muy serios, desde el punto de vista del contribuyente, por lo que nuestros socios del TLCAN, permanentemente tratan de implantar prácticas administrativas que desalienten la expansión de la economía subterránea.

Un tema relevante es el relativo a **observaciones de auditoría**, las cuales tienden a aparecer cuando se hacen; por ejemplo, las declaraciones financieras o estados financieros de los Gobiernos. En ellas se da a conocer qué es lo que está sucediendo en el terreno gubernamental.

Tanto en Canadá como en el caso de los Estados Unidos, existe un sistema de control sobre los capítulos de seguimiento del desempeño. Así que los departamentos o áreas auditadas en cuestiones de desempeño se revisan periódicamente en términos de las recomendaciones hechas por el órgano fiscalizador.

La importancia de los reportes derivados de **las auditorías** que practican nuestros socios comerciales, radica en que **son documentos públicos**. En el momento en que se envían a la representación popular llámese congreso o parlamento son documentos públicos, cualquier persona puede leerlos, sobre todo accedendo la página correspondiente en **Internet**, situación que **en México no ocurre de manera normal**.

Cabe mencionar de lo señalado en el párrafo precedente, que los medios de comunicación tienden a tomar diferentes puntos de vista de los reportes emitidos, por lo que en ocasiones un asunto que nosotros considerábamos pequeño, los medios lo tratan como si fuera algo muy grande. Los órganos fiscalizadores de Estados Unidos y Canadá han desarrollado estrategias de comunicación para dar a

conocer sus reportes a los representantes populares y, posteriormente, a los medios de comunicación y a todos los ciudadanos. La estrategia incluye boletines de prensa donde se detalla a los medios de comunicación los puntos importantes, lo cual ha sido muy efectivo para la información.

Uno de los pilares más importantes de los órganos fiscalizadores, será lograr obtener una sólida credibilidad ante la opinión pública como resultado de su trabajo.

Los órganos fiscalizadores de nuestros **socios comerciales del TLCAN** cuentan con los **recursos y la experiencia**, además tienen la posibilidad legal de revisar todo el gasto del Gobierno, los miembros del congreso o del parlamento juegan un papel muy importante para asegurar que el mensaje de las auditorías llegue a su objetivo y se realicen modificaciones o cambios sustantivos en las áreas auditadas.

Otro de los pilares importantes de estos órganos fiscalizadores, es la **independencia de su gestión** por disposiciones de ley, hecho que garantiza imparcialidad de criterio, objetividad y veracidad en los informes que se efectúan.

²⁸ Mc Laughlin, M. y Thompson, R. (1999). *La Fiscalización Superior ante el nuevo Milenio*. México: H. Cámara de Diputados.

CAPÍTULO 3

3.1 RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA COMO ELEMENTOS PARA LA PERSISTENCIA DEMOCRÁTICA

3.1.1 Transición Jurídica y Rendición de Cuentas

El proceso de rediseño institucional de México, resultado de su transición democrática e incipiente y titubeante consolidación, se encuentra dividido en dos generaciones de reformas:

En la primera.- coinciden la cristalización de las instituciones electorales imparciales y la de los órganos defensores de los derechos humanos. También a esa generación corresponde la instrumentación de los primeros Consejos de la Judicatura Federal. A ellas les correspondió separar la función electoral del ámbito gubernamental, dotar de legitimidad a los procesos electorales, iniciar los procesos de fiscalización de partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales y la democracia interna de aquellos; así como hacer palpables las deficiencias de nuestros sistemas de procuración e impartición de justicia y justificar la existencia del Estado en la medida en que procure el desarrollo de los individuos y no por su sola existencia. Este camino no fue fácil, los detractores aparecieron en varios frentes: tanto en lo político como en lo académico. Sin embargo, hoy en día los órganos electorales y la figura del *ombudsman* cuentan con un respaldo social.²⁹

²⁹ Concha Cantú, H. A; Fix-Fierro, H.; Flores, J. y Valadés, D.(2004). *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*. México: UNAM.

La Segunda generación de reformas institucionales tiene que ver, ya no con el acceso al poder, sino con su ejercicio transparente. ***El punto central no está en la parte procedimental de la democracia, esto es, en el proceso de toma de decisión sobre los titulares de los poderes públicos, sino en la calidad del ejercicio cotidiano de la misma.*** Las Comisiones de Acceso a la Información Pública y los Órganos de Fiscalización Superior son las instituciones que deben llevar la vanguardia democrática hoy en día. Se han dado pasos importantes, pero en ambos casos queda mucho por hacer.

La ***rendición de cuentas*** no es otra cosa que la capacidad de las instituciones para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones. En términos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, el derecho a la rendición de cuentas consiste en que los ciudadanos puedan exigir cuentas a las autoridades y servidores públicos, quienes tienen la obligación de justificar y aceptar las responsabilidades por las decisiones tomadas ³⁰

Para Luis Carlos Ugalde, la ***rendición de cuentas*** se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. ³¹

³⁰ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México. (2003). *Diagnóstico de los derechos humanos en México*. México.

³¹ Ugalde, L.C. (2002). *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales, Cultura de la rendición de cuentas*. núm. 4. México.

Andreas Schedler,³² por su parte, considera que la rendición de cuentas, traducción parcial del concepto *accountability*, tiene como sentido que los servidores públicos informen sobre sus decisiones y sean, en su caso, sancionados. Para el autor en comento, **los pilares de la rendición de cuentas son la información, la justificación y la sanción.** Por el primero de ellos, se abre la labor del funcionario a la inspección pública.

En México lo estamos construyendo a través de estas instituciones de acceso a la información. El segundo consiste en la obligación de los servidores públicos de explicar y justificar sus actos.

No sólo se trata de la fundamentación y motivación en términos internos del derecho, la justificación debe ser también con herramientas desde el punto de vista externo,³³ que sean del conocimiento de la sociedad en su conjunto. El último esquema es la sanción, cuya finalidad es hacer valer el Estado constitucional de derecho.

³² Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?*. Cuadernos de transparencia, núm 3. México: IFAI.

³³ Nieto, S. (2003). *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral. Una propuesta garantista*, México: UNAM.

3.1.2 El concepto de democracia y la rendición de cuentas

Señalar que la democracia y la rendición de cuentas son un binomio indisoluble se ha convertido en un lugar común. Sin embargo, hacer una afirmación sin dar mayores explicaciones es una falacia por ausencia de razones, en términos de la teoría de la argumentación jurídica de Stephen Toulmin. Por ello, cualquier afirmación tiene que ser sostenida por argumentos. Creo que la relación entre democracia y transparencia puede explicarse desde el plano conceptual y desde la perspectiva fáctica.

Para Robert Dahl,³⁴ un régimen democrático es aquél que reúne las características de contar con una renovación de elites, producida mediante procesos electorales limpios, periódicos, transparentes, y el respeto y tutela de los derechos humanos. En este tenor, la transparencia y la rendición de cuentas juegan un papel fundamental para conformar una sociedad participativa que presione a sus elites, permita su renovación, y cambie a sus gobernantes mediante mecanismos electorales y consensuales. Ferrajoli³⁵ desarrolla la triple crisis del derecho contemporáneo.

³⁴ Dahl, R. (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus ediciones, S.A.

³⁵ Ferrajoli, L. (2001). *Derechos y garantías. La ley del más débil*. (1996). Madrid. Así como: *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid.

3.1.3 Vínculos fácticos de la democracia y la rendición de cuentas

La primera que es la que mas interesa para el presente trabajo, es la ***crisis de la legalidad***, que supone la pérdida del valor vinculante asociado con los poderes clásicos, y el consecuente surgimiento de un Estado paralelo, Ciudad Juárez en Chihuahua, Tapachula en Chiapas, Acapulco en Guerrero, las mafias, narcotráfico, el Estado paralelo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC- en Colombia, son ejemplos de cómo ***se ha perdido la posición central del derecho estatal en las relaciones humanas***, y de cómo la impunidad desafía y vence al Estado, que tiene que tolerar la convivencia con organizaciones paralelas.

Las ***consecuencias*** de la crisis son palpables y ***funestas***: evasión fiscal, comercio informal, corrupción, tráfico de influencias políticas, oligarquización de los partidos políticos, falta de confianza del ciudadano en sus instancias gubernativas, impunidad, fragilidad democrática, apatía ciudadana, entre otras.

3.1.4 Factores para evitar la crisis de legalidad

El combate debe plantearse por varios frentes: por un lado, se requiere de un diseño institucional adecuado de los órganos del Estado encargados de la transparencia y la rendición de cuentas; por el otro, la publicidad se constituye en un medio de control de la burocracia, tanto por el escrutinio público como el acceso a su información, que opera tanto del órgano hacia el exterior, como de los medios de comunicación y mundo académicos hacia el interior de las instituciones; otro esquema de rendición de cuentas es la disciplina interna en las dependencias, sin embargo, este esquema autoritario sólo da como resultado que los niveles inferiores se controlen pero que los superiores se encuentren exentos de control.

Con estos mecanismos, se puede observar **como se vinculan en el plano fáctico la democracia y la rendición de cuentas**. Desde un particular punto de vista, los vínculos son los siguientes:

1. El ejercicio del poder público en público

En México hemos avanzado con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como las correlativas de las entidades federativas. Sin embargo, existen dentro del marco legal ciertos atrasos y, adicionalmente, existe una **cultura de la opacidad** en el ejercicio gubernamental, particularmente en el Estado de Oaxaca esta situación prevalece hasta hoy en día, no solo en el gobierno estatal y los gobiernos municipales en la mayoría de los casos, sino también en entes autónomos como el Instituto Estatal Electoral, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, cuando esta última debiera ser ejemplo de transparencia y rendición de cuentas para nuestro Estado. Oaxaca adolece aún de un Órgano Superior de Fiscalización, un Instituto de Transparencia y acceso a la información pública gubernamental y por lo que se ve existe poca voluntad política para que sean creados dichos instrumentos con una autonomía real, instrumentos que son valuartes de la democracia.

Como ha sostenido el *Diagnóstico de los derechos humanos en México*, no puede decirse que el derecho de acceso a la información se encuentra garantizado, si no sabemos qué funciones realiza cada funcionario, de qué manera está cumpliendo sus funciones, de qué manera aplica los presupuestos o qué prioridades da para la aplicación de los grandes rubros del gasto público.

2. La responsabilidad de los servidores públicos

En un régimen autocrático no existe responsabilidad. El autócrata se encuentra por encima de las normas jurídicas y opera de conformidad con la coyuntura. No existe demanda de los ciudadanos, al carecer éstos de los mecanismos institucionales adecuados para ejercer sus derechos y, en cambio, sí existe oferta y rapidez de respuesta por parte del régimen.³⁶ Esta respuesta es siempre discrecional y, por ello, no sujeta a control alguno y sus procesos son fácilmente corruptibles. ***Régimen autocrático es sinónimo de impunidad. Es lo opuesto a la transparencia.***

La rendición de cuentas públicas se erige como espina dorsal de la democracia política, al grado en que puede establecerse de manera determinante que si las instituciones políticas no son capaces de llamar a cuentas a los gobernantes, lo que prevalece es un régimen autoritario. ***Precisamente lo contrario de la rendición de cuentas es la impunidad gubernamental.***³⁷

La rendición de cuentas debe enfocarse a dos contextos: su extensión y su intensidad. En el primero de los supuestos, un sistema será más democrático en la medida en que extienda sus límites legales a una mayor cantidad de actores públicos. En el segundo, se trata de que se controle y corrija cualquier exceso de los servidores públicos sin importar la preponderancia del funcionario, su nivel en la política o su relación con grupos de interés.

³⁶ Es por ello que existen voces que defienden a los regímenes autoritarios, en virtud de esa capacidad de proveer discrecionalmente satisfactores. Pensemos en el caso de la Rusia post-soviética, o de algunos sectores duros del priismo mexicano.

³⁷ Crespo, J. A. (2001). *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. México: Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 1. Auditoría Superior de la Federación.

3. La no violencia

En una democracia, la constante es la capacidad de llamar a cuentas en forma pacífica a los gobernantes. Por un lado, en virtud de que ***la no violencia es uno de los valores de la democracia, en términos de Bobbio:³⁸ la posibilidad de cambiar a los gobernantes sin derramamiento de sangre.*** Idéntica posición encontramos en Popper,³⁹ para quien la democracia es un modelo para deshacerse de malos gobiernos sin violencia. Para Crespo la no violencia es una de las ventajas operativas de la democracia. Por el otro, se trata de privilegiar al ciudadano por encima de la posición del gobernante. Es la búsqueda de la transparencia por encima de la opacidad.⁴⁰

4. El papel del derecho en la transición jurídica

Hans Kelsen⁴¹ incorporó como elemento fundamental del sistema jurídico su ***coercitividad***. Esto es, la posibilidad de que el Estado ejerciera el monopolio de la fuerza para hacer cumplir sus determinaciones. Esa posibilidad es lo que distancia al derecho de otros ordenamientos normativos como la moral o los convencionalismos sociales. En ese orden de ideas, ***las normas jurídicas deben encontrarse provistas de sanción.***

³⁸ Bobbio, N. *El futuro de la democracia*: FCE.

³⁹ Popper, K. R. *La sociedad abierta y sus enemigos*: Ediciones Paidós Ibérica S.A.

⁴⁰ Los casos de Rumania, Irán, Nicaragua, son ejemplo de estas transiciones por ruptura, en las que el conflicto y la incertidumbre fueron la constante

⁴¹ Kelsen, H. *La sociedad abierta y sus enemigos*: Ed. Fontamara.

5. Alternancia política y eficacia

En un sistema de partidos competitivo, como el generado en nuestro país a partir de la década de 1990, y significativamente con las elecciones federales de 1997 al transitar de un sistema de partido hegemónico a uno de pluralismo moderado, los partidos políticos y sus grupos afines se encuentran en constante vigilancia de la actividad gubernamental. En otras latitudes se consolidan gabinetes alternativos cuya función es supervisar al contrario y preparar a los cuadros propios en el ejercicio gubernamental. De hecho, la estructura de las comisiones parlamentarias responde a ese objetivo.

Esta supervisión genera un nivel de competitividad mucho mayor. Los partidos políticos, al momento de asumir la función gubernamental – por regla general – se cuidan de no generar escándalos que los puedan perjudicar electoralmente.

La alternancia genera nuevos mecanismos de rendición de cuentas, y éstos a su vez, al mostrar a la sociedad los errores de los partidos políticos, se traducen en nuevos cambios de partido en el gobierno. Alternancia y rendición de cuentas se conjugan para lograr un fin diferente: la efectividad en el gobierno.⁴²

⁴² Elizondo-Mayer, C., Serra, quien, citando a Levi, M. (2001). afirma que los representantes de los ciudadanos aceptan mayores impuestos porque saben cómo gastan los recursos. *“Impuestos, democracia y transparencia”, Cultura de la rendición de cuentas*, México: ASF

6. Combate a la corrupción

Existen varios temas vinculados con la corrupción. ***El primero es que la corrupción y la pobreza, producidas por la injusta distribución de los recursos, son fenómenos paralelos.*** No quiere decir que las sociedades occidentales democráticas desarrolladas no sean corruptas – recordemos el caso de Enron – sino que la corrupción no ha permeado todas las actividades. Es la excepción y no la regla.

En el segundo, la corrupción afecta al sistema democrático. En un sistema democrático cada voto vale igual, indistintamente de que se trate de un voto rural o urbano.

El problema de la corrupción es que daña la regla de la mayoría porque las decisiones son tomadas, no por los grupos mayoritarios que votaron por un partido o candidato, sino por las elites económicas que generaron o financiaron las campañas electorales.⁴³

Sin embargo, el combate a la corrupción debe enfrentarse en dos frentes: por una parte, el ámbito del diseño institucional interno, por la otra, el cambio de cultura en la sociedad.⁴⁴ La confianza es el mecanismo de facilitamiento de las operaciones económicas, y de incremento de la productividad.

⁴³ Cárdenas García, J. (2004). *Lecciones de los casos PEMEX y amigos de Fox*. México: UNAM.

⁴⁴ Reyes Heróles, F. (2000) *“Corrupción y valores”, La fiscalización superior ante el nuevo milenio*, Memoria del Primer Foro Internacional sobre Fiscalización Superior. México.

7. La estabilidad como resultado de la fiscalización

El principal objetivo de los órganos de transparencia o de fiscalización es brindar garantía para el ejercicio de la gestión pública. La función de control se convierte en una función de suma importancia ***para garantizar la estabilidad política.***

8. La consolidación democrática

La ausencia de transparencia produce democracias de baja calidad y, por consiguiente, susceptibles de ser destronadas por una regresión autoritaria.

Como lo ha sostenido la Oficina del Alto Comisionado para las Naciones Unidas, para dar plena vigencia a los derechos políticos es necesaria una ***reforma del Estado que implique que todas las esferas del gobierno pongan como ejes de su acción los derechos humanos, la participación ciudadana, la tolerancia política y la reforma electoral.*** ⁴⁵

⁴⁵ Diagnóstico de los derechos humanos en México, cit. nota 2.

3.1.5 El papel de los cuerpos intermedios

Norberto Bobbio desarrolló seis ***falsas promesas de la democracia***. Dos parecen importantes rescatar en este debate: ***el nacimiento de la sociedad pluralista y el espacio limitado***.⁴⁶ La primera hace hincapié en que los Estados se compondrían por individuos dejando de lado a los cuerpos intermedios característicos del medioevo. La segunda, que la democracia iría paulatinamente alcanzando mayores espacios sociales de influencia.

A pesar de ello la realidad nos demuestra todo lo contrario: las sociedades democráticas actuales son sociedades compuestas por una infinidad de grupos relevantes por sí mismos (iglesia, medios de comunicación), en tanto que la democracia se encuentra anclada a los procesos políticos y no ha podido incursionar en todos los ámbitos del desarrollo social.

Ahora bien para nadie es desconocido el rol que juegan los cuerpos intermedios en el proceso democrático actual.

⁴⁶ Cfr. Bobbio, N. *El futuro de la democracia*: FCE.

Ahora, que hablamos de videodemocracia o la democracia de audiencia, en la que los medios de comunicación pueden llevar a sus magnates al poder (piénsese en Italia) o, por lo menos encontrarse alejados de cualquier intento de control (piénsese en México), es necesario llevar a los medios de comunicación a esa arena.

1. *Los partidos políticos*

José Wolbenberg,⁴⁷ en la mecánica del cambio político, señalaba que el proceso de cambio en México había sido posible gracias a una espiral eficiente y autorreferente que había perfeccionado la dinámica política.

Sin embargo, hoy en día estamos en presencia de un fenómeno de estancamiento político y de oligarquización de los partidos políticos. Por ello, si la mecánica referida fue indispensable para lograr la transición democrática, hoy en día la consolidación requiere de otro tipo de reglas. Hoy en día el tema debe ser cómo frenar a las elites partidistas.⁴⁸

Hoy en día, los partidos políticos presentan patologías internas y externas. Las internas tienen que ver con la ausencia de mecanismos democráticos que garanticen la sustitución de las elites en el poder.

⁴⁷ Woldenberg, J. (2001). *La mecánica del cambio político en México*. México: Cal y Arena.

⁴⁸ Moctezuma Barragán, G. (octubre de 2004) “*El marco jurídico del derecho electoral en México*”, conferencia que se impartió en el ciclo: La consolidación democrática en México. México: Segob. (en prensa).

Cada día vemos que permanecen las figuras públicas desde hace 10 o 15 años, lo cual demuestra que las elites ⁴⁹ no se oxigenan tan rápido como la sociedad.

Por otra parte, las patologías externas tienen que ver con la forma de comportamiento de los partidos hacia las instituciones que los financian. La creación de estructuras paralelas a los partidos políticos, que organizan y dirigen los ingresos de los partidos, incluso sin su conocimiento o, lo que es peor, con su vigilancia dolosa.

El fenómeno de la corrupción y del financiamiento ilegal en los partidos políticos puede explicarse en dos direcciones:

- **La desconfianza del elector** para darle recursos directamente a los partidos; esto es en una dinámica de abajo hacia arriba, que implica una deslegitimación de los partidos políticos y abre la posibilidad a los individuos y corporaciones de invertir por otras vías – mucho más ágiles y pragmáticas – en la construcción de sus propios intereses.
- **La imposibilidad del marco jurídico** de hacer frente a los partidos; esta relación se da de arriba para abajo y refiere otra deslegitimación, en este caso de las autoridades electorales, que por conveniencia o debilidad, no pueden llamar a cuentas a los partidos políticos.

⁴⁹ Crespo, J. A. *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas*. Crespo, existen actitudes adecuadas para la política como el carisma, la capacidad retórica, la intuición política, las facultades de negociación, así como un precio por pagar que no todos están dispuestos a pagar en cuanto al tiempo, energía y esfuerzo. Todo lo anterior lleva a que sólo un 1 % de los ciudadanos se convierten en activistas políticos y, a partir de ahí, dirigente partidista y gobernante.

Jaime Cárdenas ha mencionado que para avanzar en la fiscalización y la rendición de cuentas de los partidos políticos es necesario, entre otras medidas, contar con un marco legal que permita consolidar a una autoridad electoral fuerte; adicionalmente, publicitar y transparentar el proceso de financiamiento público y privado: conocer quién aportó, cuánto y cómo fueron utilizados dichos recursos; imponer sanciones y fortalecer a las autoridades electorales.

Es importante mencionar, por ejemplo, que los partidos políticos se han negado sistemáticamente a ser sujetos obligados para informar. Esto hay que recalcarlo: reciben recursos federales y pretenden no dar cuentas.⁵⁰

2. Las iglesias

Existen graves violaciones de derechos humanos al interior de las iglesias. Los casos de pederastia no son exclusivos de la iglesia católica norteamericana, por lo que debe discutirse públicamente el problema por que se trata de derechos humanos con repercusión más allá de las iglesias. Lo mismo puede decirse de los derechos de expresión, reunión, voto, información o cualesquiera otros.

Es cierto que los individuos en lo personal presentan votos de obediencia en sus congregaciones. Sin embargo, los derechos humanos son irrenunciables, y ni aún con su voluntad, pueden renunciar a su derecho a la dignidad, a la información o a la expresión. Este es un tema del cual no nos gusta hablar, pero que en términos de una democracia total, debemos incursionar: la violación a los derechos humanos en los ámbitos de los cuerpos intermedios.

⁵⁰ Salvo algunos casos como los de Michoacán, Coahuila y Sinaloa, en los que las leyes de acceso a la información permiten el escrutinio de los partidos políticos.

3. *Los medios de comunicación*

Los medios de comunicación son pilares de la democracia actual. Han transitado del espacio público para convertirse en espacio privado, que influye en la gestión del Estado y en la vida privada de los individuos. Pero no sólo eso, representan los intereses de una elite económica y política, sirven como canalizadores de información y, consecuentemente, coadyuvan al cumplimiento de los derechos humanos.

Para Issa Luna, la expansión económica ha representado como consecuencia, la especialización de los mercados y de contenidos dirigidos a audiencias clasificadas, la fragmentación de la sociedad a partir de gustos y la homogeneización de las culturas⁵¹

Este enfoque de homogeneización y clasificación de la sociedad, adaptado al fenómeno político puede traer consecuencias funestas. Como señalaba Bobbio, la democracia tiene que cumplir la condición de elegir entre alternativas viables. En ese contexto los medios pueden actuar como homologadores de la opinión, excluyendo del debate público a organismos políticos con ideologías específicas o a grupos marginales. Lo anterior sería un régimen excluyente, incompatible con el modelo integrador de la democracia. Además, con un esquema semejante los partidos políticos más cercanos a las elites económicas que dirigen los consorcios televisivos serían los de mayor impacto. Esto también es incompatible con los procesos democráticos.

⁵¹ Luna- Pla, I.(enero - junio de 2003). *"Medios de comunicación y democracia"*, *Derecho comparado de la información*, núm.1.

Hemos transitado de una democracia representativa e ideologizada a una democracia de audiencia y sin una posición ideológica clara. Hoy en día, producto de la fragilidad de las instituciones públicas, de la pérdida de posición central del Estado en la posmodernidad, de la penetración social de los medios electrónicos en los hogares sobre todo de clases media y baja, los medios de comunicación son indispensables para lograr el acceso al poder.

Este rol prioritario ha creado esquemas de corrupción en los que las concesionarias a cambio de impunidad apoyan a los candidatos más viables; establecen mecanismos de discriminación a través de bonificaciones que benefician a unos partidos en perjuicio de los demás.

Ciertos sectores de la doctrina se escandalizan de que la democracia en México es cara. Pero nunca dicen que sería más caro no contar con ella, o que los costos se encarecen por la presencia de los medios de comunicación voraces. El 60 % de los recursos de las campañas electorales se destinan a los principales medios de comunicación electrónica: radio y televisión.

Los medios pueden servir a la democracia para consolidar la idea del ciudadano educado, o pueden convertirse en sus verdugos al manipular a la ciudadanía. Es importante que los medios asuman su responsabilidad en el proyecto democrático. Es su responsabilidad, pero también la de todos nosotros. Finalmente, la democracia parte del fundamento de controlar los poderes, incluso estos poderes cada día más absolutos.

3.1.6 Corolario

La persistencia de la democracia requiere que los ciudadanos la conciban como viable y deseable. Si los ciudadanos empiezan a dudar de sus bondades, y prefieren un régimen autoritario que les proporcionen satisfactores, la democracia se derrumbará, persistiendo sólo en Estados con desarrollo económico. Este escenario es viable, e indeseable. Por ello, instituciones como las comisiones de acceso a la información y los órganos de fiscalización superior, son uno de los elementos que podrían darle certeza al ciudadano sobre el uso de los recursos públicos y sobre la justificación de las decisiones políticas, fortaleciendo los esquemas de rendición de cuentas y responsabilidad de los servidores públicos y, consecuentemente, a la democracia. Por ello, la persistencia de la democracia o su sobrevivencia, depende de los diseños institucionales que formulemos para mejorar la calidad de vida democrática, es decir, requiere de rendición de cuentas y de transparencia. ***El otro camino es el regreso al sistema autoritario.***

CONCLUSIÓN GENERAL DE LA PARTE I

Un flagelo mundial lo constituye el fenómeno de la **corrupción**, por ello la **Organización de las Naciones Unidas**, en su carácter de organismo mundial, que agrupa a países de todos los continentes, ha venido teniendo como una línea de acción, el trabajar en beneficio de los países miembros en el combate a este azote que vive la humanidad entera.

Para ello, han existido diversas reuniones, congresos, simpósiums, para debatir criterios o líneas de acción, a implementar en las diferentes naciones para hacer frente en el quehacer público a esta putrefacción.

Han participado en esta tarea también organizaciones no gubernamentales, con presencia internacional, tal ha sido el caso de **Transparencia Internacional** organismo que ha divulgado diversos criterios para el combate de esta anomalía, señalando entre otras acciones como: **la eliminación de la venta de influencias y el conflicto de intereses; la transparencia por medio de la difusión y la publicación; la efectividad en la aplicación y la supervisión de las medidas de regulación; la vigilancia en los ingresos y el gasto público; la participación de los medios de comunicación y sobre todo la participación de la sociedad civil.**

Asimismo, se ha considerado relevante el mejoramiento de la legislación en la materia, haciendo énfasis en el aspecto **sancionatorio**; la divulgación amplia a través de los medios masivos de comunicación de los hechos de corrupción que lleguen a presentarse; el reforzamiento y la modernización de las instituciones en cuanto a dar vigencia con la adecuada estructura jurídica a entes enfocados al combate del citado fenómeno.

Se ha hecho hincapié, en la importancia total que tiene el hecho de que se de vigencia a los **Órganos de Fiscalización Superior**, para contribuir en forma eficiente y eficaz a la mejora sustantiva de la gestión gubernamental, mismo que **debe atender áreas prioritarias**, entre otras: **la eficiencia y eficacia de la acción pública; el propiciar mejores prácticas gubernamentales; la estabilidad laboral de los servidores públicos; el sistema de evaluación del desempeño en todas las áreas gubernamentales; la implementación de mecanismos de supervisión y control de la gestión pública; el aprovechamiento de las oportunidades de mejora; la fiscalización de alto impacto; la cultura de la rendición de cuentas; el estudio y difusión de los valores éticos.**

Es importante destacar también los **tres elementos fundamentales de la rendición de cuentas**: por una parte la **información** en si misma; por la otra la **justificación** de dicha información y finalmente el aspecto **sancionatorio** como un estímulo al servidor público que incumpla con la normatividad establecida.

Se ha destacado también a los **controles verticales y horizontales de la rendición de cuentas**, poniendo de relieve que la **rendición horizontal** se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, es decir, entre poderes. En cambio la **rendición vertical** de cuentas, se refiere a relaciones de control de la sociedad hacia el Estado. Es importante destacar en que debe insistirse en el **carácter público de la rendición de cuentas**, así será más difícil que la sociedad se contente con simulacros de control detrás de bambalinas.

Existen **vínculos fácticos** de la **rendición de cuentas** y de la **transparencia** con la **democracia**, ya que **uno de los pilares fundamentales de la democracia** es la rendición de cuentas, sin ella los Estados vivirían en una caricatura de democracia, donde lo que impera en los gobernantes es la **opacidad, el autoritarismo, la discrecionalidad, el abuso de poder, el desvío de recursos, el fraude, como elementos del quehacer público.**

En las sociedades modernas es necesario que se ***eviten las crisis de legalidad***, siendo para ello indispensable: ***el ejercicio del poder público en público; exigir el cumplimiento de su responsabilidad a los servidores públicos; evitar la violencia; dar vigencia al estado de derecho; permitir la alternancia política; combatir la corrupción; generar estabilidad como resultado de la fiscalización y la transparencia y consolidar la democracia.***

Todo lo anteriormente expuesto, constituye un bagaje de la cultura anticorrupción a nivel internacional, que se tomará como un referente para proponer un modelo de órgano de fiscalización superior y un modelo de instituto de transparencia y acceso a la información pública para Oaxaca.

Se recomienda consultar diversas investigaciones y estadística a nivel internacional y nacional, relacionadas con el tema de la corrupción, mismas que obran en el Tomo II Apéndices del 2 al 12, las cuales ilustran de manera real las causas, efectos y las vías de acción ante este flagelo.

En el Apartado II, abordamos el Contexto Europeo y Nacional de la temática que se viene desarrollando, para conocer el marco de referencia a detalle de lo que se conoce y opina en México para hacer frente al fenómeno en comento.

PARTE II

**CONTEXTO EUROPEO Y NACIONAL
DE LA CORRUPCIÓN, LA
FISCALIZACIÓN, LA TRANSPARENCIA,
LA RENDICIÓN DE CUENTAS
Y
LA DEMOCRACIA.**

INTRODUCCIÓN

En la temática que se aborda en el presente Parte II, se busca entender qué se hace en México en materia del combate a la corrupción, cómo funciona la rendición de cuentas, debemos ver el conjunto de mecanismos disponibles y, sobre todo, la forma en que se coordinan y refuerzan.

La alusión al término rompecabezas es útil, pues éste requiere no solo que estén todas las piezas en su lugar, sino que cada pieza embone correctamente con las demás. Al analizar el caso mexicano, es necesario identificar como se encuentra el entramado institucional en materia de rendición de cuentas. La idea es que, para fortalecer el combate a la corrupción, no basta con tener todas las piezas necesarias, sino que también deben afinarse y ajustarse, a fin de volverlas un todo coherente, y, además, deben adaptarse a los cambios políticos de los últimos tiempos. La mayoría de los mecanismos están diseñados para controlar al Ejecutivo Federal, pero, éste no es el único actor relevante en la política mexicana, por lo que los conceptos, instrumentos, mecanismos, deben estudiarse y analizarse para extenderse en su aplicación hacia otras esferas, como son el legislativo, los partidos políticos, los gobiernos estatales y municipales, los organismos autónomos que administran fondos públicos, los particulares como contratistas y proveedores del sector público cuando administran fondos de ésta naturaleza.

En México, la literatura sobre el tema se ha beneficiado de manera importante en el último lustro, se puede afirmar que hemos avanzado en forma importante y que tenemos luz para transitar por el difícil camino de hacer frente a la corrupción política gubernamental.

CAPÍTULO 4

4.1 TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS: EXPERIENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO

La **rendición de cuentas** y el **acceso a la información** son dos componentes esenciales de cualquier gobierno democrático. Constituyen mecanismos de gobernanza, haciendo posibles condiciones de participación y proximidad ciudadana en los procesos gubernamentales, abriendo nuevos canales de comunicación entre el Estado y diversos actores sociales. Su difusión y aceptación implican una transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público, ya que significa someter la gestión gubernamental y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio crítico de la sociedad.

El principio de la **rendición de cuentas** se basa en el derecho a la libre expresión y asociación. Estos derechos permiten que los ciudadanos se organicen, y defiendan sus ideas e intereses frente a las acciones gubernamentales. Todo ciudadano debe contar con elementos suficientes para conocer y evaluar dichas acciones, su ausencia reduce la credibilidad y legitimidad de los órganos gubernamentales. Cualquier organización que se desenvuelva en el ámbito público, tiene la obligación de explicar a la sociedad sus acciones y aceptar responsabilidad sobre las mismas. Se requiere el mejoramiento de los mecanismos de consulta y diálogo, no solamente proporcionando información, sino creando estímulos y oportunidades para su consulta y la participación activa de la sociedad en la formulación de políticas públicas.

El concepto de **transparencia** se refiere a la apertura y flujo de información de las organizaciones políticas y burocráticas al dominio público. Esto la vuelve accesible a todos los posibles actores interesados, permitiendo su revisión y análisis, y la detección de posibles anomalías. Incluye cuestiones como la publicación de cuentas y presupuestos gubernamentales auditados, estadísticas financieras, comerciales y monetarias, compensaciones de funcionarios públicos y privados, y datos sobre financiamiento de campañas políticas.

La falta de transparencia es un foco potencial de abuso de poder y corrupción, otorgando discrecionalidad a quien controla, restringe o deliberadamente distorsiona el acceso a la información. La transparencia implica que la información esté disponible sin trabas o requisitos, que sea comprensiva al incluir todos los elementos relevantes, y que sea confiable y de calidad, que permita tanto una contribución al diseño de políticas públicas como a dar certidumbre y confianza a los mercados.

Una política pública es transparente si esta disponible la información en torno a su concepción y ejecución, si es comprensible, y los ciudadanos saben el papel que pueden desempeñar en ella. Si bien se puede argumentar que la transparencia puede obstaculizar el logro de ciertos objetivos de política pública, en las áreas de mayor interés para los ciudadanos (tales como salud, educación, obras de infraestructura pública), siempre será preferible la mayor transparencia posible, atendiendo tanto a valores de justicia y equidad en la asignación de recursos públicos, como a su viabilidad misma, a través de la participación ciudadana en la toma de decisiones.¹

¹ Finkelstein, N. (2000). *Transparency in Public Policy: Great Britain and the United State*. Nueva York: Macmillan

El gobierno democrático debe ser transparente para mostrar su funcionamiento y estar sujeto al escrutinio público, y debe rendir cuentas para explicar y justificar sus acciones. **La transparencia frena a la corrupción, y la rendición de cuentas permite reprimir o castigar a gobernantes y servidores públicos que no utilizan correctamente los recursos puestos a su disposición por parte de los gobernados.** Constituyen elementos mediante los cuales los ciudadanos ejercen su potestad sobre los actos de gobierno.

4.1.1 Transparencia, rendición de cuentas y corrupción

El fenómeno de la **corrupción** está estrechamente ligado a la falta de transparencia y la ausencia de responsabilidad por parte de la autoridad. Se define como el uso de recursos públicos (financieros, políticos, legales) para la obtención de ganancias privadas. Quienes ocupan posiciones de mando en el sector público, poseen información y poder que puede ser utilizada de manera discrecional, y funciones de mantenimiento del orden y estabilidad que les permite concentrar enorme poder en sus manos.

La situación es más grave si no existe un sistema efectivo de contrapesos al ejercicio del poder estatal. Para los actores sociales, la búsqueda de incidir o influir en esta estructura de poder nos lleva a pagar sobornos (en sus distintas modalidades) a los servidores públicos. La corrupción se presenta en tres formas básicas:

- 1 **El desvío de recursos públicos** bajo control de funcionarios públicos para su beneficio directo, o de sus familiares o amigos. Se relaciona con la capacidad de los funcionarios de otorgar exenciones selectivas en la entrega de bienes o servicios públicos, o determinar a favor o en contra de la aplicación de alguna norma o ley.
2. **La corrupción administrativa**, que es la distorsión intencional de la implementación de normas, trámites y regulaciones para dar ventajas o disminuir los costos a actores públicos o privados, a cambio de algún pago o incentivo ilícito.
3. **La “captura” del Estado**, que son acciones de individuos, grupos o empresas privadas para influir sobre el proceso de formulación de normas, leyes, regulaciones, y políticas públicas para su propio beneficio mediante pagos o incentivos ilícitos a funcionarios públicos. Esto significa poner al Estado al servicio de intereses privados específicos.²

Un elemento clave para la **rendición de cuentas** es el **control** y la **fiscalización** de los recursos públicos. La fiscalización es el proceso mediante el cual una autoridad vigila el uso de los recursos públicos (ya sean económicos, materiales o humanos), y se evalúan las acciones de gobierno considerando su racionalidad y apego a la ley. Implica también una revisión de la eficiencia del proceso de planeación y ejecución de las políticas públicas.

² **World Bank..** (2000). *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Washington, D.C.: World Bank International Bank for Reconstruction and Development.

El control es un componente importante de la fiscalización, existen diversos dispositivos de control en un sistema de división de poderes. El control interno es preventivo, y se refiere a la detección y corrección de fallas al interior de la misma organización administrativa. El control externo lo ejerce alguna dependencia ajena, y es posterior al desempeño, basado en reportes e informes facilitados por la organización a fiscalizar.

4.1.2 El derecho a la información

El derecho a la información es otro componente clave de la rendición de cuentas y la transparencia. Este derecho se puede definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan el acceso de los ciudadanos a la información de interés público, en especial la que se genera en los órganos del Estado, pues la información de otras fuentes está protegida por el derecho a la privacidad. Existen empresas públicas o privadas, llamadas Sociedades de Información, que se dedican a la venta de reportes con datos personales de individuos, tales como historial crediticio, médico o de empleo. Estas empresas contribuyen al flujo de esta información como factor coadyuvante del desarrollo económico, sin embargo, deben guardar un balance con la protección de la privacidad.

En lo que se refiere a la **privacidad**, es difícil definirla, pues su noción varía en los diversos contextos culturales e históricos. Pero dentro de la esfera privada se consideran las relaciones personales y familiares, de filiación y afectivas, las convicciones personales, inclinaciones sexuales, preferencias políticas y religiosas, en algunos lugares se incluyen a la situación financiera, personal y familiar.

Se trata de un derecho humano fundamental, en el cual se excluyen a otros individuos, organizaciones y el Estado, del conocimiento de ciertos aspectos de la vida de cada persona. Se vincula con otros derechos específicos como el derecho a

la inviolabilidad del domicilio, de inviolabilidad de las comunicaciones privadas, al honor y la integridad de la propia imagen, y a ser respetado y no molestado. Se relaciona también con la libertad de pensamiento e ideas, de procreación, de expresión y de imprenta, puesto que el respeto a la vida privada de los individuos constituye una limitante a su ejercicio.³

Según una directiva del Parlamento Europeo, los datos personales comprenden toda información sobre una persona física, “identificada o identificable”. Es identificable cualquier persona cuya identidad pueda determinarse directa o indirectamente con elementos específicos característicos de su persona, ya sea físicos, psicológicos, o de situación económica, social o cultural. En la era actual, las redes informáticas y de comunicación hacen cada vez más probable el uso indebido o ilegal de datos personales. La protección de esta información es un componente crítico del derecho a la privacidad.

Además, el derecho a la información tiene límites que se establecen por razones de seguridad nacional. En México, existen las categorías de “**reservada**” y “**confidencial**” para la información pública.

La reservada se refiere en términos generales, a aquella que comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa nacional. Se considera también la que cuya publicación podría menoscabar las relaciones y negociaciones internacionales, o que ponga en riesgo la estabilidad económica y financiera del país. La información confidencial son los datos personales de particulares entregados con tal carácter, cuando tengan el derecho de que se conserve de tal manera.

³ Villanueva E. (2000). (coord.), *Hacia un nuevo derecho de la información*. México, D.F.: Universidad Iberoamericana.

En contraste, en la Unión Europea se distinguen las categorías de “*Top Secret*”, “*Secret*”, “*Confidential*” y “*Restricted*”. La primera se aplica a toda información y material cuya difusión no autorizada puedan causar “perjuicios excepcionalmente graves” para los intereses de la Unión Europea o alguno de sus Estados miembros; la clasificación *Secret* es para aquella que pueda dañar seriamente los “intereses esenciales” de la Unión Europea o alguno de sus Estados miembros; la *Confidential* tiene que ver también con potenciales daños a intereses esenciales si se divulga sin autorización, pero involucra a un número más amplio de funcionarios con acceso a ella; y la *Restricted* es aquella cuya difusión puede resultar “desventajosa” para los intereses de la Unión Europea o de algunos de sus Estados miembros. En Estados Unidos, existe un plazo en el cual prescribe la prohibición de acceso a cualquier información gubernamental. Una vez concluido este plazo, cualquier ciudadano puede hacer la petición formal de que se vuelva pública.

Sin embargo, estas restricciones presentan el costo de no permitir una revisión crítica amplia que haga posible la retroalimentación, se corre el riesgo de provocar la desconfianza en las acciones y organizaciones gubernamentales, y puede usarse de manera indebida para proteger los intereses de funcionarios u organizaciones específicas.⁴ Lo importante es que existan especificaciones claras y precisas, de cuándo y bajo qué condiciones la información es de acceso limitado o restringido y que su resguardo esté contemplado en las leyes, así como propiciar y promover un balance con la apertura informativa en todos los demás renglones de la información generada por órganos públicos.

Al margen de las limitaciones de respeto a la privacidad y protección de la seguridad nacional, el derecho a la información es un derecho fundamental que tiene relevancia real y práctica en la vida de los ciudadanos, pues le permite obtener información útil para proteger sus intereses y participar en el ámbito de lo público.

⁴ United States Senate. (1997). *Report of the Commission on Protecting and Reducing Government Secrecy*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

Se parte del principio que toda la información gubernamental pertenece al público, y debe ser del dominio público a menos que existan razones expresas y justificadas para mantenerla reservada. El acceso a esta información es esencial para el desarrollo de la confianza en las instituciones públicas, y el funcionamiento de un régimen democrático.

Por otro lado, este mismo acceso a la información presiona para inducir cambios en la sociedad, al influenciar el comportamiento de sus distintos actores quienes la utilizarán para decisiones de voto, comportamiento de mercado, y acciones legales. Al involucrar intereses políticos y económicos, invariablemente existe el potencial de conflicto, y el resultado suele ser un acomodo de la necesidad de protección de secretos industriales, comerciales y personales, con la seguridad nacional y la autonomía del Estado. Los costos de una información distorsionada o incompleta son elevados, por lo que se requiere un cuidadoso diseño y un continuo seguimiento en materia política de acceso a la información.⁵

4.1.3 Transparencia y régimen político

Diversos autores y estudios han evidenciado la existencia de una “cultura del secreto”, que representa una amenaza para la vida democrática y propicia un ambiente favorable para la corrupción. Se refiere a actitudes y comportamientos de servidores públicos que consideran la información de la que disponen como su patrimonio personal, y por lo tanto sujeta a la explotación u obtención de beneficios económicos o políticos. Esta “cultura” llega a permear todos los niveles jerárquicos de gobierno, y se asocia a los mecanismos de preservación de un régimen político.

⁵ Graham, M. (2002). *Democracy by Disclosure*, Washington, D.C.: Brookings Institution.

El hecho de que la información sea secreta no solamente otorga condiciones de ventaja, sino oculta acciones de abuso, errores, omisiones, desvío de recursos, autoritarismo y represión.

Por varias décadas, la discrecionalidad y la corrupción entre los servidores públicos en México, se asoció a esta cultura del secreto, en donde estructuras patrimonialistas y clientelares hacían del desvío de recursos públicos y la manipulación de información un instrumento de distribución del poder político. Los beneficios económicos de la corrupción se repartían en aras de mantener el orden y la disciplina entre los cuadros burocráticos y políticos. A través de las prebendas y los cargos públicos, el régimen silenciaba y cooptaba a sus detractores, y una estructura corporativista repartía cuotas de poder (tanto puestos burocráticos como subvenciones o contratos de obra pública) a las diferentes organizaciones afiliadas al partido oficial.

La estructura burocrática mexicana era encabezada por un presidente con facultades constitucionales y meta – constitucionales, que concentraba y ejercía el poder político.

Sin un servicio civil de carrera, la permanencia y avance en esta estructura burocrática dependía de la suerte del grupo político al que se pertenecía. El proceso gubernamental era poco claro, con gran discrecionalidad en el manejo de información por parte de los servidores públicos, y sin instancias externas que les exigieran rendición de cuentas. La perpetuidad en el poder del régimen político les aseguraba protección, a excepción de alguna venganza perpetrada por el grupo en turno en el poder.⁶ La cultura del secreto propiciaba una serie de vicios que minaron las bases institucionales de la sociedad mexicana.

⁶ Recordemos los casos del Negro Durazo y Jorge Díaz Serrano en el régimen del presidente Miguel de la Madrid, así como el caso de "la quina" Joaquín Hernández Galicia en el régimen del presidente Carlos Salinas.

4.1.4 El ámbito internacional

En la década más reciente, un número sin precedente de países han adoptado leyes de acceso a la información y transparencia, llegando a más de cuarenta en la actualidad, y con cerca de otro número igual en proceso de aprobación. En gran medida esto ha sido resultado de la iniciativa de organizaciones no gubernamentales y académicas, así como de organismos multilaterales. El punto de partida general ha sido que la información confiable y oportuna es crítica para la credibilidad de los gobiernos, y la transparencia contribuye a la eficiencia de los mercados y las políticas públicas, en un contexto de globalización económica. Para atraer inversión tanto nacional como extranjera, gobiernos y empresas deben mostrar sus estados financieros al público, para generar confianza y certidumbre y atraer capitales. ***El potencial de desarrollo económico de un país esta fuertemente ligado con prácticas de transparencia.***

Los estudios del Banco Mundial (BM) muestran que las instituciones de gobierno transparentes tienen un impacto positivo sobre el crecimiento de la economía y el logro de objetivos de desarrollo social. Los países con instituciones gubernamentales transparentes tienen regulaciones y procedimientos claros, y han generado un estado de derecho efectivo en donde se protege a la ciudadanía y a la propiedad privada, y en donde existen instancias externas de rendición de cuentas.

Este desarrollo institucional se puede lograr sin necesariamente tratarse de un país “modernizado” o con altos ingresos, es decir, no son característica de los países “ricos”. Las reformas económicas y sociales estructurales que requieren muchos países necesitan de un gobierno “eficiente, responsable y transparente”, con mayor participación ciudadana.⁷

⁷ World Bank, *Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate*. Op. Cit. núm 2.

Esto permitirá una mejor y más rápida respuesta a los retos de la democratización y la rendición de cuentas, la globalización económica, la descentralización del poder a niveles locales, y la corrección de los desequilibrios sociales.

En lo que se refiere a otros organismos internacionales, el Fondo Monetario Internacional (FMI) pone énfasis en la transparencia de la información sobre asuntos fiscales en los distintos países, como medida para reducir la vulnerabilidad ante crisis y fluctuaciones económicas, al favorecer la credibilidad y certidumbre en las políticas públicas y los mercados financieros. En 1999 publicó el “Código de Buenas Prácticas y Transparencia en la Política Fiscal”, y el “Código de Buenas Prácticas y Transparencia de las Políticas Monetarias y Financieras”. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) promueve la difusión de prácticas de transparencia, así como la cooperación en el combate a la corrupción de sus Estados miembros, y en el año 2000 organizó la “Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe”.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) promueve entre los gobiernos de sus países miembros un enfoque pro-activo en la solución de las demandas sociales. Se debe ganar la confianza de los ciudadanos, ofreciendo alternativas de políticas públicas, democracia y transparencia. El acceso a la información pública y la participación en el proceso del diseño de políticas públicas son aspectos esenciales de la gobernanza. Para garantizar la transparencia, es conveniente la existencia de un marco legal que le de sustento. La participación ciudadana es fuente de ideas y recursos para mejorar la toma de decisiones. Ambos contribuyen a la construcción de la confianza pública en las instituciones de gobierno, mejorando la calidad de la democracia.⁸

⁸ Organization for Economic Cooperation and Development, OCDE.(2003). *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen*. Paris: OCDE

4.1.5 El difícil pero necesario esfuerzo de medición

Varias organizaciones No-Gubernamentales (ONG) e instituciones académicas, se han avocado al estudio y la difusión de la transparencia y la rendición de cuentas, así como el combate a la corrupción, como instrumentos de promoción democrática. Aunque es sumamente difícil medir niveles de corrupción y transparencia de las organizaciones públicas, ha habido esfuerzos significativos en este sentido. La construcción de estos índices de medición son muy útiles para fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, ya que ayudan a establecer prioridades, educan al público sobre la necesidad de atacar el problema, y permiten medir los efectos de las medidas tomadas para combatir la corrupción e impulsar la transparencia.

Algunos de los índices más conocidos son los de Transparencia Internacional (*International Transparency, ONG internacional*), el Índice de Negocios Internacional (*International Business Index, consultora internacional*), y el Índice de Opacidad de Pricewaterhouse Coopers (consultoría empresarial internacional). Transparencia Internacional publica periódicamente el Índice de Percepción sobre Corrupción (IPC), y el Índice de Fuentes de Soborno (IFS). El IPC es una encuesta sobre una serie de encuestas elaboradas por organismos diferentes a Transparencia Internacional, así como entrevistas a analistas y expertos. Trata sobre la percepción del grado de corrupción por parte de empresarios y analistas de riesgo, y va de un rango de 10 puntos (altamente “limpio”) a 0 puntos (altamente corrupto). Incluye a más de 100 países, pero no tiene información suficiente de muchos otros. El IFS clasifica a los países exportadores en función de si se percibe que las compañías internacionales con base en ellos tienden a pagar sobornos a funcionarios públicos de alto nivel de países con mercados emergentes. Es un complemento del IPC, y proporciona informes sobre la propensión de las multinacionales a sobornar, los sectores comerciales más afectados, y las percepciones de la utilización de prácticas comerciales desleales para obtener contratos.

El Índice de Negocios Internacional es una encuesta mundial de percepción sobre la corrupción, que incluye varios factores de riesgo comercial y político. Está basado en estudios de consultores expertos en cada país, y organiza a los países en un rango de 1 (muy corrupto) a 10 (no corrupto). Posee una amplia red global de corresponsales y analistas, que realizan su investigación con seriedad y rigor, por lo que el índice ha sido utilizado ampliamente. El Índice de Opacidad de Pricewaterhouse Coopers define a la opacidad como la falta de prácticas formales, claras, precisas y ampliamente aceptadas en el ambiente de negocios y regulación gubernamental. Sobre la base de cinco factores, mide la transparencia de los mercados de capitales y el ambiente económico y político en general en 35 países.

Los factores son el nivel de corrupción percibido, el sistema legal, la política económica, las normas contables y de información, los regímenes reguladores. Muestra los costos de la corrupción, al equiparar la falta de transparencia con un hipotético “impuesto encubierto” para los agentes económicos.⁹

4.1.6 Experiencias en la Unión Europea

Una legislación adecuada es una herramienta fundamental para lograr niveles socialmente aceptables de transparencia y acceso a la información pública. La experiencia de España es de gran relevancia para México, debido a la similitud de los sistemas legales y a las afinidades históricas (en términos de experiencia con un régimen autoritario), y culturales.

⁹ Del Castillo, A.. (2003). *Medición de la corrupción: un indicador de la rendición de cuentas*. México, D.F.: Auditoría Superior de la Federación.

Las restricciones de acceso a la información señalan que este derecho no podrá ser ejercido sobre expedientes que contengan información sobre las actuaciones del gobierno central o de las comunidades autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas al derecho administrativo. Tampoco los que contengan información sobre la defensa nacional o la seguridad del Estado, o los tramitados para la investigación de delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de derechos y libertades de terceros, o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando. También es de acceso restringido lo relativo a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial, y a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria. La respuesta a cualquier petición ciudadana de información en otros rubros, no puede exceder un período de tres meses. Este marco normativo fomenta la creación de canales de participación y vinculación entre el Estado y la sociedad, a través de “sociedades de inversión”, que buscan promover la difusión de la información pública y la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, para impulsar el desarrollo social.

Del caso de Gran Bretaña se puede aprender de una de las legislaciones más actualizadas, contenida en el Acta de Libre Información (*Freedom of Information Act*, publicada en el año 2000). El Secretario de Estado, la Cancillería de los Lores y el Comisariado de Información, resuelven las controversias legales que se presenten y tienen como tarea garantizar el acceso a la información, tanto pública como privada. Las peticiones de información deben atenderse en un plazo máximo de veinte días.

Las restricciones pueden ser por *Class Exemption*, relacionadas con los servicios de inteligencia y la seguridad nacional, negociaciones diplomáticas, relaciones comerciales internacionales, y prevención del crimen, entre otras *Public Interest Test*, información que está en posesión del gobierno y cuya difusión puede generar beneficios “injustos” a particulares, e incluye también cierta información ambiental, comercial y personal.¹⁰

4.1.7 El caso de México

En México, desde 1977 el artículo sexto de la Constitución garantiza el derecho a la información, sin embargo, se carecía de reglamentos complementarios que permitieran el ejercicio pleno de este derecho. Se consideraba más bien una concesión, sujeta a la buena voluntad de la autoridad, y a disponibilidad física de la información. La “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” (LFTAIPG), de junio de 2002, ha venido a modificar esta situación. Parte del principio de que toda la información gubernamental es pública, y que todos los servidores públicos deben rendir cuentas a los ciudadanos. Aquella que se clasifique como de acceso restringido debe justificar plenamente dicha condición, y las personas que solicitan documentos a través de esta disposición legal no necesitan dar ninguna razón o explicación acerca del uso que le darán.

La LFTAIPG es una poderosa herramienta de transparencia, e incluso se ha convertido en un referente internacional. Dispone de un listado de obligaciones de transparencia que cada una de las dependencias y entidades gubernamentales deben observar y acatar.

10 Márquez, R. y Luna, (2003). *Derecho cado de la información*. México, D.F.: UNAM.

Ha llenado un vacío institucional, al contemplar la creación de una institución autónoma encargada de vigilar su cumplimiento, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, IFAI, cuya misión es garantizar el acceso a la información gubernamental, fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos del Poder Ejecutivo Federal, y proteger los datos personales y privados de los ciudadanos.

En las entidades gubernamentales, el IFAI ha apoyado el establecimiento de los criterios para la reserva, la capacitación y el apoyo técnico para publicar información y responder a solicitudes, creando directrices sobre el manejo de datos personales, y notifica a las contralorías internas los casos de supuesta infracción de la LFTAIP. Para quienes solicitan información, el IFAI les orienta sobre los procesos de búsqueda y formulación y seguimiento de solicitudes, además de recibir recursos de revisión. El IFAI está también a cargo de preparar una guía de acceso a la información federal, producir un informe anual al Congreso sobre la capacidad de respuesta del gobierno a los requerimientos de información por parte de la sociedad, y en general de educar tanto a la ciudadanía como a los servidores públicos sobre esta nueva disposición.

La LFTAIP define a toda la información del gobierno como pública, obliga a todas las entidades y dependencias gubernamentales a favorecer el “principio de la publicidad” sobre la reserva. Todas las entidades deben publicar de manera rutinaria, periódica y comprensible toda la información sobre sus funciones, presupuestos, operaciones, personal, salarios, reportes e informes internos, y contratos y concesiones que lleven a cabo. Otorga a los ciudadanos el derecho de solicitar información que aún no se ha hecho pública, y a proceder en tribunales en contra de cualquier entidad que niegue la información.

En términos generales, los objetivos de la LFTAIP son transparentar la gestión pública, favorecer la rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos, y contribuir a la democratización de la sociedad mexicana. Contiene innovaciones interesantes,

como la que establece que no puede considerarse reservada la información que tenga que ver con la investigación de “violaciones graves” de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad. Por otro lado, en la era de la comunicación global y las redes de informática, el gobierno debe convertirse en un impulsor del flujo y diseminación de información. La legislación mexicana obliga a los organismos gubernamentales a tener un sitio en Internet, en el cual hacen disponible toda la información que están requeridas a proporcionar.¹¹

Esta ley es un poderoso mecanismo para combatir la corrupción política y administrativa. El principio de publicidad sobre el que se basa, permite la asignación de responsabilidades públicas, identificando a los ejecutores de decisiones y funciones gubernamentales. Se convertirá también en un instrumento para conocer y evaluar a las políticas públicas, mejorando el nivel del debate sobre su diseño, contenido e impacto. Al hacer que todos los servidores públicos estén obligados a rendir cuentas, permitirá una nueva relación entre gobernantes y gobernados, contribuyendo a la consolidación democrática del país.

Para sustentar y garantizar el cumplimiento de la LFTAIP, se ha creado el Instituto Federal de Acceso a la Información, IFAI. Esto responde a la necesidad de reforzar los mecanismos y vías de acceso a la información, para apoyar al ciudadano cuando se presenten resistencias a la apertura y difusión de la información gubernamental.

Así, legislaciones de varios países contemplan la creación de entidades autónomas encargadas de vigilar la observancia de la ley de la materia. El IFAI empezó a operar en el año 2003, como encargado de hacer cumplir la LFTAIP en el Poder Ejecutivo Federal, y con las funciones de promover y difundir el ejercicio del derecho a la

11 Poder Ejecutivo Federal. (junio de 2002). *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental*. México, D.F.: Diario Oficial de la Federación.

información, resolver las negativas a las solicitudes, y proteger los datos personales en manos de dependencias y entidades gubernamentales. Impulsa una verdadera transformación cultural, al someter a la gestión gubernamental y a los servidores públicos al escrutinio crítico, y constante de la sociedad.¹²

El IFAI cuenta con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, lo cual le da gran fortaleza e independencia, en relación con otros órganos de la administración pública. Está facultado para conocer sin restricciones toda la información que posea una entidad o dependencia gubernamental, sin importar si se trata de información confidencial o reservada, lo que implica una gran responsabilidad. Esta atribución le permite asegurar el cumplimiento puntual de la ley, ya que evita que discrecionalmente se decida cuál información permanecerá restringida.

El IFAI tiene también la facultad de ser la instancia encargada de establecer sistemas de coordinación y cooperación entre todas las entidades y dependencias gubernamentales, para que puedan hacer pública la información que poseen, siempre y cuando no afecten la seguridad nacional, la seguridad pública, la conducción de la política exterior, la estabilidad económica o financiera del país, o se ponga en riesgo la seguridad, la vida o la salud de los individuos. Asimismo, resuelve los recursos de revisión de solicitudes de información dirigidas a cualquier entidad o dependencia de gobierno. Su labor es contribuir a sustentar e incrementar la confianza pública en las instituciones, y activar los mecanismos formales de rendición de cuentas.¹³ ***Sin embargo, la legislación no contempla que las propias sesiones y deliberaciones del IFAI sean públicas, lo que es un punto para revisar y perfeccionar en el desarrollo de las instancias de transparencia.***

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

Se parte del supuesto que un Estado más transparente es más eficiente. Esto se refleja en el largo plazo en el fortalecimiento del erario público, y de la economía en su conjunto. Según varios estudios, la corrupción representa un costo de varios puntos porcentuales del Producto Interno Bruto, recursos que podrían destinarse a promover actividades productivas y sociales. La transparencia gubernamental y los portales electrónicos que generarán las entidades y dependencias para cumplir con su implementación, son potenciales fuentes de oportunidades para empresas de tecnologías de información y de recopilación y procesamiento de información.¹⁴ Tanto empresas como ciudadanos estarán mejor enterados de sus derechos y obligaciones en la vida pública. La transparencia y el acceso a la información son dos de las más importantes tareas de una “segunda fase” de expansión y consolidación democrática.

4.1.8 Conclusión del capítulo 4

La creación del marco legal que norma la transparencia y la rendición de cuentas es una de las transformaciones más importantes en la sociedad mexicana en años recientes.

Permitirá transparentar la gestión pública, dar acceso a los ciudadanos a información pertinente, y tenderá a fortalecer la confianza en las instituciones, en base al conocimiento de su funcionamiento y resultados. Tendrá también el efecto de elevar el nivel de exigencia a los servidores públicos. Es de esperar que un elevado número de ciudadanos ejerzan su derecho a estar informados, y que las instituciones respondan de manera oportuna y satisfactoria.

¹⁴ *Ibid.*

La utilidad del IFAI como mecanismo para resolver controversias será crítica. Estos procedimientos deberán convertirse en rutinarios, respaldados por una fuerte cultura cívica, que se traduzca en la “normalidad” de ciudadanos informados e instituciones transparentes.

La globalización económica ha impulsado medidas internacionales para contrarrestar los costos asociados a la corrupción y a la falta de transparencia. La experiencia de otros países constituye una guía sumamente útil para diseñar e implementar sistemas de transparencia y rendición de cuentas, que apuntalen a la democracia mexicana contemporánea.¹⁵

¹⁵ **Valverde Loya M.** (2004). Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.

CAPÍTULO 5

5.1 RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEMOCRACIA. EL CASO DE MÉXICO

5.1.1 La definición

“Rendición de cuentas” es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona **accountability**, que en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo (*liable*) [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*answerable*)”¹⁶

Accountability se derivan de *account*, que significa “descripción oral o escrita de eventos o situaciones particulares [...] explicación de una conducta a un superior [...] razones, sustentos [...] balance de ingresos y gastos [...] registros financieros [...]”¹⁷.

En inglés, el sustantivo **account** derivó en dos términos: **accounting**, que hace referencia a la profesión de la contabilidad, y **accountability**, que hace referencia al acto de dar cuentas.

¹⁶ (1987). *The Random House Dictionary of the English Language*. Nueva York: 2a. edición completa Random House.

¹⁷ *Ibíd*

En español, sin embargo, el término “cuenta” (traducción de account) sólo generó el derivado “contabilidad” y nunca desarrolló uno que significara el “acto de dar cuentas”. En consecuencia, mientras accounting se ha traducido como contabilidad, accountability carece de un término correspondiente por lo que se le ha traducido como “rendición de cuentas”, término de difícil conjugación y que deja a la ciencia política y a los políticos hispanoparlantes sin un vocablo adecuado para describir esa característica que es central para las democracias representativas con separación de poderes, como es el caso de México.

Tan reciente es el uso del término “rendición de cuentas”, que el Diccionario de la Lengua Española en su edición de 1992 define “rendición” bajo diferentes acepciones, ninguna de las cuales hace referencia a control o vigilancia de gobernantes. Lo mismo sucede con el Diccionario del Español Usual en México,¹⁸ que define “rendición” en varias vertientes – rendición como sometimiento al ejército enemigo; rendición como cansancio extremo; rendición como producción de ganancia o buen resultado; rendición como suficiencia o insuficiencia de algo; rendición como tributo u homenaje a alguien – ninguna de las cuales hace referencia a pesos y contrapesos administrativos o políticos.

Pasando del ámbito de los diccionarios al de la política, la rendición de cuentas significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”.¹⁹

¹⁸ (1996). *Diccionario del Español Usual en México*. México: El Colegio de México.

¹⁹ Delmer D. Dunn, “Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Para McLean, la rendición de cuentas es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño” ²⁰.

Para Schedler, la rendición de cuentas en el ámbito político es un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (answerability) y, por el otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta (enforcement)²¹.

Para Schedler, answerability implica el derecho ciudadano de recibir información y la obligación de los funcionarios de proveerla, pero de manera paralela implica también contar con los mecanismos para supervisar los actos de gobierno. Por su parte, enforcement implica hacer cumplir la ley y sancionar a los gobernantes y representantes que incumplen su mandato a fin de que paguen las consecuencias de sus actos y se active un mecanismo de control preventivo que disuada a potenciales infractores de la ley.

²⁰ McLean, I. (1996) *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford. De Cheibub y Przeworski *“Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcome”*. En Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, (Comps.). *Democracy, Accountability and Representation*.

²¹ Schedler, A. (1999). *“Conceptualizing Accountability”*, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers, Boulder.

Para Luis F. Aguilar, rendir cuentas significa responsabilidad no en el sentido moral, sino en el social- jurídico de ser responsable de algo ante alguien; implica el sentido de información obligada (no opcional) y de información sobre el cumplimiento o incumplimiento de la responsabilidad. En su opinión, hablar de rendición de cuentas desvinculada de obligatoriedad es un enfoque parcial. “Rendir cuentas es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades.”²²

Es importante destacar el papel de las sanciones en el concepto de rendición de cuentas. Para Schedler, “un sujeto rinde cuentas a otro cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (pasadas y futuras), justificarlas, y sufrir castigo en el caso de una mala conducta”²³.

Para Fearon, “una persona X rinde cuentas a otra persona Y, si dos condiciones se cumplen. Primero, hay un entendimiento de que X está obligada a actuar en nombre de Y. Segundo, Y está facultada por reglas formales e informales para sancionar o premiar a X por su desempeño en esta capacidad”²⁴

Según Dunn, “para que la rendición de cuentas conduzca a la responsividad o sensibilidad de un gobierno, deben existir sanciones y estímulos [...] La remoción de la oficina (no reelección) constituye la más directa sanción [...] Los representantes populares enfrentan otras sanciones además de la remoción del cargo, entre ellas la denuncia, la exhibición, las penas presupuestales y administrativas”.²⁵

²² Entrevista personal realizada por Luis C. Ugalde el día 4 de febrero del 2002

²³ Schedler, A. “*Conceptualizing Accountability*”... *op. cit.*

²⁴ Fearon, J. “*Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance*”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, “*Democracy, Accountability and Representation*”.

²⁵ Dunn, D. “*Mixing Elected...*”

Para precisar el contenido del concepto, a continuación se enlistan cinco características de la rendición de cuentas que permiten distinguirla de conceptos semejantes:

- **Delegación.** La rendición de cuentas implica delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto “A” llamado mandante o principal a otro sujeto “B” llamado mandatario o agente.²⁶
- **Representación.** La delegación de autoridad significa que el agente (sujeto B) representa al principal (sujeto A) y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre.
- **Responsabilidad mutua.** La rendición de cuentas implica una responsabilidad dual. Por un lado, la obligación permanente del agente (B) para ofrecer información detallada de sus actos a su principal (A); y, por el otro, la capacidad y el derecho del principal para monitorear las acciones del agente, detectar posibles incumplimientos y sancionarlo.²⁷
- **Sanciones.** Cuando la rendición de cuentas muestra que el agente (B) incumplió sus responsabilidades, el principal (A) tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones.

²⁶ Como se verá más adelante, el modelo de *principal-agente* usa el término “principal” para denotar al sujeto que delega autoridad y el término “agente” para aquel sujeto que recibe el mandato o autoridad – el delegado.

²⁷ Véase Andreas Schedler, “*Conceptualizing Accountability*”.

- **Contrato.** La delegación de autoridad del principal al agente implica algún tipo de contrato, ya sea de carácter informal a través de acuerdos verbales o sociales, o de carácter formal a través de leyes y reglas escritas. En el primer caso el contrato informal implica sanciones informales (rechazo comunitario, pérdida de confianza, destierro social), mientras que en el segundo caso las sanciones son formales (desafuero, penas administrativas y/o penales, entre otras). En el ámbito de las relaciones políticas, la mayoría de los contratos son formales y escritos (leyes, reglamentos, estatutos) y establecen sanciones formales de tipo administrativo, civil o penal en caso de incumplimiento.²⁸. El contrato superior y más comprehensivo de las democracias son las constituciones, y son complementadas con leyes secundarias y reglamentos.

Hechas estas precisiones, la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.

²⁸ Hay muchas relaciones políticas que se rigen por contratos informales o no escritos y que establecen sanciones informales en caso de incumplimiento. Un contrato informal puede ser más eficaz que un contrato formal. Por ejemplo, el caso de las relaciones políticas de algunas comunidades indígenas que, a pesar de guiarse por “usos y costumbres” y no apegarse a los contratos formales para seleccionar candidatos y elegir gobernantes, pueden producir mejores resultados (estabilidad, acatamiento) que otras comunidades reguladas por la normatividad jurídica.

5.1.2 Conceptos semejantes, pero diferentes

La falta de rigor analítico para usar el concepto “rendición de cuentas” provoca que en ocasiones se use como sinónimo de algunos conceptos con los que guarda estrecha relación pero que son diferentes, entre ellos responsabilidad política, responsividad, control, fiscalización y transparencia. Sin embargo, es preciso distinguir las diferencias para mitigar la ambigüedad que con frecuencia acompaña al uso del término “rendición de cuentas”.

“Responsabilidad política” se usa con frecuencia como la traducción de **accountability**, porque en efecto accountability significa la obligación o responsabilidad de los gobernantes de dar cuenta de sus actos. Pero responsabilidad política no transmite el significado completo del término anglosajón, ya que se puede ser responsable sin necesidad de dar cuenta de uno a nadie. Según Schedler, “la rendición de cuentas presupone responsabilidad personal, pero esta última puede existir sin rendición de cuentas. Se puede ser responsable por algo sin ser responsable ante alguien”.²⁹

Por ejemplo, un monarca puede ser responsable en términos políticos – esto es, ser un gobernante virtuoso que actúe para beneficio general – y no tener la obligación de dar cuenta de sus actos a nadie. Un legislador puede ser responsable políticamente porque analiza la legislación que vota, atiende las sesiones de la asamblea y, sin embargo, no estar sujeto a la obligación de reportar sus actos. El gobernante absoluto es responsable de sus actos de gobierno pero no está obligado a rendir cuentas a nadie (más que a Dios o a sí mismo).

²⁹ Schedler, A. “Conceptualizing Accountability”.

Por tanto, la responsabilidad política no implica necesariamente obligación de dar cuentas ni tampoco la existencia de mecanismos de vigilancia y sanción en caso de incumplimiento.

Otro término semejante al de rendición de cuentas es “**responsividad**” (traducción del término inglés *responsiveness*) y que algunos también traducen como “sensibilidad política”.³⁰ La responsividad se refiere a la sensibilidad de un gobierno para reaccionar oportunamente a las preferencias, críticas o demandas de la sociedad; o en palabras de Manin, Przeworski y Stokes, la responsividad se da cuando “el gobierno adopta políticas señaladas por los ciudadanos como preferidas”.³¹ Para Luis F. Aguilar, responsividad es “la disposición de responder apropiadamente (mediante el discurso y la acción) a las demandas y planteamientos de problemas de los ciudadanos [...] es una suerte de estado de alerta para responder con oportunidad”.³²

Según Luis F. Aguilar, rendir cuentas es una obligación genérica que no aborda el asunto de la oportunidad y calidad de la respuesta de los gobiernos. En su opinión, puede haber “rendición de cuentas no responsiva” (*non-responsive accountability*) cuando se rinde cuentas sin oportunidad, prontitud, cortesía y confiabilidad de los datos; mientras que la “rendición de cuentas responsiva” (*responsive accountability*) se da cuando se informa y responde con calidad, respeto y oportunidad.³³

³⁰ El *Diccionario de la Lengua Española* registra el vocablo “responsivo” más no “responsividad”, por lo que podría tratarse de un neologismo.

³¹ Manin, B., Przeworski, A. y Stokes, S. C. “Introduction”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*.

³² *Entrevista Personal, realizada el 4 de febrero del 2002, por Luis Carlos Ugalde, Presidente del Instituto Federal Electoral. México.*

³³ *Ídem.*

Finalmente, para Farejohn,³⁴ rendición de cuentas y responsividad son diferentes y, en última instancia, la rendición de cuentas es un medio para estimular la responsividad del gobierno. Pero un gobierno puede ser responsivo sin estar obligado a rendir cuentas de sus actos.

“**Control**” y “**Fiscalización**” son términos que también se usan como sinónimos de **rendición de cuentas**, a pesar de no serlo. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. En ocasiones, el Poder Legislativo inicia *motu proprio* el proceso fiscalizador y la única obligación del Poder Ejecutivo es responder a la información solicitada. En este caso se trata de un proceso unidireccional en el cual el Congreso cuenta con las atribuciones para solicitar información y sancionar en caso de que no se proporcione. Pero esa vigilancia inicia desde el Legislativo sin que el Ejecutivo esté obligado a iniciar dicho proceso. Por ello, el control y la fiscalización deben ser vislumbrados como unos de los mecanismos de un sistema de rendición de cuentas, mismo que abarca, además, otros instrumentos y obligaciones que nacen de los propios gobernantes.

Finalmente el concepto de “**transparencia**” también se usa en ocasiones como sinónimo de **rendición de cuentas**. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno.

³⁴ Farejohn, J. “*Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability*”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*.

Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública” para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. ***La transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas, mas sería impreciso usarlo como sinónimo de aquél.***

5.1.3 La delegación y la rendición de cuentas

En la ciencia política neoinstitucional se ha desarrollado un marco analítico denominado *Modelo de principal-agente* que explica el proceso de delegación y la rendición de cuentas que lo acompaña.³⁵ Una relación *principal* - *agente* se da cuando un sujeto (llamado mandante o principal) delega a otro sujeto (llamado mandatario o agente) autoridad para ejecutar actos en su nombre. A cambio de esa delegación, el agente se compromete a rendirle cuentas al principal, quien cuenta con la facultad para sancionarlo en caso de incumplimiento.

El problema de cualquier relación *principal- agente* es que el agente tiene incentivos para desviarse del mandato del principal y actuar en beneficio propio debido a dos características intrínsecas al acto de delegar. Por un lado, el principal y el agente tienen preferencias e intereses diferentes. En materia política, por ejemplo, un principal colectivo, como lo es el electorado, delega autoridad a un agente llamado Presidente de la República, quien, sin embargo, tiene intereses propios que con frecuencia difieren de las preferencias de los votantes.

³⁵ Aunque los modelos de *principal - agente* fueron desarrollados originalmente por economistas (por ejemplo, A. Alchian y Harold Demsetz. (1972) “*Production, Information Costs and Economic Organization*”, en *American Economic Review*, Núm. 62, están siendo usados cada vez más para explicar fenómenos políticos. La teoría del *principal- agente* es un instrumento analítico atractivo cuyo potencial apenas empieza a valorarse.

En organizaciones burocráticas, un ministro delega responsabilidad en sus viceministros quienes, no obstante, también cuentan con intereses personales que no siempre coinciden con los de su superior jerárquico.

Por otro lado, hay asimetría de información: el agente siempre tiene más información que su principal. Por definición, el agente es el sujeto que ejecuta las acciones y, por tanto, cuenta con toda la información sobre las características de sus actos. Por ejemplo, el Congreso mexicano delega al Ejecutivo la autoridad para ejercer el presupuesto anual de egresos, pero una vez que la delegación se ha realizado y el gasto se ha ejercido, el Ejecutivo cuenta con los detalles y las minucias del ejercicio de ese presupuesto, mientras que el Congreso en su carácter de principal sólo dispone de información parcial y limitada. O en el caso de la relación entre los votantes y sus representantes legislativos, los primeros como principales cuentan con información limitada sobre las leyes aprobadas, el trabajo legislativo realizado y las consecuencias futuras de la actuación de los congresistas.

Como resultado de estas dos características intrínsecas de cualquier relación entre un principal y un agente, intereses divergentes e información asimétrica, el agente cuenta con todos los incentivos para desviarse del mandato original y actuar en beneficio propio. Por ejemplo, los ciudadanos delegan al gobierno la autoridad para recaudar impuestos y transformarlos en obra pública, pero dada la información limitada de los contribuyentes sobre el uso y destino de los impuestos, los gobiernos con frecuencia destinan parte de esos montos a actividades de apoyo político a su partido, de apoyo a grupos de interés y de corrupción. Los contribuyentes carecen de la información para detectar esas desviaciones y ello facilita que sus agentes desvíen recursos fiscales para fines personales y políticos.

Para solucionar esos problemas de comportamiento “oportunista”, se han desarrollado algunas respuestas que buscan mitigar el oportunismo de los agentes frente a sus principales, de los cuales el más importante es la rendición de cuentas.

Incentivos adecuados

Los principales suelen incluir en sus contratos de delegación un premio en caso de que los agentes desempeñen eficaz y honestamente su mandato. Por ejemplo, las empresas dan reparto de utilidades a los trabajadores cuando obtienen ganancias (lo cual es reflejo de que esos agentes llamados trabajadores se han esforzado para aumentar la productividad de la empresa). En temas fiscales, con frecuencia se otorga un porcentaje de la tributación a los recaudadores para estimular su eficiencia. En la burocracia se dan bonos de desempeño, aunque en la práctica sea muy difícil medir el esfuerzo de los funcionarios públicos. Finalmente, en los países donde se permite, la reelección es un incentivo muy poderoso para que los congresistas actúen en beneficio de sus representados por la posibilidad de reelegirse en el periodo subsecuente.

Sistemas de rendición de cuentas

Para que el principal sea capaz de ofrecer incentivos a sus agentes cuando cumplen su mandato y sancionarlos cuando se comportan con oportunismo, es preciso contar con sistemas de rendición de cuentas que, por un lado, obliguen al agente a reportar detalladamente al principal de sus actos y resultados, y, por otro lado, doten al principal de mecanismos para monitorear el desempeño del agente.

Sanciones

Finalmente, el principal debe contar con castigos para sancionar a los agentes que no cumplieron adecuadamente su mandato. Sin sanciones, los principales son impotentes frente a sus agentes. En materia política, los castigos incluyen sanciones penales, administrativas, desafuero y el castigo electoral en las urnas durante la siguiente elección.

5.1.4 Los costos de información de la rendición de cuentas

Cualquier sistema de rendición de cuentas enfrenta un problema derivado de los altos costos de información que implica su funcionamiento. La vigilancia implica costos de tiempo y dinero: adquirir información, procesarla y corroborarla. Con frecuencia, esos costos de información son muy elevados. Por ejemplo, piénsese en los costos para supervisar el funcionamiento de la burocracia en México. Por un lado, la Secretaría de la Función Pública ejerce un presupuesto anual de cientos de millones de pesos y en su nómina aparecen cientos de empleados y auditores. Invierte millones de horas-hombre en auditorías, visitas domiciliarias, procesos administrativos y penales, difusión pública, entre otros. Todos éstos son los costos de información para vigilar a la burocracia. La Cámara de diputados también invierte cantidades extraordinarias de tiempo en comparecencias, investigaciones, auditorías y discusiones para vigilar al Ejecutivo. El presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación es el reflejo más fiel de los costos de información que asume el Congreso para llamar a cuentas al Ejecutivo. Finalmente, el Ejecutivo también invierte recursos humanos y financieros para informar al Congreso y a la opinión

pública de sus actos: informes de gobierno, informes periódicos, elaboración de la cuenta pública, entre otros.³⁶

Un diseño institucional deficiente de rendición de cuentas puede volver demasiado oneroso controlar el abuso del poder y llamar a cuentas a los gobernantes. Una sociedad puede invertir enormes cantidades de recursos en crear instancias burocráticas que vigilen al Ejecutivo, para descubrir después que necesita otra instancia burocrática para vigilar a ese vigilante. Y la cadena se puede hacer infinita sin producir resultados. Las leyes pueden obligar a los gobernantes a informar de sus actos, pero si resulta difícil comprobar esa información o si las sanciones en caso de incumplimiento son de difícil aplicación, el sistema de rendición de cuentas será ineficaz.

Los países de derecho codificado como México, han seguido con frecuencia la ruta más ineficaz y onerosa para que sus gobiernos rindan cuentas. Se han creado innumerables controles administrativos para limitar la corrupción, pero esos controles internos sólo han dado lugar a altos costos burocráticos y administrativos y, en ocasiones, han generado más corrupción. Los economistas neoclásicos han mostrado cómo la sobre-regulación burocrática sólo crea más espacios para la corrupción, porque al haber más trámites que cumplir, más oficios que llenar, más reportes que entregar y más obstáculos que evadir, surgen burócratas que lucran con esa tramitología para exentar de esos trámites a otros burócratas que pagan sobornos y dádivas para evadir el control. Cuando la rendición de cuentas es asumida por las élites políticas y burocráticas, su costo se eleva y se concentra en el presupuesto público con resultados magros.

³⁶ La rendición de cuentas implica información imperfecta y opacidad. Si la información fuera completa y perfecta, no habría necesidad de instituciones de rendición de cuentas porque los electores sabrían todas las consecuencias de cada opción de política y conocerían con detalle el desempeño de los políticos y los gobernantes (Andreas Schedler, "Conceptualizing Accountability").

Por ello, se debe descentralizar la rendición de cuentas para disminuir su costo y elevar su eficiencia. Los politólogos Mathew McCubbins y Thomas Schwartz³⁷ han ejemplificado este problema con la analogía de las alarmas de detección de fuego y los carros de bomberos. Para combatir los incendios, una ciudad tiene dos opciones: estacionar un carro de bomberos en cada esquina para que al primer indicio de humo acuda el carro más cercano y apague el siniestro; o bien, colocar una alarma de incendio en cada esquina para que los vecinos la activen en caso necesario. En el primer caso, el costo de apagar fuegos es absorbido por el gobierno y su monto puede ser altísimo. En el segundo caso, el costo es compartido por el gobierno que instala alarmas y por la sociedad que detecta indicios de fuego y activa la alarma en caso de peligro. Es claro que las alarmas constituyen la solución menos onerosa y más eficiente. No obstante, en países como México se ha optado más por colocar carros de bomberos en cada esquina en lugar de involucrar a la sociedad en la labor de vigilar el desempeño de sus gobiernos y activar alarmas cuando haya indicios de corrupción y comportamiento oportunista. Pero para que la sociedad pueda detectar el humo y activar las alarmas, es indispensable que los vecinos puedan observar el humo y activar la alarma. Y ese es el mayor problema de países, como México, en los que sus gobiernos son opacos porque su información es inaccesible, restringida y, con frecuencia, los funcionarios no están obligados a proporcionarla.

Para que la sociedad detecte malos manejos y active la alarma del Congreso y de otros entes de fiscalización, es necesario que los gobiernos sean transparentes, que la información sea de acceso libre y público, para que cualquier ciudadano, organización o partido político pueda detectar irregularidades e iniciar el proceso de rendición de cuentas.

³⁷ McCubbins, M. y Schwartz, T. (1984). *Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol versus Fire Alarms*, pp. 165-169. Wisconsin: en American Journal of Political Sciences, núm. 28, University of Wisconsin Press.

Por eso, una ley de acceso a la información como la que se discute en México es un cambio estructural que puede alterar la lógica del sistema de rendición de cuentas. La ruta de solución no se encuentra en más leyes de control y en más oficios que llenar, sino en **descentralizar la vigilancia y el sistema de rendición de cuentas – esto es, instalar alarmas anticorrupción en todas las esquinas de la sociedad--**.

5.1.5 la rendición de cuentas horizontal

La rendición de cuentas es un concepto global que acepta clasificaciones de acuerdo a diversos criterios. Por ejemplo, se puede clasificar de acuerdo al sujeto de la rendición, dando diversos tipos, entre ellos la rendición legislativa, gubernamental, burocrática, judicial y militar. La clasificación más sugerente sobre rendición de cuentas fue elaborada por Guillermo O'Donnell, que la divide en horizontal y vertical.

La rendición de cuentas horizontal se refiere a “la existencia de agencias estatales con autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado”.³⁸ Esta vía de rendición de cuentas supone la vigilancia de los órganos del Estado por parte de otras instituciones también estatales dotadas de autonomía para ejercer funciones de fiscalización.

³⁸ O'Donnell, G. (Mayo de 2000). “*Further Thoughts on Horizontal Accountability*”, en Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America, Kellogg Institute for International Studies: Notre Dame.

Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los diferentes ámbitos de gobierno, deben rendirse cuentas entre sí y frente a otras instituciones autónomas cuya tarea es revisar su comportamiento. La rendición es horizontal en tanto se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí.³⁹

En la rendición de cuentas horizontal, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de cumplir sus funciones propias (ejecutar las leyes y llevar a cabo un programa de gobierno; crear y modificar las leyes, y velar por la legalidad de los actos y el cumplimiento de las leyes, respectivamente), tienen también la responsabilidad de fiscalizarse mutuamente con base en el principio de pesos y contrapesos.

De manera similar opera la relación entre los tres poderes de gobierno. La similitud descansa en el desenlace: en ambos casos nadie se impone sobre los demás y ello produce balance. Si algún poder, teórica y constitucionalmente, tuviera facultades para regular el ejercicio de los otros poderes, el principio de pesos y contrapesos se debilitaría y la rendición de cuentas horizontal sería unidireccional y terminaría por facilitar la arbitrariedad y la discrecionalidad del poder más fuerte, lo mismo tratándose del Ejecutivo que del Legislativo.

³⁹ Algunos autores han criticado la definición de O'Donnell por no incluir a actores no-estatales. Andreas Schedler, *"Conceptualizing Accountability"...*, op. cit., por ejemplo, dice que muchos actores ajenos al Estado participan en los procesos de rendición de cuentas, pero concluye diciendo que la asimetría de recursos es tan grande entre ambos grupos de actores que la convierte en un mecanismo ineficaz. Por su parte, Schmitter dice que una grave omisión de O'Donnell es no incluir a grupos sociales y medios de comunicación en la rendición horizontal porque ellos fortalecen ese tipo de rendición. Véase Philippe Schmitter, *"Comments on Horizontal Accountability"*, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State*.

La pregunta ¿quién vigila al vigilante? Encuentra parcialmente respuesta en la rendición de cuentas horizontal. Josep Colomer ⁴⁰ lo ha expresado como el viejo juego infantil de la piedra, el papel y las tijeras. El modelo es transitivo: $A > B$, $B > C$, $C > A$. Dicho de otra manera, la piedra vence a las tijeras, éstas vencen al papel, y el papel vence a la piedra. Se forma un círculo en el cual nadie logra imponerse sobre los demás. Según Crespo, “un Ejecutivo fuerte en exceso, lleva a los linderos del absolutismo. En cambio, un poder Legislativo dotado de más poder que su contraparte ejecutiva, llevará en un plazo relativamente breve a una situación de parálisis e ingobernabilidad. En este último caso un jefe de gobierno contará con tan poco poder que no puede ejercerlo con eficacia”.⁴¹

Pero la democracia horizontal –con distribución del poder, agencias públicas para la fiscalización y supervisión mutua entre poderes– es insuficiente para asegurar transparencia, responsabilidad y legalidad en las acciones de gobierno. El voto de los electores, así como la labor de las agrupaciones ciudadanas y de los medios de comunicación son instrumentos que complementan la rendición de cuentas horizontal para el propósito de que el gobierno rinda cuentas. Se trata de la segunda vertiente, la rendición de cuentas vertical.

⁴⁰ Colomer, J. (1998). *La transición a la democracia: el modelo español*. Madrid: Anagrama.

⁴¹ Crespo, J. A. (2009). “Fundamentos políticos de la rendición de cuentas”, en Cultura de la rendición de cuentas. México núm. 1: Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación.

5.1.6 La rendición de cuentas vertical

La rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales (rendición burocrática en la que un superior jerárquico trata de controlar a sus subordinados, o bien, la rendición electoral en la cual los votantes juzgan y vigilan a los representantes). De acuerdo con la clasificación de O'Donnell,⁴² la rendición de cuentas vertical se divide en dos: la electoral y la social vertical.

La primera se refiere a las elecciones como mecanismo para estimular la responsabilidad de los gobiernos. Aunque el voto ciudadano carece de efectos vinculantes y de sanciones en caso de que un gobernante no cumpla sus promesas de campaña, sirve para advertir a los gobernantes y legisladores que un ejercicio incorrecto de la función pública tiene consecuencias y ello tiende a estimular la responsabilidad del gobierno. Los electores pueden ejercer sanciones al no reelegir al partido en el gobierno o castigar a un representante negándole un segundo período. Quien desafía al elector puede comprometer su futuro. “Las promesas del Ejecutivo son mucho más creíbles si existe un mecanismo bien establecido para sacar al gobierno en la siguiente elección en caso de fallar a sus promesas”.⁴³ Ese mecanismo bien establecido lo constituyen los comicios electorales regulares, universales, imparciales, creíbles y competitivos.⁴⁴

⁴² O'Donnell, G. *“Further Thoughts on Horizontal Accountability”*.

⁴³ Elster, J. *“Accountability in Athenian Politics”*, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability...*, op. cit.

⁴⁴ Muchos autores, sin embargo, consideran que las elecciones no constituyen por sí mismas un mecanismo eficaz de rendición de cuentas. Schedler, Diamond y Plattner (*The Self-Restraining...*, op. cit.) dicen que las elecciones son necesarias pero insuficientes para controlar al Estado. Fearon dice que la evidencia empírica en Estados Unidos sugiere que los votantes usan las elecciones más para elegir buenos candidatos que para castigar a malos representantes (James Fearon, *“Electoral Accountability and the Control of Politicians...”*, op. cit.).

¿Quién vigila al vigilante?, expresión que sintetiza el problema teórico de la rendición de cuentas, encuentra en el sufragio electoral parte de su respuesta. La estructura vertical y rígida de la burocracia explica cómo se delegan obligaciones y se piden cuentas sobre las acciones relacionadas con el desempeño laboral. Pero la estructura piramidal del gobierno termina por depositar en una sola persona la comandancia última, en la cual no hay jefe ulterior. Esa posición es la jefatura de gobierno, encargada a un presidente o primer ministro. Surge entonces la cuestión sobre quién vigila a ese jefe. La respuesta, además de los pesos y contrapesos de la separación de poderes, descansa en el voto ciudadano.

Si el presidente o primer ministro actúan irresponsablemente, el elector tiene la facultad de colocar a otro partido en el gobierno en la siguiente elección. Y si la reelección al frente del gobierno es una posibilidad constitucional, el voto se fortalece como incentivo negativo para obligar al gobierno a sujetarse al marco legal. El elector es el vigilante último.

La otra vertiente de la rendición de cuentas vertical está conformada por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación. A diferencia del sufragio electoral, este mecanismo descansa en medidas basadas en la crítica moral y pública. Exhibir y descalificar al gobierno por determinadas acciones constituyen el cuerpo de la sanción. Esas sanciones se pueden transformar en un castigo en las urnas. O bien, pueden detonar procesos de fiscalización por el Congreso o el Poder Judicial hasta concluir incluso en una sanción penal o administrativa, propia de la rendición de cuentas horizontal.

A diferencia de la rendición de cuentas horizontal, en la cual la fiscalización tiene sanciones vinculantes penal o administrativamente, la rendición de cuentas vertical sólo cuenta, en primera instancia, con sanciones morales o simbólicas. No hay multas económicas ni encarcelamientos. Las organizaciones sociales y los medios de comunicación realizan investigaciones, pronunciamientos y juicios dirigidos a exhibir al servidor público que ha faltado a la honestidad, la libertad o la

transparencia. Sin embargo, ambos sistemas de rendición de cuentas, el horizontal y el vertical, son complementarios. Las acciones legales y administrativas son fundamentales para prevenir, sancionar y, eventualmente, reparar el daño ocasionado por un acto ilícito o corrupto. Y las acciones de rendición de cuentas vertical pueden detonar en un periodo ulterior la vigilancia horizontal.

5.1.7 La rendición de cuentas en México bajo el modelo de principal-agente

A nivel federal, los agentes directos del electorado son el presidente de la República y los legisladores.⁴⁵ Cada seis años, los electores escogen al titular del Ejecutivo, a quien le delegan las funciones ejecutivas de gobierno.

Debido a que el electorado es un principal colectivo, enfrenta una segunda ronda de problemas de acción colectiva, esta vez para supervisar que ese agente -el Presidente- realice sus funciones con honestidad y cumpliendo el mandato de los electores. Para ello, el electorado delega a un segundo agente -el Congreso- la autoridad para fiscalizar y exigir cuentas al primer agente -el Presidente-. De esa forma, el electorado como principal colectivo desarrolla dos cadenas de delegación directa, una con el Ejecutivo y la otra con el Legislativo.

⁴⁵ El artículo 41 Constitucional establece que: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión [...]". Es importante mencionar que en los ámbitos estatal y local, el electorado tiene otros agentes directos: gobernadores, diputados locales, asambleístas del Distrito Federal, presidentes municipales, principalmente.

En primera instancia, los votantes pueden sancionar a sus agentes a través del voto, pero esa rendición vertical es muy débil en México por la prohibición de la reelección absoluta en el caso del Ejecutivo y de la reelección inmediata en el caso del Legislativo.

Por ello, el electorado mexicano ha sido tradicionalmente débil frente a sus agentes políticos, y el espacio para que éstos se desvíen de su mandato original es mayor que en otras democracias que sí cuentan con una conexión electoral más estrecha entre gobernados y gobernantes.

Por ello, y para supervisar de manera más eficaz al presidente de la República, y sancionarlo jurídicamente en caso de incumplimiento, los electores delegan esa tarea a los diputados federales, entre otros agentes.⁴⁶ La Cámara Baja cuenta con atribuciones formales que derivan de la Constitución y de otras leyes secundarias para vigilar y sancionar al presidente. Entre las labores de vigilancia destacan la facultad para revisar la cuenta pública y el ejercicio del gasto público (art. 74), para llamar a cuentas a los servidores públicos (agentes del presidente) y para formar comisiones de investigación sobre diversos asuntos de la administración pública (art. 93).⁴⁷ A su vez, el Presidente y sus agentes están obligados a informar a la ciudadanía de sus actos (informes de gobierno y glosas, publicación anual de la cuenta pública, entre otros). Así se forma el carácter dual de la rendición de cuentas en México.

⁴⁶ También depositan esa facultad en los senadores, y el Congreso, a su vez, deposita parte de sus facultades en la Suprema Corte de Justicia.

⁴⁷ Ugalde, L. C. (2000) *Vigilando al Ejecutivo: el papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999*. capítulo 3. México: Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados.

Sin embargo, como la Cámara de Diputados también enfrenta problemas de acción colectiva para supervisar que la Auditoría Superior de la Federación cumpla sus atribuciones en tiempo y en forma, delega esa facultad al segundo agente, la Comisión de Vigilancia, integrada por diputados de diversos partidos, cuya función es cuidar que la Auditoría ejerza sus atribuciones de acuerdo al mandato que le ha sido encomendado por las leyes y por la propia Cámara Baja.

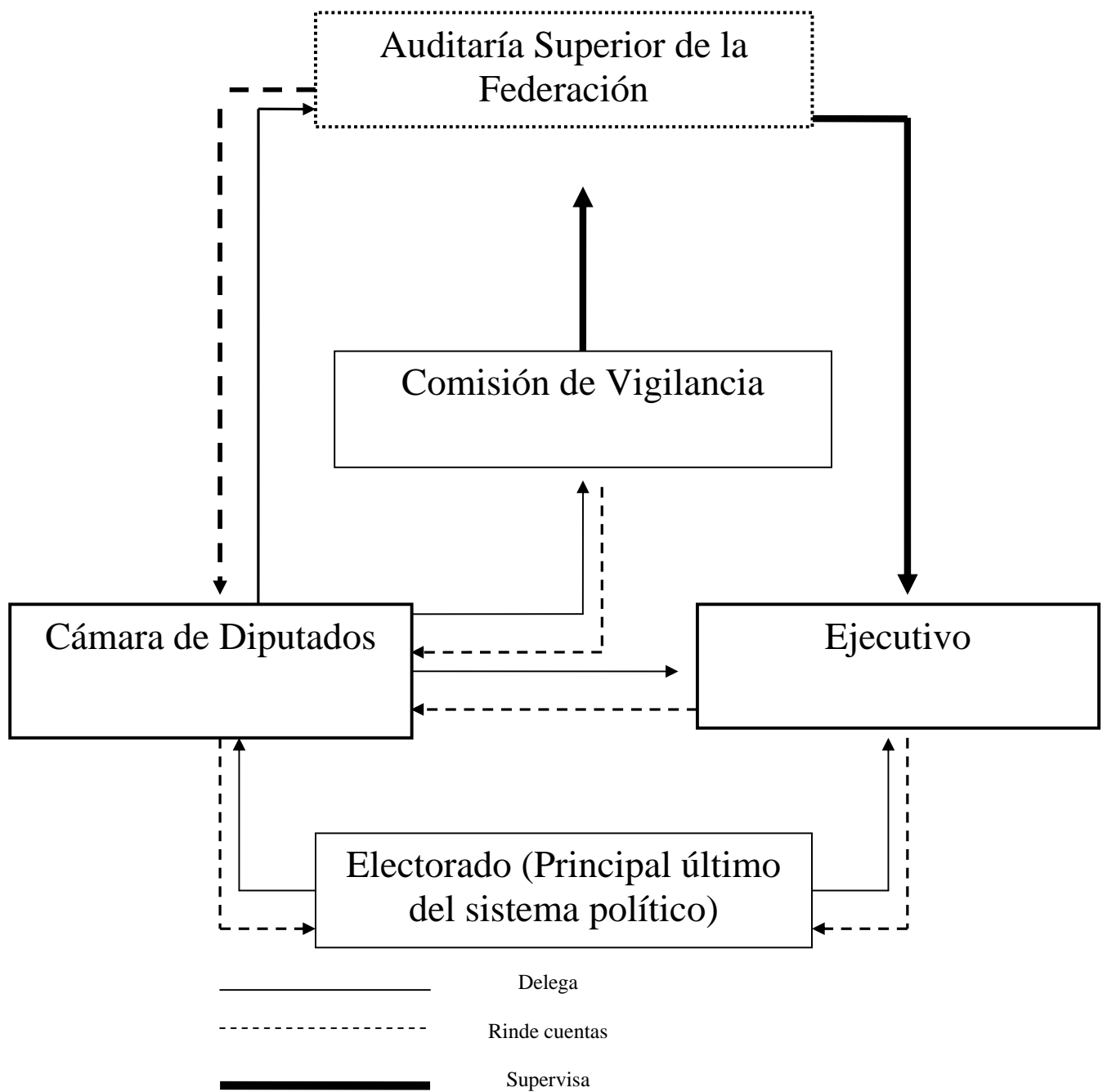
Las relaciones anteriores muestran que las cadenas de principal-agente en una democracia representativa son múltiples y dan lugar a mecanismos de rendición de cuentas en diferentes etapas y niveles. En el caso mexicano existen cadenas de principal-agente entre el electorado y el Presidente de la República, por un lado, y entre el electorado, la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia, por el otro. Cada cadena implica mecanismos específicos de rendición de cuentas. (La gráfica 1 describe visualmente estas cadenas).

Una preocupación inherente en esta cadena múltiple de vigilancia y rendición de cuentas es quién vigila al último vigilante. Porque siempre es posible sospechar que el vigilante de la cadena actúe en beneficio propio y desvirtúe el sistema global de vigilancia. Por ejemplo, quién vigila que la Comisión de Vigilancia cumpla su papel adecuadamente, es decir, quién monitorea al monitor de la Auditoría Superior de la Federación, a su vez monitor del Ejecutivo. Hay dos soluciones teóricas para evitar una cadena *ad infinitum* de supervisores vigilando a otros supervisores que vigilan a su vez a otros supervisores. Una es la vigilancia mutua de pesos y contrapesos, esbozada en la rendición horizontal de O'Donnell. Si el Congreso se sobrepasa en sus funciones y facultades, el Ejecutivo puede recurrir a la Suprema Corte de Justicia para solucionar el conflicto y llamar a cuentas al Legislativo. La otra solución para evitar el ciclo infinito de vigilantes vigilando a otros vigilantes es que la cadena de rendición de cuentas sea recursiva, es decir, que siempre se vuelva al principal último del sistema político que es el electorado. Pero para que ese principal último pueda sancionar el ciclo completo de rendición de cuentas, hay que dotarlo de

mayores atribuciones y sanciones electorales para que todos los agentes de rendición de cuentas, en sus diferentes etapas, actúen, finalmente, en el interés colectivo de los votantes. El mecanismo por excelencia es la reelección inmediata de los agentes políticos del sistema, sean legisladores, gobernadores o Presidente de la República.

Gráfica 1

Modelo simple de *principal – agente* para la rendición de cuentas en México



5.1.8 La rendición de cuentas en la historia de la democracia

La rendición de cuentas nace con la democracia representativa, en especial con el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución estadounidense de 1789. Como se mencionó anteriormente, la rendición de cuentas implica delegación de autoridad del electorado a sus representantes, por lo que otros tipos de regímenes políticos, incluida la democracia de tipo directo de las ciudades griegas, carecían de este mecanismo de supervisión.

No obstante, se pueden localizar los antecedentes de la rendición de cuentas en la democracia directa de Atenas, donde existían ciertos mecanismos para controlar el poder.⁴⁸ Jon Elster menciona algunos de ellos: *ostracismo*, *euthinay*, *eisangelia*, *aphofasis* y *graphe paranomon*. El *ostracismo* consistía en una deliberación en la asamblea para elegir entre dos proyectos de política pública, pero servía también como un mecanismo de voto de confianza. El *euthinay* era el proceso por el cual se revisaban las cuentas de fondos públicos administradas por algún funcionario al término de su gestión.

⁴⁸ El término y la práctica de la democracia surgen en las ciudades griegas hace 25 siglos. La acepción etimológica de democracia es gobierno del pueblo. El término proviene de dos conceptos: *demos*, que en aquella época significaba la "comunidad ateniense" reunida en la asamblea o *eklesía*; y *cratos*, gobierno. Los ciudadanos atenienses se reunían para deliberar sobre los asuntos públicos y participar en la toma de decisiones. Las reuniones tenían un quórum que oscilaba entre los dos mil y tres mil ciudadanos y ese número de participantes hacía posible en la práctica el ejercicio de la democracia directa (el *demos* excluía a las mujeres y a los esclavos del derecho a ser considerados ciudadanos). Véase Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Alianza Universidad, México, 1987, pp. 42-48.

El *eisangelia* y el *aphofasis* eran mecanismos por los cuales se culpaba y eventualmente se reprimía la conducta criminal por delitos políticos como la traición o el intento por derrocar el sistema democrático. Por último, el *graphe paranomon* era un mecanismo de protección contra el mayoritarismo en la asamblea. Si la asamblea aprobaba un decreto propuesto por algún ciudadano, y éste resultaba violatorio de la ley o afectaba el interés general, el decreto era nulificado y el proponente del mismo se hacía acreedor a un castigo.⁴⁹

La rendición de cuentas apareció con el advenimiento de la democracia representativa, cuyo reflejo más nítido está en los escritos de James Madison (1751-1836) a finales del siglo XVIII (fundamentalmente en *El federalista*)⁵⁰.

El gobierno representativo introdujo dos ideas novedosas: la soberanía popular y la representación. Dado que la soberanía residía en el pueblo, éste contaba con la facultad para delegar autoridad al gobierno para legislar y promover el interés general. En contrapartida, el pueblo contaba con el derecho para exigir cuentas a sus representantes. Años después de que Madison expusiera sus ideas en *El Federalista*, John Stuart Mill (1806-1873) las evocó al decir que:

⁴⁹ Elster, J. "Accountability in Athenian Politics"..., op. cit.

⁵⁰ Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (1943) *El federalista*. México :FCE.

Tan importante es que los electores designen a un representante más instruido que ellos como que este individuo más ilustrado sea responsable hacia ellos [...] El hombre de conciencia y de talento reconocidos debería exigir plena libertad de obrar según lo que estima mejor, no supeditándose a otras condiciones. Pero los electores tienen derecho a saber cómo piensa obrar, según qué opiniones se propone dirigir su conducta en todo lo que se refiere a su deber público.⁵¹

Durante las discusiones que sostuvieron los federalistas y que constituyen el antecedente inmediato de la Constitución estadounidense de 1789, la preocupación para controlar el poder e impedir que pudiera constituirse una república tiránica en su país, ocuparon buena parte de su tiempo. El diseño constitucional de pesos y contrapesos *madisoniano* cuyas pautas eran el *federalismo* y la *separación de poderes*, no tenía otra justificación que la preocupación por supervisar el poder y el temor por la eventualidad de que una facción lograra imponerse sobre la nación. Una facción dejaría sentir su influencia con mayor facilidad si el poder se encontraba concentrado en una pequeña organización. A la inversa, la existencia de varios órganos de gobierno (federalismo) y de un poder central (el gobierno federal y de manera general la república a la que se adhieren los estados) haría más difícil que intereses particulares penetraran en el interés colectivo.⁵² Finalmente, Madison pensaba que la diversidad de ámbitos de poder haría que los actores políticos se enfrentaran entre sí de modo que cualquier facción encontraría resistencias y fracasaría en el intento por pervertir el Estado.⁵³

⁵¹ Stuart, Mill, J. (1985). *Del gobierno representativo*. pp. 140, 145. Madrid: Tecnos.

⁵² Griffin, S. (1996). *American Constitutionalism. From Theory to Politics*. New Jersey: Princeton University Press., pp. 62-64.

⁵³ Edelman, M. (1984). *Democratic Theories and the Constitution*. pp. 15-17. Nueva York: State University of New York.

Las ideas de Madison se inspiran en las concebidas por Locke un siglo antes. John Locke (1632-1704) fue una figura central en el desarrollo del liberalismo, para quien la autoridad política del gobierno era conferida para propósitos limitados y podía ser revocada si era excedida o si el gobierno abusaba de sus poderes. Locke fue proponente del gobierno limitado, de la soberanía popular y antecesor de la doctrina de separación de poderes y del Estado de derecho. Dice Locke:

No siendo sino el poder conjunto de todos los miembros de la sociedad, que se ha otorgado a la persona o asamblea que legisla, no puede ser superior al que tenían esas mismas personas cuando vivían en estado de naturaleza, antes de entrar en sociedad, poder que renunciaron a favor de la comunidad política. Nadie puede transferir a otro un poder superior al que él mismo posee, y nadie posee poder arbitrario absoluto sobre sí mismo ni sobre otra persona.⁵⁴

La preocupación de Madison por controlar y vigilar el poder se basa en el temor de que las pasiones humanas pueden cegar a los hombres y hacerlos susceptibles de la ambición y de pervertir el poder. Y esa preocupación también es uno de los temas que John Locke planteó en su *Ensayo sobre el gobierno civil*. Escribe Locke: “[...] entregar a quienes ya tienen el poder de legislar, también el de ejecutar las leyes, sería provocar una tentación demasiado fuerte para la fragilidad humana, ya de por sí sujeta a la ambición. Porque entonces les sería muy fácil dejar de obedecer a las leyes que han promulgado, o rehacerlas y aplicarlas de acuerdo con sus intereses”.⁵⁵

⁵⁴ Bouthoul, G. y Ortuño, M. (1965). *Antología de las ideas políticas*. México: Renacimiento. p. 287.

⁵⁵ Locke, J. (1988). *Two Treatises of Government*. Cambridge: University Press Cambridge.

Además de servir para encontrar el origen intelectual del temor madisoniano por las pasiones, la cita enunciada ayuda a descubrir la fuente intelectual de Madison cuando abogó por la separación de poderes. Ciertamente, los federalistas fueron mucho más allá de Locke. Depuraron las estructuras del Estado y apostaron por un sistema de pesos y contrapesos en el cual ningún poder pudiera ser más fuerte que los otros (Locke, en cambio, era apóstol del parlamentarismo), pero la idea de no depositar todos los poderes en una sola institución tuvo sus semillas intelectuales cien años antes de la Convención de Filadelfia.

5.1.9 Orígenes históricos de la rendición de cuentas en México

La rendición de cuentas es un tema de muy reciente estudio en México desde una perspectiva de ciencia política. Desde un enfoque histórico, sin embargo, la necesidad de acotar y supervisar el poder ha sido un problema planteado por cerca de doscientos años, desde el Congreso Constituyente de 1824. Ello se debe en buena medida a que esa primera Constitución del México independiente tuvo una marcada inspiración estadounidense (y, por ende, madisoniana). La adopción de una forma de gobierno con separación de poderes, gobiernos locales soberanos y una Federación a la cual se adherían, abrió por primera vez en México, el debate entonces muy imperfecto, sobre la rendición de cuentas.

México adoptó como forma de gobierno una república representativa, popular y federal, y se dividió el “Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (art. 6º, Constitución de 1824). El Acta Constitutiva otorgó gran autonomía y facultades al Congreso federal y a los estados. El Poder Ejecutivo tenía margen de maniobra, pero su suerte no era equiparable a la del Poder Legislativo. El Congreso tenía la facultad de fijar los gastos de la Federación y las recaudaciones, y llamar a cuentas al gobierno con una periodicidad anual (art.

50). Una de las facultades conferidas al Congreso y que dejaban al Poder Ejecutivo a la suerte del primero, consistió en conceder a los legisladores la posibilidad de emitir acusaciones en contra del presidente por la presunta comisión de algún delito (también podían hacerlo sobre miembros de la Corte Suprema de Justicia, gobernadores y secretarios de Estado), y erigirse en Gran Jurado (art. 40). Así, el Congreso tenía la prerrogativa constitucional, bajo ciertas circunstancias, de destituir al presidente; pero éste no contaba con facultades para disolver la asamblea. El Ejecutivo se vio aún más sujeto al arbitrio del Legislativo debido a su forma de elección indirecta. El presidente y vicepresidente –al igual que los 12 miembros de la Corte Suprema– no eran electos popularmente; lo eran, en cambio, por el voto mayoritario de las legislaturas locales y la calificación de las elecciones por el Congreso federal. Si los sufragios de todas las legislaturas estatales no daban el triunfo a alguno de los candidatos, el Congreso elegía al nuevo presidente (art. 83).

El éxito de la Convención de Filadelfia y de la Constitución estadounidense de 1789 tuvo gran influencia en los legisladores mexicanos liderados en ese momento por Lorenzo de Zavala, presidente del Congreso. Pero la inspiración estadounidense, acompañada de circunstancias nacionales en nada parecidas al curso de la historia que se observaba en el país del norte, hacía difícil pronosticar éxito a las leyes que se estaban dando en el naciente pueblo mexicano.

“Se notaron muchos defectos, y algunos gravísimos [...] el muy esencial de haberse querido ciegamente imitar la Constitución de los Estados Unidos de América, sin hacer las distinciones debidas [...]” (sic).⁵⁶

⁵⁶ Bocanegra, J. M. (1985). *Memorias para la historia de México independiente*. p. 329. México: Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

Lucas Alamán comenta al respecto: “La Acta Constitutiva venía a ser una traducción de la Constitución de los Estados Unidos del Norte, con una aplicación inversa de la que en ellos había tenido, pues allí sirvió para ligar entre sí partes distintas, que desde su origen estaban separadas, formando con el conjunto de todas una nación, y en Méjico tuvo por objeto dividir lo que estaba separado, y hacer naciones diversas de la que era y debía ser una sola” (sic).⁵⁷

En opinión de muchos, el parecido entre las constituciones mexicana y estadounidense era el mejor de los resultados posibles que el Congreso habría sido capaz de producir. Para otros como Bocanegra y Alamán, esa copia distaba mucho de ser un buen resultado. Aunque incipiente y muy imperfecto, el sistema de pesos y contrapesos y de control y vigilancia del poder tuvieron sus inicios en el Constituyente de 1824. Aunque la Constitución de 1824 estableció un sistema incipiente de rendición de cuentas y de fiscalización del Ejecutivo, adoleció, a la vez, de una parte central de los postulados de James Madison relacionada con los derechos de los ciudadanos. El control, los pesos y contrapesos del poder público fueron diseñados en el terreno de las instituciones centrales del Estado, pero no se pensó en un contrapeso que imposibilitara a los poderes públicos intervenir en la vida de las personas. Fue hasta la Constitución de 1857 que se establecieron, por primera vez, libertades y derechos ciudadanos como mandato constitucional para asegurar al ciudadano su defensa frente al poder del Estado. Los primeros artículos de la nueva Constitución fueron dedicados a asegurar una justa distribución del trabajo y las libertades de prensa, de tránsito y de propiedad, así como a fijar las obligaciones políticas de la ciudadanía.

⁵⁷ Alamán, L. (1792-1853) *Historia de Méjico*, (cinco tomos). México: Libros del Bachiller, Tomo V, p. 447.

La Constitución de 1857 modificó sustancialmente la organización de los poderes de la Unión y la relación institucional entre éstos. El Congreso se compuso sólo por una cámara denominada Asamblea (más tarde, en 1874, mediante una reforma de Lerdo de Tejada se reincorporó al Senado). Continuó la elección indirecta del presidente y del vicepresidente de la República, aunque después se modificó adoptando la elección directa.⁵⁸

Por otra parte, se constriñó la lista de delitos por los que podría ser destituido el Presidente. La Constitución de 1824 dispuso que prácticamente cualquier delito –la lista era interminable– era motivo de remoción del presidente, pero la de 1857 permitió la destitución sólo por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución o delitos graves del fuero común. Adicionalmente, mientras que en 1824 el Congreso se erigía en Jurado de Acusación sin ningún contrapeso, la Constitución de 1857 incorporó a la Suprema Corte en esta tarea asignándole el papel de Jurado de Sentencia, conforme al artículo 105. El resultado de la Constitución de 1857 fueron poderes más acotados y menos arbitrarios. Vistas en perspectiva, las constituciones de 1824 y 1857 definieron la importancia de organizar y controlar el poder. La primera separó el poder y adoptó mecanismos de pesos y contrapesos, como el veto presidencial o el llamamiento a cuentas que podía hacer el Congreso al Poder Ejecutivo. La de 1857 otorgó grandes poderes al Congreso para exigir cuentas al Ejecutivo (lo que resultó un obstáculo para la gobernabilidad del país) y dispuso, por primera vez, la existencia constitucional de garantías individuales. Los principios de lo que hoy se conoce como la rendición de cuentas horizontal eran incorporados a la vida institucional de nuestro país.

⁵⁸ Por los frecuentes conflictos que se registraban entre el presidente y el vicepresidente, se decidió suprimir la figura de vicepresidente. Sin embargo, la Constitución de 1857 optó por reincorporar esta figura.

5.1.10 Uso del término *rendición de cuentas* en México

Desde el Constituyente de 1917 la expresión “rendir cuentas” formaba parte del lenguaje en los debates parlamentarios aunque de manera limitada, según consta en los registros de la Cámara de Diputados. Para la década de 1917 a 1927, por ejemplo, apenas se dieron 23 menciones en diferentes debates. Lo mismo puede decirse de la década de 1947 a 1957 en que el número de menciones ascendió tan sólo a 39. Es hacia finales de siglo, con la penetración de la corrupción, la impunidad y el reconocimiento de ambas realidades, que el término y el tema adquieren mayor importancia; para entonces el número de referencias se incrementó en más de 100%, llegando a 84 menciones (*Diario de Debates* 1917-1997). Por las mismas fechas, el gobierno comenzó a utilizar la expresión y asignó un papel importante al compromiso de informar y ser supervisado. El Plan Nacional de Desarrollo de la administración de Ernesto Zedillo, por ejemplo, dedicó incluso un apartado de líneas de acción a la rendición de cuentas: “En atención al urgente reclamo de la sociedad, es indispensable una lucha frontal contra las causas y efectos de la corrupción y la impunidad [...] En este Plan se propone un esfuerzo profundo que prevea una forma clara de rendición de cuentas y asegure que quienes, en el ejercicio de una responsabilidad pública, transgredan la ley o las normas de desempeño del servicio público, sean sancionados conforme a la ley”.⁵⁹

⁵⁹ *Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Poder Ejecutivo Federal.

El Plan Nacional de Desarrollo de la administración del presidente Vicente Fox dio seguimiento al tema; de hecho, buena parte de los compromisos de campaña electoral se centraron en el combate a la impunidad y a la corrupción así como a la transparencia de la acción gubernamental. “En el nuevo sistema democrático que estamos construyendo, el gobierno está obligado a establecer los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órdenes de gobierno”.⁶⁰

Actualmente, rendición de cuentas es un término escuchado en cualquier discurso político o programa de gobierno. Rendir cuentas se ha convertido en prioridad de los gobernantes, al menos en el discurso. Muchas secretarías de Estado y organismos descentralizados han diseñado programas de transparencia y rendición de cuentas, y el Congreso debate una ley de acceso a la información para facilitar la vigilancia de los gobernantes. Rendir cuentas se ha vuelto una prioridad, pero no siempre se entiende el significado global del concepto ni los mecanismos adecuados para diseñar un sistema eficaz y eficiente.

5.1.11 COROLARIO

Después de varias décadas de lucha y negociaciones interminables, México cuenta ya con una democracia electoral que da el triunfo a quien lo obtiene en las urnas. **Tantos años dedicamos para conseguir que los votos se contaran con transparencia, que descuidamos otros aspectos centrales de la democracia representativa, el más importante de los cuales es cómo garantizar que los gobernantes electos democráticamente cumplan su mandato con honestidad, eficacia y eficiencia.**

⁶⁰ *Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006)*: Presidencia de la República.

Las múltiples reformas electorales de los últimos veinte años han dado lugar a un sistema plural que, sin embargo, cuenta con pocos mecanismos para exigir cuentas a sus gobernantes. Parece una mala broma darnos cuenta que después de alcanzar la alternancia y la competitividad entre partidos, la responsabilidad y responsividad de nuestros gobernantes sigue siendo muy limitada. Aún con elecciones limpias y equitativas, muchos gobernantes siguen siendo insensibles frente a las necesidades y demandas de los votantes.

México es ya una democracia formal, pero la calidad de sus gobiernos sigue siendo muy baja, en buena medida porque a pesar de ser electos por la ciudadanía, le rinden pocas cuentas a ella.

Hay dos concepciones para aumentar la responsabilidad de los gobernantes. Una es la visión romántica que afirma que las democracias producen políticos buenos y virtuosos y que eso conduce al buen gobierno. Sin embargo, la historia política muestra cuán ingenua e irresponsable puede ser esa visión. Si el buen gobierno dependiera de la bondad y virtudes del gobernante, la política se convierte en un asunto de suerte: los pueblos capaces de adivinar la naturaleza de los gobernantes tendrían buenos gobiernos, mientras que quienes sean engañados por un rey tirano sufrirían irremediablemente.

La otra ruta es diseñar instituciones de rendición de cuentas para que todos los gobernantes –los virtuosos y los egoístas– tengan que responder ante la sociedad. James Buchanan, Premio Nobel de Economía, ha señalado 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 e inducir para que actúen como si en realidad encarnaran el bien común. No es un asunto de moralidad, sino de establecer el sistema de incentivos adecuados para que los agentes rindan cuentas a sus principales

Para elevar la eficacia y la eficiencia del gobierno en México, se requiere diseñar un sistema de rendición de cuentas en dos vertientes.

Por un lado, **promover la transparencia de las instituciones de gobierno**, establecer incentivos adecuados para limitar el oportunismo de los agentes políticos, aumentar la responsabilidad política de los legisladores mediante la reelección inmediata, mejorar los sistemas de supervisión del Ejecutivo y hacer efectivas las sanciones en caso de incumplimiento. Por otro lado, es preciso que **la sociedad en su conjunto se involucre en el sistema de rendición de cuentas y asuma parte del costo de su operación**. Un sistema ágil y ligero de vigilancia política implica ciudadanos con poder para denunciar y detonar mecanismos legales de rendición de cuentas. La responsabilidad de los votantes va más allá de emitir su voto cada tres o seis años. Su participación para exigir cuentas es indispensable para que nuestra **democracia electoral** sea a la vez una **democracia gobernable** y que resuelva los problemas cotidianos de la población.

CONCLUSIÓN GENERAL DE LA PARTE II

Hemos dejado sentado, que la **rendición de cuentas** y el **acceso a la información**, son dos componentes esenciales de cualquier gobierno democrático. Se ha puntualizado que constituyen mecanismos de gobernanza, haciendo posibles condiciones de participación y proximidad ciudadana en los procesos gubernamentales, abriendo nuevos canales de comunicación entre el Estado y diversos actores sociales.

El principio de **rendición de cuentas** se basa en el derecho a la libre expresión y asociación. Estos derechos permiten que los ciudadanos se organicen y defiendan sus ideas e intereses ante las acciones gubernamentales.

El concepto de **transparencia** que ha sido abordado, se refiere a la apertura y flujo de información de las organizaciones políticas y burocráticas al dominio público; esto hace accesible la información a todos los posibles actores interesados.

Un gobierno realmente democrático debe ser transparente para mostrar su funcionamiento y estar sujeto al escrutinio público, debe rendir cuentas para explicar y justificar sus acciones. La **transparencia** frena la corrupción, la **rendición de cuentas** permite reprimir o castigar a gobernantes o servidores públicos que no utilizan correctamente los recursos puestos a su disposición por parte de los gobernados.

El fenómeno de la **corrupción** está estrechamente ligado a la falta de transparencia y la ausencia de responsabilidad por parte de la autoridad. Se define como el uso de recursos públicos financieros, políticos o legales, para la obtención de ganancias privadas.

La **corrupción se presenta en el quehacer público de tres formas distintas**: el **desvío de recursos públicos** bajo control de funcionarios públicos para beneficio directo, o de sus familiares o amigos; la **corrupción administrativa**, que es la distorsión intencional de la implementación de normas, trámites y regulaciones para dar ventajas o disminuir los costos a actores públicos o privados, a cambio de algún pago o incentivo ilícito; y la **captura del Estado**, que son un conjunto de acciones de grupos o individuos, para influir sobre el proceso de formulación de normas, leyes, regulaciones y políticas públicas para su propio beneficio mediante pagos o incentivos ilícitos a funcionarios públicos, significando esto poner al Estado al servicio de intereses privados.

Un elemento clave para la **rendición de cuentas** es el **control y la fiscalización** de recursos públicos. La fiscalización es el proceso mediante el cual una autoridad vigila el uso de recursos públicos ya sean económicos, materiales o humanos, y se evalúan las acciones de gobierno considerando su racionalidad y apego a la ley.

El **derecho a la información** es un derecho fundamental que tiene relevancia real y práctica en la vida de los ciudadanos, pues le permite obtener información útil para proteger sus intereses y participar en el ámbito de lo público.

La creación del marco legal que norma la transparencia y la rendición de cuentas es una de las transformaciones más importantes en la sociedad mexicana en años recientes. Permitirá paulatinamente transparentar la gestión pública, dar acceso a los ciudadanos a información pertinente y tenderá a fortalecer la confianza en las instituciones, en base al conocimiento de su funcionamiento y resultados.

La experiencia de otros países constituye una guía sumamente útil para diseñar e implementar sistemas de transparencia y rendición de cuentas, que apuntalen la democracia mexicana y oaxaqueña contemporánea.

En la ciencia política neoinstitucional se ha desarrollado un marco analítico denominado **modelo principal – agente** que explica el proceso de delegación y la rendición de cuentas que lo acompaña. Una relación *principal – agente* se da cuando un sujeto llamado mandante o principal (pueblo) delega a otro sujeto llamado mandatario o agente, autoridad para ejecutar actos en su nombre (gobierno). A cambio de esa delegación, el agente se compromete a rendirle cuentas al principal, quien cuenta con la facultad para sancionarlo en caso de incumplimiento.

Para elevar la eficiencia y la eficacia del gobierno en México, se requiere diseñar un sistema de rendición de cuentas en dos vertientes: por un lado, **promover la transparencia de las instituciones de gobierno**, mejorar los sistemas de supervisión al ejecutivo y hacer efectivas las sanciones en caso de incumplimiento. Por otro lado, es preciso que la **sociedad en su conjunto se involucre en el sistema de rendición de cuentas y asuma parte del costo de su operación**, un sistema ágil y ligero de vigilancia política implica ciudadanos con poder para denunciar y detonar mecanismos legales de rendición de cuentas; la participación ciudadana para exigir cuentas es indispensable para que nuestra democracia electoral sea a la vez una democracia gobernable y que resuelva los problemas cotidianos de la población.

Se recomienda consultar diversas investigaciones y estadística a nivel internacional y nacional, relacionadas con el tema de la corrupción, mismas que obran en el Tomo II Apéndices del 2 al 12, las cuales ilustran de manera real las causas, efectos y las vías de acción ante este flagelo.

En el Apartado III, abordaré la temática consistente en el adecuado diseño de la estructura institucional y organizacional de las atribuciones legales y operacionales que debe satisfacer la entidad que sea responsable de ejecutar la fiscalización superior, promover el combate de la corrupción y fomentar la cultura de la rendición e cuentas; así como, lo relativo al diseño de la estructura institucional y

organizacional de la institución encargada de la transparencia y acceso a la información pública, para que tengan vigencia en el Estado de Oaxaca.

PARTE III

**PROPUESTA DE UN MODELO DE
ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN
SUPERIOR Y DE UN INSTITUTO PARA
LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA, PARA
OAXACA.**

INTRODUCCIÓN

Si consideramos que la expedición de una Ley de Fiscalización Superior y la expedición de una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, implican la creación de los Órganos o entes responsables de la ejecución o práctica de la fiscalización superior y de la rendición de cuentas con transparencia, respectivamente, ¿Cuál es el modelo que se está siguiendo para la creación de las citadas leyes? ¿Qué expectativas tiene la sociedad y los propios integrantes de los poderes gubernamentales en relación con estos nuevos entes? y ¿Cuál debe ser la organización interna de estos entes, considerando las atribuciones que les son conferidas en estas nuevas disposiciones constitucionales y leyes específicas?.

Por si no fueran suficientes, no debe olvidarse la particularidad de estos tipos de entes, que siendo de naturaleza eminentemente técnica, deben coexistir en estrecha relación con los poderes del Estado y con el nivel de gobierno municipal, donde se encuentran representadas las fuerzas políticas de cada entidad federativa o del país en su conjunto.

Las tareas de promoción de la cultura de rendición de cuentas y la transparencia son inherentes a los propios entes de fiscalización y de transparencia, de allí que debe atenderse la difusión de sus actividades, atribuciones y resultados, mediante un programa de difusión tanto a nivel interno como externo, de tal manera que la ciudadanía conozca el que, el quién, el cómo, el dónde, el cuándo y el por qué, de la actuación de estos órganos, que están encaminados a cumplir una misión fundamental, que puede expresarse de la siguiente manera: ***“coadyuvar a la obtención de mejor calidad de vida de la sociedad a través de la fiscalización, de la rendición de cuentas del desempeño y de la transparencia, de la administración de los entes públicos”***

Durante la investigación efectuada, hemos expresado que la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización superior, son un trinomio inseparable para impulsar y arraigar la cultura democrática en México, en beneficio de la sociedad.

La transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización superior, se constituyen como elementos fundamentales de la democracia y de la Reforma del Estado, que deben ser fortalecidos para avanzar en la lucha contra la opacidad, la corrupción y la impunidad.

El sistema nacional de rendición de cuentas y la transparencia, tienen como pilares fundamentales a Las Entidades de Fiscalización Superior y de Transparencia.

Hasta este momento, en el Estado de Oaxaca, el Ejecutivo del Estado y la H. Cámara de Diputados, no se han dado a la tarea de trabajar seriamente en la emisión de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (la autorizada entrará en vigor hasta dentro de 18 meses, de acuerdo a lo que dispone el Decreto núm. 310 publicado en el periódico oficial del gobierno del Estado de Oaxaca el día 16 de Septiembre del año 2006, el cual en su artículo primero transitorio expresa:

“Primero: La presente Ley entrará en vigor a los 18 meses posteriores a su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca”) y la Ley de Fiscalización Superior no presenta visos de ser una realidad en el corto plazo. En la última semana del mes de mayo del 2006, a cinco años de haberse creado la Ley Federal de Transparencia, la sociedad oaxaqueña sigue pugnando a través de la realización de foros, consultas ciudadanas, expresiones en los medios masivos de comunicación, noticiarios, etc. por dar vigencia, al ejercicio democrático de la rendición de cuentas. La Ley de Transparencia en la administración pública del mundo entero se ha convertido en un elemento consustancial de desarrollo democrático y modernidad. Es uno de los pocos instrumentos que los ciudadanos tienen para pedir cuentas a sus gobernantes, con la Ley y el Instituto de Transparencia se evalúa hoy a los gobiernos.

Es oportuno señalar que a dos años de haber entrado en funciones, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) enfrenta aún resistencias de funcionarios e instituciones para responder a las demandas de mayor información y transparencia en el manejo de recursos públicos.

En materia de transparencia, Oaxaca con Hidalgo y Chiapas, no cuentan con una Ley de transparencia en vigor y por lo tanto no cumple con los requisitos indispensables que garanticen un “mínimo de transparencia”, el IFAI anunció que a partir de mayo de 2006, las entidades tendrán la posibilidad de adoptar un sistema denominado Informe x, que permitirá a sus ciudadanos realizar consultas electrónicas. Según el IFAI, la importancia de aplicar este sistema radica en que los ciudadanos realizan la mayoría de consultas por la vía electrónica. De acuerdo con el estudio “la transparencia en México: examen de las leyes estatales”, realizado por el IFAI, solo cinco estados están actualmente en posibilidades de “tecnologizar” sus sistemas de acceso a la información: Jalisco, Nuevo León, Campeche, Chihuahua y Distrito Federal.

Será necesario el trabajo de las comisiones correspondientes en la Cámara de Diputados estatal, para discutir todos los temas inherentes al caso, realizar un análisis profundo que considere la diversidad de opiniones, de los entes gubernamentales, del sector privado, de los dirigentes empresariales, obreros, campesinos y populares; de los colegios de profesionistas y de la sociedad en general, si no se pasa de ahí no se podrá concluir en los dictámenes serios, objetivos y profesionales, de los ordenamientos legales requeridos para Oaxaca. Construir un cuerpo de leyes a la medida en la materia, conlleva el germen del atraso, de la regresión, en el que muy probablemente sería mejor no hacer nada al respecto.

También es necesario reconocer que es indispensable contar con la voluntad política del Poder Ejecutivo del Estado, para realizar los proyectos citados, toda vez que la Cámara de Diputados local, está conformada mayoritariamente por un partido

político al que pertenece el mismo Poder Ejecutivo, hecho que hace imprescindible contar con dicha voluntad.

A últimas fechas, entes gubernamentales de nivel estatal, han externado que para que exista una Ley de Transparencia en el Estado, hace falta la modernización y automatización de los sistemas operativos del Ejecutivo; nuestro punto de vista es que esta circunstancia no es excluyente con el proceso de creación de la legislación correspondiente a la Transparencia y a la Fiscalización Superior, así como su entrada en vigor inmediata, pues el Estado de Oaxaca se ha quedado a la zaga en esta materia.

Se requiere pues, la construcción de instituciones que contribuyan a crear una democracia que trascienda los procedimientos electorales. La alternancia no basta para tener gobiernos eficaces y honestos, pues se requiere también, de instituciones que promuevan la transparencia y la rendición de cuentas.

¿Cuál es el mejor camino para lograr, una más efectiva transparencia y rendición de cuentas de los gobernantes? las respuestas pueden ser muy variadas, entre otras, debe señalarse la función fiscalizadora del Congreso como una de las vías más eficaces. También la transparencia y el acceso a la información son procesos que garantizan el control ciudadano de las autoridades. De igual manera destaca la importancia de las elecciones como mecanismo ideal para calificar el buen desempeño de los servidores públicos y de los partidos políticos que gobiernan.

Por su parte, los medios de comunicación honestos se constituyen como instrumentos para prevenir, conocer y denunciar los abusos de poder. Y en la lista, no debemos dejar de mencionar, el control judicial de los actos de gobierno y la vigilancia meticulosa de las organizaciones civiles.

La transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización superior, están acreditados como temas del mayor interés ciudadano y de investigadores, servidores públicos y de la sociedad en general.

Sin duda alguna, un tema central del debate público, gira en torno a la forma de construir gobiernos más transparentes capaces de conformar adecuados sistemas de rendición de cuentas, y que además, sean más eficientes y ofrezcan resultados positivos a sus respectivas sociedades.

La función fiscalizadora, así como la transparencia y la rendición de cuentas, deben ejercerse en condiciones que permitan afianzar su credibilidad y, consecuentemente, promover la solidaridad ciudadana. Ésta conduce, cuando se fortalece a las instituciones que actúan con profesionalismo, rectitud y transparencia, y cuando al ciudadano le queda claro, que no se trata de una mera simulación, cuyo resultado final pudiera ser el desencanto social.

En la actualidad, la sociedades demandan la reinversión de gobiernos comprometidos, que privilegien, en cualquier momento y circunstancia, el interés superior de la nación sobre los intereses particulares o de grupo.

En este contexto, la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización superior, se constituyen en un trinomio inseparable, que debemos impulsar, para arraigarlo en la cultura democrática de nuestro país, en beneficio de la sociedad a la que todos nos debemos.

Es obligación de los Órganos de Fiscalización Superior, así como de los Institutos de Transparencia y Acceso a la Información Pública, convertirse en entidades promotoras de la transparencia, la eficiencia y mejora continua de los servicios públicos, garantes para la sociedad, de que los recursos públicos son recaudados, administrados y aplicados, con honestidad, transparencia, economía y eficiencia.

CAPÍTULO 6

6.1 PROPUESTA DE UN MODELO DE ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR PARA OAXACA. (ORFIS)

La Comisión de Vigilancia de un Órgano de Fiscalización Superior

Marco A. Olmedo Àrcega, ex Auditor General del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Nayarit, plantea acertadamente la ingerencia de las comisiones de vigilancia de los Congresos con relación a los Órganos de Fiscalización Superior,¹ señalando las siguientes interrogantes:

1. ¿Cuáles deben ser los atributos de una entidad de fiscalización superior (EFS) que garantice su independencia de criterio y gestión operacional?
2. ¿Cómo atender el interés coyuntural (o permanente) del Legislativo en ciertos campos y en ciertas dependencias de la gestión pública?
3. ¿Cómo supervisar el funcionamiento del ente fiscalizador sin menoscabo de su actuación?

¹ Ponencia presentada en el I Foro Regional de Comisiones de Vigilancia Legislativa de los Estados de: Campeche, Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Quintana Roo, organizada en la Ciudad e Campeche, Camp., por el Poder Legislativo de Campeche, innovación México, Proyecto Atlatl, el 11 de marzo del 2005.

Como se observa, la simple expedición de las Leyes de creación de estos órganos no garantiza por si misma una solución a los problemas que se quieren enfrentar: rendición de cuentas, transparencia y corrupción. Esto toma una mayor relevancia si partimos de la premisa de que las entidades de fiscalización superior están llamadas (obligadas) a ser instituciones promotoras de las mejores prácticas y modelo dentro de la administración pública.

Situación que se presenta en las entidades federativas en relación con los entes de fiscalización superior

Ante el reto de crear y hacer funcionar a los entes de fiscalización superior, cabe hacerse las siguientes preguntas ¿Cómo debe ser concebido el ente responsable de estas tareas? y ¿Cuáles deben ser los trabajos previos a la creación de estos entes?

No debe olvidarse la previa existencia de un ente antecesor (que existía o existe en aquellas entidades federativas como Oaxaca, donde aún no se expiden leyes de fiscalización superior) que cuenta con una estructura de capital humano e intelectual, que existen lecciones aprendidas y buenas prácticas que deben ser conservadas, de igual forma deben identificarse aquellas que no lo son para no acarrear con inercias o problemas añejos.

En consecuencia en las entidades federativas se presentan las siguientes situaciones en relación con los entes de fiscalización superior:

- ✓ Estados donde aún no se han expedido las leyes de fiscalización superior y continúan vigentes las contadurías mayores o de glosa. Aquí podemos encontrar casos particulares de Estados donde aún no es parte de la agenda

legislativa la expedición de leyes de fiscalización superior y Estados donde se cuenta al menos con un proyecto de ley.

- ✓ Estados donde ya se expidió una ley de fiscalización superior que aún no entra en vigor, por lo que deben prepararse para enfrentar un proceso de transición para pasar de ser contadurías mayores o de glosa a entes de fiscalización superior. En este caso también es factible identificar casos donde el andamiaje jurídico básico (reforma de la Constitución local, de la Ley de fiscalización superior y del reglamento) para el funcionamiento de los entes de fiscalización superior se encuentra completo y Entidades donde está incompleto.
- ✓ Estados donde ya existe en vigor una Ley de fiscalización superior y por consiguiente se encuentra en funciones el ente de fiscalización superior; de éstos, sería conveniente conocer cuáles entes de fiscalización superior iniciaron sus actividades al entrar en vigor la ley, sin que se contara con el reglamento y demás ordenamientos que permitan su adecuado funcionamiento, y cuáles las iniciaron con todo su andamiaje legal básico.

De acuerdo con los resultados del estudio realizado por aregional, denominado Índice de Transparencia de la Información Fiscal de las Entidades Federativas (ITIF 2005),² a Diciembre de 2005, 20 Entidades Federativas contaban con una Ley de Fiscalización Superior, en 7 más, la Ley se encontraba en proceso de discusión y aprobación por el Congreso y en el resto no se había iniciado este proceso, Oaxaca entre ellos.

² aregional, Resumen ejecutivo ITIF 2005 en WWW.asofis.org.mx

Como se observa no es un proceso sencillo este asunto de los entes de fiscalización superior, toda vez que a lo anterior habría que adicionar la claridad con que fueron redactadas las disposiciones legales, ya que en la corta existencia de los entes de fiscalización superior, han sido parte de muchas controversias constitucionales, relacionadas principalmente con el alcance del ejercicio de sus atribuciones y el nombramiento de su titular y mandos directivos.

De acuerdo con la calificación del (ITIF), los ordenamientos legales mejor estructurados hasta la fecha, son los que corresponden a los Estados de: Campeche, Chiapas, Durango, Michoacán, Veracruz y Zacatecas.

Por si esto no fuera suficiente también habría que comprobar si estos nuevos entes de fiscalización superior fueron dotados legalmente de los requerimientos básicos para su operación, sobre los cuales trataré en siguiente tema, tomando como referencia dos importantes documentos: la Declaración de Lima de la Organización Internacional de Organismos Superiores de Auditoría (INTOSAI) y los Diez Mandamientos para un Órgano Superior de Control, contenido en el Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF)

Requerimientos básicos para el diseño de los entes de fiscalización

La denominada Declaración de Lima sobre la Fiscalización Superior³ es el referente obligado cuando se trata de señalar las características básicas que debe reunir un ente de fiscalización superior.

³INTOSAI: Organización Internacional de Organismos Superiores de Auditoría; Declaración de Lima, http://www.intosai.org/Level2/2_LIMADs.html

A continuación se destacan algunas secciones de importancia del documento, a efecto de que se tenga un panorama general de lo que debe ser un ente responsable de la fiscalización superior.

“Art. 3 Control interno y externo

1. ***Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos del control externo.***

2. ...

3. ***Incumbe a la Entidad Fiscalizadora Superior***, como órgano de control externo, ***controlar la eficacia de los órganos de control interno***. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la ***cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno***, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizadora Superior a un control total.

Art. 4 Control formal y control de las realizaciones

1. La ***tarea tradicional*** de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es el ***control de la legalidad y regularidad de las operaciones***.

2. A este tipo de control, que sigue manteniendo su importancia y trascendencia, se une un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales, que ***no sólo abarca a cada operación sino a la actividad total de la administración, incluyendo su organización y los sistemas administrativos***.

3. Los ***objetivos de control*** a que tienen que aspirar las Entidades Fiscalizadoras Superiores, legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las

Operaciones, tienen básicamente la misma importancia; no obstante, ***la Entidad Fiscalizadora Superior tiene la facultad de determinar, en cada caso concreto, a cuál de estos aspectos debe darse prioridad.***

Art. 5 Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. ***Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.***

2. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, ***las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.***

3. ***Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución;*** los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de leyes. Especialmente ***deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.***

Art. 6 Independencia de los miembros y funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. ***La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está inseparablemente unida a la independencia de sus miembros. Por miembros hay que entender aquellas personas a quienes corresponde tomar las decisiones propias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y representarlas, bajo su responsabilidad, en el exterior, es decir, los miembros de un colegio facultado para tomar decisiones o el Director de una Entidad Fiscalizadora Superior organizada monocráticamente.***

2. La Constitución tiene que garantizar también la independencia de los miembros. En especial **no debe verse afectada su independencia por los sistemas establecidos para su sustitución y que tienen que determinarse también en la Constitución.**

3. Los funcionarios de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser absolutamente independientes, en su carrera profesional, de los organismos controlados y sus influencias.

Art. 7 Independencia financiera de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. Hay que poner a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben.

2. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estimen necesarios.

3. Los medios financieros puestos a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en una sección especial del presupuesto tienen que ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad.

Art. 8 Relación con el Parlamento

La independencia otorgada a las Entidades Fiscalizadoras Superiores por la Constitución y la Ley, les garantiza un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como órganos del Parlamento y ejerzan el control por encargo de éste. La Constitución debe regular las relaciones entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el Parlamento, de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada país.

Art. 9 Relación con el Gobierno y la Administración

La actividad del Gobierno, de las Autoridades Administrativas subordinadas y las demás instituciones dependientes, es objeto de control por parte de la Entidad Fiscalizadora Superior. De ello no se deduce ninguna subordinación del Gobierno a la Entidad Fiscalizadora Superior. ...

Art. 10 Facultad de investigación

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones y el derecho a pedir de los órganos del departamento controlado todos los informes, de forma oral o escrita, que les parezcan necesarios.

2. La Entidad Fiscalizadora Superior *tiene que decidir, en cada caso, si es conveniente realizar el control en la sede de la institución controlada o en la sede de la Entidad Fiscalizadora Superior.*

3. Los plazos para la presentación de informes y documentos, incluidos los balances, *han de determinarse por ley o, según los casos, por la propia Entidad Fiscalizadora Superior.*

Art. 11 Ejecución de las verificaciones de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores

1. Los órganos controlados tienen que responder a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior, dentro de los plazos determinados generalmente por ley o, en casos especiales, por la Entidad Fiscalizadora Superior, y dar a conocer las medidas adoptadas en base a dichas verificaciones de control.

2. Siempre que las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior no se dicten en forma de una resolución judicial firme y ejecutable, la Entidad Fiscalizadora Superior debe tener la facultad de dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades.

Art. 12 Actividad pericial y otras formas de cooperación

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden, en asuntos importantes, poner a disposición del Parlamento y de la Administración sus conocimientos técnicos en forma de dictámenes, incluso su opinión sobre proyectos de ley y otras disposiciones sobre cuestiones financieras. La Administración asume toda la responsabilidad respecto a la aceptación o rechazo del dictamen.

Art. 13 Métodos de control y procedimientos

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben realizar su actividad de control de acuerdo con un programa previo trazado por ellas mismas. El derecho de ciertos órganos estatales de exigir, en casos especiales, la realización de determinadas verificaciones, no se verá afectado por aquella norma.

2. Dado que el control en muy pocos casos puede ser realizado exhaustivamente, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tendrán que limitarse, en general, al procedimiento de muestreo. Éste, sin embargo, debe realizarse con base en un programa dado y en tal número que resulte posible formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones.

3. Los métodos de control deben adaptarse continuamente a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones.

4. Es conveniente la elaboración de manuales de control como medio de trabajo para los funcionarios de control.

Art. 14 Personal de control

1. Los miembros y los funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior debe tener la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea.

2. En el momento de la selección del personal de una Entidad Fiscalizadora Superior, tienen especial importancia una formación y una capacidad superiores al promedio, así como una experiencia profesional adecuada.

3. Especial atención requiere el perfeccionamiento teórico y práctico de todos los miembros y funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior a nivel interno, universitario e internacional, fomentándolo por todos los medios posibles, tanto económicos como de organización. El perfeccionamiento tiene que exceder de los conocimientos de contabilidad y de los tradicionales jurídico-económicos y abarcar también empresariales, inclusive la elaboración electrónica de datos.

4. Para garantizar una alta calificación del personal controlador, debe aspirarse a una remuneración acorde con las especiales exigencias profesionales.

5. Si, en determinadas circunstancias, por la necesidad de conocimientos técnicos específicos, no fuese suficiente el propio personal de control, convendría consultar peritos ajenos a la Entidad Fiscalizadora Superior.

Art. 16 Rendición de informes al Parlamento y al público

1. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener, según la Constitución, el derecho y la obligación de rendir informe anualmente al Parlamento o al órgano estatal correspondiente, sobre los resultados de su actividad(...).

3. El informe anual tiene que abarcar principalmente la actividad total de la Entidad Fiscalizadora Superior; no obstante, en el supuesto de que existan intereses especialmente dignos de ser protegidos o que estén protegidos por ley, la Entidad Fiscalizadora Superior debe considerarlos cuidadosamente, así como la conveniencia de su publicación.

Art. 17 Redacción de los informes

1. Los hechos enumerados en los informes tienen que representarse de forma objetiva y clara, limitándose a lo esencial. Deberán redactarse de manera precisa y comprensible.

Art. 18 Base constitucional de las competencias de control; control de las operaciones estatales

1. Las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que ser especificadas en la Constitución, al menos en sus rasgos fundamentales, los detalles pueden regularse por ley.

2. La formulación concreta de las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores depende de las circunstancias y necesidades de cada país.

3. Toda la actividad estatal estará sometida al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de que se refleje, o no, en el

presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control.

4. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben orientar su control hacia una clasificación presupuestaria adecuada y un sistema de cálculo lo más simple y claro posible.

Art. 21 Contratos públicos y obras públicas

1. Los recursos considerables que el Estado emplea para contratos públicos y obras públicas justifican un control especialmente escrupuloso de los recursos empleados.

2. La subasta pública es el procedimiento más recomendable para obtener la oferta más favorable en precio y calidad. De no convocarse una subasta pública, la Entidad Fiscalizadora Superior debe investigar las razones de ello.

En el control de las obras públicas, la Entidad Fiscalizadora Superior debe procurar que existan normas apropiadas que regulen la actividad de la administración de dichas obras.

4. El control de las obras públicas no sólo abarca la regularidad de los pagos, sino también la rentabilidad de la obra y la calidad de su ejecución.

Los artículos 5, 6 y 7 antes descritos, son los que más polémica despiertan al no cumplirse totalmente dentro del marco jurídico de los entes de fiscalización, relacionados con la independencia del ente y de sus funcionarios, así como con la independencia financiera y presupuestal.

En el Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional del Sector Público encontramos el apartado denominado **“Diez Mandamientos para un Organismo Superior de Control”⁴** que destaca lo más esencial para un ente de fiscalización superior u órgano superior de control (OSC), como lo identifica:

“1. El OSC será completamente independiente y objetivo en todas sus funciones y actividades. Además de poseer independencia legal, política y financiera, mantendrá una actitud e imagen de independencia e imparcialidad completa.

2. El OSC se adherirá a los principios, normas, procedimientos y métodos generalmente aceptados por la profesión del Contador Público, tanto como a los de cualesquiera otras disciplinas involucradas en los procesos llevados a cabo.

3. El OSC auspiciará y logrará la competencia técnica manteniéndose al día en los conceptos y técnicas más modernas relacionadas con el proceso de auditoría, incluyendo específicamente las áreas de control interno, contabilidad, auditoría, procesamiento automático de datos, y gerencia general. Mantendrá la disciplina interna correspondiente a su alto grado de responsabilidad.

⁴ Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras (ILACIF). Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público pp.405-406
www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/informes/articulos/manual_auditoria_info.htm

4. El OSC **establecerá y divulgará las normas técnicas necesarias para el proceso de control gerencial, incluyendo normas técnicas de control interno, contabilidad y auditoría.**
5. El OSC **desarrollará un programa continuo de capacitación técnica y profesional para su propio personal, así como para los servidores públicos involucrados en el proceso de control interno.**
6. El OSC **no solicitará el envío a su sede ni recibirá estados financieros, informes, documentos, formularios u otra información de las entidades bajo su control, ni mantendrá, registrará o procesará datos contables, estadísticos o de otra naturaleza sobre las operaciones de la misma. Su acción completa de auditoría será llevada a cabo dentro de las oficinas de las entidades auditadas y basada en la documentación allí mantenida. Ninguna actividad de control se intentará dentro de la sede del OSC.**
7. El OSC **no participará directa o indirectamente en la revisión previa y/o aprobación de acciones contempladas por las unidades bajo auditoría. Sus actividades de auditoría se efectuarán con posterioridad a la ejecución de esas acciones.**
8. El OSC y sus funcionarios **no participarán como miembros de comités, comisiones, grupos de trabajo u otras actividades con las entidades públicas bajo su control. Limitará su participación a servicios de asesoría técnica que no comprometan su independencia. No llevará a cabo función alguna no relacionada con la auditoría profesional.**
9. El OSC **no intervendrá de manera alguna en el proceso político. El OSC y su personal evitarán cualquier participación o**

similitud de participación en las actividades de partidos políticos o en decisiones electorales.

10. El OSC mantendrá un enfoque positivo en sus actividades de auditoría dando énfasis a las recomendaciones para mejorar los sistemas financieros y gerenciales gubernamentales, y, disminuir su papel como crítico y ejecutor de sanciones por las irregularidades encontradas.

De igual modo dentro de cada entidad pública de considerable tamaño debe existir una unidad de auditoría interna igualmente moderna, fuerte, independiente y profesional, para asegurar a la gerencia de la entidad, tanto como los niveles más altos del gobierno, que existe un programa permanente de auditoría interna profesional que cubre todo aspecto significativo de las operaciones.”

Como se observa el “Mandamiento 1” se refiere precisamente a la independencia, y la ratifica como la principal diferencia entre lo que eran los anteriores órganos técnicos de fiscalización y los nuevos y modernos entes de fiscalización superior.

El diseño de la estructura organizacional del ORFIS constituye una estrategia para el logro de sus objetivos

Un aspecto que no debe olvidarse es que el propio diseño de la estructura organizacional de un ORFIS constituye una estrategia para el logro de sus objetivos. Como interesados en el tema debemos cuestionarnos: ⁵

⁵ Morales Cárdenas Tomas Francisco. (2005). *El diseño de la Estructura Organizacional para el Cumplimiento de las Atribuciones Legales* de los Entes de Fiscalización Superior en México. 3er. lugar en el quinto certamen nacional de la fiscalización superior.

<p>¿Cuáles áreas deben estar siempre presentes en toda estructura organizacional de los entes de fiscalización superior?</p>	<p>Auditoría: Con apoyo en normas técnicas, prácticas éticas del personal.</p> <p>Planeación Institucional: Para el desarrollo y consolidación del ente, promoviendo la profesionalización del personal y la aplicación de normas técnicas.</p> <p>Tecnología de la Información: Para apoyo a todas las áreas y de forma directa a las áreas fiscalizadoras.</p> <p>Jurídico: Para atender las nuevas atribuciones sancionatorias y resarcitorias.</p> <p>Administración: Principalmente cuando se cuenta con autonomía financiera y presupuestal.</p> <p>Contraloría Interna: Como control preventivo y de apoyo en la relación con el órgano de gobierno del congreso estatal.</p> <p>Relaciones Institucionales: Para vincular al ente con otros similares y otras organizaciones y difundir sus actividades y resultados</p>
<p>¿A qué niveles?</p>	<p>Las operacionales pueden ubicarse como direcciones y las de apoyo como unidades.</p>

<p>¿Por qué siendo un ente eminentemente fiscalizador, las leyes de fiscalización superior normalmente mencionan a las unidades de administración y jurídicas?</p>	<p>La existencia de las unidades de administración y jurídicas en los textos de las leyes de fiscalización superior obedece a la simple transcripción que se hizo del modelo federal; sin embargo en algunos casos es contradictorio en razón de que el ente no cuenta con autonomía financiera ni presupuestal por lo que se puede decir que está de más y en espera de que en un futuro se logre esa autonomía.</p>
<p>¿Cómo influye la estructura misma de la Administración Pública de cada Estado en el diseño organizacional de su ente de fiscalización superior?</p>	<p>La influencia se da en razón de que las direcciones o departamentos están creados atendiendo al poder o los sectores a que pertenecen las secretarías así como a su figura jurídica. En algunos casos también influye la conformación de la Comisión o Comisiones de Hacienda o de Vigilancia</p>
<p>¿A qué obedece que se tengan uno o más auditores o fiscales especiales?</p>	<p>Esto es un reflejo de la composición política del Congreso estatal en el momento de redactar las propuestas o proyectos de ley, buscando un equilibrio nombrando uno o más según el número de partidos con presencia en el Congreso. En pocas ocasiones el factor de disponibilidad presupuestal se toma en cuenta. Como ciudadanos resentimos el costo de nuevas plazas.</p>
<p>¿Cuál es el rol que deben desarrollar las comisiones de vigilancia o inspectoras de hacienda en este proceso?</p>	<p>Debieran proveer lo necesario para contar con un ente de fiscalización superior moderno, que les pueda aportar productos de calidad, conforme a la ley. Para ello deben volverse promotores del desarrollo de estos entes y no sus principales detractores ante la sociedad, lo que desgasta la confianza y credibilidad que pueden estar ganando.</p>

“El diseño de las organizaciones emana de una visión global (...) plasmada en un plan que contiene un conjunto claro de objetivos estratégicos. La meta del diseño organizacional es idear un grupo de estructuras y procesos formales que, en combinación con el entorno operativo informal que resulte adecuado, proporcione al personal los conocimientos, la guía y la motivación para ejecutar el trabajo requerido y así alcanzar los objetivos estratégicos.”⁶

Los mejores diseños aprovechan los conocimientos, la experiencia y pericia del personal de toda la organización.

Las entidades de fiscalización superior, deben usar de manera creativa las nuevas herramientas administrativas y tecnológicas, que le permitan atender a sus proveedores de insumos (entes fiscalizables – cuenta pública) elevar la calidad de sus procesos (auditorías) y productos finales (informes); su población objetivo (Ciudadanos, diputados, entes fiscalizables).

Estas nuevas estructuras deben implementarse de manera oportuna, para evitar que sus capacidades sean rebasadas y se conviertan en organizaciones inoperantes, no obstante haber efectuado esfuerzos de planeación que se quedan en eso, planes en espera de ser ejecutados que en ocasiones son casi rehenes de la decisión de personas externas al ente y con prioridades de tipo político: los diputados de las comisiones de Vigilancia o Hacienda y los integrantes de los órganos de gobierno de los congresos estatales.

De los estados que conforman la región sur – sureste (Campeche, Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán), sólo en dos no se ha creado la entidad e fiscalización superior (Oaxaca y Yucatán).

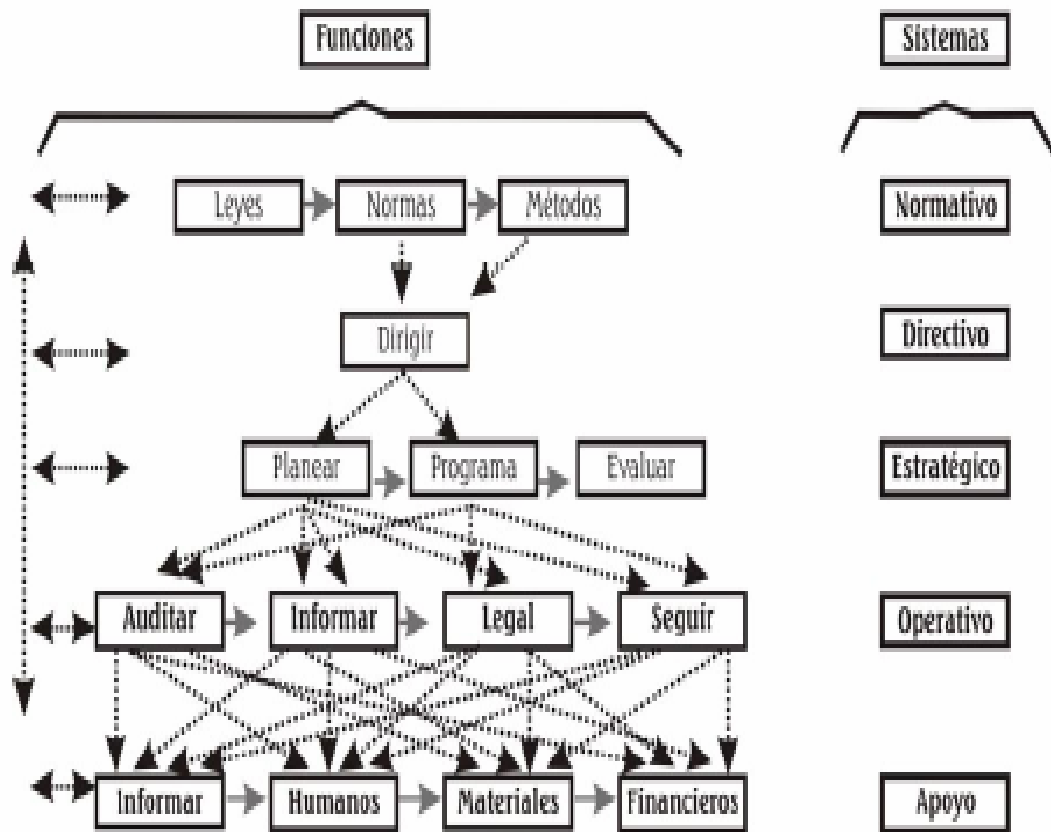
⁶Nadler y Tushman. (1999). *El Diseño Organizacional como Arma Competitiva* pp. 12-13. Oxford University Press.

Se incluye el esquema relacionado con el análisis funcional y sistémico de un ente de fiscalización superior, en el cual se identifican cinco sistemas y la interrelación de las funciones de cada uno de ellos, lo que nos da una idea de cómo puede diseñarse la estructura organizacional a partir de éstas interrelaciones y de los niveles de responsabilidad, que es donde se establecen los componentes del perfil estratégico de toda organización.

Análisis funcional y sistémico de un ORFIS ⁷

Análisis Funcional y Sistémico de un OFS

- La encomienda es realizar la **auditoría** gubernamental; **informar** de sus resultados al Poder Legislativo, determinar las acciones legales procedentes y dar **seguimiento** a las determinaciones de las autoridades competentes. Estas tareas básicas o funciones operativas son normadas, dirigidas y apoyadas a través de un conjunto de funciones específicas.
- Cada tarea tiene relación con todas las demás; ello significa que a pesar de que algunas actividades son básicas o sustantivas (como la auditoría), éstas no pudieran llevarse a cabo sin el concurso de todas las demás.



⁷ Ob. Cit., en el núm. 5.

En el presente la tarea es lograr el pleno desarrollo de los entes de fiscalización superior que en los últimos cinco años van haciendo camino hasta lograr su consolidación. La sociedad espera mucho de ellos y ésta es una tarea pendiente a la que debe prestarse atención. ¿Qué es lo que el ciudadano común espera de la actuación de estos entes, sobre todo si algunos diputados creen que la finalidad de la Auditoría Superior es “meter al bote a todo el que se denuncie”?⁸

Áreas prioritarias de un ORFIS

Las áreas prioritarias que debe atender un Órgano Superior de Fiscalización, para contribuir a la mejora de la gestión gubernamental y de la transparencia y rendición de cuentas, entre otras, son:

1. Independencia

Para efectos de sus resoluciones un Órgano Superior de Fiscalización, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia de criterio y de gestión, y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Esta prioridad es piedra angular en el desenvolvimiento eficiente de un Órgano Superior de Fiscalización, hará que se emitan dictámenes u opiniones profesionales imparciales, sin que se ejerza en los servidores públicos encargados de esta responsabilidad, coacción física o moral, para que distorsionen, maquillen o tergiversen el contenido de sus opiniones profesionales.

⁸ Memoria de los trabajos de análisis al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación

2. Eficiencia y eficacia de la acción pública

Eliminación del exceso de burocracia, tramitología y discrecionalidad en la toma de decisiones, que propician ineficiencia y corrupción, por lo que es necesario establecer esquemas de simplificación administrativa a favor de la transparencia y la productividad.

3. Mejores prácticas gubernamentales

Las entidades de fiscalización superior deben ser instituciones más impulsoras de la calidad de la gestión pública, que correctoras y sancionadoras de irregularidades. El sentido proactivo de la actuación fiscalizadora tiene que ver, con el establecimiento de sistemas de control eficaces, que cierren espacios a la corrupción, pero que abran las puertas al mejoramiento de las prácticas gubernamentales.

4. Estabilidad laboral de los servidores públicos

Establecimiento de modelos de servicio civil de carrera, a fin de que los servidores públicos cuenten con la seguridad laboral necesaria para desempeñar adecuadamente su función, evitando la visión patrimonialista de los cargos públicos.

La adopción de modelos de servicio civil de carrera forma parte de la estrategia para alentar el comportamiento ético de los servidores públicos y la excelencia en el desempeño institucional.

5. Sistemas de evaluación del desempeño

Resulta imperativo promover la creación y operación de adecuados sistemas de evaluación del desempeño sustentados en indicadores estratégicos, de gestión y de servicios, que permitan revisar y calificar, el grado y forma de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones y el desempeño de los servidores públicos.

La implantación de sistemas de indicadores y parámetros de actuación, permiten evaluar sistemática y objetivamente el impacto de las políticas públicas y los beneficios sociales y económicos de las mismas.

Las auditorías del desempeño, deben también considerar, el impacto de acciones y programas en la conservación del medio ambiente. Impulsar el mas amplio respeto a las normas ecológicas, es una tarea, que de manera prioritaria, llevan a cabo los principales órganos de fiscalización superior en el mundo, como demanda social generalizada y reclamo legítimo de las nuevas generaciones.

De igual manera debe realizar planes especiales para auditar las áreas de responsabilidad, cuya función sea prioritaria para la ciudadanía.

6. Mecanismos de supervisión y control de la gestión

Estructurar esquemas de control y supervisión que aseguren que los registros contables y presupuestales de las entidades públicas consignen todas sus operaciones y estén actualizados, para fortalecer el proceso de rendición de cuentas, y al mismo tiempo, disponer de información confiable y oportuna para la toma de decisiones. La adopción de medidas correctivas y preventivas que eviten la recurrencia de las anomalías, debe ser una acción permanente de las Entidades de Fiscalización Superior.

7. Oportunidades de mejora

La identificación de oportunidades de mejora para alentar la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos públicos, debe ser una constante en la actuación de las entidades fiscalizadoras.

El aprovechamiento de capacidades y recursos, reconociendo las fortalezas institucionales e identificando los aspectos vulnerables, tienen como propósito el corregir las debilidades detectadas.

8. Fiscalización de alto impacto

Optimizar la planeación y programación de las auditorías, que permita maximizar el alcance de las revisiones, buscando un crecimiento de la muestra fiscalizable con relación al total del presupuesto público, y consecuentemente, el fortalecimiento del proceso de rendición de cuentas.

Un aspecto fundamental a considerar en la planeación y programación de las auditorías es el relativo al costo - beneficio de las mismas; de igual forma algo trascendental es la oportunidad con que se emitan los dictámenes u opiniones derivados de la fiscalización efectuada.

Asimismo, debe considerarse que a través de los resultados o frutos que rinda el ORFIS, la ciudadanía le habrá de otorgar la credibilidad a su trabajo

9. Cultura de la rendición de cuentas

Impulsar la cultura de la rendición de cuentas clara y transparente en todas las esferas, niveles y funciones de la administración pública, como pilar fundamental de la democracia. Los servidores públicos tienen la obligación de rendir cuentas a la sociedad, porque manejan recursos que le pertenecen. La rendición de cuentas debe ser pública, porque públicos son los recursos que se manejan.

La rendición de cuentas es el vínculo que mantiene la legitimidad de los Estados democráticos y uno de los mecanismos, sin el cual, sería imposible el equilibrio entre los poderes.

10. Estudio y difusión de los valores éticos y morales en los programas públicos de educación

Es imprescindible elevar el nivel de la cultura cívica de la ciudadanía, y para esto se requiere un esfuerzo adicional de los actores políticos, de todos los niveles de la gestión gubernamental, y sobre todo, del ámbito educativo, que ayude a elevar y fortalecer los valores éticos de la población.

Para inducir el cambio cualitativo de la administración pública, es necesaria la revisión y, el reforzamiento en los programas educativos de todos los niveles de enseñanza, de los valores éticos y morales que constituyen, por sí mismos, la mejor prevención contra las prácticas corruptas.

Recordemos aquí, las palabras de un gran mexicano del siglo XX, el maestro José Vasconcelos, quien afirmó: Debemos educar al niño para no tener que castigar al adulto.

La esencia del Estado contemporáneo, y la filosofía política que lo legitima, debe implicar la superación del individuo. El Estado debe constituirse como un medio para la persona no contra ella, porque es la persona el verdadero fin que lo justifica.

Por su parte, los expertos en filosofía han afirmado: la ética es el contenido básico de la actuación del hombre, en su vida, en su carácter, en sus costumbres y en los valores morales que determinan su destino.

La ética en las instituciones, requiere de una disciplina constante, así como de valores y principios compartidos.

La ética en suma, significa en el servicio público, la vigilancia responsable del interés de todos.

Tengamos siempre presente que, el valor supremo de la sociedad es el hombre.

En la gestión pública, y en los aspectos centrales de la vida, no debemos preocuparnos por permanecer por largo tiempo, sino de vivirlo satisfactoriamente; permanecer por un tiempo prolongado depende del destino, pero vivirlo dignamente, depende solo de nuestros valores éticos y morales.

Debemos esforzarnos por construir cada día un presente de certidumbre en aras de un futuro promisorio. Y sobre todas las cosas, no debemos renunciar jamás a nuestra capacidad de soñar, de emprender, de trabajar y de buscar caminos por los que transite la esperanza, para hacer realidad la distribución de la riqueza y la equidad en las oportunidades de desarrollo de cada país.

En la inmediatez del pensamiento humano de la actualidad, la corrupción como el peor de los cánceres, corroe los valores fundamentales del hombre, siendo una de las causas principalísimas del deterioro de la calidad de vida de la sociedad.

La miopía del pensamiento moderno pregona la satisfacción de las necesidades materiales, sin comprender, que el verdadero sentido de la vida, está en los valores éticos y morales, únicos que proporcionan satisfacción y plenitud al espíritu.

11. Facultades sancionatorias

El ORFIS deberá tener la facultad de imponer sanciones de carácter administrativo de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos, cuando se violen la Ley de Fiscalización Superior y/o su Reglamento; asimismo, deberá tener facultades para iniciar querellas ante las instancias correspondientes cuando los servidores públicos incurran en responsabilidades de carácter civil o penal.

Estas son como mínimo las once áreas estratégicas en las que los órganos de fiscalización de todos los países del mundo deben trabajar, para combatir la corrupción y para promover la transparencia, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos. Éste, deberá ser un esfuerzo constante y sostenido para aspirar a lograr resultados significativos.

Diseño institucional de un Órgano de Fiscalización Superior para el Estado de Oaxaca.

En el aspecto del diseño institucional de los Órganos de Fiscalización Superior, por tratarse de instituciones que encabezan la segunda ola de reformas institucionales para la consolidación democrática, es necesario que se realicen ajustes en temas como los siguientes:

- a) Ampliar su autonomía política consolidándolo como órgano constitucional autónomo, de tal manera que dicha autonomía le permita consolidar su independencia, alcance y eficacia de su actuación, en su respectivo ámbito.
- b) Ampliar su autonomía jurídica, convirtiendo su competencia en una jurisdicción contable que no sólo **investigue**, sino que adicionalmente

sancione a los servidores públicos, evitando que sus decisiones queden sujetas a los órganos de control interno. Para tal efecto se requerirá realizar las modificaciones necesarias a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado y Municipios, así como a la legislación penal que precise con exactitud los casos de sanción y la sanción misma para los servidores públicos que incumplan o desvíen la aplicación de la Ley .

- c) Ampliar su autonomía presupuestal para estatuir a nivel constitucional un porcentaje del Presupuesto de Egresos Estatal para el órgano de rendición de cuentas, que no pueda ser reducido por las mayorías parlamentarias, ello permitirá el desarrollo pleno y eficiente de su función.
- d) Ampliar su autonomía técnica de gestión, para que sean los propios órganos quienes fijen sus programas de auditoría y que no estén sujetos a las decisiones políticas de las Comisiones de Vigilancia de los órganos fiscalizadores.
- e) Ampliar la revisión no sólo a la Cuenta Pública, sino a cualquier persona física o moral, entidad de interés público, órgano autónomo, dependencia, entidad, organismo descentralizado o desconcentrado, empresa de participación pública estatal, o cualquier otro que ejerza recursos públicos. Asimismo, establecer sistemas especiales para vigilar la operación e información de las dependencias con funciones estratégicas y de mayor interés para la ciudadanía.
- f) Permitir a la sociedad civil participar en los procesos políticos de decisión de los titulares de los órganos fiscalizadores.
- g) Establecer direcciones colegiadas en los órganos para consolidar su imparcialidad, tener mayores aportaciones y enriquecimiento con las

experiencias personales e impedir que el error en la designación de las personas influya en el comportamiento del órgano.

- h)** Legislar el servicio civil de carrera, de los servidores públicos de estos entes, de tal forma que se aproveche al máximo la capacidad y experiencia de los mismos, garantizando su inamovilidad, su desarrollo profesional y su seguridad en el empleo.
- i)** Cambiar los formatos de los informes presidencial, de los gobernadores y presidentes municipales. Hacerlos más accesibles y detallados, con datos estadísticos y cifras muy claras, objetivas y concretas, para que los estudiantes, empresarios, investigadores, obreros y campesinos, así como la sociedad en general pueda entenderlos y en su caso cuestionarlos.
- j)** Otorgar participación ciudadana en la elaboración y fiscalización del presupuesto.
- k)** Establecer órganos consultivos ciudadanos de fiscalización.
- l)** Incluir de manera permanente en su Programa Anual de Control y Auditoría (PACA), la difusión de los valores éticos y morales, hacia el interior del propio órgano como hacia la sociedad.
- m)** Difundir por internet de manera amplia el resultado y estadística de sus actuaciones, para que la sociedad conozca a plenitud el trabajo realizado, así como, la ciudadanía se vaya familiarizando y compenetrando en el proceso de vigilancia de las instituciones públicas y de los servidores públicos.

En lo que respeta al estatuto jurídico de los titulares, podría buscarse una homologación en los siguientes términos:

- a)** Establecer la garantía de inmovilidad en el ejercicio del cargo, salvo por causa justificada debidamente especificada.
- b)** Establecer la remuneración a nivel constitucional, no inferior a los magistrados de los tribunales superiores de justicia.
- c)** Establecer una renovación escalonada de los órganos.
- d)** Establecer una permanencia superior a la duración de la legislatura que los elija, para evitar que estén sujetos a vaivenes políticos.

Sin embargo, no podemos echar las campanas al vuelo y predecir el triunfo de cualquier institución con base en el diseño institucional. El análisis del diseño no puede desligarse de la realidad política. Por más perfecto que sea el diseño de una Institución, no es factible trasladarlo al entramado constitucional de un país sin tomar en consideración los factores políticos, la cultura jurídica y la evolución histórica de sus instituciones jurídicas.

**TABLA COMPARATIVA DE LAS ÁREAS PRIORITARIAS, CON LAS
PROPUESTAS DE DISEÑO INSTITUCIONAL DE UN ÓRGANO DE
FISCALIZACIÓN SUPERIOR (ORFIS).**

ÁREAS PRIORITARIAS DE UN ORFIS	PROPUESTA DE DISEÑO INSTITUCIONAL DE UN ORFIS
1. Independencia	Autonomía política e independencia de su gestión Dirección colegiada del Órgano
2. Eficiencia y eficacia de la acción pública	Autonomía técnica y de gestión Difusión amplia de su trabajo (v.gr. Internet)
3. Mejores prácticas gubernamentales	Detección de Fortalezas y Debilidades en los entes fiscalizados. Cambiar formatos de informes presidencial y de gobernadores, así como de presidencias municipales.
4. Estabilidad laboral de los servidores públicos	Participación de la sociedad civil en la designación de titulares Servicio civil de carrera
5. Sistemas de evaluación del desempeño. Realización de planes para auditar áreas prioritarias para la ciudadanía	Autonomía técnica y de gestión Revisiones Integrales.-Detección de fortalezas y debilidades de los entes auditados Participación ciudadana en la elab y fisc del ppto
6. Mecanismos de supervisión y control de la gestión	Participación ciudadana en la elab y fisc del ppto Autonomía Técnica y de Gestión
7. Oportunidades de mejoras	Establecer órganos consultivos de fiscalización ciudadana

8. Fiscalización de alto impacto	<p>Autonomía jurídica con facultades sancionatorias</p> <p>Autonomía técnica y de gestión</p> <p>Oportunidad en los dictámenes que se emitan</p> <p>Credibilidad ciudadana por los resultados de su trabajo</p>
9. Cultura de la rendición de cuentas	<p>Informe al Congreso y difusión por internet del resultado y estadística de su actuación</p> <p>Establecer órganos consultivos de fiscalización ciudadana</p> <p>Participación ciudadana en la elab y fisc del ppto.</p>
10. Estudio y difusión de los valores éticos y morales	<p>Programa Anual de Control y Auditoría que incluyen la difusión hacia adentro y afuera de los valores éticos y morales</p>
11. Facultades sancionatorias	<p>Autonomía jurídica con facultades sancionatorias de tipo administrativo. Facultades para iniciar querellas.</p>

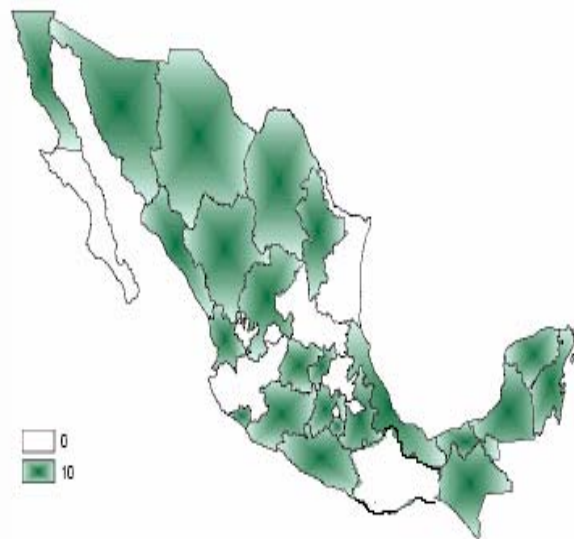
6.2 PROPUESTA DE UN MODELO DE INSTITUTO PARA LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA PARA OAXACA (IETAIP)

La transparencia del gasto público en el Estado de Oaxaca⁹

El Estado de Oaxaca, carece de una Ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental vigente, hecho que genera que tampoco exista un Instituto para la Transparencia, situación que a su vez se traduce en el fenómeno negativo de la opacidad en el gasto público. No existe pues transparencia del gasto público mediante disposiciones que obliguen, faciliten o contribuyan a ello, reforzando a la ley de transparencia y acceso a la información pública del Estado. En ausencia de estas disposiciones, si existiera un acceso fácil a la información relevante y principales productos de la Fiscalización Superior del Gasto Público (cuenta pública, informe de resultados de su revisión, dictámenes del congreso, procedimiento de revisión, sanciones, fincamiento de responsabilidades, etc.) o un web propio de los entes fiscalizables, entonces estaríamos hablando al menos de una transparencia parcial.

⁹ los cuadros estadísticos que se muestran en este tema, fueron tomados de Internet de la página www.asofis.org.mx

A continuación se muestra la situación que observa nuestra entidad actualmente en materia de transparencia, con relación al resto de las entidades del país:



Transparencia del gasto público

0	10
1 AGUASCALIENTES	1 BAJA CALIFORNIA
2 BAJA CALIFORNIA SUR	2 CAMPECHE
3 DISTRITO FEDERAL	3 COAHUILA
4 HIDALGO	4 COLIMA
5 JALISCO	5 CHIAPAS
6 SAN LUIS POTOSÍ	6 CHIHUAHUA
7 TAMAULIPAS	7 DURANGO
8 TLAXCALA	8 ESTADO DE MÉXICO
9 OAXACA	9 GUANAJUATO
	10 GUERRERO
	11 MICHOACÁN
	12 MORELOS
	13 NAYARIT
	14 NUEVO LEÓN
	15 PUEBLA
	16 QUERÉTARO
	17 QUINTANA ROO
	18 SINALOA
	19 SONORA
	20 TABASCO
	21 VERACRUZ
	22 YUCATÁN
	23 ZACATECAS

Asimismo, mostramos la calificación obtenida por nuestra entidad y las demás entidades del país al 31 de diciembre del 2005, con relación a si cuentan o no con Ley de transparencia y el indicador de si existe o no transparencia en el gasto público de cada una de ellas:

Relación de estados con ley de transparencia y acceso a la información pública y el indicador "transparencia gasto público"					
No.	Leyes que aprobaron indicador de transparencia gasto público (vigentes al 31/12/2005)	El Estado tiene ley en materia de transparencia y acceso a la información	No.	Leyes que no aprobaron indicador de transparencia gasto público (vigentes al 31/12/2005)	El Estado tiene ley en materia de transparencia y acceso a la información
1	BAJA CALIFORNIA	SI	1	AGUASCALIENTES	SI
2	CAMPECHE		2	BAJA CALIFORNIA SUR	
3	COAHUILA		3	DISTRITO FEDERAL	
4	COLIMA		4	JALISCO	
5	CHIHUAHUA		5	SAN LUIS POTOSÍ	
6	DURANGO		6	TAMAULIPAS	
7	ESTADO DE MÉXICO		7	TLAXCALA	
8	GUERRERO		8	HIDALGO	NO
9	GUANAJUATO				
10	MICHOACÁN				
11	MORELOS				
12	NAYARIT				
13	NUEVO LEÓN				
14	PUEBLA				
15	QUERÉTARO				
16	QUINTANA ROO				
17	SINALOA				
18	SONORA				
19	VERACRUZ				
20	YUCATÁN				
21	ZACATECAS				
1	CHAPAS	NO			
2	OAXACA				
3	TABASCO				

En el Estado de Oaxaca existen a la fecha 570 municipios, los cuales merced al nuevo federalismo fiscal, hoy en día reciben importantes recursos financieros para ser aplicados en el gasto público, dentro de ellos el relativo a la infraestructura social municipal (obra pública, acciones sociales básicas e inversiones) lo que conlleva a que la ciudadanía tenga especial interés en conocer como se administran los recursos en el lugar donde habitan, por ello es muy importante conocer si las cuentas públicas municipales se encuentran disponibles en la vitrina pública, para ser conocidas, analizadas e interpretadas por profesionistas, estudiantes, investigadores y ciudadanos en general:

No.	ESTADO	Tiene ley de transparencia	Se encuentran las cuentas públicas municipales disponibles en Internet (Congreso/Ayuntamiento/EFS)**
1	Aguascalientes	SI	SI
2	Chihuahua		
3	Jalisco		
4	Michoacán		
5	Morelos		
6	Nayarit		
7	Nuevo León		
8	Baja California		
9	Campeche		
10	Coahuila		
11	Colima		
12	Puebla		
13	Querétaro		
14	Durango		
15	Sinaloa		
16	Sonora		
17	Yucatán		
18	Zacatecas		
1	Baja California Sur	SI	NO
2	Estado de México		
3	Guanajuato		
4	Guerrero		
5	Quintana Roo		
6	San Luis Potosí		
7	Tamaulipas		
8	Tlaxcala		
9	Veracruz		
1	Chiapas	NO	NO
2	Hidalgo		
3	Oaxaca		
4	Tabasco		

** Se busca la cuenta pública municipal del municipio-capital del Estado

Nota: Oaxaca cuenta con Ley de Transparencia aprobada, pero no vigente

De igual manera, es importante conocer la opinión o dictamen de las cuentas públicas municipales, que emite el H. Congreso del Estado, quien es la autoridad competente para opinar acerca de cómo se han administrado los recursos públicos en este nivel de gobierno, mostramos la relación por Estados de este comportamiento:

No.	ESTADO	Se encuentran los dictámenes del Congreso de las cuentas públicas municipales	No.	ESTADO	Se encuentran los dictámenes del Congreso de las cuentas públicas municipales
1	Aguascalientes	SI	1	Baja California Sur	NO
2	Baja California		2	Campeche	
3	Coahuila		3	Colima	
4	Chihuahua		4	Chiapas	
5	Durango		5	Estado de México	
6	Querétaro		6	Guanajuato	
7	Sinaloa		7	Guerrero	
8	Sonora		8	Hidalgo	
9	Tabasco		9	Jalisco	
10	Veracruz		10	Michoacán	
11	Zacatecas		11	Morelos	
			12	Nayarit	
			13	Nuevo León	
			14	Oaxaca	
			15	Puebla	
			16	Quintana Roo	
			17	San Luis Potosí	
			18	Tamaulipas	
			19	Tlaxcala	
			20	Yucatán	

- Respecto a la transparencia de la Fiscalización Superior del Gasto Público (FSGP) en el ámbito municipal, existen similares deficiencias que en el ámbito estatal.
- Hay que considerar la falta de capacidad administrativa de la mayoría de municipios del Estado, aproximadamente 520 de ellos (excepto los municipios-capital o grandes) alrededor de 50, para cumplir con las disposiciones legales en materia de fiscalización y de transparencia y acceso a la información pública.
- El papel de las ORFIS es significativo, ya que a través de sus webs se puede facilitar la transparencia de las cuentas públicas municipales, los informes de resultados de su revisión y fiscalización superior, así como los dictámenes del congreso. Lo anterior, fortalece la rendición de cuentas vertical y por ende la transparencia.
- Se insiste en la necesidad de un sitio web de la Unidad de Evaluación y Control del ORFIS, con el fin de que esta entidad sea transparente y colabore en el sistema de rendición de cuentas vertical.
- La “transparencia del gasto público” aparentemente, avanza en las disposiciones legales y como se apunta más adelante, es necesario confirmar la eficacia de las mismas en la realidad.

Áreas prioritarias de un Instituto de Transparencia (IETAIP)

Las áreas prioritarias que debe atender un Instituto de Transparencia, para contribuir a la mejora de la gestión gubernamental y de la transparencia y rendición de cuentas, entre otras son:

1. Independencia

Para efectos de sus resoluciones un Instituto de Transparencia, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia de criterio y de gestión, y contará con los recursos financieros, humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

Para ello se requiere que los miembros de la dirección colegiada, no hayan sido secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo, diputados, senadores, dirigentes de un partido o asociación política, gobernadores, presidentes municipales, por lo menos tres años anteriores a su nombramiento.

Esta prioridad es piedra angular en el desenvolvimiento eficiente de un Instituto de Transparencia.

2. Entrenamiento técnico y capacidad profesional

Un Instituto de Transparencia, debe ser dirigido por un cuerpo colegiado que permita amplitud e imparcialidad de criterio en la toma de decisiones y resoluciones.

Los miembros del cuerpo colegiado que dirijan al Instituto de Transparencia, deben ser personas que se hayan desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia.

3. Mejores prácticas gubernamentales

Al contar con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, se encargará con mayor libertad e independencia de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; de resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

Esta prioridad constituye uno de los pilares en el accionar de los Institutos de Transparencia.

4. Estabilidad laboral de los servidores públicos

La propia Ley debe regular el desempeño y duración profesional en el cargo de la comisión o cuerpo colegiado que dirija estos órganos, de tal manera que no se encuentren sujetos sus miembros a vaivenes políticos, a presiones políticas o condicionamientos para el libre desempeño de su función; además el período de su duración en el cargo debe ser distinto al período del gobernante que los proponga para el cargo y del congreso que los ratifique.

5. Eficiencia y eficacia de la acción pública

Coadyuvar con el sistema de archivo general de los entes públicos gubernamentales: estatales, municipales y autónomos, en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos así como la organización de sus archivos. Asimismo proporcionar apoyo técnico a los entes públicos en la elaboración y ejecución de sus programas, para facilitar la obtención de información, que deberán ser actualizados periódicamente.

De igual forma deberá elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de accesos y corrección de datos personales. De igual manera deberá establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de los entes públicos

Asimismo, orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información.

6. Cultura de la rendición de cuentas

De igual manera el Instituto de Transparencia deberá promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

Así también difundirá entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, lo que significa educar a la ciudadanía en la exigencia a los servidores públicos para la rendición de cuentas de su gestión, es decir educará tanto a servidores públicos como a la ciudadanía para ejercer a plenitud el derecho a la información.

El Instituto elaborará una guía que describirá, de manera clara y sencilla, los procedimientos de acceso a la información de los entes públicos, procurando que la información que deba proporcionarse se haga de manera oportuna.

7. Estudio y difusión de los valores éticos y morales en los programas públicos de educación

El Instituto debe ser integrado por miembros con trayectoria limpia, que sólo puedan ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y en la propia Ley de Transparencia que se cree, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por delito grave que merezca pena corporal.

También difundirá entre los servidores públicos y los particulares sus responsabilidades en el buen uso y conservación de la información.

Esta premisa hará que el Instituto este dirigido por personas con valores de honestidad e imparcialidad para observar lo que la Ley les mandata.

8. Mecanismos de supervisión y control de la gestión

Vigilar y en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a los entes públicos para que se dé cumplimiento a las disposiciones de la Ley en materia de Transparencia en la información de carácter público, que deberá estar a disposición de la sociedad.

Asimismo, coordinarse con los órganos internos de control de los entes públicos, por las presuntas infracciones a la Ley de Transparencia y su reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual a la sociedad. Es importante señalar aquí que los órganos internos de control de los entes públicos, son responsables de iniciar en su caso, los procedimientos de responsabilidades que correspondan en los términos de ley .

9. Oportunidades de mejora

El poder Legislativo, el Ejecutivo, el Judicial, los Órganos autónomos, los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en la Ley de Transparencia y su Reglamento.

10. Facultades sancionatorias

El Instituto de Transparencia deberá tener la facultad de imponer sanciones de carácter administrativo de conformidad con la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos, cuando se violen la Ley de Transparencia y/o su Reglamento; asimismo, deberá tener facultades para iniciar querellas ante las instancias correspondientes cuando los servidores públicos incurran en responsabilidades de carácter civil o penal.

Diseño institucional de un Instituto para la Transparencia y acceso a la información pública para el Estado de Oaxaca.

En el aspecto del diseño institucional del Instituto de Transparencia y acceso a la información pública, por tratarse de instituciones que encabezan la segunda ola de reformas institucionales para la consolidación democrática, es necesario que se realicen ajustes en temas como los siguientes:

- a)** Dotar de autonomía política a los órganos consolidándolos como órganos constitucionales autónomos, de tal manera que dicha autonomía les permita consolidar su independencia, alcance y eficacia de su actuación, en sus respectivos ámbitos.
- b)** Reconocer la autonomía presupuestal para estatuir a nivel constitucional un porcentaje del Presupuesto de Egresos Estatal para el Instituto de Transparencia, que no pueda ser reducido por las mayorías parlamentarias, ello permitirá el desarrollo pleno y eficiente de su función.

- c) Establecer como norma constitucional la autonomía técnica y de gestión del Instituto de Transparencia, de tal forma que con ello se impulse la eficiencia y la eficacia del sector público en sus diferentes áreas de responsabilidad y funciones.
- d) Dotar de autonomía jurídica a nivel constitucional al Instituto de Transparencia, que permita la legalidad de sus actuaciones y que adicionalmente **sancione** a los servidores públicos, que obstaculicen u oculten la información que les fuere solicitada. Para tal efecto se requerirá realizar las modificaciones necesarias a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado y Municipios, así como a la legislación penal, que precisen con exactitud los casos de sanción y la sanción misma para los servidores públicos que incumplan o desvíen la aplicación de la Ley .
- e) Establecer una dirección colegiada del Instituto, para consolidar su imparcialidad, tener mayores aportaciones y enriquecimiento con las experiencias personales e impedir que el error en la designación de las personas influya en el comportamiento del órgano.
- f) De igual manera, se propone que las deliberaciones de dicho órgano colegiado sean públicas, para que las decisiones que se tomen sean transparentes.

La designación de titulares del cuerpo colegiado que dirija al Instituto de Transparencia debe ser hecha por el Ejecutivo y su ratificación por el Legislativo, de tal forma que se logre la imparcialidad de criterio en las resoluciones y decisiones que se tomen. Asimismo, la duración en el cargo debe ser por un período distinto al de los poderes que los designan y ratifican.

- g)** Legislar el servicio civil de carrera, de los servidores públicos de estos entes, de tal forma que se aproveche al máximo la capacidad y experiencia de los mismos, garantizando su inamovilidad, su desarrollo profesional y su seguridad en el empleo.
- h)** Cambiar los formatos de los informes presidencial , de gobernadores, de presidentes municipales y organismos autónomos. Hacerlos más accesibles y detallados, con datos estadísticos y cifras muy claras, objetivas y concretas, para que los estudiantes, empresarios, investigadores, obreros y campesinos, así como la sociedad en general pueda entenderlos.
- i)** Definir con toda precisión, sin lugar a dudas, aquella información que no este restringida para ser consultada por el público; asimismo, establecer con puntualidad la que tenga carácter de restringida o confidencial y los plazos y términos para que finalmente pueda ser consultada. Todo ello aunado a un trabajo amplio y profundo del Instituto, para difundir entre la ciudadanía la cultura de la rendición de cuentas.
- j)** Promover entre los servidores públicos, una amplia difusión de los valores éticos y morales, en el desempeño laboral.
- k)** Conforme a su experiencia, determinar todos aquellos métodos y procedimientos, que permitan mejorar la calidad de la información, de tal forma que la información que se emita, sea: útil, oportuna, confiable, objetiva, veraz y pertinente (esto último que produzca una reacción en el usuario).
- l)** Difundir por internet de manera amplia el resultado y estadística de sus actuaciones, para que la sociedad conozca a plenitud el trabajo realizado, así como, la ciudadanía se vaya familiarizando y compenetrando en el proceso de vigilancia de las instituciones públicas y de los servidores públicos.

Asimismo, rendir un informe anual por parte del Instituto de Transparencia ante el Poder Legislativo del resultado de su actuación.

En lo que respeta al estatuto jurídico de los titulares, podría buscarse una homologación en los siguientes términos:

- a.** Establecer la garantía de inmovilidad en el ejercicio del cargo, salvo por causa justificada debidamente especificada, durante el período de su gestión.
- b.** Establecer la remuneración a nivel constitucional, no inferior a los magistrados de los tribunales superiores de justicia.
- c.** Establecer una renovación escalonada de los miembros titulares del cuerpo colegiado.
- d.** Establecer una permanencia superior a la duración del Ejecutivo que propone a los titulares y a la legislatura que los ratifica, para evitar que estén sujetos a vaivenes políticos.

De igual manera puede afirmarse que el cambio de diseño institucional es un primer paso motivado por una reforma jurídica en el Estado, que impulse la creación de un Instituto de Transparencia y, propicie que la ciudadanía participe de una manera más amplia y decidida en la vigilancia del quehacer de las instituciones y servidores públicos. Un cambio de esta naturaleza debe efectuarse considerando el entramado constitucional de nuestro país, tomando en consideración los factores políticos, la cultura jurídica y la evolución histórica de sus instituciones jurídicas, además del reclamo social para que exista mayor transparencia en el quehacer público.

**TABLA COMPARATIVA DE LAS ÁREAS PRIORITARIAS, CON LAS
PROPUESTAS DE DISEÑO INSTITUCIONAL DE UN INSTITUTO
PARA LA TRANSPARENCIA. (IETAIP)**

ÁREAS PRIORITARIAS DE UN IETAIP	PROPUESTA DE DISEÑO INSTITUCIONAL DE UN IETAIP
1. Independencia	Autonomía política e independencia de su gestión Deliberaciones públicas de los asuntos Dirección colegiada del Órgano
2. Entrenamiento técnico y capacidad profesional	Servicio civil de carrera
3. Mejores prácticas gubernamentales	Autonomía técnica y de gestión. Autonomía presupuestal. Promover y difundir el derecho de acceso a la información.
4. Estabilidad laboral de los servidores públicos	Servicio civil de carrera Designación y ratificación del cargo de titulares por poderes distintos
5. Eficiencia y eficacia de la acción pública	Autonomía técnica y de gestión Deliberaciones públicas de los asuntos Difusión amplia de su trabajo (v.gr. Internet)
6. Cultura de la rendición de cuentas	Difusión por internet del resultado y estadística de su actuación. Poner en la vitrina pública un informe completo de su actuación Deliberaciones públicas de los asuntos Velar por la oportunidad en los informes que se proporcionen a la ciudadanía. Informe anual del resultado de su actuación Participación ciudadana, para exigir la rendición

	de cuentas, haciendo uso del derecho a la información.
7. Estudio y difusión de los valores éticos y morales	Promover entre los servidores públicos, una amplia difusión de los valores éticos y morales en el desempeño laboral.
8. Mecanismos de supervisión y control de la gestión	Definir con precisión la información no restringida, que pueda ser consultada con toda libertad por el público. Cambiar formatos de informes: presidencial, de gobernadores, presidentes municipales y titulares de órganos autónomos, para su difusión.
9. Oportunidades de mejora	Establecer métodos y procedimientos que permitan generar una información: útil, confiable, veraz, objetiva, oportuna y pertinente.
10. Facultades sancionatorias	Autonomía jurídica con facultades sancionatorias de tipo administrativo

CONCLUSIÓN GENERAL DE LA PARTE III

La **transparencia**, la **rendición de cuentas** y la **fiscalización superior**, son un trinomio inseparable para impulsar y arraigar la cultura democrática en México, en beneficio de la sociedad.

Estos tres elementos fundamentales de la **democracia** y de la **reforma del Estado**, deben ser fortalecidos para avanzar en la lucha contra la opacidad, la corrupción y la impunidad.

El sistema nacional de rendición de cuentas y la transparencia, tienen como pilares fundamentales a los **Órganos de Fiscalización Superior y de Transparencia**.

Hasta este momento, en el Estado de Oaxaca, el Ejecutivo Estatal y la H. Cámara de Diputados, no se han dado a la tarea de trabajar seriamente en la emisión de la Ley de transparencia y acceso a la información pública, pues la que se ha aprobado no fue debatida en foros públicos previamente, su aprobación fue repentina como una acción que trata de justificar el trabajo legislativo que durante mucho tiempo se dejó de hacer y además no está vigente y, de la Ley de fiscalización superior aún no se tiene ningún indicio de una futura aprobación. Tampoco se han efectuado las reformas constitucionales procedentes, que son los instrumentos fundamentales que constituyen la piedra angular para proceder a la reforma institucional que de origen a la creación de los entes públicos citados.

La Ley de transparencia en la administración pública del mundo entero se ha convertido en un elemento consustancial de desarrollo democrático y modernidad.

Es uno de los pocos instrumentos que los ciudadanos tienen para pedir cuentas a sus gobernantes, con la Ley y el Instituto de Transparencia se evalúa hoy a los gobiernos.

La función fiscalizadora, así como la transparencia y la rendición de cuentas, deben ejercerse en condiciones que permitan **afianzar su credibilidad** y, consecuentemente promover la solidaridad ciudadana. Ésta conduce, cuando se fortalece a las instituciones que actúan con profesionalismo, rectitud y transparencia, y cuando al ciudadano le queda claro que no se trata de una mera simulación, cuyo resultado final pudiera ser el desencanto social.

Se ha destacado que las áreas prioritarias que debe atender un Órgano de Fiscalización Superior, para contribuir a la mejora de la gestión gubernamental y de la transparencia y rendición de cuentas, entre otras son:

Independencia; eficiencia y eficacia de la acción pública; mejores prácticas gubernamentales; estabilidad laboral de los servidores públicos; sistemas de evaluación del desempeño; mecanismos de supervisión y control de la gestión pública; identificación de oportunidades de mejora para alentar la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos públicos; fiscalización de alto impacto; impulsar la cultura de la rendición de cuentas; estudio y difusión de los valores éticos y morales en los programas públicos de educación; facultades sancionatorias. Estas son como mínimo las áreas estratégicas en las que los Órganos de Fiscalización deben trabajar para combatir la corrupción y promover la transparencia, eficiencia y eficacia en el uso y destino de los recursos públicos.

Por su parte, las áreas prioritarias que debe atender un Instituto de Transparencia, para contribuir a la rendición de cuentas y transparencia de la gestión gubernamental, entre otras se encuentran:

Independencia; entrenamiento técnico y capacidad profesional; mejores prácticas gubernamentales; estabilidad laboral de los servidores públicos; eficiencia y eficacia de la acción pública; cultura de la rendición de cuentas; estudio y difusión de los valores éticos y morales en los programas públicos de educación; mecanismos de supervisión y control de la gestión; oportunidades de mejora y facultades sancionatorias. Como mínimo éstas son las diez áreas estratégicas en las que debe trabajar un Instituto de Transparencia para ser un auténtico promotor de la rendición de cuentas y de la transparencia.

Por su parte, los expertos en filosofía han afirmado: la ética es el contenido básico de la actuación del hombre, en su vida, en su carácter, en sus costumbres y en los valores morales que determinan su destino. ***La ética en suma, significa en el servicio público, la vigilancia responsable del interés de todos.***

En la inmediatez del pensamiento humano de la actualidad, la corrupción como el peor de los cánceres, corroe los valores fundamentales del hombre, siendo una de las causas principalísimas del deterioro de la calidad de vida de la sociedad.

Se recomienda consultar diversas investigaciones y estadística a nivel internacional y nacional, relacionadas con el tema de la corrupción, mismas que obran en el Tomo II Apéndices del 2 al 12, las cuales ilustran de manera real y objetiva las causas, efectos y las vías de acción ante este flagelo.

Una vez concluido el Apartado III, relativo a la propuesta de los modelos para instaurar en el Estado de Oaxaca un ente de fiscalización superior y un ente para la transparencia y acceso a la información pública; expresamos en seguida la conclusión general de nuestra investigación.

APÉNDICE 1

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

TEMA DE INVESTIGACIÓN

EL ÓRGANO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y
EL INSTITUTO ESTATAL DE TRANSPARENCIA
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA,
ELEMENTOS INHERENTES DE LA
DEMOCRACIA, PARA EL COMBATE A LA
CORRUPCIÓN EN EL SECTOR
GUBERNAMENTAL.

> CASO OAXACA <

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

¿Es posible que mediante la instauración del Órgano de Fiscalización Superior y el Instituto Estatal de Transparencia y acceso a la información pública en el Estado de Oaxaca, se pueda combatir la corrupción, en los entes gubernamentales?

PREGUNTAS DERIVADAS:

¿Se puede generar una cultura de fiscalización, rendición de cuentas y transparencia, en la administración pública en el Estado de Oaxaca?

¿Qué es una cultura de fiscalización, rendición de cuentas y de transparencia en el uso y destino de los recursos públicos?

¿Cómo se manifiesta la cultura en materia de fiscalización, rendición de cuentas y de transparencia en el uso y destino de los recursos públicos?

¿Por medio de que acciones se generaría mayor fiscalización, rendición de cuentas, información y transparencia en el uso y destino de los recursos públicos en el Estado de Oaxaca?

¿Cómo contribuyen Organismos Internacionales como la ONU y Transparencia Internacional en el combate a la corrupción?

¿Contribuye la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) a la Transparencia de la gestión pública y al buen Gobierno en los diversos países en que tiene presencia?

¿Es la Rendición de Cuentas un instrumento eficaz para el combate a la corrupción?

¿Representan la Rendición de Cuentas y la Transparencia, elementos esenciales para la vida democrática?

¿Cómo afecta la corrupción en el sector gubernamental al desarrollo económico de los diversos países?

¿Cuál es la actitud de los negocios internacionales hacia la corrupción?

¿Cómo incide el Género en la corrupción en el sector público?

¿Tiene la corrupción una incidencia mayor o menor en la clase pobre que en las clases medias y altas?

¿Existe alguna relación vinculante entre corrupción y pobreza?

¿Cuál es el poder de la información y la divulgación ante la corrupción?

¿Se ha podido probar que la presencia en la vida pública de instituciones, como: el Órgano de Fiscalización Superior y los Institutos de Transparencia y acceso a la información pública, coadyuvan al combate eficaz y eficiente de la corrupción?

¿Existen datos estadísticos que muestren que la rendición de cuentas, la transparencia y la fiscalización, coadyuven el combate a la corrupción?

OBJETIVO

Analizar modelos de entes de fiscalización y transparencia a nivel internacional y nacional, que nos permitan desarrollar de manera deductiva y por analogía una propuesta de implantación de un órgano de fiscalización superior y un instituto estatal de transparencia y acceso a la información pública, en Oaxaca, para impulsar el combate a la corrupción en el sector gubernamental, que propicien que el uso y destino de los recursos públicos, se realice de manera eficiente, eficaz, honesta y transparente.

JUSTIFICACIÓN

El tema motivo de la investigación, se ubica en el contexto de la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas de la hacienda pública estatal y municipal en el Estado de Oaxaca, considerando los 570 municipios que conforman nuestra entidad, así como los tres poderes del gobierno del Estado; también quedan incluidos aquí los organismos autónomos que administran fondos públicos, como son: la Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, el Instituto Estatal Electoral (IEE), la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH) y también particulares que administran fondos públicos, como son los contratistas de obra pública y los proveedores y acreedores de bienes y servicios públicos.

Se busca alcanzar que los recursos públicos se administren con eficiencia, eficacia, honestidad y transparencia, a través de la rendición de cuentas y el acceso de la ciudadanía a la información de interés público, así como la fiscalización superior, en el Estado de Oaxaca.

La historia de los organismos de fiscalización superior e institutos de transparencia y acceso a la información pública en el país, es muy reciente, sobre todo, devienen del último lustro, por ello es muy importante conocer el entorno de lo que ocurre actualmente tanto en la federación como en los estados y municipios del país, en la materia.

No hay peor pecado que hacer mal uso de los recursos que pertenecen a la sociedad. Las conductas que se valen de trampas para aprovecharse de las ventajas que proporcionan los cargos públicos, merecen la peor condena de la sociedad y, por ende, del más severo de los castigos.

Don Benito Juárez decía que no se debe gobernar al arbitrio de una voluntad caprichosa. Es tiempo ya, en el contexto de la globalización que vive el país de estar a la altura de los países más desarrollados en materia de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas; las entidades fiscalizadoras superiores y los institutos de transparencia y acceso a la información pública, hacen una contribución vital al buen gobierno al promover el principio de la responsabilidad eficaz y hacer evidente la gestión deficiente y el uso inapropiado de los fondos públicos. De ese modo, estos entes pueden ser vistos como un vigía permanente, con independencia y profesionalismo, al servicio de la sociedad.

En el contexto internacional, existe la IDI (Iniciativa de Desarrollo INTOSAI - Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores-) cree que el desarrollo del personal de las entidades de fiscalización superior es un ingrediente fundamental y necesario para alcanzar una mayor transparencia y responsabilidad en los gobiernos. Esto mismo podemos afirmarlo respecto de los institutos de transparencia y acceso a la información pública.

De acuerdo con el lema de la INTOSAI, “Experientia mutua omnibus prodest” el intercambio de experiencias e información sobre métodos de auditoría y contribuir a la divulgación del conocimiento y a la capacidad experta entre los miembros de la

INTOSAI y los consiguientes descubrimientos y perspectivas constituyen una garantía de que la auditoría gubernamental avanza continuamente hacia nuevas metas.

La INTOSAI se fundó en 1953 y actualmente cuenta con más de 170 países miembros, de entre ellos México, su Declaración de Lima sobre las Normas de Auditoría, aprobada por aclamación en octubre de 1997 durante el IX Congreso Internacional y calificada como la Carta Magna de la auditoría gubernamental, sirve de marco filosófico y conceptual para el trabajo de la INTOSAI.

Cuando se aprobó la Declaración de Lima sobre Normas de Auditoría surgieron grandes esperanzas de que llegaran a aplicarse en todo el mundo. Estas esperanzas son una realidad a nivel federal en México –no así en el Estado de Oaxaca-, gracias a la difusión y aplicación de sus principios en la Auditoría Superior de la Federación que depende del H. Congreso de la Unión (Cámara de Diputados).

México, acorde al tiempo que vivimos y por la voluntad política de la LVII y LVIII Legislaturas Federales, con clara visión democrática, atendió y amalgamó las iniciativas provenientes de los grupos parlamentarios y del propio Ejecutivo Federal, que propiciaron la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de julio de 1999, la cual dio origen a la entidad de fiscalización superior de la federación y que en diciembre de 2000 se concretó con la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Este acierto histórico posibilita la actuación de este órgano técnico, auxiliar del Poder Legislativo, pues lo dotó de autonomía técnica, de gestión, material y financiera, de conformidad con las disposiciones constitucionales contenidas en el art. 79 y con su propia Ley de creación, indispensables para verificar e informar con oportunidad a la ciudadanía de la fiabilidad de la rendición de cuentas y de la medida en que los programas y acciones gubernamentales cumplen con su cometido social, así como de las irregularidades y de la falta de probidad o transparencia en la gestión pública.

En consecuencia, en México, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) se constituye en una institución nacional impulsora del manejo eficaz, productivo y honesto de los recursos públicos y promotora de la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, como elementos inherentes de la democracia y el estado de derecho al que aspiramos los mexicanos.

En materia de coordinación de la Federación con los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se ha logrado, a la fecha, incrementar a 31 entidades federativas incluyendo el D.F., los convenios para la fiscalización, que permiten potenciar la fiscalización de los recursos federales destinados a entidades federativas, municipios y delegaciones del D.F., quedando pendiente la suscripción de este convenio de coordinación con la legislatura del Estado de Oaxaca. Tal situación propicia o facilita situaciones graves de opacidad en la administración de recursos públicos en el Estado de Oaxaca, todo lo anterior aunado al hecho de que Oaxaca no cuenta con una Ley de Fiscalización Superior y tampoco un ente de fiscalización superior.

Por su parte el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, cuyas principales funciones son promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a ésta y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Junio del 2002, es en esta propia Ley donde se da vida al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Es oportuno señalar que a dos años de haber entrado en funciones, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) enfrenta aún resistencias de funcionarios e instituciones para responder a las demandas de mayor información y transparencia en el manejo de recursos públicos.

En materia de transparencia, Oaxaca con Hidalgo y Chiapas, no cuentan con una Ley de Transparencia vigente, ni con un Instituto de Transparencia y, por lo tanto no se cumple con los requisitos indispensables que garanticen un “mínimo de transparencia”.

Son tres los elementos sustantivos de la democracia, a saber:

- El sufragio universal
- El estado de derecho y
- La rendición de cuentas

México como país inicia una etapa de transición en su vida democrática a través de la creación de nuevas instituciones que son imprescindibles para consolidarla; sin embargo, en nuestro país aún existen guetos, como el Estado de Oaxaca, que necesita y demanda de manera apremiante su incursión a la modernidad de la administración pública y a una democracia cada vez más consolidada en los hechos y no solo en el discurso. En materia de rendición de cuentas y en materia de transparencia en el manejo de la información pública, nuestra entidad observa actualmente un notable atraso.

Por lo anteriormente expuesto, se justifica plenamente abordar la temática de la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas, para valorar razonadamente si en un futuro cercano puede tener vigencia plena en nuestra Entidad Oaxaca.

MARCO TEÓRICO

El contexto histórico del presente tema es relativamente reciente en nuestro país, ya que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue aprobada por la Cámara de Diputados el 20 de diciembre del año 2000 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del mismo año.

El Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación fue aprobado por la Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados, el 5 de septiembre del 2001 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 del mismo mes.

Este es el Primer antecedente de un Órgano de Fiscalización Superior (ORFIS) en México, y como puede verse, es de muy reciente creación a nivel federal.

No obstante, en el concierto internacional, los Órganos de Fiscalización Superior, empiezan a existir en el mundo de manera sólida desde la década de los años 50, pues la INTOSAI se funda en 1953.

Los enfoques desde los cuales se puede abordar el presente tema son varios:

- a)** Desde el punto de vista del gobierno estatal, en que el poder ejecutivo, muestre voluntad política para generar un cambio sustancial en la forma y fondo de administrar los recursos públicos con transparencia, combatiendo la corrupción política y burocrática a fondo.

- b)** Desde el punto de vista del H. Congreso del Estado de Oaxaca, en donde se legislen todos los ordenamientos relativos a estos temas, entre otros: la Ley Orgánica del Órgano de Fiscalización Superior, el Reglamento de la Ley Orgánica, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sobretodo las modificaciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en donde se eleve a rango constitucional la creación de los entes públicos responsables de la fiscalización y la transparencia.
- c)** Desde el punto de vista de la ciudadanía que exige de los servidores públicos, transparencia en el uso y destino de los recursos públicos; así como en la rendición de cuentas de todos los entes públicos o privados que administran fondos públicos en el ámbito estatal.
- d)** También desde el enfoque de los medios masivos de comunicación, quienes tienen la responsabilidad de informar de manera veraz y objetiva a la sociedad, la cual exige calidad en la información que se le suministra, sobre todo en lo relativo al destino de sus contribuciones.
- e)** De importancia trascendente resulta la utilización de los medios electrónicos para difundir las acciones que realizan los entes y servidores públicos en todos los ámbitos: salud, educación, seguridad, impartición de justicia, creación de infraestructura, acciones sociales básicas, inversiones, etc.

Es aquí donde el uso del Internet se convierte en una herramienta cada vez más imprescindible.

En el Estado de Oaxaca el avance en cuanto a la creación de un Órgano de Fiscalización y un Instituto de Transparencia, es nulo puede afirmarse, pues el primero no existe y el segundo cuenta con una Ley ya aprobada que aún no está vigente.

De igual forma conviene mencionar que la mayoría de los Estados de la República Mexicana, cuentan ya con este tipo de entes públicos, entre otros, los que cuentan ya con un Órgano de Fiscalización Superior, son:

Baja California, Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas, Distrito Federal y la Auditoría Superior de la Federación; sin embargo, la literatura en la materia es escasa y reciente en estas Entidades, ya que los entes de fiscalización superior, no han editado obras suficientes al respecto, que permitan conocer ampliamente su estructura, organización, funcionamiento, resultado de su actuación, estadísticas, informes, manuales de organización, métodos y procedimientos, páginas de Internet debidamente documentadas, ya que la mayoría de estas páginas se encuentran desactualizadas o carentes de información relevante. En nuestra búsqueda de información vía Internet, los Órganos de Fiscalización Nacionales, reflejan prácticamente en su totalidad vacíos de información.

Se dispone en este asunto, básicamente de la normatividad legal, del ente de fiscalización superior de la nación, así como de abundante información de la ONU y de Transparencia Internacional – TI -, también de la INTOSAI y ASOFIS, la cual dará luces que permitan conocer a mayor profundidad el estado de cosas a nivel internacional y nacional, sobre aspectos tales como: su marco jurídico, organizacional y operativo en este tipo de entes fiscalizadores; así como diversos trabajos de investigación en materia de transparencia y rendición de cuentas.

La globalización que actualmente ocurre en todos los ámbitos del quehacer humano, es un fenómeno que habrá de considerarse ampliamente en el desarrollo del presente trabajo, pues sin duda alguna lo que acontece en todo el mundo desarrollado en el campo de la transparencia, el combate a la corrupción, la rendición de cuentas, la fiscalización, son factores que inciden en los países en vías

de desarrollo. El Internet será una herramienta imprescindible en la realización del presente trabajo.

De igual manera, otras limitaciones importantes acerca del tema son:

1. La escasa división de poderes en el esquema político de los Estados.
2. La alta dependencia de los Poderes Legislativo y Judicial al Poder Ejecutivo en los Estados.
3. La escasa cultura para la rendición de cuentas de manera amplia y transparente por parte de los entes públicos a la sociedad.
4. La endeble democracia, en la que uno de sus pilares fundamentales que es la “rendición de cuentas”, en países como México, se encuentra en incipiente desarrollo.
5. La escasa participación ciudadana en el quehacer público, para exigir mayor rendición de cuentas, información y transparencia.
6. La existencia de innumerables medios de comunicación electrónica y escrita, que en complicidad con los gobiernos, callan o desvirtúan información sustantiva para la sociedad, con el pretexto de mantener el orden y la paz social.
7. Los altos índices de autoritarismo, corrupción e impunidad.
8. La no difusión reiterada y sistemática de los valores éticos y morales, en los programas de capacitación a servidores públicos.

Un elemento muy valioso para el éxito de la investigación, reside en el hecho de que los órganos y entidades fiscalizadoras del País, se encuentran organizados a través de la Asociación Nacional de Entidades y Organismos de Fiscalización Superior (ASOFIS), que agrupa a los entes fiscalizadores de los Estados, el Distrito Federal y la Federación, siendo esta última quien preside dicha asociación de manera permanente; lo que permite conocer a través de dicha organización, lo que está ocurriendo en la materia, toda vez que se sostienen reuniones en forma periódica a nivel nacional. El reto consistirá en obtener la información relacionada con nuestra investigación, derivada de dichas reuniones.

MARCO DE REFERENCIA

I) En el contexto internacional de la corrupción, la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas, abordaremos los siguientes tópicos:

- a)** El Papel de la Organización de las Naciones Unidas.
- b)** Los tratados internacionales y su vínculo con los Derechos Humanos.
- c)** El Pacto Mundial de la ONU: Una oportunidad para detener la corrupción.
- d)** La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)
- e)** La Rendición de Cuentas.
- f)** Obligados a Rendir Cuentas.

g) Agentes de la Rendición de Cuentas.

h) Contribución de las Entidades Fiscalizadoras a la Transparencia de la Gestión Pública y el Buen Gobierno.

i) Rendición de Cuentas y Transparencia como elementos para la persistencia democrática.

II) En el contexto europeo y nacional, de la corrupción, la fiscalización, la transparencia, la rendición de cuentas y la democracia, se abordarán los siguientes temas:

j) Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas: Experiencias en la Unión Europea y México.

k) Rendición de cuentas y democracia.- El caso de México.

III. Propuesta de un modelo de Órgano de Fiscalización Superior y de un Instituto para la Transparencia y acceso a la información pública en Oaxaca.

IV. Conclusión: comprobación o disprobación de la hipótesis planteada

V. Glosario y

VI. Bibliografía.

Apéndices:

Metodología de la Investigación

Investigaciones y estadísticas:

- a) Hechos concretos de corrupción
- b) Índice de percepción de la corrupción 2003
- c) Índice de percepción de la corrupción 2005
- d) Estableciendo estándares a la corrupción en Asia del Sur: Percepciones de una encuesta de la población.
- e) El proyecto de opinión pública latinoamericana sobre la escala de victimización por corrupción de la Universidad de Pittsburg.
- f) Como afecta la corrupción al desarrollo económico
- g) Corrupción e inversión extranjera directa
- h) Actitudes de los negocios internacionales hacia la corrupción.
- i) El poder de la información: evidencias de encuestas de seguimiento

ENFOQUE, ALCANCE Y MÉTODO DE LA INVESTIGACIÓN

A) ENFOQUE

Para determinar el enfoque de nuestra investigación nos formulamos la siguiente pregunta: ¿qué características destacan en el enfoque **cuantitativo** y **cualitativo** de la investigación?. Encontrando que un estudio cuantitativo regularmente elige una idea, que se transforma en una o varias preguntas de investigación relevantes; luego de éstas derivan hipótesis y variables; desarrolla un plan para probarlas; mide las variables en un determinado contexto; analiza las mediciones obtenidas (con frecuencia utilizando métodos estadísticos), y establece una serie de conclusiones respecto de la(s) hipótesis.

Por su parte las investigaciones cualitativas también son guiadas por áreas o temas significativos de investigación. Sin embargo, en lugar de que la claridad sobre la(s) pregunta(s) de investigación e hipótesis procedan (como en la mayoría de los estudios cuantitativos, al menos en intención) a la recolección y el análisis de los datos, los estudios cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis. El énfasis no está en medir las variables involucradas en dicho fenómeno, sino en entenderlo.

El enfoque cualitativo busca principalmente “dispersión o expansión” de los datos o información; mientras que el cuantitativo pretende intencionalmente “acotar” la información (medir con precisión las variables del estudio, tener “foco”). En términos generales, los estudios cualitativos involucran la recolección de datos utilizando técnicas que no pretenden medir ni asociar las mediciones con números.

En el caso de nuestra investigación utilizamos un modelo mixto, ya que durante el proceso de la misma, o al menos en algunas etapas, entre-mezclamos o combinamos ambos enfoques el cuantitativo y el cualitativo.

B) ALCANCE

Una de las preguntas a resolver en la presente investigación fue: ¿de qué depende que nuestro estudio se inicie como **exploratorio**, descriptivo, **correlacional** o explicativo? La respuesta no fue sencilla, pero básicamente dependió de dos factores: el estado del conocimiento sobre el tema de investigación, mostrado por la revisión de la literatura, y el enfoque que se pretende dar al estudio.

En nuestro caso la investigación realizada, se plantea sobre la base de un estudio exploratorio, que es el que se efectúa, normalmente, cuando el objetivo a examinar, un problema o un tema de investigación está poco estudiado, del cual se tienen muchas dudas o no se ha abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que tan sólo hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio, o bien, si deseamos indagar sobre temas y áreas desde nuevas perspectivas o ampliar las existentes.

Los estudios exploratorios sirven para familiarizarnos con fenómenos relativamente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa sobre un contexto particular, investigar problemas del comportamiento humano que se consideren cruciales como en este caso, identificar conceptos o variables promisorias, establecer prioridades para investigaciones futuras, o sugerir afirmaciones y postulados.

Los estudios exploratorios en pocas ocasiones constituyen un fin en sí mismos, generalmente determinan tendencias, identifican áreas, ambientes, contextos y

situaciones de estudios, relaciones potenciales entre variables; o establecen el “tono” de investigaciones posteriores más elaboradas y rigurosas.

Asimismo, la presente investigación derivó finalmente en un estudio correlacional, ya que tuvo como propósito evaluar la relación que existe entre dos o más conceptos, categorías o variables.

La utilidad y el propósito principal de los estudios correlacionales son saber como se puede comportar un concepto o una variable conociendo el comportamiento de otras variables relacionadas.

En los estudios correlacionales cualitativos el valor no reside en la capacidad de predicción, sino en la posibilidad de entendimiento de ambientes, eventos, sujetos, contextos y fenómenos, así como en la riqueza interpretativa que sean capaces de ofrecer.

Dentro del enfoque cualitativo la correlación puede o no indicarnos tendencias y no ser el propósito de la investigación; pero al estudiar casos de manera inductiva o deductiva, podríamos llegar a descubrir una relación o la forma que ésta se manifiesta en casos individuales.

Como ya se mencionó anteriormente, son dos los factores que influyeron en que nuestra investigación se iniciara como exploratoria y se concluyera como correlacional: el conocimiento actual del tema de investigación que nos reveló la revisión de la literatura o información existente y el enfoque que se pretende dar al estudio.

C) MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

El método aplicado a nuestra investigación fue el **deductivo**, ya que aplicamos el método de razonamiento que va de lo general a lo particular; en nuestro caso, primeramente se analizó el contexto internacional, posteriormente el nacional y finalmente el estatal. Las conclusiones obtenidas parten de un antecedente y por medio del razonamiento se llega a las mismas.

De igual manera se utilizó el método **analógico**, por la relación de similitud que se establece entre objetos distintos, al proponer para Oaxaca, un ente de fiscalización superior y una institución de transparencia y acceso a la información pública, con base en el grado de desarrollo y vigencia que dichos entes de fiscalización e institutos de transparencia tienen en el ámbito internacional y nacional.

HIPÓTESIS

La hipótesis planteada al inicio del presente trabajo, expresa que: “La implantación del Órgano de Fiscalización Superior y el Instituto de Transparencia y acceso a la información pública en el Estado de Oaxaca, como elementos inherentes de la democracia, serán los promotores del combate a la corrupción, a través de la Fiscalización, la Transparencia y la Rendición de Cuentas, del sector gubernamental, que propicien el manejo eficaz, eficiente, con economía, productividad y honestidad, de los recursos públicos”.

VARIABLES INDEPENDIENTES:

Implantación del Órgano de Fiscalización Superior y el Instituto de Transparencia y acceso a la información pública.

VARIABLE DEPENDIENTE:

El combate a la corrupción.

UNIDADES DE OBSERVACIÓN:

Órganos de Fiscalización Superior y Transparencia, Fiscalización, Rendición de Cuentas, Transparencia, Corrupción, Democracia y estado de derecho.

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

En la primera parte del trabajo de investigación se plantea el desarrollo de la temática relativa al Análisis, Identificación, Conocimiento y Comprensión, del contexto internacional de la corrupción, la fiscalización, la transparencia y la rendición de cuentas.

En la segunda parte de este trabajo, se analizan detalladamente los temas descritos en el párrafo precedente en el ámbito de la Unión Europea y México, así como el caso específico de la Rendición de Cuentas y la Democracia en México; de igual forma se analizan sus orígenes históricos.

En la tercera parte de la investigación, se realiza una propuesta concreta de las características que deben reunir un Órgano de Fiscalización Superior y una Institución de Transparencia y acceso a la información pública, su diseño institucional, su normatividad legal, su estructura, su autonomía, su funcionamiento, para implantarse en el Estado de Oaxaca, como una medida tendiente al combate a la corrupción en la administración pública, que propicien la eficiencia, la eficacia, la honradez y la transparencia en la administración de los recursos públicos.

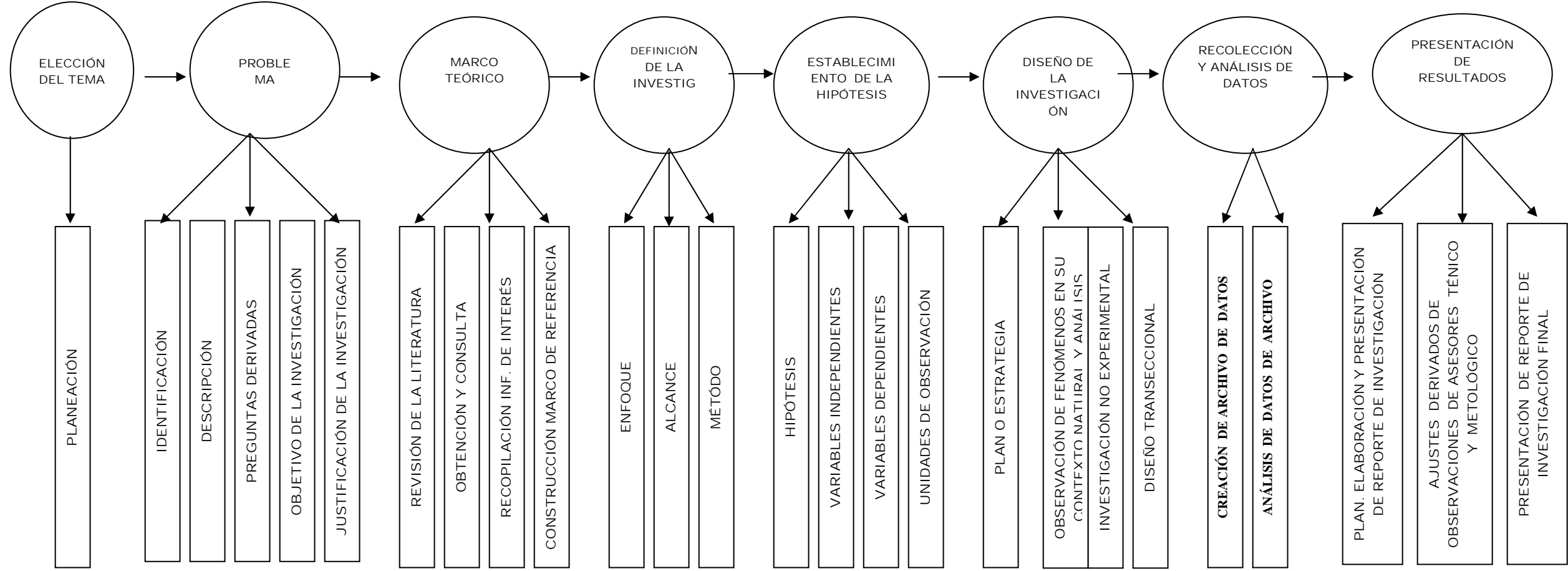
En la cuarta parte del estudio, se expone la Conclusión respecto de la hipótesis planteada al inicio del presente trabajo de investigación, la cual expresa la confirmación o disprobación de la hipótesis.

Asimismo, se incluye un Glosario de los términos más frecuentemente utilizados en el desarrollo del trabajo y la Bibliografía correspondiente.

En la sección de Apéndices del estudio, se exponen diversas investigaciones que incluyen datos estadísticos, relacionadas con el tema de la corrupción en diferentes puntos geográficos, se destaca el tema de la transparencia y su vinculación con el tema de la corrupción.

METODOLOGÍA

(MODELO DE PASOS REALIZADOS)



APÉNDICE 2

INVESTIGACIONES Y ESTADÍSTICA SOBRE CORRUPCIÓN

INVESTIGACIONES Y ESTADÍSTICA SOBRE HECHOS CONCRETOS DE CORRUPCIÓN.

*Pablo Zoido y Larry Chavis*¹

Introducción

La corrupción, ¿golpea más a los sectores pobres que a la clase media? La corrupción afecta el crecimiento pero, ¿de qué modo? ¿Cuáles son las mejores políticas contra la corrupción? Las estructuras organizativas ¿afectan la capacidad de las mujeres para combatir la corrupción una vez que ellas alcanzan una porción importante de poder? ¿Dónde es peor la corrupción, en el este o el oeste de Rusia? ¿Qué instituciones colombianas son honestas y cuáles corruptas? ¿La falta de confianza de la población lleva a mayor corrupción, o es a la inversa?

Éste es el tipo de preguntas que tratan de responder hoy los científicos sociales. Aunque siguen vigentes las preguntas sobre cómo medir la corrupción o cómo mejorar las formas actuales de medición, ya nadie sostiene que la corrupción no puede medirse, o de que las evidencias son puramente impresionistas o anecdóticas. Una comprensión más profunda de cómo funciona la corrupción nos permitirá ir de las preguntas más amplias a las más específicas.

¹ Zoido, P. y Chavis, L. trabajan en la escuela de graduados en negocios de la Universidad de Stanford, Estados Unidos. Contacto: zoido_pablo@gsb.stanford.edu y chavis_larry@gsb.stanford.edu.

Desde 1995, cuando Transparency International publicó por primera vez su Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), ha aumentado y perfeccionado sensiblemente la cantidad de investigaciones empíricas sobre los efectos de la corrupción.

Pocos son los que siguen afirmando que la corrupción puede “aceitar las ruedas del comercio”, como sugerían Samuel Huntington y otros en la década de los 60. La demanda de datos y análisis sigue creciendo y las investigaciones empiezan a tener un impacto directo sobre la producción de políticas, como lo demuestra la inclusión de un índice de corrupción en el Millenium Challenge Account (MCA), la más reciente iniciativa en subsidios de ayuda de los Estados Unidos. La lucha contra la corrupción apenas ha empezado pero estamos comenzando a ver señales de progreso; es más fácil ahora registrar historias de éxitos, o encontrarse con un conjunto de políticas que funcionan y que apuntan a tener resultados. En suma, se están agregando a nuestro conocimiento nuevas e interesantes líneas de investigación sobre las causas y consecuencias de la corrupción.

Muchas de estas nuevas líneas de investigación pueden encontrarse en las contribuciones al Informe global de la corrupción de este año. Más abajo revisamos estas colaboraciones que pueden dividirse en tres grupos: índices de corrupción, investigación a nivel micro y estudios sobre pobreza y corrupción.

Previamente al análisis de las diversas investigaciones que más adelante se exponen, consideramos importante y coherente expresar algunos conceptos del término **corrupción**.

La **corrupción** se entiende como un conjunto de actitudes y actividades por las cuales los gobernantes y/o los funcionarios no buscan el bien común, para lo que han sido elegidos y/o nombrados en esencia, y se dedican a aprovechar los recursos del Estado para enriquecerse. es.wikipedia.org/wiki/Corrupción.

En el debate actual, corrupción suele ser entendida en términos generales como “ todo abuso de un poder público con fines privados “ (Transparencia Internacional 1998).

Este concepto es amplio e incluiría, entre otros los siguientes tipos de actos ilícitos: **Soborno, nepotismo, extorsión, fraude, tráfico de influencias, cohecho, favoritismo, lavado de dinero, “mordidas” a servidores públicos, etcétera.**

Sin embargo, como no existe un acuerdo general en todos los países acerca del concepto corrupción, se requiere un concepto operable y que tenga dimensión empírica concreta en nuestro país, por ello se opta normalmente por dos conceptos para referirnos a la corrupción: **soborno y extorsión.**

El diccionario de la Lengua Española, define a estos conceptos de la siguiente manera:

Extorsión es: “ La amenaza por parte de un funcionario público al ciudadano de una medida lesiva para este si no realiza una contraprestación o pago irregular a beneficio del funcionario “.

Soborno es: “ Una suma de dinero u otro favor que se ofrece a una persona que ocupa una posición de poder o de autoridad pública, a fin de influir en sus puntos de vista o su comportamiento “

La corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un funcionario público (burócrata) o representante popular (político) con el objeto de obtener un beneficio personal, en forma de dinero o regalos, de la persona que lo soborna o a quien extorsiona.

Corrupción **igual a** monopolio de la decisión pública **más** discrecionalidad de la decisión pública **igual a** responsabilidad (en el sentido de la obligación de dar cuentas) por la decisión pública adoptada

Índices de corrupción: de la medición al impacto

Los índices de corrupción han experimentado un éxito a la vez controvertido y notable. El IPC fue el primer índice de este tipo, y es ampliamente usado para aumentar la toma de conciencia, atacar la corrupción y realizar análisis estadísticos. El IPC de 2003 brinda una nueva y reforzada mirada sobre los niveles relativos de corrupción en una buena cantidad de países.

Sujetos a análisis estadísticos, índices como el IPC han ayudado a establecer relaciones entre corrupción, crecimiento y desarrollo (véase el trabajo pionero de Paolo Mauro de 1996)² y más recientemente al tener un impacto político directo, en particular en los subsidios de ayuda. Sin embargo, una de las principales críticas a los índices de percepción es que no reflejan la situación real de un país. Seligson, por ejemplo, subraya la necesidad de medir cuál es el porcentaje de la población que experimenta variadas formas de corrupción. Al presentar su última serie de recomendaciones sobre gestión, Kaufmann y Kraay, toman en cuenta que las mediciones objetivas pueden contener errores o ser simplemente aproximadas a lo que pretenden cuantificar. Como consecuencia, afirman, las mediciones subjetivas pueden ser tan precisas como las objetivas. Pero Kaufmann y Kraay advierten también contra el uso exclusivo de los índices de corrupción para determinar decisiones políticas, dado que su imprecisión puede llevar a una errónea clasificación de los países.

² Mauro, Paolo. (1995). "Corruption and Growth", Quarterly Journal of Economics, N° 110

Los índices de corrupción han generado también nuevas áreas de investigación, sobre todo los modos en que la corrupción afecta a la economía y, en particular, la relación entre corrupción e inversión extranjera directa. Al estudiar el impacto de la corrupción sobre el desarrollo, Lambsdorff subraya la correlación entre altos niveles de corrupción (bajos resultados en el IPC), menores flujos anuales de capitales y también menor productividad. La corrupción puede alejar a los inversores extranjeros por su conexión con la falta de seguridad sobre los derechos de propiedad o por la “baja calidad burocrática”. Habib y Zurawicki encuentran que la corrupción está asociada con menores niveles de inversión, especialmente las provenientes del extranjero. Los inversores locales están menos afectados porque están más acostumbrados a “lidiar” con las condiciones locales, o no tienen opciones para invertir afuera. Es también importante tener en cuenta el nivel de corrupción del país de origen del inversor, dado que esto puede también impactar sobre sus decisiones de inversión.

Investigación empírica de la corrupción: de lo macro a lo micro.

Pero es en el terreno de los microestudios donde crece más rápido la investigación de la corrupción y donde resulta más apasionante. Una gran proporción de las contribuciones al informe de este año son estudios a nivel micro en una variedad de temas: **desafíos de medición, el rol de la información en la lucha contra la corrupción y la participación de mujeres en el gobierno como una estrategia anticorrupción**. Los microestudios del informe de este año tienen como objeto a grupos muy variados, incluyendo a las víctimas del delito, empresarios, elites y jefes de familia. Una de las áreas que presenta mayores desafíos a la investigación actual es el impacto de la corrupción en las familias pobres, de las que se trata más abajo.

Desafíos a la medición en el nivel micro

Las mediciones de corrupción entre países suelen ser criticadas porque asignar un solo resultado a todo un país puede ser, como poco, simplificador. ¿Cómo se pueden resumir las variadas percepciones sobre corrupción o gestión en países tan amplios y diversos como India, Indonesia y Rusia? En realidad, la diversidad marca la necesidad de una comprensión más profunda de cómo varía la corrupción a lo largo de un país. Dos de las contribuciones del informe de este año se ocupan de este tema.

En su estudio, Court descubre que las percepciones de corrupción en un vasto abanico de instituciones resultan muy similares en cuatro muy diferentes estados de la India. Un único resultado, afirma, puede reflejar la situación de todo el país. Desde una perspectiva diferente, Chirkova y Bowser realizaron un extensivo estudio preliminar que cubre casi la mitad de Rusia. Produjeron un mapa de la corrupción cuyos índices varían muy significativamente de una región o territorio a otro. Comprender el origen de estas variaciones es uno de los desafíos más interesantes que quedan por resolver. Tomados en conjunto, Court, Chirkova y Bowser sugieren que aunque el resultado del índice para un país puede ser un medio válido de comparación entre países, se necesita un análisis más específico para comprender sus problemas de corrupción y gobernabilidad.

Los estudios por país tienen la ventaja de poder utilizar la experiencia local e integrar sus idiosincrasias. Los trabajos de Transparencia por Colombia y de TI Bulgaria dan cuenta de lo provechoso que puede resultar este tipo de análisis. En Colombia, Transparencia por Colombia creó un índice para monitorear el desempeño de una cantidad de instituciones públicas, reuniendo los datos duros con las respuestas a encuestas. En Bulgaria, se combinaron los datos de un estudio sociológico y los de la Oficina Nacional de Auditoría para crear un índice sobre la transparencia del financiamiento de los partidos políticos. Estos nuevos enfoques integran los avances

metodológicos alcanzados en la investigación de la corrupción a nivel macro con las ventajas de los sólidos estudios a nivel micro.

Estudios sobre empresarios, elites y víctimas del delito

Los análisis micro se han centrado también en múltiples países y en varios grupos sociales. Al concentrarse en las víctimas del delito, Seligson sugiere que hay una estrecha correlación entre ser víctima de corrupción y la falta de confianza en las instituciones públicas. Steen también enfoca la cuestión en su análisis de las encuestas a empresarios, gobierno y elites culturales en Rusia y en los Estados Bálticos. El principal desafío al que se enfrenta esta línea de investigación es establecer si es la corrupción la que lleva a la pérdida de confianza o a la inversa.

La contribución de Bray despliega las percepciones de los principales empresarios que toman decisiones a nivel internacional. En un estudio encargado por el Control Risks Group, Bray determina los efectos de los tratados internacionales –como la Convención Anti Sobornos de la OCDE– sobre las actitudes de los empresarios internacionales. Descubre que la nueva legislación está comenzado a tener impacto en el modo en que actúan, pero aún hay mayores beneficios a obtener de su aplicación. *Subraya que muchas empresas creen que los Estados Unidos y otros países de la OCDE usan políticas indebidas para presionar políticamente y obtener ventajas en los negocios.*

Corrupción e información

Si se pretende eliminar la corrupción, primero debe exponérsela. El poder de la difusión de información se vuelve obvio en la investigación sobre Uganda presentada por Reinikka y Svenson. *Al hacer público el monto de los subsidios educativos entregados a los distritos escolares, el gobierno estuvo en condiciones de reducir el grado de apropiación indebida de esos fondos del 80 por ciento en 1995 al 20 por ciento en 2001. La investigación es importante por el potencial que tiene el ejemplo de Uganda para tomar medidas similares en otras partes.* Sin embargo, lo que podría ser más significativo para los diagnósticos sobre la corrupción, sería reforzar, mediante la investigación, la idea de que esas reducciones de costos hubieran sido imposibles sin los estudios iniciales para cuantificar las filtraciones en los fondos educativos.

Otro ejemplo de políticas anticorrupción exitosas son los estudios realizados por el International Budget Project (IBP). Al trabajar con expertos y ONGs nacionales, el IBP ha podido realizar amplios estudios de los procesos de presupuesto a lo largo de África y América Latina con la intención de identificar con precisión las áreas donde se necesitan reformas para promover una mayor transparencia.

Aunque diferentes en su enfoque, los trabajos de Azfar y Nelson ilustran también los beneficios de la transparencia. Valiéndose de un modelo económico experimental, *demuestran en un contexto controlado cómo se reduce la corrupción cuando se brinda mayor información al electorado.* Dada la ausencia de datos directos sobre transacciones corruptas, el uso de modelos experimentales tiene un enorme potencial para explicar la conducta corrupta en ciertas situaciones. Los resultados de Azfar y Nelson pueden ser base de recomendaciones políticas y de identificación de áreas para un ulterior testeo.

Corrupción y género

El papel jugado por el género en la corrupción sigue concitando el interés de los investigadores. Si es cierto que los hombres son intrínsecamente más corruptos que las mujeres, es probable que incrementar la participación femenina en la vida pública reduzca la incidencia de la corrupción. Sin embargo, los estudios aquí presentados analizan varias sutilezas. Se necesitarían mayores investigaciones para comprender el impacto sobre la corrupción del aumento de la participación de las mujeres en el gobierno.

El trabajo de Mukherjee y Gokcekus sugiere que, aunque el género afecta a la corrupción, eso se debe más a la dinámica organizacional que a características genéricas específicas. *Tanto una baja proporción de hombres como de mujeres en una organización pública pueden alimentar la corrupción.* Por lo tanto, lo que podría necesitarse para reducir la corrupción es un mejor equilibrio entre los empleados masculinos y femeninos dentro de una organización.

En un estudio del gobierno local en la India, Vijayalakshmi no logra encontrar una correlación entre participación femenina y el nivel de la corrupción local. Vijayalakshmi apunta a la intrincada naturaleza de las redes de corrupción, el hecho de que, enseguida de comenzada su carrera, los nuevos empleados quedan atrapados en esas redes y a la limitada posibilidad de las mujeres para incidir en la toma de decisiones.

Pobreza y corrupción: desafíos por delante

El análisis de los datos sobre vivienda es un área importante e incitante para el estudio de la relación entre corrupción y pobreza. *El principal descubrimiento que surge de estos estudios es que la corrupción afecta desproporcionadamente a los pobres, quienes gastan más en sobornos en proporción a sus ingresos, mientras*

que su acceso a los servicios públicos está enormemente dificultado.

La contribución de Thampi es un buen ejemplo de esta línea de investigación. Resumiendo los resultados de encuestas realizadas por los capítulos nacionales de TI en Asia del Sur y que cubren 15.000 jefes de familia a lo largo de cinco países, Thampi señala que “los pobres de esos países enfrentan el peligro de quedar excluidos de los servicios públicos debido a las grandes barreras artificiales, económicas o de otro tipo”.

El informe de Herrera y Roubaud sobre una encuesta representativa de casi 20.000 familias en Perú da más detalles sobre la situación. *Sus descubrimientos revelan que los pobres pagan menos a los funcionarios corruptos que quienes no lo son, pero que esos pagos pesan más duramente en sus presupuestos.* Razafindrakoto y Roubaud presentan las conclusiones de encuestas realizadas a lo largo del África francófona, centrándose en los factores que determinan la posibilidad de convertirse en víctima de la corrupción, como el estatus social, el género y la religión. Un hallazgo interesante es que es menos probable que los empleados públicos se conviertan en víctimas de la corrupción de mano de sus colegas. Ambos estudios afirman que el impacto de la corrupción sobre los pobres no suele ser directo –en la medida en que la mayoría no tiene acceso a los servicios públicos– sino indirecto, al ser la corrupción uno de los factores que contribuye a esa falta de acceso.

El nuevo Barómetro Global de la Corrupción de TI, que también muestra el impacto de la corrupción sobre los pobres, se basa en encuestas realizadas a más de 40.000 personas en 47 países. Dos de cada cinco consultados de bajos ingresos creen que la corrupción juega un papel significativo en su vida personal y familiar, mientras que sólo uno de cada cuatro consultados con altos ingresos sostiene la misma creencia. *Estos resultados llevan a la conclusión de que la corrupción golpea más duramente a los pobres y vulnerables.*

Conclusión

La variedad de investigaciones presentadas aquí refleja cómo ha progresado la investigación sobre corrupción. Aunque los índices comparativos siguen concitando enorme atención, hoy representan sólo una parte de esta investigación. La mayoría de las investigaciones aquí presentadas trabajan a nivel micro. El nivel de análisis de la investigación cambia a medida que abandonamos la comparación entre países para estudiar a regiones o grupos dentro de cada país. Este enfoque está ayudando a concretar un cuadro más comprensivo de cómo funciona la corrupción en las diferentes sociedades.

Hay todavía muchos caminos por explorar. A medida que se repiten los programas anticorrupción, una investigación como la de Reinikka y Svenson brinda una evaluación de las medidas en vigencia. Estos estudios son valiosas herramientas políticas. Para completar el interés actual sobre los estudios de la corrupción a nivel micro, se requieren más trabajos que se valgan de la empresa como unidad de análisis, con el propósito de brindar una perspectiva más amplia del impacto de la corrupción en la economía. Una de las falencias actuales de la investigación a nivel macro es que el IPC y otros índices multinacionales no permiten la comparación de los cambios de la corrupción a lo largo del tiempo.

A medida que se disponga de nuevos instrumentos, estaremos en mejores condiciones de seguir los cambios que permiten identificar las políticas que resulten más útiles para combatir la corrupción.

APÉNDICE 3

ESTABLECIENDO ESTÁNDARES A LA CORRUPCIÓN EN ASIA DEL SUR: PERCEPCIONES DE UNA ENCUESTA DE LA POBLACIÓN

ESTABLECIENDO ESTÁNDARES A LA CORRUPCIÓN EN ASIA DEL SUR: PERCEPCIONES DE UNA ENCUESTA DE LA POBLACIÓN

*Gopakumar K. Thampi*³

Asia del Sur cuenta en promedio entre el 30 y 40 por ciento de los pobres del mundo y más del 40 por ciento de sus 1,4 mil millones de habitantes vive en la pobreza. La corrupción en los servicios públicos es flagrante en toda la región y afecta directamente la vida cotidiana. A lo largo de Asia del Sur, el Estado detenta el monopolio de la provisión de servicios públicos críticos como el agua potable, la salud, educación y energía. Dado el omnipresente rol del Estado, no existen reales opciones de “salida” para que la mayoría de la población pueda elegir cambiar de proveedor.

En semejante contexto, los mecanismos de “voz”, como las encuestas de respuestas ciudadanas, son particularmente importantes. Las encuestas revelan una interesante cantidad de información útil para los proveedores de servicios y a su vez incita a otros interesados a exigir mayor responsabilidad del Estado.

Transparency International (TI), que tiene una fuerte presencia en Asia del Sur a través de sus capítulos nacionales, diseñó un proyecto en 2001 para establecer los niveles y formas de corrupción en cinco grandes países de la región. Lo que hizo única a la iniciativa fue que se usó un cuestionario común para conocer las percepciones y experiencias a lo largo de la región, haciendo posible comparar las tendencias que aparecían. El foco de la encuesta estuvo puesto en un conjunto de servicios públicos de particular importancia para los pobres: cuidado de la salud,

educación, energía, administración de la tierra, impuestos, policía y justicia.

Las encuestas se realizaron en Bangladesh, India, Nepal, Pakistán y Sri Lanka entre noviembre de 2001 y mayo de 2002 y se centraron en hogares urbanos y rurales de cada país, pasando de 2.278 encuestados en Sri Lanka a 5.157 en la India. Tres mil hogares fueron consultados en Pakistán, 3.030 en Bangladesh y 3.060 en Nepal.

Los resultados de la encuesta revelan la presencia de corrupción menuda en la vida cotidiana de los ciudadanos de Asia del Sur. El acceso a los servicios públicos fue considerado una cuestión importante para una enorme proporción de la población de los cinco países, especialmente en Bangladesh, Pakistán y Sri Lanka. Las respuestas dan a entender que los pobres de esos países enfrentan un alto riesgo de exclusión del acceso a los servicios públicos debido a grandes barreras artificiales, económicas o de otra clase.

Se descubrió que la corrupción menuda era endémica en todos los sectores públicos claves de los cinco países, con ciudadanos que informaban niveles de corrupción desde moderados a altos en su habitual interacción con los empleados públicos. **La falta de rendición de cuentas y el monopolio del poder fueron citados como los factores principales que contribuyen a la corrupción en los servicios públicos.** La **extorsión** era la forma más habitual de corrupción, con los funcionarios de nivel medio y bajo identificados como los facilitadores claves de la corrupción en todos los sectores estudiados.

La encuesta reveló que los **sobornos** eran una pesada carga económica para las familias de Asia del Sur, a causa tanto de la alta frecuencia de las demandas como de las altas sumas pagadas. Más de la mitad de los usuarios de los hospitales públicos de Bangladesh, por ejemplo, informaron haber tenido que pagar un soborno para acceder al servicio, por sumas que promediaban los 1.847 takas (U\$S 33). En Pakistán, el 92 por ciento de los jefes de familia informaron haber pagado sobornos por educación pública: el monto promedio pagado fue de 4.811 rupias (U\$S 86).

Estas sumas son importantes dado que el ingreso *per capita* en Bangladesh y Pakistán es de U\$S 360 y U\$S 410 anuales, respectivamente.

Al ser preguntados por las percepciones sobre sectores específicos, los encuestados identificaron a la policía como la institución más corrupta en cuatro de los cinco países. En Nepal, se considera a la policía en tercer lugar de corrupción, tras la administración de tierras y la aduana. Consultados sobre sus experiencias, los usuarios de servicios en todos los países (véase cuadro 1) indicaron que la policía y los jueces eran los dos sectores más corruptos, seguidos por los tribunales, la administración de tierras y el departamento de impuestos.

Cuadro 1: Porcentaje de encuestados que informan sobornos en su interacción con diferentes servicios públicos

	Educación	Salud	Energía	Admón. de tierras	Impuestos	Policía	Justicia
Bangladesh	40	58	32	73	19	84	75
India	34	15	30	47	15	100	100
Nepal	25	18	12	17	25	48	42
Pakistán	92	96	96	100	99	100	96
Sri Lanka	61	92		98	100	100	

La encuesta reveló el carácter perverso de la corrupción en servicios públicos críticos a lo largo de Asia del Sur, donde una enorme porción de la población vive sujeta a extorsión. El estudio da motivos a la exigencia de otorgar más poder a los organismos regulatorios, como la oficina del ombudsman y vigilar las actividades de las oficinas públicas, que son los únicos proveedores de muchas necesidades básicas en toda la región.

³ **Gopakumar K. Thampi**, es jefe de programas de la Public Affairs Foundation India, y ex director ejecutivo de Asia en Transparency International. Contacto: gopa66@yahoo.com.

APÉNDICE 4

EL PROYECTO OPINIÓN PÚBLICA LATINOAMERICANA SOBRE LA ESCALA DE VICTIMIZACIÓN POR CORRUPCIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE PITTSBURG

EL PROYECTO OPINIÓN PÚBLICA LATINOAMERICANA SOBRE LA ESCALA DE VICTIMIZACIÓN POR CORRUPCIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE PITTSBURG

Michael A. Seligson ⁴

El Índice de Percepción de la Corrupción de TI es la medición de corrupción disponible más ampliamente utilizada, y brinda un cuadro agregado de las percepciones de corrupción a nivel nacional. Si los investigadores desean conocer las características de las personas más proclives a ser víctimas de corrupción, o saber en qué naciones es mayor la experiencia (más que la percepción) de corrupción, entonces una medición de esa experiencia a nivel individual puede ayudar. El Proyecto Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Pittsburg ha desarrollado una serie de preguntas que incluyó en muestras nacionales, de varios países latinoamericanos como una forma de obtener esa información.

Las preguntas fueron inspiradas en encuestas a víctimas de delitos, la principal investigación sociológica sobre el crimen. Fueron llevadas a la práctica por el Centro de Prevención del Crimen Internacional de la ONU, creada en 1989, la Encuesta Internacional a Víctimas de Delitos incluye ahora 70 países y en 1996, incorporó por primera vez una pregunta sobre víctimas de soborno ⁵.

⁴ Seligson, M. ocupa la Daniel H. Wallace Chair de Ciencias Políticas y es también profesor de la Graduate School of Public and International Affairs de la Universidad de Pittsburg, Estados Unidos. Contacto: seligson@pitt.edu.

⁵ Véase Global Corruption Report 2001.

Pero es preferible una serie más amplia de preguntas dado que los proyectos anticorrupción necesitan una información más detallada acerca de la naturaleza y el nivel de la corrupción que lo que pueda brindar una única pregunta.

En 1996, el Proyecto Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Pittsburg comenzó a aplicar un enfoque más amplio, como lo hizo el Banco Mundial en 1998. Estos intentos, que pueden también preguntar acerca de percepciones de corrupción, se centran en la experiencia real de los ciudadanos (victimización) con la corrupción del sector público. En Pittsburg, el propósito ha sido medir tanto la corrupción como su impacto⁶. Se incluyó un módulo de preguntas sobre experiencia de corrupción en las encuestas de opinión pública, de valores democráticos y conducta realizadas con una muestra aleatoria (probabilidad) de la nación en estudio⁷.

Se hizo a los encuestados una serie de preguntas que dieran cuenta de su experiencia con la corrupción durante el año inmediatamente anterior a la consulta. Las formas de corrupción medidas fueron seleccionadas sobre la base de *focus groups* y son las que se experimentan más habitualmente en América Latina. Las preguntas variaban en los cuestionarios, pero incluían ítems como: observar el pago de sobornos a un funcionario público, recibir pedidos de soborno de un oficial policial; pagar sobornos a una empresa pública para evitar pagar toda la boleta, o recibir pedido de sobornos en el sistema escolar.

⁶ Las encuestas del Banco Mundial no incluyen preguntas acerca del impacto de la victimización por corrupción.

⁷ Las encuestas informadas aquí son todas muestras nacionales aleatorias realizadas en distintos momentos entre 1998 y 2002 en Bolivia, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Cada muestra incluía entre 2.500 y 3.000 encuestados, excepto Paraguay, que sólo llegó a 1.463. La primera encuesta, realizada en Nicaragua, fue desarrollada junto a Casals y Asociados. Orlando Pérez de la Central Michigan University ha colaborado en los recientes estudios en Ecuador

y Honduras.

También se le preguntó a los encuestados acerca de su confianza en el sistema de gobierno, de manera de poder medir el impacto de la victimización en la confianza (teniendo en cuenta otros factores como los ingresos, educación, género, religión y filiación partidaria).

Los datos permiten destacar formas particulares de corrupción. Por ejemplo, la figura 1 muestra la proporción de encuestados (mostrando por separado a hombres y mujeres) que informaron haber recibido un pedido de *soborno* por parte de un funcionario público durante el año anterior. El porcentaje varía desde el 10 por ciento en El Salvador y Honduras a bastante más del 20 por ciento en Bolivia. Aunque la victimización de corrupción varía sustancialmente de país a país en Latinoamérica, es mucho más alta en todos los países estudiados que en los países industriales avanzados. Según los datos de la ONU, en los países industriales avanzados el porcentaje de victimización de corrupción es menos del 1 por ciento, 7 en el año anterior. La figura muestra también que los hombres latinoamericanos son más proclives a ser víctimas que las mujeres.

Figura 1: Victimización por corrupción por género: seis países. Sobornos solicitados por empleados públicos.

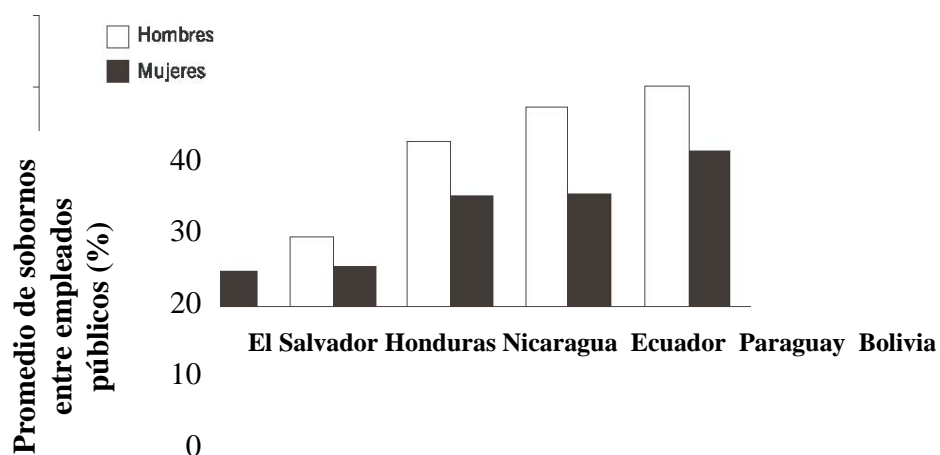


Figura 2. El impacto de la victimización por corrupción sobre la legitimidad en Nicaragua.

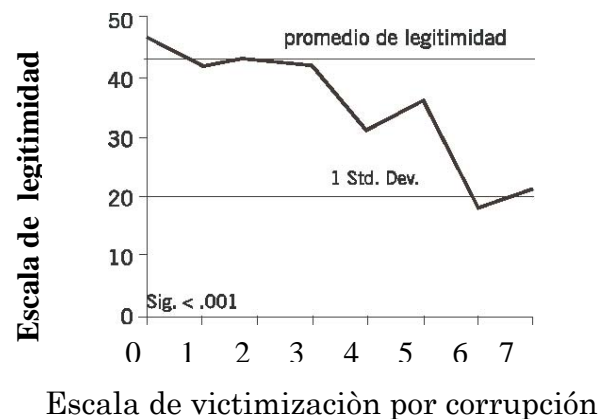
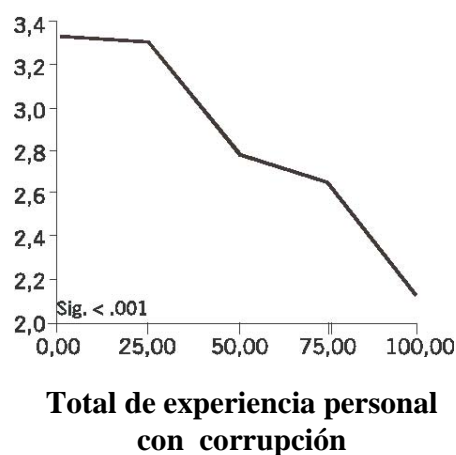


Figura 3: Creencia en la posibilidad de tener un juicio justo en Nicaragua y experiencia personal total de corrupción.



También se desarrolló, a partir de varias preguntas⁸, una escala general de victimización por corrupción, lo que nos permitió analizar el vínculo entre corrupción y otras variables, como la legitimidad política. En el caso de Nicaragua, un país que ha estado enfrentando problemas de inestabilidad política, la escala general de legitimidad decrece fuertemente a medida que crece la victimización por corrupción, como se ve en la figura 2.

Cayendo por debajo del promedio nacional para aquellos que no fueron víctimas de corrupción (0 en eje horizontal) a una desviación estándar bajo el promedio nacional para quienes fueron víctimas de corrupción (6 o 7 en el eje horizontal). Un tema especialmente relevante en la escala de legitimidad –la creencia de poder tener un juicio justo– demuestra claramente que la corrupción erosiona la confianza en el sistema. Como lo muestra la figura 3, nuevamente para Nicaragua, cuanto mayor es la experiencia personal con la corrupción, menos proclives estarán los individuos a creer que tendrán un juicio justo⁹. Resultados similares se encontraron en otros países latinoamericanos.

⁸ Al ser formados como una escala, los ítems se mostraron confiables (Cronbach Alfas de alrededor de 0.75, dependiendo de cada país).

⁹ Podemos confiar en que la dirección de la causalidad va de la victimización por corrupción a la reducción de la legitimidad dado que los funcionarios corruptos no podrían seleccionar a sus víctimas basándose en su conocimiento previo acerca de sus creencias en la legitimidad del sistema político.

APÉNDICE 5

CÓMO AFECTA LA CORRUPCIÓN AL DESARROLLO ECONÓMICO

CÓMO AFECTA LA CORRUPCIÓN AL DESARROLLO ECONÓMICO

*Johann Graff Lambsdorff*¹⁰

Que la corrupción afecta negativamente al desarrollo económico se ha convertido en un lugar común en las discusiones académicas y públicas. Sin embargo, no se ha avanzado tanto en la identificación de las razones precisas de este impacto. Dos trabajos recientes echan luz sobre esas razones al sugerir que la corrupción puede o bien detener las inversiones o que resulten menos productivas¹¹. El remedio adecuado depende de cuál de las consecuencias preocupa más a un país dado.

Recientes investigaciones han revelado que un incremento en la corrupción de un punto en una escala de 10 (altamente honesto) a 0 (altamente corrupto) baja la productividad en un 4 por ciento del Producto Interno Bruto –PIB- y hace disminuir los flujos netos anuales de capital en un 0.5 por ciento del PIB. Una mejoría respecto de la corrupción en 6 puntos del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International –por ejemplo que Tanzania llegara al nivel del Reino Unido– incrementa el PIB en más de un 20 por ciento y aumenta los flujos netos de capital a alrededor del 3 por ciento del PIB.

¹⁰ Graf Lambsdorff, J. es profesor de economía en la Universidad de Passau, Alemania. Contacto: jlamsbd@uni.passau.de.

¹¹ Graf Lambsdorff, J. (2003). "How Corruption Affects Persistent Capital Flows" (Cómo afecta la corrupción los flujos constantes de capital), *Economics of Governance*, vol. 4, N° 3, 2003; Johann Graf Lambsdorff, "How Corruption Affects Productivity" (Cómo afecta la corrupción a la productividad), *Kyklos*, vol.56, N° 4.

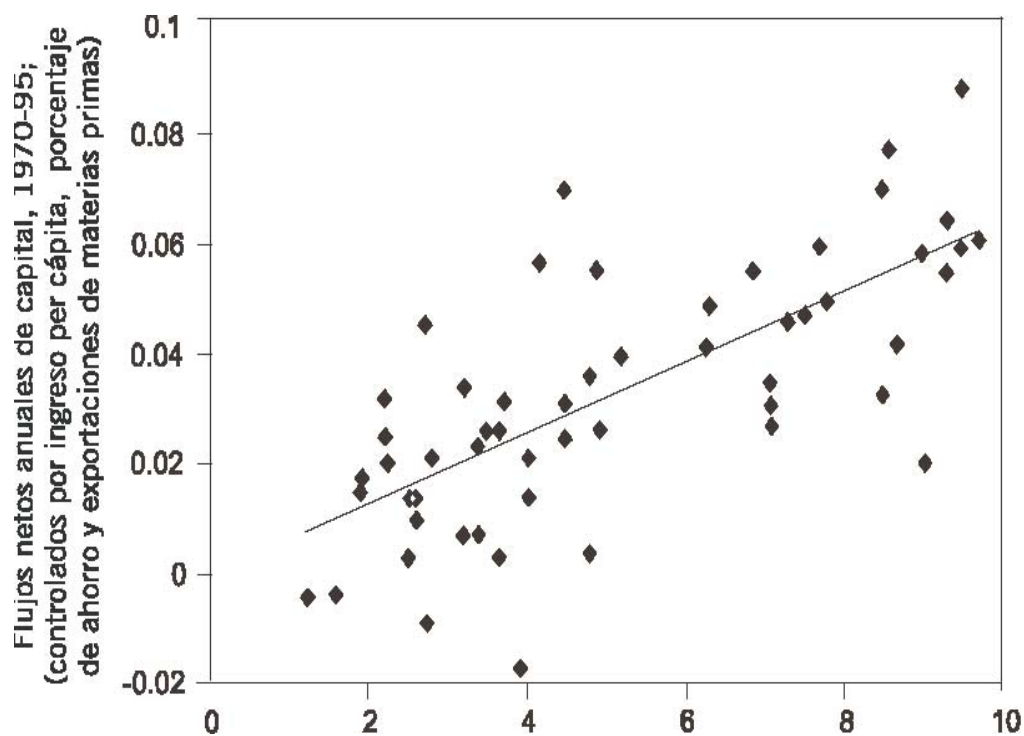
Las inversiones suelen caer y no pueden recuperarse si los inversores se desilusionan con el contexto institucional de un país. Las vías del ferrocarril no pueden mudarse, las cañerías no pueden relocizarse y el patrimonio estatal seguramente no puede usarse en otro sitio. Los políticos y burócratas pueden hacer mal uso de su posición una vez que las inversiones han caído. Pueden demorar los permisos necesarios y detener a los inversores hasta que se les ofrezca un soborno.

Los gobiernos con reputación de corruptos tienen dificultades para cumplir con políticas efectivas y convencer a los inversores de sus logros. Como resultado de estas falencias, los ingresos de capitales se deterioran paralelamente a los niveles de corrupción, como se muestra en la figura 1 en una comparación entre países. Este dato es fuerte para los tests estadísticos vinculados con la inclusión de otras variables explicativas, selección de muestras, error de medición y endogénesis.

La ausencia de corrupción puede establecerse mediante 4 indicadores de gobernabilidad: ley y orden, calidad burocrática, estabilidad del gobierno y libertades civiles. El Political Risk Service's International Country Risk Guide brinda datos sobre las primeras tres variables; Gastil/Freedom House provee mediciones sobre la última.

Análisis han mostrado que el camino fundamental por el cual la corrupción afecta negativamente al ingreso de capitales es por la ausencia de *ley y orden*. Se adjudica un buen desempeño respecto de la ley y el orden a los países que tienen instituciones políticas fuertes y aceptadas, un sólido sistema judicial y disposiciones para una ordenada sucesión del poder. La corrupción puede afectar una tradición de ley y orden, por ejemplo cuando las decisiones judiciales y las leyes están a la venta. Es principalmente el fracaso del sistema de integridad de un país y la consecuente inseguridad de los derechos de propiedad lo que aleja a los inversores. *Hemos encontrado que los otros indicadores son menos importantes para los cálculos de los inversores.*

Figura 1: Corrupción e ingreso de capitales



También la corrupción puede explicar la menor productividad del capital, como se muestra en la figura 2¹². La relación con la productividad puede establecerse a través de varios canales. Una tradición de ley y orden de un país no tiene peso en este contexto, pero entran en juego otros indicadores de gobernabilidad.

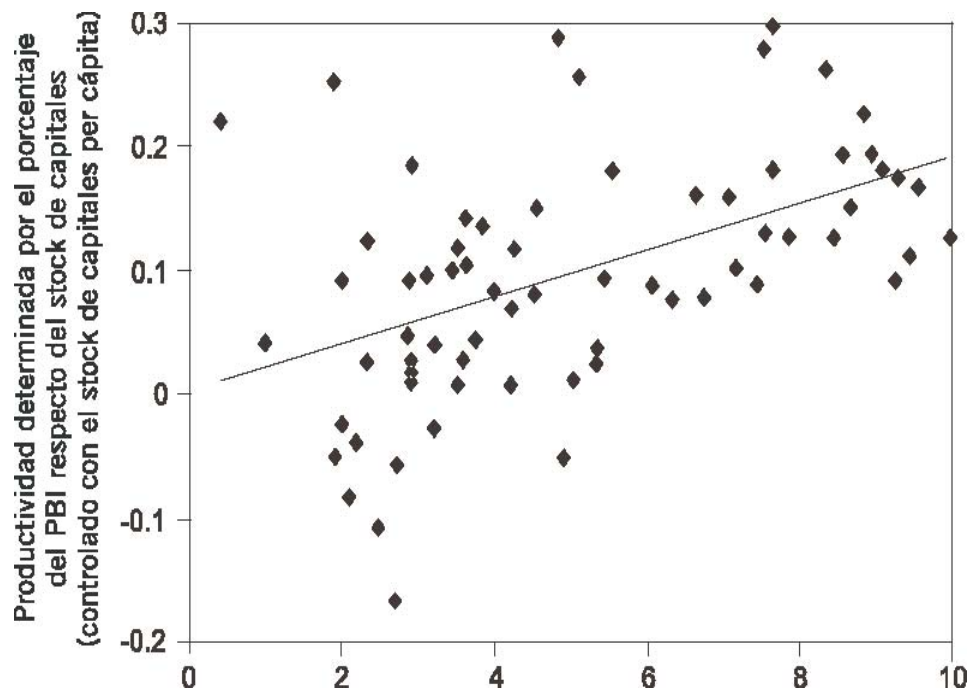
¹² Una vez más, este hallazgo es importante para los tests estadísticos vinculados con la inclusión de posteriores variables explicativas, selección de muestras, error de mediciones y endogénesis. Contrariamente al argumento de que la corrupción ha tenido un menor impacto en el desarrollo económico de los países asiáticos, esos países no calificaron mejor que otros en nuestros análisis retrospectivos.

Un mecanismo por el cual la corrupción reduce la productividad son los problemas de **estabilidad gubernamental**. La búsqueda por parte de los políticos de ingresos corruptos está habitualmente en oposición a sus programas declarados, reduciendo así su apoyo popular y amenazando sus posibilidades de continuar en el cargo. Cuando los gobernantes se dedican a obtener pagos adicionales ilegales, la distribución de los bienes de capital no será óptima, pues prefieren proyectos que prometan amplios réditos económicos con bajos riesgos de detección, a aquellos que beneficiarían, finalmente, a toda la sociedad. El resultado es la reducción de la productividad.

Un segundo mecanismo es el vínculo entre corrupción y la restricción a las **libertades civiles**, pues estas restricciones tienden a distorsionar los mercados, induciendo a la búsqueda de caminos ilegales para eludirlos. La distorsión de los mercados puede ser lucrativa cuando los políticos corruptos detentan el poder y pueden manejar los cuellos de botella resultantes. Sin embargo, esos cuellos de botella “embarran las ruedas” de los negocios y bajan la productividad.

Pero la razón crucial por la cual la corrupción tiene un impacto negativo sobre la productividad está vinculada con los bajos niveles de **calidad burocrática**. La corrupción puede implicar que los empleados públicos sean nombrados en base al nepotismo o a sobornos, sin prestar atención a la eficiencia y a la capacidad. Además el nivel de esfuerzo de los empleados públicos puede quedar afectado por incentivos adversos dado que la creación de cuellos de botella artificiales puede aumentar la necesidad de pagar con “dinero rápido”. Los intentos por aumentar la productividad deben ocuparse de la corrupción mediante una reforma del sector público destinada a mejorar la integridad de la burocracia.

Figura 2: Corrupción y productividad



Las estrategias de reforma anticorrupción deben estar cuidadosamente preparadas, dependiendo de si los países están preocupados principalmente por incrementar la productividad o por atraer capitales extranjeros. ***La reforma del sector público con el objetivo de aumentar la calidad burocrática, la estabilidad gubernamental y expandir las libertades civiles debe tener prioridades si los países quieren incrementar su productividad. Si de lo que se trata es de atraer capitales extranjeros, la reforma legal debe ocuparse de mejorar la ley, el orden y la seguridad de los derechos de propiedad.***

APÉNDICE 6

CORRUPCIÓN E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

CORRUPCIÓN E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

*Mohsin Habib y Leon Zurawicki*¹³

La corrupción es ampliamente reconocida como un factor en las decisiones de inversión pese a que, a primera vista, no parece ser un obstáculo absoluto para las inversiones extranjeras directas –FDI– por sus siglas en inglés. China, Brasil, Tailandia, México y la Argentina han recibido importantes flujos de FDI, sin que se prestara atención a sus altos niveles de corrupción percibidos, tales como son medidos por el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC). Nuestra investigación llevada a cabo a lo largo de los últimos años ayuda a revelar una relación más compleja entre corrupción y FDI¹⁴.

¹³ **Mohsin Habib** es profesor asistente en el departamento de management de la Universidad de Massachussets, Estados Unidos. Contacto: mohsin.habib@umb.edu. **Leon Zurawicki** es profesor del departamento de marketing de la Universidad de Massachussets, Estados Unidos. Contacto: leon.zurawicki@umb.edu.

¹⁴ Véase Mohsin Habib y Leon Zurawicki, *"Corruption and Foreign Direct Investment"* (Corrupción e inversión extranjera directa), *Journal of International Business Studies*, 2002, vol. 33, N° 2; *"Country-Level Investments and the Effect of Corruption: Some Empirical Evidence"* (Nivel de inversiones de un país y el efecto de la corrupción: algunas evidencias empíricas), *International Business Review*, 2001, vol. 10, N° 6; *"Foreign Direct Investment and Corruption: Conceptual and Methodological Issues"* (Inversión extranjera directa y corrupción: cuestiones conceptuales y metodológicas), *Journal of Transnational Management Development*, 2001, vol. 6 N° 4; y *"National Differences in Investors' Responses to Corruption: An International Comparison"* (Diferencias nacionales en la respuesta de los inversores a la corrupción: una comparación internacional), *International Business and Economics Research Journal*, 2002, vol. 2, N° 1.

Los descubrimientos de nuestra investigación confirman las siguientes generalizaciones:

1. Los inversores extranjeros son más sensibles a la corrupción que sus colegas locales.

2. Los países locales interesados en FDI responden diferentemente a la corrupción del país anfitrión.

3. La corrupción es una de las dimensiones de la distancia psicológica que separa al país de origen del anfitrión. Por ese motivo, las FDI resultan afectadas por las diferencias de corrupción entre el país de origen y el anfitrión.

Se suele esperar que la corrupción ejerza influencias negativas tanto en las FDI locales como en las extranjeras. En realidad, dada su mayor experiencia en el mercado doméstico, los inversores locales están en mejor posición para manejar los costos de transacción locales que sus colegas extranjeros. Más aún, a diferencia de los inversores extranjeros, la mayoría de los locales no tienen la opción de invertir fuera del país y deben resultar más creativos para tratar de sacar el mejor rédito en circunstancias difíciles. Por lo tanto, esta investigación verifica estadísticamente que la corrupción afecta más al porcentaje de FDI que a la inversión local.

El cuadro 1 muestra que la corrupción, tal como la mide el IPC, afecta negativamente a las FDI. Manteniendo constantes todas las demás variables, los países con mayor nivel de corrupción reciben relativamente menos FDI. El cuadro también indica que la corrupción tiene un importante efecto negativo en la inversión local. En la comparación, la magnitud del coeficiente IPC para FDI es el doble que para la inversión local. La corrupción parece el doble de importante para los inversores extranjeros que para los locales.

Se analizó luego el efecto de la corrupción del país anfitrión sobre la entrada de FDI controlando variables como las similitudes culturales, la apertura de la economía (comercio/PBI) y los lazos económicos. Se supone que esas variables promoverán FDI y debilitarán los efectos de la corrupción. Los resultados muestran que la corrupción sigue siendo un importante factor negativo pero que la magnitud de su impacto es menor. Los hallazgos sugieren que, por ejemplo, la caída de la corrupción del nivel de Pakistán al de Marruecos o Jamaica (aproximadamente un punto del IPC) resultará en un aumento estimado del 19 por ciento en FDI para Pakistán. Ese cambio implica alrededor de U\$S 130 millones en inversiones extranjeras.

Cuadro 1: La corrupción reduce el atractivo para FDI^a

		Log FDI	Log inversión local
IPC	Correlación de los	0,40	0,30
	coeficientes de regresión	0,51	0,24
Diferencia absoluta en IPC	Coeficiente de regresión	-10	

^{a.} Los coeficientes IPC se basan en inversiones de logaritmo FDI (o logaritmo inversión local) sobre corrupción (IPC), logaritmo población, crecimiento del PBI, logaritmo PBI/capita, desempleo, comercio/PBI, distancia cultural, logaritmo distancia, lazos económicos, riesgos políticos e índice de precios. La “diferencia absoluta en el coeficiente del IPC” se basa en un análisis de PROBIT de logaritmo FDI sobre variables similares. Todos los resultados informados son estadísticamente significantes. Los datos para FDI son para 89 países durante el período 1996-98.

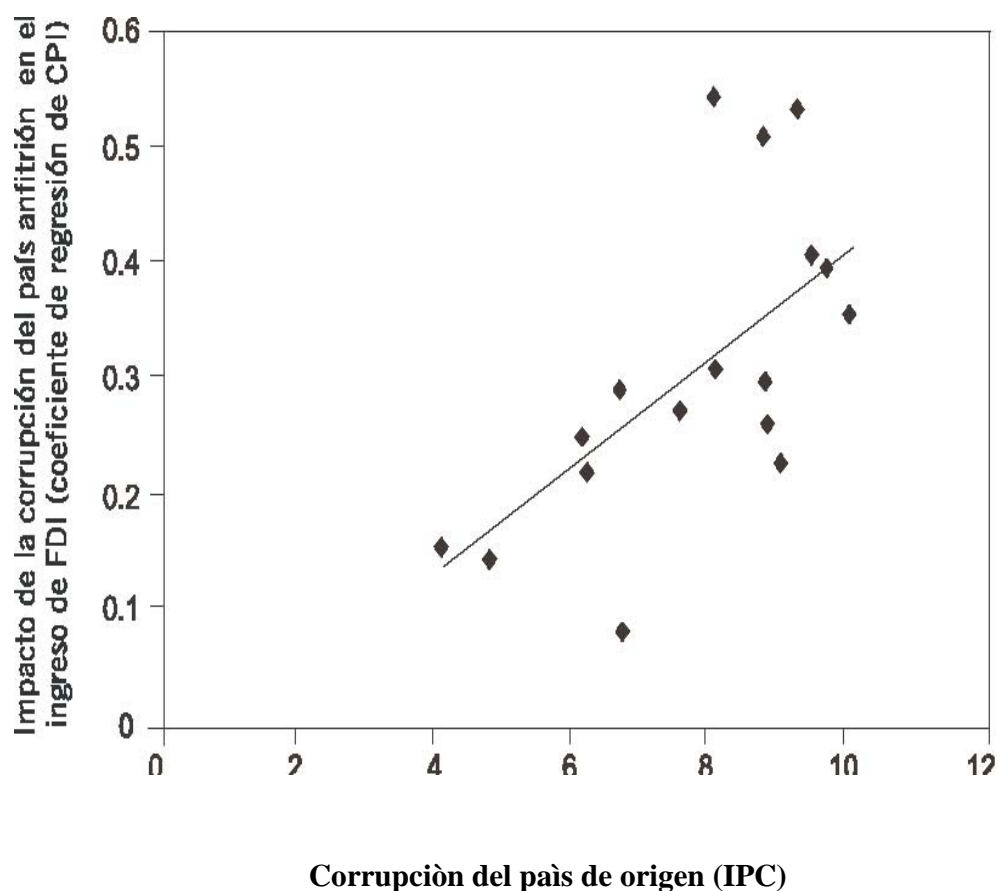
Un estudio aparte se centró en la similitud de los niveles de corrupción entre el país de origen y el anfitrión. La FDI se convierte en un desafío para las empresas que no desean o no están en condiciones de trabajar en un país que es más corrupto que el propio. En tales casos, la corrupción puede resultar en una decisión de no concretar la FDI. Por el contrario, la exposición a la corrupción en el país de origen puede preparar a las empresas individuales a trabajar en contextos corruptos en el exterior. Esta ventaja se pierde, o se vuelve una dificultad, cuando la experiencia en corrupción resulta innecesaria en mercados “honestos”. Por lo tanto, se espera que la diferencia en la exposición a la corrupción entre el país de origen y el anfitrión afecte a los inversores extranjeros.

Este análisis usa datos agregados sobre flujos de FDI bilaterales. La diferencia absoluta en los niveles de corrupción entre el país de origen y el anfitrión fue calculado con datos del IPC. Los resultados de este análisis, reflejados en la parte inferior del cuadro, indican que la diferencia absoluta en las variables en el IPC tiene un importante efecto negativo en el porcentaje de flujos de FDI.

Finalmente, se realizaron análisis separados de cada uno de los países inversores y sus flujos bilaterales de FDI. En la figura 1, el eje vertical refleja la diferencia de respuestas a la corrupción del país anfitrión en 17 países inversores de la OCDE. Como lo muestran los resultados del eje vertical, la magnitud de los coeficientes de regresión del IPC, que reflejan el impacto de los niveles de corrupción en los flujos de FDI, varía considerablemente. El eje horizontal muestra los niveles de corrupción de los países inversores. Como era de esperar, la figura muestra que los dos factores están relacionados: los países inversores que están más expuestos a la corrupción en sus mercados locales son menos sensibles a la corrupción en los extranjeros.

En conclusión, el efecto negativo de la corrupción en la FDI sugiere que las empresas no apoyan la corrupción. Las diferencias en los niveles de corrupción entre el país de origen y el anfitrión tienen también un impacto negativo en la FDI. ***Los inversores extranjeros pueden rechazar la corrupción porque creen que es mala moralmente o porque es costosa y difícil de controlar.*** Los funcionarios públicos deben darse cuenta de que el contexto macro y el marco institucional juegan un rol crucial en las decisiones de FDI y que la corrupción es un factor importante a este respecto.

Figura 1: Corrupción en el país de origen y respuestas a la corrupción en el país anfitrión^a



a. Los coeficientes del IPC se basan en retrocesos de logaritmo FDI sobre corrupción del país anfitrión (IPC), comercio/PBI, logaritmo distancia, lazos económicos, riesgos políticos para 17 países de origen. Los IPC de los países de origen se refieren a Alemania, Australia, Austria, Corea, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Países Bajos, Italia, Japón, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza. La correlación entre las dos variables es 0,62.

APÉNDICE 7

ACTITUDES DE LOS NEGOCIOS INTERNACIONALES HACIA LA CORRUPCIÓN

ACTITUDES DE LOS NEGOCIOS INTERNACIONALES HACIA LA CORRUPCIÓN

*John Bray*¹⁵

Las empresas internacionales tienen un papel importante que jugar en la lucha contra la corrupción. En el peor de los casos, al pagar sobornos con demasiada facilidad ayudan a perpetuar el problema. En el mejor de los casos, pueden servir de agentes positivos para el cambio implementando altas exigencias para sus propias operaciones, y usando su influencia para promover reformas. Pero, actuales opiniones de los empresarios¹⁶. ¿qué piensan realmente los empresarios respecto de la corrupción? En agosto y septiembre de 2002, el Control Risks Group encargó una encuesta sobre las actitudes empresarias en seis jurisdicciones.

En conjunto con Control Risks, IRB Ltd realizó un total de 250 entrevistas telefónicas con 50 empresas de Gran Bretaña, Alemania, Países Bajos y los Estados Unidos, y 25 de Hong Kong y de Singapur. Todos los consultados tenían alto poder de decisión y participaban de o estaban próximos al directorio, y todas las empresas operaban internacionalmente.

¹⁵ **Bray**, J. es director de análisis en la oficina de Tokio del Control Risks Group, Japón. Contacto: John.Bray@control-risks.com.

¹⁶ Un resumen de los datos puede hallarse en www.crg.com. Estos resultados son analizados con mayor detalles, junto a una presentación de las estrategias empresarias para combatir la corrupción, en Control Risk' report, Facing Up to Corruption, Londres (Informe de Control Risk, Enfrentar a la corrupción), Control Risks, 2002.

Los consultados representaban ocho diferentes sectores comerciales: bancos y finanzas; obras públicas/ construcción; armas y defensa; petróleo, gas y minería; telefonía; generación de energía; comercio y medicamentos. Control Risks había encargado una encuesta similar en 1999 con una muestra más pequeña¹⁷.

Los consultados dejaron en claro que el delito puede tener un impacto muy importante en el éxito comercial (véase cuadro.1). Más de la mitad de las compañías de Hong Kong y Singapur habían perdido negocios en el año anterior porque un competidor había pagado sobornos. La cifra resultó menor para las empresas de Estados Unidos y Europa, pero, aún así, una cuarta parte de las empresas británicas pensaba que había perdido negocios a manos de competidores corruptos en los últimos cinco años.

El sector más afectado fue obras públicas/ construcción: alrededor del 40 por ciento de las empresas creía que habían perdido negocios a manos de competidores pagadores de sobornos en el último año, y alrededor del 55 por ciento en los últimos cinco años.

El conocimiento general de la Convención Anti Sobornos de la OCDE es escaso¹⁸, a pesar de que la nueva legislación incorporada como resultado de la convención está comenzando a tener efectos sobre el pensamiento empresarial. La encuesta sugirió que el 68 por ciento de las compañías británicas estaban familiarizadas con las nuevas leyes anticorrupción de su país, y como resultado más de la mitad había revisado sus prácticas empresariales.

¹⁷ Véase Transparency Internacional, Global Corruption Report 2001 (Informe Global de la Corrupción 2001)

¹⁸ Estas constataciones fueron similares a las del Índice de Fuentes de Sobornos 2002 de Transparency International. Véase Transparency International, Informe global de la corrupción 2003.

En respuesta a una pregunta aparte, el 84 por ciento de las empresas británicas afirmó haber prohibido los pagos para abrir puertas (“dinero rápido”), comparado con sólo el 60 por ciento en la encuesta de 1999: las nuevas leyes británicas no hacen distinción entre esos pagos y otras formas de sobornos. Por el contrario, las compañías alemanas parecen más cínicas: el 52 por ciento de los consultados estaban al tanto de la nueva legislación nacional, pero sólo el 24 por ciento había revisado sus prácticas empresariales.

Cuadro 1: Porcentaje de empresas por países que perdieron negocios porque un competidor pagó sobornos...

	...en los últimos 12 mesesen los últimos 5 años
Hong Kong	56%	60%
Singapur	52%	64%
Países Bajos	24%	40%
Alemania	24%	36%
Estados Unidos	18%	32%
Gran Bretaña	16%	26%

Cuadro 2: ¿Con qué frecuencia se benefician las empresas internacionales de las presiones políticas de sus gobiernos para obtener ventajas?

		Nunca (%)	Ocasional - mente (%)	Regular- mente (%)	Casi siempre (%)	No sabe (%)
Empresas unidenses	Estado-	7,6	48,4	25,2	6,0	12,4
Empresas de otros países de La OCDE		9,2	54,8	25,6	2,0	8,4

Si se prohíben los sobornos directos, las compañías buscarán otro modo de ejercer su influencia. Algunas de estas operaciones son legítimas, otras más discutibles. Uno de los temas más sensibles es el uso de intermediarios, así como de agentes, consultores y socios accionistas. ***La encuesta apunta a una difundida creencia de que las compañías estadounidenses y sus colegas de otros países de la OCDE usan “ocasionalmente” o “regularmente” a esos intermediarios como un medio de eludir las leyes anticorrupción.***

Del mismo modo, hubo una percepción general de que tanto las empresas estadounidenses como las de los países de la OCDE obtienen ventajas como resultado de las presiones políticas de sus gobiernos, ya sea “regularmente” u “ocasionalmente” (véase cuadro 2). Este tema será más controversial en el futuro. Las embajadas juegan un valioso rol en ayudar a las compañías a identificar aperturas de nuevos mercados, y las presiones políticas del gobierno de origen pueden ayudar a las empresas a resistir las demandas de soborno. Sin embargo, las presiones que son vistas como inapropiadas pueden crear problemas. Si se piensa que una empresa o proyecto debe ser “impuesto” al país anfitrión, se puede llegar a un retroceso.

Las opiniones de los encuestados respecto del futuro fueron variadas. En general, casi la mitad creía que los niveles actuales de corrupción se mantendrían iguales. Los holandeses fueron más optimistas, con un 42 por ciento de consultados que creía que esos niveles descenderían. Los más pesimistas estaban en Hong Kong, con un 48 por ciento de consultados que creía que los niveles actuales seguirían iguales y un 42 por ciento esperando un incremento.

La magnitud del desafío de vencer a la corrupción fue adecuadamente resumido por un encuestado estadounidense: “En la superficie pareciera que estamos ganando, pero en lo profundo es como la seguridad de Internet. La gente la mejora, pero luego otra gente se las arregla para estropearlo todo”.

APÉNDICE 8

TRANSPARENCIA, SALARIOS Y LA SEPARACIÓN DE PODERES: UN ANÁLISIS EXPERIMENTAL DE LAS CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

TRANSPARENCIA, SALARIOS Y LA SEPARACIÓN DE PODERES: UN ANÁLISIS EXPERIMENTAL DE LAS CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

Omar Azfar y William Robert Nelson Jr¹⁹

Es difícil establecer las causas de la corrupción con los datos del mundo real, dados los problemas de inferencia²⁰. En el marco de un experimento, esos problemas pueden superarse controlando el contexto en el que la gente actúa. El uso de experimentos en el campo de la economía es un terreno en crecimiento. En el pasado, los economistas eran muy escépticos respecto de este enfoque, pero los economistas experimentales han mostrado que sus resultados funcionan en diferentes sociedades y cuando se eliminan los factores aleatorios. De hecho, se otorgó el Premio Nobel de Economía de 2002 a Daniel Kahneman y Vernon Smith por sus pioneras investigaciones experimentales.

¹⁹ **Azfar**, Omar. es investigador asociado en el Center for Institutional Reform and the Informal Sector de la Universidad de Maryland, Estados Unidos. Contacto: omar@iris.econ.umd.edu.

William Robert Nelson es profesor asistente en la Universidad de la Buffalo School of Management, Estados Unidos. Contacto: wrnelson@buffalo.edu.

²⁰ Los problemas de inferencia incluyen definiciones superpuestas, causalidad revertida, colinealidad y omisión de desvío de variables.

El juego

El experimento incluye un juego con ocho participantes quienes, en diferentes momentos, ocupan el papel de votantes, del ejecutivo y del fiscal general. Los jugadores deben imitar a aquéllos en la vida real.

Los participantes juegan por puntos: al final de cada sesión cada uno puede llevarse lo ganado en cada una de las doce rondas jugadas al azar. Las ganancias promedio por jugador fueron de U\$S 25 por dos horas de sesión. Se jugó en total 24 veces en seis rondas cada vez, generando 144 observaciones, con el diseño experimental cambiando entre los juegos. El grupo de jugadores fue cambiado 12 veces.

La idea básica del juego es la siguiente:

- Se elige un ejecutivo por voto popular de los jugadores.
- El fiscal general es nombrado por el ejecutivo o, si no, por medio de una elección separada y simultánea.
- El ejecutivo y el fiscal general reciben un salario en cada ronda del juego (el ejecutivo recibió U\$S 30 en las rondas de bajo salario y U\$S 60 en las de alto salario).
- El ejecutivo tira un dado de seis caras para ver cuántos naipes valubles recibe. Los naipes valubles representan fondos públicos y cada uno se cotiza en U\$S 30 si se distribuyen entre los votantes y U\$S 15 si permanecen corruptamente con el ejecutivo.
- Los naipes valubles se mezclan con el número apropiado de naipes en blanco hasta llegar a un total de 10, 14 o 22 naipes. Sólo el ejecutivo sabe

cuántos de esos naipes son valubles.

- El ejecutivo distribuye seis naipes entre los votantes. Es él quien decide cuántos de los naipes valubles retiene corruptamente para él.
- Entonces el fiscal general puede intentar revelar la corrupción dando vuelta cuatro de los naipes retenidos por el ejecutivo. El ejecutivo se queda con todos los naipes que pueda esconder con éxito, mientras que nadie gana con los que quedaron expuestos. Para imitar el esfuerzo que implica ejercer la vigilancia, a mayor cantidad de naipes expuestos por el fiscal general, más debe pagar de su propio salario. Los esfuerzos del fiscal pueden ser recompensados por la reelección o por la elección para el ejecutivo.
- El ejecutivo (y en algunos juegos también el fiscal general) se presenta a la reelección y se juega una nueva ronda. El juego implica seis rondas sucesivas.

Hemos descompuesto la rendición de cuentas en un factor que influye el costo de ser atrapado, los salarios mientras se está en el cargo, y dos factores que determinan la probabilidad de ser atrapado, la transparencia y la separación de los poderes. Por lo tanto, se usaron tres variables para analizar los efectos de esos componentes de la rendición de cuentas sobre la corrupción:

- La mitad de los juegos fueron jugados con salarios bajos y la otra mitad con altos.
- Se varió el número total de naipes entregados al ejecutivo: cuanto mayor era ese número más difícil le resultó al fiscal general exponer la corrupción. Un tercio de los juegos se realizó con 10 naipes (alta transparencia), otro con 14 (transparencia media) y el último tercio con 22 (baja transparencia).

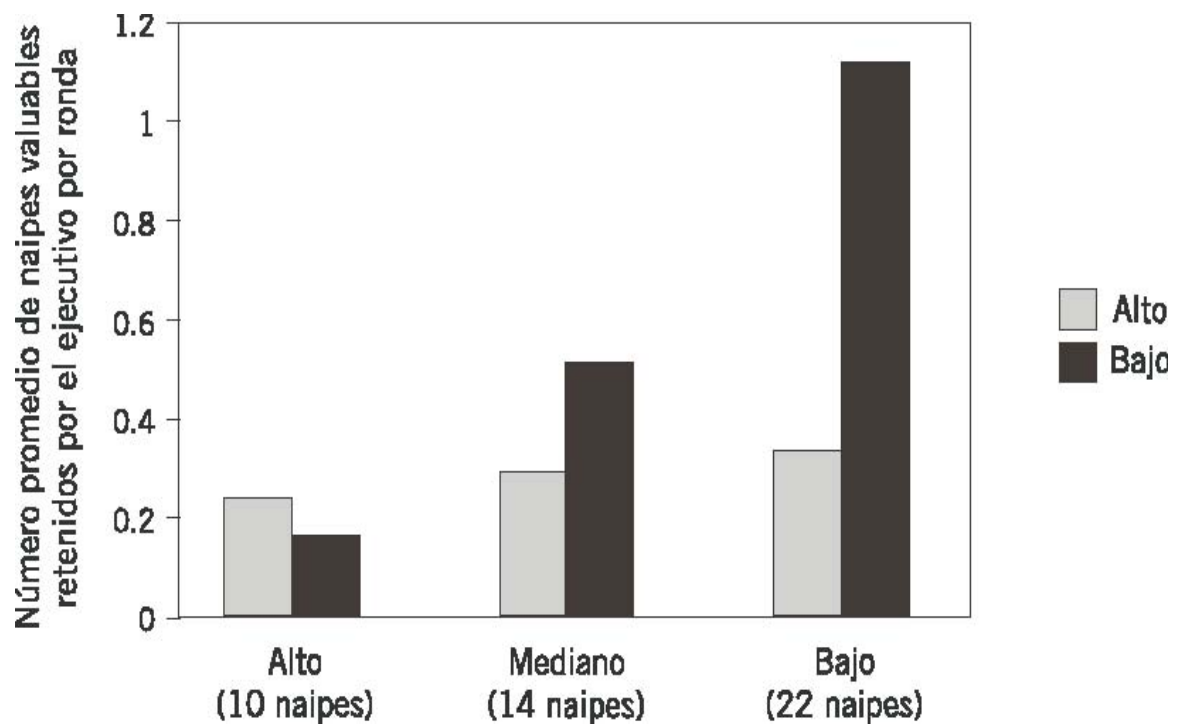
- En la mitad de los juegos el fiscal general fue electo (separación de poderes), en la otra fue nombrado por el ejecutivo (sin separación de poderes).

Resultado y análisis

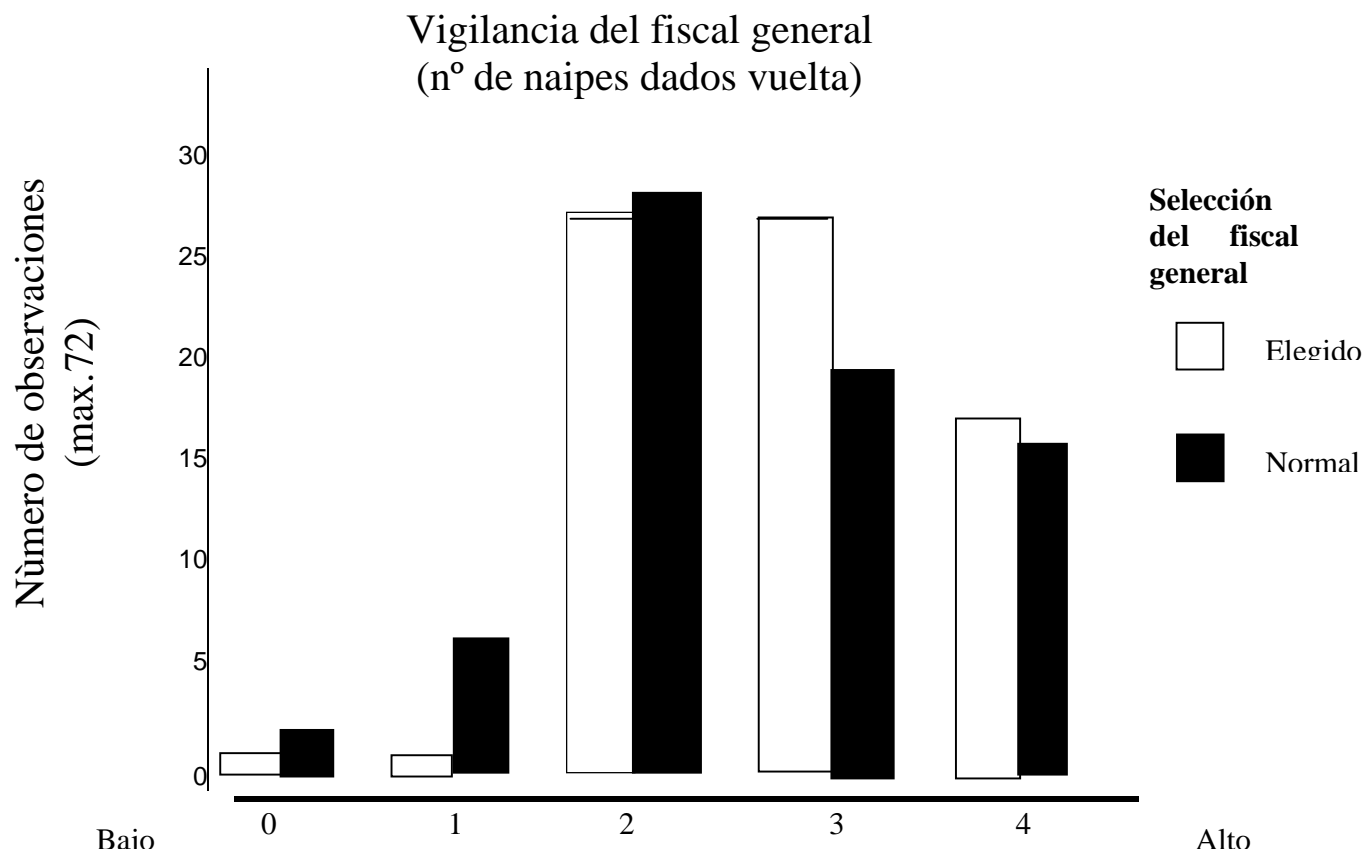
Nuestros descubrimientos salientes, todos estadísticamente significativos, son:

1. Es improbable que los votantes reelijan a un ejecutivo que se ha mostrado corrupto.
2. Aumentar los salarios del ejecutivo reduce la corrupción (véase figura 1 ejecutivos con altos salarios tienden a retener menos naipes valuales).
3. Aumentar la transparencia reduce la corrupción (véase figura 1, cuanto menor el número de naipes, menos naipes valuales tiende a retener el ejecutivo).
4. Los fiscales generales elegidos directamente tienden a ser más vigilantes para exponer la corrupción que los nombrados (véase figura 2, los fiscales generales electos son más proclives a descubrir un mayor número de naipes).

Figura 1: Corrupción del ejecutivo^a



- a) El número promedio de naipes valubles por ronda fue de 3, 6, de los cuales el ejecutivo eligió retener un promedio de 0,46.

Figura 2: Vigilancia del fiscal general^a

a. El número promedio de naipes que descubrió el fiscal general por ronda fue de 2,6

Cada uno de estos resultados tiene importantes paralelos e implicancias en el mundo real. Hay un persistente debate acerca de la importancia de los salarios altos en la reducción de la corrupción. Ciertas anécdotas pueden sugerir un efecto. Por ejemplo, una devaluación en Camerún que bajó dramáticamente los salarios de los funcionarios gubernamentales fue seguida de un fuerte aumento en la corrupción.

Nuestros descubrimientos (resultado 2) confirman esta evidencia anecdótica en un contexto experimental: ***salarios altos reducen la corrupción.***

Muchos creen que incrementar la transparencia es el medio más efectivo para reducir la corrupción. Muchas de las exitosas políticas anticorrupción adoptadas en Hong Kong, Singapur, Filipinas y La Paz (Bolivia) pueden pensarse como un aumento de la probabilidad de exposición. Nuestros descubrimientos (resultado 3) ***brindan evidencia adicional de que la transparencia reduce la corrupción.***

En la mayoría de los países, el fiscal general es designado por el ejecutivo y tiene escasos incentivos para investigar a este poder del gobierno. Es muy difícil evaluar el impacto en la corrupción de las elecciones directas del fiscal general usando datos reales, dada la ausencia de ejemplos. En Estados Unidos, de los 50 fiscales generales a nivel federal, 44 son elegidos directamente y 6 nombrados. Pero el número pequeño de nombrados y la pobre calidad de los datos de corrupción para Estados Unidos hacen difíciles los análisis convencionales. Sin embargo, es posible tratar este tema con datos experimentales. Nuestros descubrimientos (resultado 4) ***indican que los fiscales electos son más vigilantes que los nombrados.***

Los datos experimentales adolecen de una falta de validez contextual. Las situaciones creadas en laboratorio imitan imperfectamente las situaciones del mundo real y los obstáculos suelen ser menores. Esperamos en el futuro desarrollar experimentos sobre corrupción en países en desarrollo donde la mayor presencia de este flagelo y nuestra capacidad de brindar remuneraciones semejantes a los salarios de varios días mejorarán la credibilidad de nuestros resultados. Invitamos a los potenciales colaboradores a contactarse con nosotros.

APÉNDICE 9

GÉNERO Y CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

GÉNERO Y CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Ranjana Mukherjee y Omer Gokcekus ²¹

Si, como se cree habitualmente, las mujeres son menos corruptas que los hombres, aumentar la representación de las mujeres en la administración pública reducirá la corrupción de ese sector. Sin embargo es poco lo que se sabe acerca de las posibles conexiones entre corrupción y participación de las mujeres en el gobierno. Se han hecho previamente dos estudios para determinar si la corrupción está vinculada con la proporción de mujeres en el mercado laboral o en la representación parlamentaria de un país²². Nuestro objetivo fueron las instituciones del sector público; este estudio analiza si la corrupción en esos organismos se vincula con el porcentaje de mujeres empleadas en ellos.

²¹ **Ranja Mukherjee** trabaja en la Red de Reducción de la Pobreza y Control Económico del Banco Mundial. Contacto: rmukherjee@worldbank.org. **Omer Gokcekus** se desempeña en la John C. Whitehead School of Diplomacy and International Relations, Seton Hall University, Estados Unidos. Contacto: gokcekom@shu.edu.

²² **D. Dollar, R. Fisman y R. Gatti** “Are Women Really the ‘Fairer’ Sex? Corruption and Women in Government” (¿Son realmente las mujeres el sexo “honesto”? Corrupción y Mujeres en el gobierno), *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 46, 2001; **A. Swamy, S. Knack, Y. Lee y O. Azfar**, “Gender and Corruption” (Género y corrupción), *Journal of Development Economics*, vol. 64, 2001.

La investigación se basa en respuestas a encuestas de casi 4.000 funcionarios públicos de 90 organismos estatales en seis países: Argentina, Bolivia, Bulgaria, Guyana, Indonesia y Moldavia. Se le preguntó a los empleados de organismos públicos sobre su contexto institucional, incluyendo la extensión de la corrupción y la posibilidad de ser denunciada ²³. Usamos las respuestas a las encuestas para calcular los indicadores de corrupción para cada organismo público. Luego comparamos el nivel de corrupción del organismo con la cantidad de mujeres empleadas en él.

Reconociendo que los funcionarios consultados estaban transmitiendo percepciones acerca de un tema sensible, chequeamos la confiabilidad de las informadas percepciones de los funcionarios con el Índice de Percepción de la Corrupción 2001 de TI (IPC), que no está basado en autodiagnósticos. Como lo muestra el cuadro 1, descubrimos que las percepciones de los funcionarios eran coherentes con el IPC. También buscamos otras desviaciones, como la sub o sobreestimada corrupción de las mujeres: como lo indica el cuadro 1, descubrimos que la percepción del personal público femenino era muy similar a la del masculino.

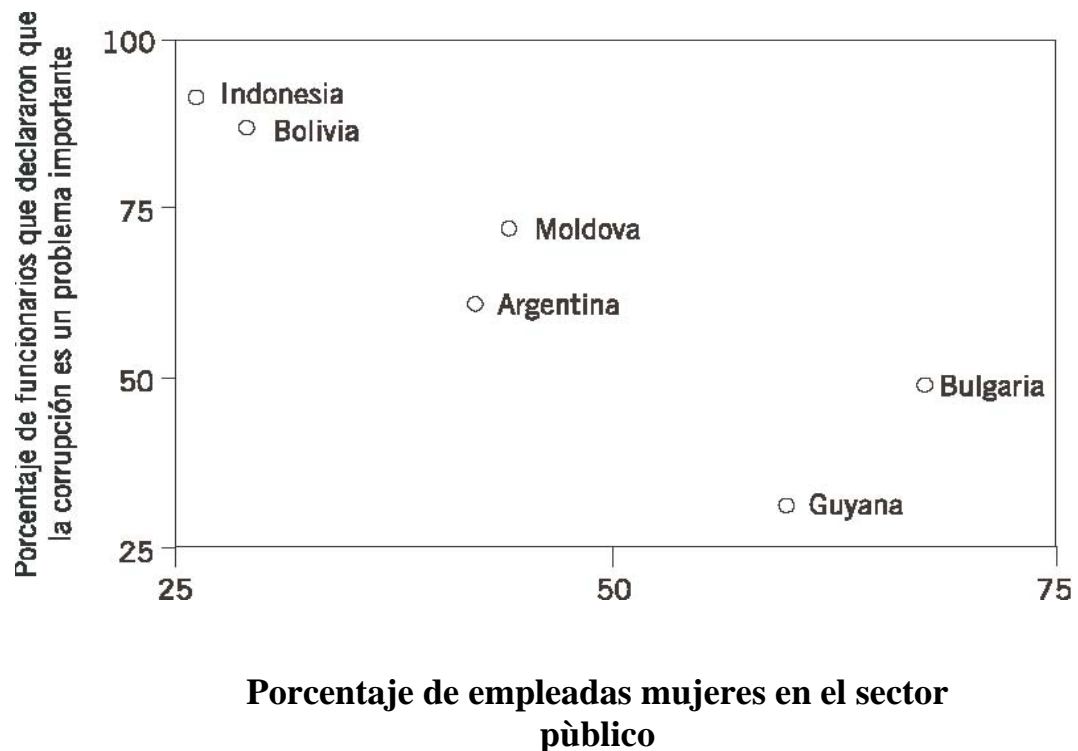
Constatamos la existencia de una relación estadísticamente significativa entre género y corrupción en los organismos del sector público. El nivel de corrupción desciende inicialmente a medida que aumenta el porcentaje de personal femenino, pero sólo si las mujeres siguen estando en minoría. Tras un cierto umbral, aumentar la proporción de mujeres revierte la tendencia a que se reduzca la corrupción: la corrupción aumenta cuando las mujeres se convierten en mayoría en un organismo, como lo muestra la figura 1. En otras palabras, tener demasiado pocas o demasiadas mujeres se asocia con un incremento en la extensión de la corrupción. Más aún, el equilibrio entre hombres y mujeres parece disminuir la corrupción de una organización.

²³ Véase www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/surveys.htm.

Cuadro 1: Percepciones de corrupción en organismos públicos

	Argentina	Bolivia	Bulgaria	Guyana	Indonesia	Moldavia	Promedio
Porcentaje de mujeres en las instituciones estudiadas	42	29	68	60	26	44	47
Percepción de corrupción TI IPC	3,5	2,0	3,9	-	1,9	3,1	-
Porcentaje de todos los funcionarios que declararon que la corrupción es un problema importante	62	88	50	32	93	73	67
Porcentaje de funcionarias mujeres que declararon que la corrupción es un problema importante	61	87	53	34	93	76	62

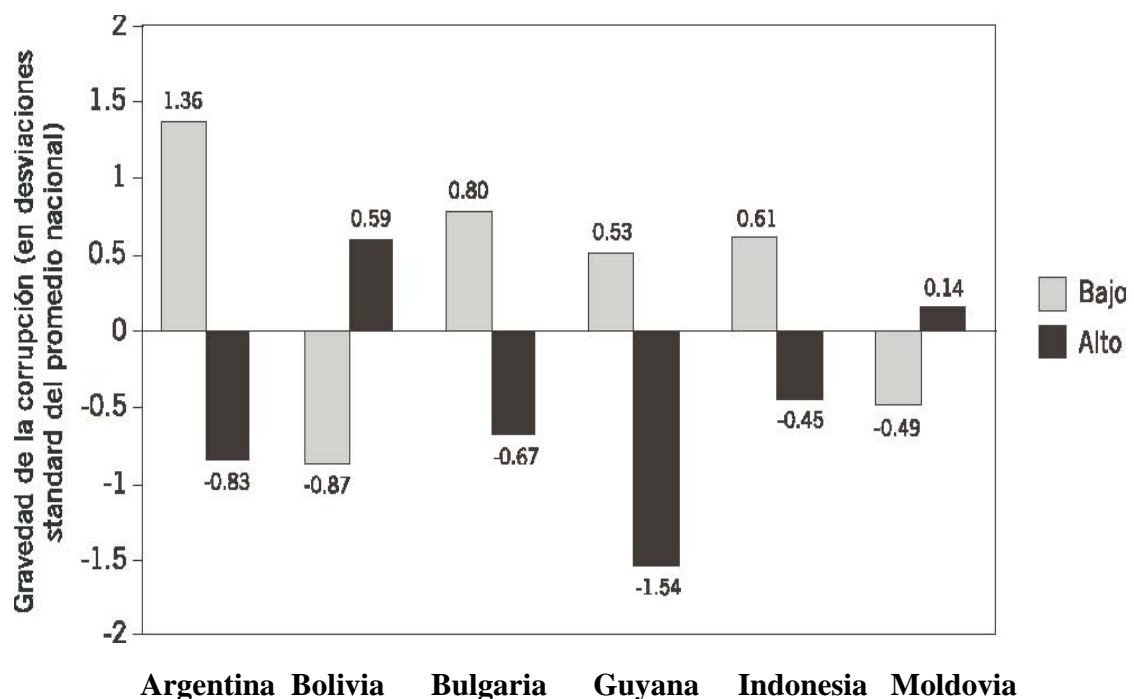
Figura 1: Asociación de la extensión de la corrupción con el porcentaje de mujeres empleadas en el sector público ($r = 0.9$)



La figura 2 muestra que, en cuatro de los seis sectores públicos estudiados (Argentina, Bulgaria, Guayana e Indonesia), los organismos con cantidad de mujeres menor al promedio tenían niveles más altos de corrupción que aquellos donde el personal femenino estaba por encima del promedio. Se demostró cierto lo contrario en Bolivia y Moldavia. Sin embargo, cuando fueron encuestados los 90 organismos del sector público –de los seis países–, descubrimos que aquellos con menor representación femenina tenían más corrupción que aquellos donde la representación era mayor.

Estas comprobaciones sugieren que los países con menor proporción de mujeres en la fuerza de trabajo (Argentina, Guyana, Bolivia e Indonesia entre los seis países que hemos estudiado) se beneficiarían con un aumento de la proporción femenina en los organismos públicos. Pero en aquellos donde existe un amplio porcentaje de mujeres en empleos públicos (Bulgaria y Moldavia en nuestro estudio), reclutar más mujeres resultaría en un aumento de la corrupción en esos organismos.

Figura 2: Extensión de la corrupción en organismos públicos con un número mayor o menor al promedio de personal femenino.



Una posible explicación a esta conclusión es que los niveles de corrupción tienen más que ver con la dinámica grupal que con el género. También reconocemos que la dirección de la causalidad puede en realidad ser la contraria de lo que suele suponerse: la corrupción puede ser efectivamente la causa de un desequilibrio de la representación de hombres y mujeres en el sector público.

APÉNDICE 10

EL PODER DE LA INFORMACIÓN: EVIDENCIAS DE ENCUESTAS DE SEGUIMIENTO DE GASTO PÚBLICO

EL PODER DE LA INFORMACIÓN: EVIDENCIAS DE ENCUESTAS DE SEGUIMIENTO DE GASTO PÚBLICO

Ritva Reinikka y Jacob Svensson ²⁴

Una bien conocida encuesta sobre escuelas primarias en Uganda reveló que entre 1991-1995 sólo el 13 por ciento de los subsidios educativos llegó a las escuelas. Estudios comparables en otros países hicieron recientemente hallazgos semejantes. Cuando el gobierno ugandés lanzó *una campaña de información* dirigida a las escuelas, el nivel de drenaje bajó significativamente. Las nuevas investigaciones midieron el poder de la información constatando cuánto habían caído los desvíos cuando se aumentó la transparencia.

Por cada dólar gastado en 1995 por el gobierno central en cuestiones educativas no salariales, sólo el 20 por ciento llegaba efectivamente a las escuelas y los gobiernos locales se quedaban con el resto²⁵. Los estudiantes pobres sufrían desproporcionadamente pues los alimentos que recibían en las escuelas eran incluso menores al que recibían los demás.

²⁴ **Ritva Reinikka** es gerente de investigación del grupo de desarrollo de investigaciones del Banco Mundial. Contacto: rreinikka@worldbank.org. **Jakob Svensson** es profesor asistente en Instituto de Estudios Económicos Internacionales de la Universidad de Estocolmo, Suecia, y economista senior del grupo de desarrollo de investigaciones del Banco Mundial. Contacto: jakob.svensson@iies.su.se

²⁵ El estudio de la evidencia y otros datos mostraron que los fondos tampoco iban a otros destinos. A. Jeppson, *"Financial Priorities Under Decentralisation in Uganda"* (Prioridades financieras bajo la descentralización en Uganda), en: *Health Policy and Planning*, vol. 16, N° 2, 2001.

Raramente se auditaban o monitoreaban los subsidios, y la mayoría de las escuelas y de los padres tenían escasa o ninguna información acerca de sus derechos a recibirlos. Para responder al problema, el gobierno central comenzó a publicar en los diarios y a anunciar por radio los datos sobre las transferencias mensuales de subsidios a los distritos.

Exigió que las escuelas primarias y las administraciones de los distritos dieran cuenta de todos los flujos de fondos. Esto promovió la rendición de cuentas brindando a las escuelas y los padres el acceso a la información necesaria para la comprensión y monitoreo del programa de subsidios.

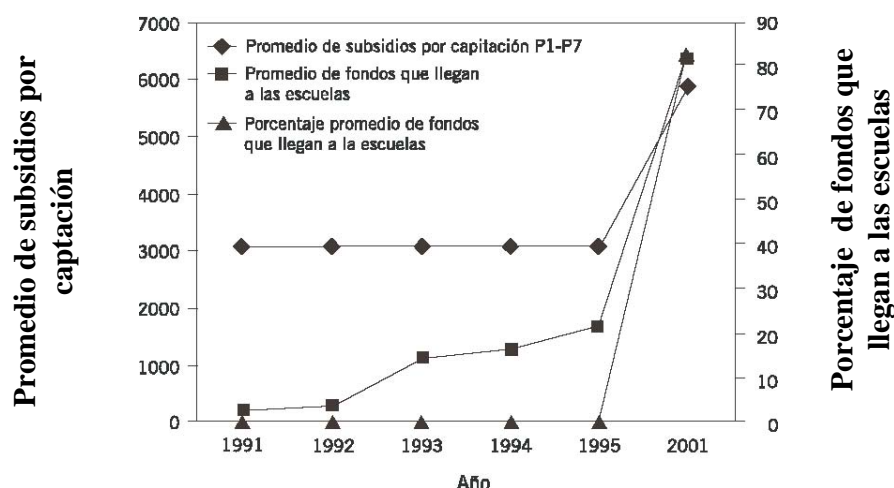
Una evaluación de la campaña de información revela una amplia mejoría. No todas las escuelas están recibiendo el subsidio completo y hay demoras pero la pérdida de fondos por el camino se redujo del 80 por ciento en 1995 al 20 por ciento en 2001 (figura 1).

Una comparación entre antes y después de los resultados de las mismas escuelas en 1995 y 2001 –y teniendo en cuenta factores específicos de la escuela, ingresos de la familia, la educación de los maestros, el tamaño de la escuela y la supervisión– sugiere que la campaña de información explica en gran parte la mejora masiva. Sin embargo, estos resultados deben ser interpretados con cuidado.

Para identificar un efecto causal debemos estar en condiciones de controlar los factores que varían todo el tiempo –incluyendo los cambios de política– que han ocurrido desde 1995 y que pueden haber influido en la relación entre las escuelas y los funcionarios de los distritos. Durante ese período, el sector educativo de Uganda vivió una cantidad de reformas en otros campos, como la mejora del monitoreo y supervisión del gobierno central, el aumento de subsidios y una reducción de las cuotas escolares. Es posible que estas medidas, o algún otro factor que varió a lo largo del tiempo, influyeran sobre la recuperación de los fondos.

Figura 1: Las escuelas reciben lo que les corresponde tras una campaña de información^a

- a. Monto del subsidio (en chelines ugandeses) que se suponía debían recibir las escuelas, y porcentaje promedio (menor y medio) recibido efectivamente por las escuelas, 1991-2001.



Fuentes: R. Reinikka y J. Svensson, *“Explaining Leakage of Public Funds”* (Explicando el drenaje de fondos públicos), Centre for Economic Policy Research (CEPR), Discussion Paper 3227, Londres, 2002; R. Reinikka y J. Svensson, *“The Power of Information: Evidence from a Campaign to Reduce Capture”* (El poder de la información: evidencias de una campaña para reducir la apropiación ilegal), Washington D.C., Banco Mundial, 2003.

Un camino paralelo al problema de identificar la causalidad es analizar las diferencias en el acceso a los diarios entre escuelas, como se señaló antes, un componente clave de la campaña de información fue publicar en los diarios las transferencias de fondos públicos. En 1995 las escuelas que recibían periódicos sufrían desvíos tanto como las escuelas que no los recibían. Y entre 1995 y 2001,

ambos grupos experimentaron un cambio importante en la situación. Pero el cambio fue mucho mayor en las escuelas con acceso a los diarios, que incrementaron su financiamiento 14 puntos más que las demás.

Sin embargo, para evaluar el impacto de la campaña de información no alcanza simplemente con comparar escuelas con o sin diarios, dado que puede haber un efecto de contagio desde las escuelas que están informadas de sus derechos hacia las que no lo están. Si el funcionario responsable de un distrito no puede distinguir entre una escuela que está informada y una que no, o si los profesores se enteran a través de sus colegas en otros establecimientos de los derechos de otra escuela, entonces una simple comparación entre escuelas informadas y no informadas hará que el impacto no sea tan importante. Tomando en cuenta estos efectos de contagio, encontramos que la campaña de información puede explicar casi el 75 por ciento de la reducción en la pérdida de fondos desde mediados de los 1990.

Los que toman las decisiones en los países en desarrollo rara vez tienen información sobre los gastos públicos reales en la primera línea de proveedores. Un estudio que siga los gastos públicos –como el realizado en Uganda y subsecuentemente en otros países (los descubrimientos de desvíos resumidos en el cuadro 1) – sigue el flujo de los recursos a través de varios espacios del gobierno, en una encuesta de muestra básica, para determinar cuánto de los recursos originalmente adjudicados llegan a cada nivel. El estudio recoge también otros datos para explicar la variación de las pérdidas a lo largo de los proveedores de servicios²⁶.

²⁶ Para los instrumentos del estudio y otros temas metodológicos, visitar www.publicspending.org

La pérdida de fondos no salariales es un tema importante en todos los casos. Según el estudio de seguimiento de los gastos en Zambia –a diferencia del de Uganda a mediados de los 1990–, los subsidios basados en reglas parecen llegar a sus destinatarios: más del 90 por ciento de las escuelas recibió sus subsidios legales no salariales. Pero los subsidios legales sólo alcanzaban al 30 por ciento del total de lo financiado. En los subsidios discrecionales (70 por ciento del total de gastos) los resultados no fueron los mismos: menos del 20 por ciento de las escuelas recibía *algún* dinero de fuentes discrecionales.

La extensión de la corrupción y el desvío de fondos parecen tener menos que ver con la auditoría convencional y los mecanismos de control, y más con la posibilidad de que las escuelas –o las clínicas en el sector de la salud– puedan elevar sus reclamos de mayores fondos.

Tradicionalmente es tarea de las instituciones legales de un país el crear y llevar a la práctica la rendición de cuentas por parte del Estado. La experiencia de Uganda cuestiona este enfoque unilateral. Con una acción política sin costos económicos –la provisión de información masiva– Uganda redujo dramáticamente la apropiación indebida de fondos públicos. Dado que los pobres estaban en peores condiciones –antes de la campaña– para reclamar sus derechos a los funcionarios, fueron los que más se beneficiaron de ella.

La conspiración, la ineficiencia, el abuso y la falta de respuestas a las necesidades de los ciudadanos no pueden ser fácilmente detectadas y rectificadas aun con el mejor de los controles. Cuando las instituciones son débiles, el rol potencial del gobierno como auditor y supervisor está aún más restringido. Las medidas para dar poder a los beneficiarios aumentando la información son un importante complemento.

Cuadro 1: Pérdida de fondos no salariales para la educación primaria: evidencia del estudio de seguimiento de gastos (%)

País	Promedio
Ghana 2000	50
Perú 2002 ^a	30
Tanzania 1999	57
Zambia 2002	60

a. Sólo servicios públicos.

Fuentes

Ghana: X. Y y S. Canagarajah, (2002). “*Efficiency of Public Expenditure Distribution and Beyond: A Report on Ghana’s 2000 Public Expenditure Tracking Survey in the Sectors of Primary Health and Education*” (Eficiencia en la distribución del gasto público y más allá: Un informe sobre el estudio de seguimiento de gastos en los sectores de sanidad y educación primaria en Ghana), Banco Mundial África, Region Working Paper Series N° 31, Washington D.C..

Perú: Instituto Apoyo y Banco Mundial. (2002). “*PETS: The Education Sector in Peru*” (PETS: El sector educativo en Perú), monografía de trabajo para el Public Expenditure Review; Peru, Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction (Perú, restaurar la disciplina fiscal para reducir la pobreza), Informe del Banco Mundial N° 24286-PE, Washington D.C.

Tanzania: PricewaterhouseCoopers. (1999). “*Tanzania Expenditure Review: Health and Education Financial Tracking Study. Final Report, Vol. I-II*” (Análisis de los gastos en Tanzania: Seguimiento financiero de la salud y la educación. Informe final), Dar es Salaam.

Zambia: Das, S. Dercon, J. Habyarimana y P. Krishnana. (2002). “*Rules vs. Discretion: Public and Private Funding in Zambian Basic Education. Part I: Funding Equity*” (Reglas vs. discreción: Financiamiento público y privado de la educación básica en Zambia. Parte I: Equidad en el financiamiento), Washington D.C., World Bank Development Research Group.

APÉNDICE 11

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN (IPC)

ÍNDICE NACIONAL DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO (INCBG).OAXACA

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN FISCAL POR ENTIDAD FEDERATIVA. (ITIF). OAXACA

¿Que es el IPC?

El IPC de TI clasifica los países respecto al grado en que se percibe la corrupción que existe entre los funcionarios públicos y los políticos. Es un índice compuesto, basado en datos relativos a la corrupción provenientes de encuestas a expertos llevadas a cabo en varias instituciones de gran reputación. Refleja la opinión de empresarios y analistas de todo el mundo, incluyendo a expertos locales en los países evaluados.

Para efectos del IPC ¿Cómo se define la corrupción?

El IPC considera la corrupción en el sector público, y define la corrupción como el abuso de cargos públicos para beneficio privado. Las encuestas utilizadas para calcular el IPC contienen preguntas relacionadas con el mal uso del poder público para beneficio propio, por ejemplo, sobornos aceptados por funcionarios públicos en contrataciones públicas. Las fuentes no distinguen entre corrupción política y administrativa, o entre actos de corrupción menores y significativos.

¿Por qué el IPC se basa sólo en percepciones?

Resulta difícil analizar datos empíricos como base de argumentos comparativos de los niveles de corrupción en los distintos países, por ejemplo, al comparar el número de acusaciones o casos llevados a un tribunal. Estos datos de distintos países no

reflejan los niveles actuales de corrupción, por el contrario, resaltan la calidad de los fiscales, tribunales y/o los medios de comunicación para destapar la corrupción. Por lo tanto, el único método de compilar datos comparativos es mejorar la experiencia y percepciones de aquellos que están más directamente expuestos a las realidades de la corrupción en un país.

¿Es el IPC una medida confiable de los niveles de corrupción percibidos en un país?

Para los efectos de las percepciones de corrupción, el IPC resulta una sólida herramienta de medición. Sin embargo, su confiabilidad difiere entre países. Los países con un número bajo de fuentes y muchas diferencias en las evaluaciones proporcionadas por las fuentes (indicados por un amplio rango de confiabilidad) presentan menos confiabilidad respecto de su puntuación y ranking.

¿Es el IPC una medida confiable para decidir dónde distribuir la ayuda?

Algunos gobiernos han comenzado a preguntarse si resulta útil proporcionar ayuda a los países que se perciben como corruptos y han buscado utilizar las puntuaciones de corrupción para determinar los países que reciben ayuda y, los que no.

¿Qué importa más, el rango del país o su puntuación?

Mientras que el rango de países permite a TI construir un índice, **la puntuación de un país es un indicador mucho más importante** del nivel de corrupción percibido en ese país.

¿Cuál es la diferencia entre el IPC y el Barómetro Global de la Corrupción (BGC) de TI?

El IPC evalúa los niveles de corrupción de los distintos países, mientras que el Barómetro Global de la Corrupción (BGC) considera las actitudes hacia la corrupción y la experiencia del público en general. Con el tiempo, el BGC, que fue publicado por primera vez en 2003, proporcionará un indicador del impacto de la lucha contra la corrupción dentro de los países.

¿Cuál es la diferencia entre el IPC y el índice de fuentes de soborno (IFS)?

Mientras que el IPC indica los niveles generales de corrupción en los países, el IFS se centra en la probabilidad de empresas, en países exportadores líderes, de pagar sobornos en el extranjero, proporcionando el “lado de la oferta” de la corrupción. El IFS puntualiza el tema de la corrupción en las transacciones económicas internacionales que involucran a los que pagan y cobran y por lo tanto, el IFS es un complemento del IPC.

Más de dos tercios de las 159 naciones sondeadas a través del IPC de Transparencia Internacional 2005, obtuvieron una puntuación de menos de 5 sobre una puntuación ideal de 10, lo que indica niveles altos de corrupción en la mayoría de los países encuestados.

¿ Por qué medir la corrupción ?

El interés por abordar el estudio de los factores que propician la corrupción y las formas de combatirla es en parte consecuencia de un cambio en la percepción sobre el fenómeno. La corrupción ha dejado de ser vista sólo como un asunto de ***moral y ética, estático e inmutable*** para cierto tipo de individuos o sociedades. Cada vez más, ***la corrupción se percibe como una conducta humana que obstaculiza el desarrollo humano y por lo tanto requiere ser medida.***

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2003

*Johann Graf Lambsdorff*²⁷

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparency International se ha publicado anualmente desde 1995 y sigue siendo ampliamente utilizado por los científicos sociales como un instrumento indispensable para investigar las causas y consecuencias de la corrupción. Incorpora las percepciones de personas bien informadas con respecto a la extensión de la corrupción, ***definida como el mal uso del poder público para beneficio privado***. La extensión de la corrupción refleja la frecuencia de pagos corruptos y los consecuentes obstáculos que imponen a los negocios.

A medida que cada año se van incorporando innovaciones metodológicas, los resultados van mostrando cada vez más consistencia. La mejora más importante de este año es la ampliación de la aplicación del índice de 102 a 133 países.

El IPC de este año usa datos recogidos entre 2001 y 2003. El IPC es un índice compuesto.

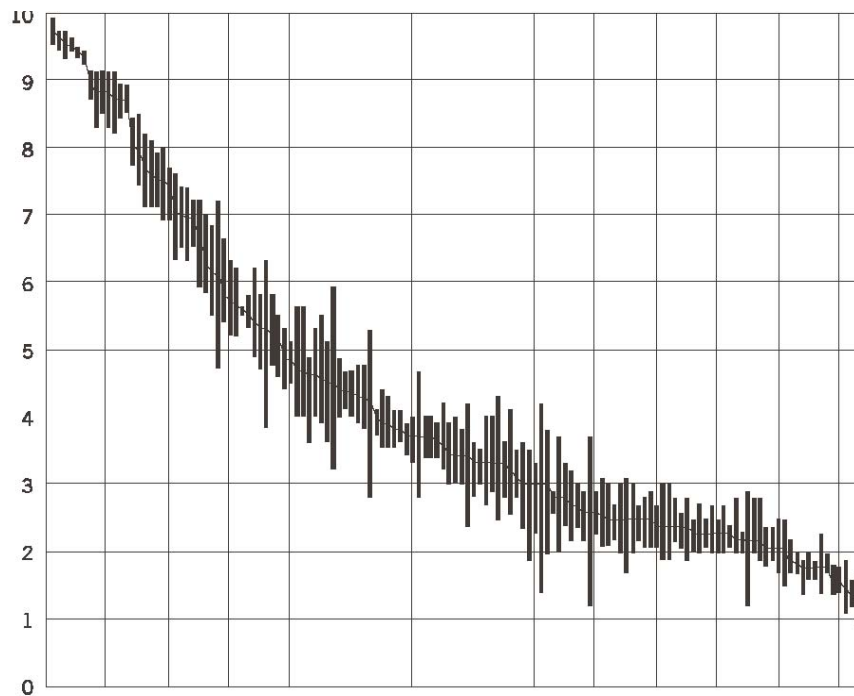
Se reunieron 17 fuentes de datos en el IPC 2002, de 13 diferentes instituciones: 1) el World Economic Forum; 2) el Institute of Management Development (en Lausana); 3) la Economist Intelligence Unit; 4) Información Internacional de Beirut (Líbano); 5) el World Markets Research Centre (Londres); 6) Gallup International, asociada con Transparency International; 7) Nations in Transit de Freedom House; 8) Pricewaterhouse Coopers; 9) la Political and Economic Risk Consultancy (en Hong Kong); 10) el World Business Environment Survey del Banco Mundial;

11) Universidad de Columbia; 12) un banco de desarrollo multilateral y 13) la Business Environment and Enterprise Performance Survey del EBRD y el Banco Mundial.

Una precondition para la inclusión de una fuente en el índice es que debe brindar un ranking de naciones. Otra es que debe medir el nivel general de corrupción. Asegurarse estas condiciones es esencial para evitar que se mezclen datos de diferente naturaleza. Existen fuentes que combinan la corrupción con otras variables, tales como la xenofobia, el nacionalismo, la inestabilidad política u otros riesgos esperables debidos a cambios en la corrupción. Incluir tales fuentes distorsionaría la medición de los niveles percibidos de corrupción y eso daría como resultado un índice mixto poco útil para amplias áreas de los estudios académicos y para el conocimiento del público. Hemos adoptado un enfoque conservador, incluyendo sólo fuentes que comparan estrictamente los niveles de corrupción.

La fuerza del IPC reside en la combinación de múltiples fuentes de datos en un solo índice, lo que aumenta la confiabilidad de cada resultado individual. El beneficio de combinar de este modo los datos es que las comprobaciones erráticas de una fuente pueden balancearse con la inclusión de al menos otras dos fuentes, disminuyendo así la probabilidad de presentar erróneamente el nivel de corrupción de un país.

La alta correlación de las diferentes fuentes usadas en el IPC indica su completa confiabilidad. La confiabilidad aparece también expresada en el siguiente cuadro, que muestra intervalos de confianza del 90 por ciento para cada uno de los países incluidos en el IPC 2003. Estos intervalos indican cómo puede variar el resultado de un país según la precisión de las mediciones. La mayoría de los países son medidos con suficiente precisión como para permitir un ranking de naciones.



Cuadro: IPC 2003 y los intervalos de 90% de confianza.

El índice brinda un cuadro anual de las opiniones de los responsables de tomas de decisiones. *Las comparaciones con los resultados de años anteriores deben basarse en la calificación de un país y no en su ubicación.* La ubicación de un país puede cambiar simplemente porque entraron nuevos países al índice. Sin embargo, las comparaciones año a año de la calificación de un país no resulta sólo de un cambio en la percepción de su desempeño, sino también de una variación en la muestra y en la metodología; cada año se recogen distintos puntos de vista y se hacen preguntas levemente distintas. De todos modos, las investigaciones actuales muestran que el efecto de los cambios de muestra y de metodología es pequeño, particularmente en las tendencias a largo plazo del IPC.

El IPC reúne percepciones que son indiferentes a las precondiciones culturales y representan una perspectiva global. La solidez de los datos del IPC queda reforzada por el hecho de que se halló que las encuestas que contienen puntos de vista de los residentes son coherentes con las realizadas fuera del país. En el pasado, aparecía

mal representado el punto de vista sobre los países menos desarrollados. Sin embargo, para el IPC 2003, Gallup International por encargo de Transparency International encuestó a personas de los países menos desarrollados, pidiéndoles que evaluaran el desempeño de los empleados públicos de los países industriales. El mismo enfoque fue adoptado por Información Internacional con sede en Beirut. Los resultados de esos grupos de fuera del país son coherentes con otras fuentes usadas en el IPC 2003.

²⁷ **Johann Graff Lambsdorf** es profesor de economía en la Universidad de Passau, Alemania, y director de trabajos estadísticos del IPC para TI. Contacto: jlambsd@uni-passau.de.

Cuadro: Índice de Percepción de la Corrupción 2003

Puesto	País	Puntaje ^a	Encuestas utilizadas ^b	Desviación estándar ^c	Intervalo Alto-bajo ^d	90% de confianza ^e
1	Finlandia	9,7	8	0,3	9,2-10,0	9,5-9,9
2	Islandia	9,6	7	0,3	9,2-10,0	9,4-9,7
14	Austria	8,0	9	0,7	7,3-9,3	7,7-8,4
	EE.UU.	7,5	13	1,2	4,9-9,2	6,9-8,0
20	Chile	7,4	12	0,9	5,6-8,8	6,9-7,7
35	Italia	5,3	11	1,1	3,3-7,3	4,7-5,8
38	Emiratos Árabe	5,2	3	0,5	4,6-5,6	4,6-5,5
43	Cuba	4,6	3	1,0	3,6-5,5	3,6-4,9
64	México	3,6	12	0,6	2,4-4,9	3,4-4,9
	Republica Dominicana	3,3	6	0,4	2,7-3,8	3,0-3,5
	Argentina	2,5	12	0,5	1,6-3,2	2,2-2,7
100	Guatemala	2,4	8	0,6	1,5-3,4	2,1-2,7
	Venezuela	2,4	12	0,5	1,4-3,1	2,1-2,6
131	Haití	1,5	5	0,6	0,7-2,3	1,1-1,9
133	Bangladesh	1,3	8	0,7	0,3-2,2	0,9-1,7

a. “Puntaje del IPC” se refiere a las percepciones de los grados de corrupción tal como son percibidos por empresarios, académicos y analistas de riesgo y van desde 10 (altamente honesto) a 0 (altamente corrupto).

b. “Encuestas utilizadas” se refiere al número de estudios para establecer el desempeño de un país. Se usaron un total de 17 estudios de 13 instituciones independientes, y se exigieron al menos tres estudios para incluir un país dentro del IPC.

- c. “Desviación estándar” indica las diferencias entre los valores dados por las fuentes: cuanto mayor sea la desviación, mayores serán las diferencias de percepciones sobre los países entre las fuentes.
- d. “Calificación alta-baja” brinda los valores más altos y los más bajos otorgados por las diferentes fuentes.
- e. “90% intervalo de confianza” brinda un rango de posibles valores del resultado del IPC. Refleja el modo en que puede variar el resultado de un país, dependiendo de la precisión de las mediciones. Hay un 5 por ciento de probabilidades de que el resultado esté por encima y un 5 por ciento de que esté por debajo. Este intervalo, sobre todo cuando se dispone únicamente de tres fuentes, sólo puede considerarse como una guía general.

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2005

¿Cuántos países están incluidos en el IPC 2005?

El IPC 2005 clasifica 159 países. TI requiere al menos tres fuentes disponibles para incluir un país en el IPC. En 2004, el IPC incluyó sólo a 146 países. La mayor cobertura tiene que ver con el hecho de que una nueva fuente ha sido incluida.

Más de dos tercios de las 159 naciones sondeadas a través del IPC de Transparencia Internacional 2005, obtuvieron una puntuación de menos de 5 sobre una puntuación ideal de 10, lo que indica niveles altos de corrupción en la mayoría de los países encuestados.

Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International 2005

Rango de País	País / Territorio	Puntuación del IPC 2005*	Rango de confiabilidad**	Encuestas utilizadas***
1	Islandia	9,7	9,5 - 9,7	8
10	Austria	8,7	8,4 – 9,0	9
17	Estados Unidos	7,6	7,0 - 8,0	12
21	Chile	7,3	6,8 – 7,7	10
30	Emiratos	6,2	5,3 – 7,1	6

	Árabes Unidos			
41	Italia	5,0	4,6 – 5,4	9
59	Cuba	3,8	2,3 – 4,7	4
66	México	3,5	3,3 - 3,7	10
85	República Dominicana	3,0	2,5 – 3,6	6
98	Argentina	2,8	2,5 – 3,1	10
120	Guatemala	2,5	2,1 – 2,8	7
136	Venezuela	2,3	2,2 – 2,4	10
155	Haití	1,8	1,5 – 2,1	4

* **Puntualización del IPC:** corresponde a las percepciones del grado de corrupción según la ven los empresarios y los analistas de cada país. Van desde 10 “altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

** **Rango de confiabilidad:** proporciona un rango de valores posibles de la puntuación del IPC. Esto refleja cómo la puntuación del país puede variar según la precisión de la medición. Nominalmente, con 5 % de probabilidad la puntuación puede ser más alta y con otro 5 % puede ser más baja. Sin embargo en particular cuando solo unas pocas fuentes (n) están disponibles, un estimativo no sesgado de la probabilidad de cobertura media es menor que el valor nominal de 90 %.

*** **Encuestas utilizadas:** hace referencia al número de encuestas que evalúan el rendimiento del país. 16 encuestas y evaluaciones de expertos fueron utilizadas y al menos 3 fueron necesarias para que un país fuera incluido en el IPC.

Como puede observarse, el caso de México, esta considerado como de alta corrupción al tener un índice de puntuación del IPC para 2005 de 3.5, donde el más corrupto es el más cercano a 0 y el menos corrupto es el más cercano a 10

BARÓMETRO GLOBAL DE LA CORRUPCIÓN 2003

Transparency Internacional

El BGC es un nuevo instrumento global de estudio de la opinión pública y sus percepciones, experiencias y actitudes hacia la corrupción. El barómetro fue realizado en asociación con Gallup Internacional, como parte de su primera encuesta Voz de la Gente. Esta encuesta implicó entrevistas con 40.838 personas de 47 países de todos los continentes, realizadas en julio de 2002²⁸.

Como complemento del Índice de Percepción de Corrupción de TI, el barómetro incluyó preguntas destinadas a comprender diferentes aspectos de la extensión e impacto de la corrupción. Las preguntas se referían al impacto de la corrupción en las diferentes esferas de la vida, a las percepciones de cambios en los años anteriores y a expectativas sobre el futuro. TI espera repetir la encuesta en los próximos años, lo que permitirá determinar tendencias a lo largo del tiempo tanto en la percepción como en la experiencia de la corrupción.

²⁸ Los 47 países fueron: Alemania, Argentina, Austria, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Camerún, Canadá, China, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Georgia, Gran Bretaña, Guatemala, Holanda, Hong Kong, India, Indonesia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Luxemburgo, Macedonia, Malasia, **México**, Nigeria, Noruega, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, República Dominicana, Rumania, Rusia, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Turquía.

El dato más sorprendente se obtuvo al preguntar a los consultados qué institución elegirían para eliminar de ella la corrupción si tuvieran una varita mágica. La opción preferida fueron los partidos políticos, seguidos por los tribunales y la policía. Los partidos políticos fueron la institución más frecuentemente elegida en 33 de los 45 países donde se hizo la pregunta²⁹, sobre todo en la Argentina y Japón, donde más del 50 por ciento de los consultados se inclinó por esta opción.

En total, casi el 30 por ciento de todos los consultados a lo largo del mundo señalaron a los partidos políticos como la institución de donde quisieran eliminar la corrupción (véase figura. 1)

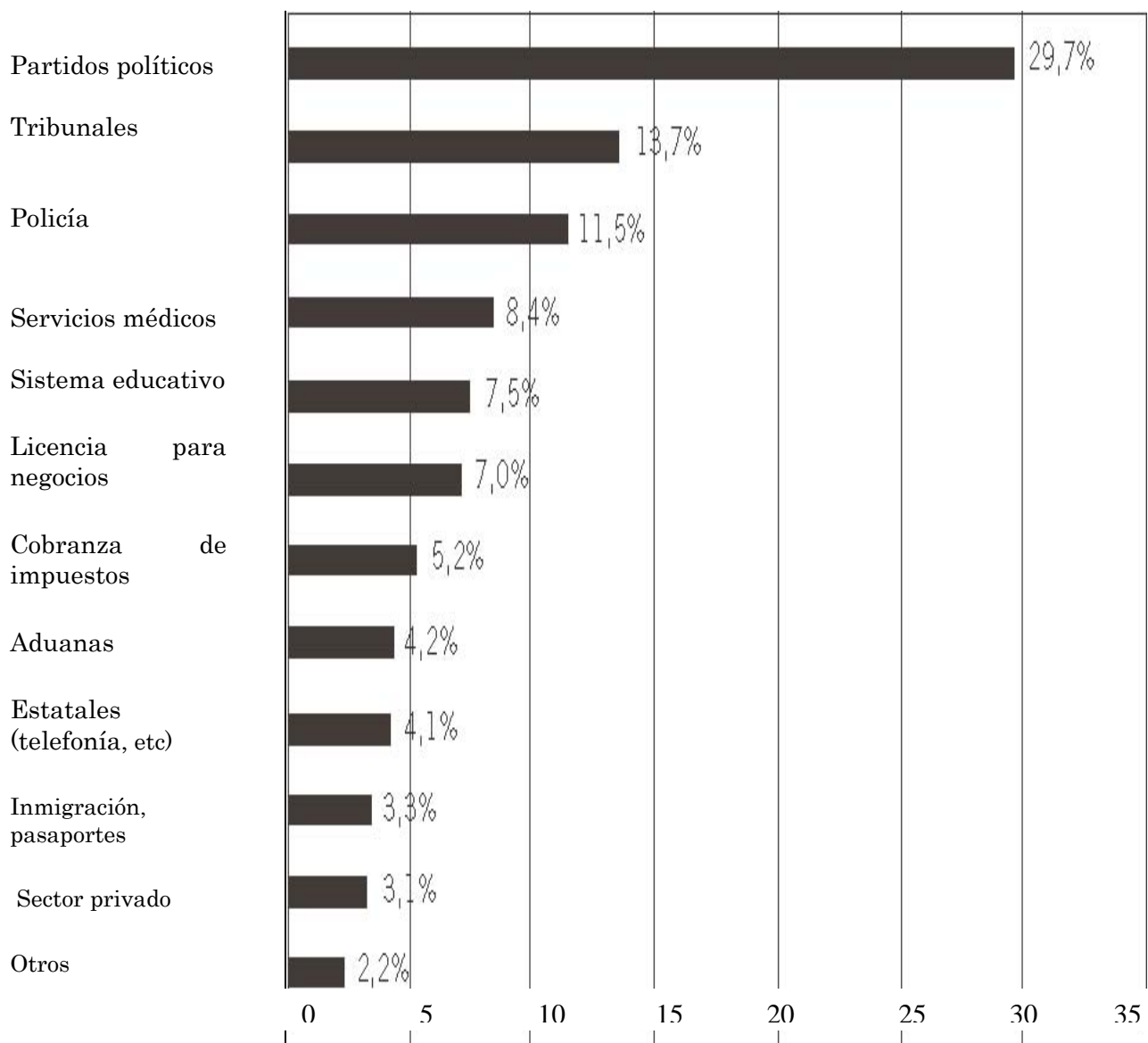
Los tribunales fueron elegidos por el 14 por ciento del total de los encuestados, sobre todo en Camerún, Indonesia y Perú, donde fueron seleccionados por más del 30 por ciento. La policía fue señalada por el 12 por ciento de los consultados en el mundo, pero por más del 30 por ciento en Hong Kong, Malasia, México y Nigeria. Los servicios médicos, cuartos en la lista global, cosecharon más del 20 por ciento de elecciones en Bosnia y Herzegovina, Croacia y Polonia.

La encuesta planteó también una serie de preguntas sobre el efecto de la corrupción sobre la vida personal y familiar, sobre el contexto empresario, la vida política y sobre la cultura y los valores de la sociedad. Sobre todo la encuesta descubrió que la corrupción golpea más duro a los pobres (véase cuadro. 1) Más del 40 por ciento de los consultados que adujeron tener bajos ingresos creen que la corrupción tiene un efecto importante en su vida personal y familiar. La misma pregunta obtuvo sólo 25 por ciento de respuestas positivas entre los consultados que declararon tener altos ingresos. Se constató que la correlación con los ingresos era muy significativa.

²⁹ Faltan los datos de esta pregunta para Brasil, China y Pakistán, pero están disponibles en el gobierno palestino.

Se verificó que las actitudes hacia la corrupción y su impacto varían sustancialmente a lo largo del mundo y que no se relacionan necesariamente con los niveles de corrupción.

Figura 1.: Prioridades para eliminar la corrupción ^a



Proporción de los consultados que elige la institución (%)

- a. Se le preguntó a los encuestados: “Si tuviera una varita mágica y pudiera eliminar la corrupción de una de las siguientes instituciones, ¿cuál elegiría primero?”³⁰.

Cuadro 1.: El impacto percibido de la corrupción de acuerdo con el nivel de ingresos

Nivel de ingresos	Creencias de los consultados acerca de cómo afecta la corrupción a su vida personal y familiar		
	No significativamente (%)	Bastante significativamente (%)	Muy significativamente (%)
Bajo de ingresos	29,7	29,3	41,0
Ingresos medianos	36,7	35,7	27,5
Altos ingresos	44,5	30,1	25,4
Se rehúsa a contestar preguntas sobre ingresos ^a	40,9	28,0	31,1
Total	35,2	31,1	33,7

- a. Uno de cada seis encuestados (17,4%) se rehusó a informar sobre su nivel de ingresos.

³⁰ El análisis de los datos fue realizado por Frances Smith y el profesor Ross Homel del Key Centre for Ethics, Law, Justice and Governance de la Universidad Griffith, Queensland Australia. Los datos completos están disponibles en www.transparency.org/surveys

El cuadro 2 (con un pequeño subconjunto de países) muestra que en ciertas naciones con una incidencia relativamente baja de la corrupción (por ejemplo, Canadá) la gente opina que la corrupción tiene un impacto considerable. Por otra parte, algunos países con una incidencia relativamente alta de la corrupción (incluyendo a Pakistán) consideran que su impacto es bajo.

Dos preguntas fueron sobre la percepción de cambios en los niveles de corrupción a lo largo del tiempo. Primero, se le preguntó a los encuestados si sentían que la corrupción había cambiado en los últimos tres años. El 47 por ciento sintió que había aumentado, y sólo uno de cada 10 que había disminuido. Este descubrimiento refleja el Índice 2002 de Fuentes de Sobornos, donde menos de un tercio de los consultados pensaba que los sobornos internacionales que involucraban a altos funcionarios públicos habían decrecido en los últimos cinco años, y sólo el 6 por ciento que había experimentado una caída importante.

Cuadro 2.: Percepción del impacto de la corrupción en las distintas esferas de la vida

Porcentaje de consultados que dicen que la corrupción tiene un impacto significativo en:				
	Vida personal y familiar	Contexto empresarial	Vida Política de la sociedad	Cultura y valores
Argentina	64,4	87,9	93,0	85,1
Bosnia y Herzegovina	69,7	75,5	81,4	82,3
Canadá	42,5	16,6	13,1	17,0
Hong Kong	14,7	81,8	25,5	28,5
Italia	15,4	69,7	58,8	37,2
Corea	19,2	39,5	51,3	31,5
Pakistán	10,0	7,4	9,5	9,9
Estados Unidos	26,5	7,4	7,1	9,6
Promedio para 45 países ^a	33,8	48,6	55,1	43,7

a. Faltan datos de Brasil y China. Los datos del gobierno palestino no están incluidos en el total general.

Al ser preguntados por el futuro, son más las personas que creen que la corrupción aumentará que la que piensa que caerá en los próximos tres años.

Mientras que el 42 por ciento predijo que aumentaría o “mucho” o “poco”, sólo el 20 por ciento dijo que caería (véase cuadro 3). En Colombia e Indonesia, donde están los más optimistas de la encuesta, más del 50 por ciento espera que los niveles de corrupción decrezcan. Por el contrario, la mayoría de los consultados en Camerún, Georgia, India, Israel, Países Bajos, Noruega, Sudáfrica y Turquía creen que aumentará la corrupción en sus países.

Cuadro 3.: Cambios esperados en la corrupción para los próximos tres años

	Aumentó mucho %	Aumentó Poco %	Se mantiene igual %	Bajó un Poco %	Bajó mucho %	NS/ NC %
Los optimistas (más del 50% por ciento espera una baja en la corrupción)						
1.Colombia	14,0	10,0	11,7	28,3	32,0	4,0
2.Indonesia	10,0	7,8	25,9	41,0	13,7	1,6
Los pesimistas (más del 50% por ciento espera un aumento en la corrupción)						
1. India	55,8	18,5	13,6	6,7	1,2	4,1
2. Holanda	21,5	37,9	20,0	4,5	0,0	16,2
3. Israel	19,0	39,5	23,0	7,4	1,6	9,6
4. Turquía	37,2	19,4	14,7	9,0	3,0	16,7
5. Georgia	34,6	20,6	11,5	9,2	1,3	22,8
6. Camerún	39,4	15,1	13,3	15,3	4,7	12,1
7. Sudáfrica	36,1	14,7	13,5	19,3	10,8	5,6
8. Noruega	6,7	43,5	29,2	10,5	1,6	8,5
Promedio Para 45 países ^a	20,1	22,0	27,1	15,4	4,6	10,8

^a-Faltan datos para Brasil y China. Los datos del gobierno palestino no están incluidos en el total general.

ENCUESTA NACIONAL DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO (ENCBG). SITUACIÓN DE OAXACA

La encuesta nacional de corrupción y buen gobierno ENCBG, mide las experiencias y percepciones de los ciudadanos mexicanos acerca de la corrupción en las 32 entidades federativas del país y en 38 servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares. La relevancia de estos servicios públicos radica en que este tipo de servicios influye directamente en las condiciones de vida de la población, y limita sus posibilidades de desarrollo.

¿Qué es y cómo se construye el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG)? Para el levantamiento de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno ENCBG, que da origen al Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno INCBG, en el año 2003, se definió una muestra estrictamente probabilística de 14,019 hogares a nivel nacional, la cual permitió desagregar los resultados a nivel entidad federativa, comprendiendo entre 383 y 514 cuestionarios por entidad. En 73 % de los casos, las entrevistas fueron realizadas al jefe de hogar, en 19 % al cónyuge y en 8 % restante con un miembro adulto del hogar. Asimismo, se mantuvo la misma estructura urbano - rural que la establecida por el Censo General de Población y Vivienda 2000 del INEGI. Adicionalmente, para garantizar la solidez metodológica de la Encuesta, se llevó a cabo una supervisión externa del ejercicio. El margen de error de los resultados nacionales es menor al 1 %.

Fórmula para calcular el INCBG por servicio:

$$\text{INCBG}_s = \frac{\text{Número de veces en las que un servicio se obtuvo con mordida}}{\text{Número total de veces en las que se utilizó el mismo servicio}} \times 100$$

Fórmula para calcular el INCBG general (38 servicios):

$$\text{INCBG}_{sg} = \frac{\text{Número de veces en las que se dio mordida en los 38 servicios}}{\text{Número total de veces en que se utilizaron los 38 servicios}} \times 100$$

Resultados: De acuerdo con la ENCBG, el nivel de corrupción en México disminuyó entre 2001, año en que se realizó por primera ocasión la encuesta y 2003. En 2001, el INCBG fue de 10.5, mientras que en 2003 el INCBG llegó a 8.5. Sin embargo, aunque la corrupción ha disminuido, esta sigue siendo un problema serio que enfrentan los hogares mexicanos para lograr obtener servicios públicos y una carga económica para la población más pobre del país.

Actos de corrupción: La encuesta registró **101 millones** de actos de corrupción en el uso de servicios públicos en **12 meses** (octubre 2002 a octubre 2003). En 2001, el total de actos de corrupción fue de **214 millones**.

Cuanto cuesta la corrupción: En promedio, la corrupción representó un gasto de **107 pesos** para los hogares mexicanos, lo que implica más de **10,656 millones de pesos anuales en pagos de “mordidas”** que los hogares del país tuvieron que hacer por servicio público. En 2001 el gasto en “mordidas” fue de **109.5 pesos** para cada hogar.

Los pobres en desventaja: Los hogares que dijeron haber dado “mordidas” destinan en promedio **7 % de su ingreso** a este rubro. Pero el promedio oculta las desigualdades

en el impacto de los sobornos en el ingreso de las familias: para los hogares con ingresos de hasta un salario mínimo, las “mordidas” llegaron a representar **29.5 % de su ingreso.**

El índice nacional de corrupción y buen gobierno por entidad federativa.

POSICIÓN		ENTIDAD	INCBG 2001	INCBG 2003
2001	2003			
20	21	Oaxaca	7.4	6.8

Nota: No obstante haber disminuido el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno INCBG, en el caso del Estado de Oaxaca, reflejando con ello una disminución de la corrupción, con relación a las demás Entidades Federativas del país, ahora Oaxaca paso del lugar 20 que tenía en 2001, al lugar 21 en 2003, lo que se interpreta en el sentido de que otras Entidades Federativas han hecho un mayor esfuerzo para el combate a la corrupción que la nuestra, situación preocupante y que requiere una mayor atención en los servicios públicos contaminados por la corrupción.

Servicios públicos evaluados

Los servicios públicos evaluados para determinar el INCBG, son:; trámite para recibir apoyo de programas de gobierno como PROGRESA, PROCAMPO, leche, etc.; trámite para la introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques y jardines, etc.; trámite para obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el registro civil; trámite para obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el INFONAVIT; trámite para conexión o reconexión de luz a domicilio; trámite para la conexión o reconexión de agua y/o drenaje de domicilio; trámite para obtener licencia o permiso de uso de suelo; regularizar cualquier trámite de su vehículo; trámite para llevar o presentar un caso en un juzgado; trámite para aprobar la verificación vehicular ; trámite para obtener licencia de conducir; trámite para obtener una licencia o permiso de demolición, construcción, alineamiento o número oficial; trámite para trabajar o vender en vía pública, trámite para evitar la detención en el ministerio público; trámite para pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo; trámite para recuperar su automóvil robado; evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito; evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón / sacar su automóvil del corralón.

OAXACA Y SU POSICIÓN NACIONAL EN LA TRANSPARENCIA (ITIF 2006)

El Índice de Transparencia de la Información Fiscal por Entidades Federativas 2006 (ITIF), realizado por quinta ocasión por aregional.com, destaca que la calificación más alta fue obtenida por Chiapas, al registrar 99.2 puntos de un total de 100.

Por el contrario, la menor puntuación obtenida corresponde al gobierno de Oaxaca, registrando una calificación de 17.7 puntos sobre una base de 100 puntos, según consigna la fuente en su portal.

Muchos Estados mantienen una competencia fuerte por mejorar su posición en el Índice y, con ello, elevar la transparencia y la calidad de su información. Se aclara que la disponibilidad de la información es sólo una condición necesaria más no suficiente para que la rendición de cuentas sea efectiva y que la transparencia sea un instrumento eficaz que contribuya a fortalecerla: para ello, se requiere además que la información contenga en sí misma, aspectos cualitativos como la oportunidad, utilidad, confiabilidad, veracidad y claridad.

Para la calificación las entidades federativas debieron presentar la totalidad de los documentos que les fueron requeridos en este bloque, como son: la publicación del calendario de distribución de los recursos referidos al fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal (FISM – RAMO 33 FONDO III), el fondo de aportaciones para el fortalecimiento de las entidades federativas y demarcaciones territoriales del D.F. (FORTAMUN – RAMO 33 FONDO IV), la publicación de los Acuerdos de Distribución de las Aportaciones (RAMO 33) y participaciones (RAMO 28); así como la publicación de los programas de gobierno. Entre los principales rezagos que registraron las entidades durante la medición 2006, destacan tanto en la calidad de la información estadística como la disponibilidad de series históricas,

las cuales en la mayoría de los casos no estaban completas, sobre todo, en lo relativo a los Informes de Finanzas Públicas e Informes de Deuda Pública, lo cual obstaculiza no sólo la comparación sino también el análisis sobre su evolución.

aregional.com, admite que la importancia de hacer pública la información sobre los recursos federales que les corresponde a los municipios, va más allá del simple hecho de fomentar o no la rendición de cuentas a partir de la transparencia, ya que la falta de esta información limita el desarrollo de los propios gobiernos municipales al no hacerles de su conocimiento los ingresos estimados para que, con ello, cuenten con la información estrictamente necesaria para una planeación más certera y eficiente de cómo y en qué asignar los recursos públicos.

Es preciso indicar que aún falta mucho camino por recorrer en materia estadística, ya que casi la tercera parte de las entidades federativas no cuentan con una serie histórica mínima de los últimos cuatro años respecto a los ingresos y egresos públicos estatales. Para mejorar y alcanzar posiciones de vanguardia en el contexto nacional habrá que considerar la tecnología, diseño y calidad de la información.

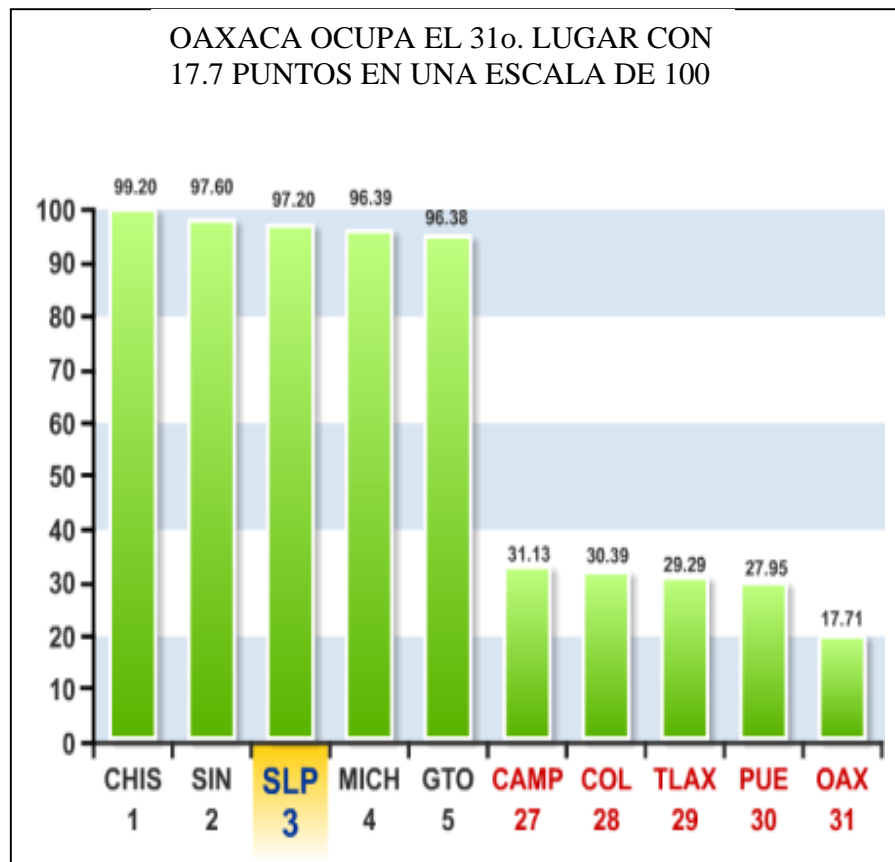
La calidad requerida en términos del ITIF se refiere a que la información presentada sea clara, concisa, homogénea, veraz, verificable y comparable. En este sentido se estará apuntando en mayor medida hacia una evolución de esta calidad sobre la disponibilidad de la información.

A continuación se muestra una tabla que ilustra la posición de Oaxaca en el contexto nacional en materia de Transparencia:

Posición de las Entidades Federativas en el ITIF 2006.		
Entidad Federativa	Total	Posición
Chiapas	99.20	1
Guanajuato	96.38	5
Nayarit	91.00	10
Tabasco	83.12	15
Zacatecas	56.06	20
Estado de México	40.19	25
Oaxaca	17.71	31
Guerrero	NE	NE

NE: No evaluado

Fuente: aregional.com



Con el propósito de contribuir a la generación de propuestas tendientes a mejorar el acceso a la información pública y al mismo tiempo fomentar que ésta sea presentada con mayor calidad, oportunidad y confiabilidad, se realizó la medición del Índice de Transparencia de la Información Fiscal 2006.

Chiapas, Sinaloa, San Luis Potosí, Michoacán y Guanajuato ocuparon las primeras posiciones, Oaxaca ocupa prácticamente el último lugar.

La calificación promedio de las 32 entidades fue de 68.9 puntos, lo que implica que 14 gobiernos locales se ubicaron por debajo de ese nivel. El ITIF 2006 analizó la disponibilidad en Internet de mil 147 documentos en materia fiscal, así como la calidad de la información que contienen. Entre otros, los relacionados con el marco regulatorio, aplicación del presupuesto, rendición de cuentas y estadísticas fiscales.

El director general de [**aregional.com**](http://aregional.com), Ricardo Carrillo Arronte, precisó que desde hace dos meses los gobiernos estatales fueron informados sobre la metodología del estudio, y dejó en claro que este “esfuerzo por la transparencia” se realiza para mejorar la rendición de cuentas en los estados y no para perjudicar a sus autoridades.

La calificación promedio de las entidades federativas fue de 68.9, que contrasta con el de 2002, que fue de 49 puntos, lo que refleja un avance significativo en materia de acceso a la información pública.

[**aregional.com**](http://aregional.com) señala que aún cuando la evaluación cubre aspectos que son responsabilidad de los congresos locales o de otras instancias de la administración pública, el ITIF presenta una aportación objetiva e imparcial para verificar los avances que en materia de transparencia han registrado los Ejecutivos estatales en la construcción y conformación de sus sitios web.

Como puede desprenderse de los comentarios precedentes, el gobierno de Oaxaca y la legislatura estatal, tienen que realizar un gran esfuerzo en materia de transparencia de la información pública, ya que todos los demás Estados, lo están realizando y ello redunda en beneficio de la ciudadanía.

APÉNDICE 12

INFORME DEL RESULTADO DE LA REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA NACIONAL 2004

INFORME DEL RESULTADO DE LA REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA CUENTA PÚBLICA 2004

En cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 74, fracción IV y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 5, 18, 30, 31, 32 y 74 fracción XV de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se presentó a la H. Cámara de Diputados el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Federal 2004.

Se practicaron a dependencias y entidades federales, estatales y municipales, que administran recursos federales, en su conjunto, 424 auditorías, de las cuales, 44 fueron de Desempeño, 312 de Regularidad y Cumplimiento Financiero, 52 Especiales y 13 de Seguimiento, así como 3 Requerimientos de Revisión de Situación Excepcional.

Del total de auditorías practicadas se derivaron 3,424 observaciones reportadas, con 4,013 acciones promovidas, correspondiendo 3,064 de ellas a acciones preventivas (recomendaciones) y 949 a acciones de carácter correctivo, integradas estas últimas como sigue: 324 pliegos de observaciones; 40 solicitudes de intervención de los Órganos Internos de Control; 19 solicitudes de intervención de la instancia recaudadora; 221 solicitudes de aclaración; 342 promociones para el fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias y 3 denuncias de hechos.

Resultados Generales

Derivado del Programa de Auditorías aplicado a la Cuenta Pública de 2004, se determinaron los resultados generales siguientes, siendo los más relevantes:

La cuantificación monetaria de las observaciones determinadas por la ASF que fueron incluidas en el Informe del Resultado que el día de hoy se presenta, asciende a 33'157,203.0 mdp, monto que no necesariamente constituye resarcimiento o daños patrimoniales al erario, o bien, fincamiento de responsabilidades administrativas sancionatorias. Su situación definitiva será establecida una vez que los entes fiscalizados entreguen, en el lapso de 45 días hábiles, las evidencias y documentación soporte respectivas.

La integración sectorial de los 33'157,203.0 mdp a que asciende el monto total observado, es la siguiente:

Sector	Miles de Pesos	%
Energía	8'694,064.4	26.22
Entidades no Coordinadas	8'027,681.8	24.21
Entidades Federativas, Mpios. y Deleg. del D.F.	6'678,763.3	20.14
Salud	3'407,406.1	10.28
Hacienda y Crédito Público	3'385,110.3	10.21
Agricultura, Ganad. Desarrollo Rural, Pesca y Alim.	1'125,209.8	3.39
Gobernación	538,387.7	1.62
Relaciones Exteriores	398,497.3	1.20
Comunicaciones y Transportes	380,742.2	1.15
Educación Pública	234,274.0	0.71
Desarrollo Social	88,533.7	0.27
Turismo	75,119.1	0.23
Poder Legislativo	61,207.0	0.18
Seguridad Pública	28,240.2	0.09
Medio Ambiente y Recursos Naturales	13,079.2	0.04
Poder Judicial	12,951.6	0.04
Trabajo y Previsión Social	6,222.4	0.02
Órganos Constitucionalmente Autónomos	1,132.1	-
Defensa Nacional	549.6	-
Economía	31.2	-
	<u>33'157,203.0</u>	<u>100.0</u>

De conformidad con lo que establece el artículo 31, fracción c, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, se detectaron operaciones no registradas, registradas erróneamente, o bien, operaciones no reveladas con suficiencia en los estados financieros de los entes fiscalizados o en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, tal como lo establecen los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental, al no cumplir, principalmente, con los Principios Contables de Consistencia y Revelación Suficiente.

En relación a los resultados mencionados, la ASF, una vez recibida la información y documentación justificatorias, que dentro del plazo de 45 días hábiles establecido presenten los entes fiscalizados, llevará a cabo el análisis de procedencia correspondiente, con base en el cual efectuará la solventación de las observaciones determinadas, o bien, en su caso, promoverá los procedimientos de responsabilidades, sanciones resarcitorias o denuncias de hechos que resulten aplicables.

El Informe de la Revisión de la Cuenta Pública 2004 que se presenta, contempla, en relación al de la Cuenta Pública 2003, los siguientes aspectos sobresalientes:

- El número de auditorías se incrementó en un 25.5% al pasar de 338 revisiones en la Cuenta Pública 2003 a 424 en la de 2004.
- Se aumentó el número de auditorías de Desempeño en 20 revisiones (83.3%), lo cual incrementó su participación respecto al total de auditorías realizadas (424), pasando del 7.1% en la Cuenta Pública 2003 al 10.4% en la de 2004.
- Se ejecutaron auditorías con un enfoque Integral, cuyo alcance fueron los principales procesos y operaciones de la entidad fiscalizada y su vinculación funcional, como son la gestión financiera, el desempeño institucional y el impacto social de sus acciones, a partir de lo cual se obtuvieron resultados y conclusiones de un valor agregado superior al que se había logrado cuando se evaluaba cada elemento o subsistema de manera separada.
- En relación a la naturaleza de las acciones promovidas por la ASF, se tienen los resultados siguientes:
 - Los pliegos de observaciones aumentaron en un 92%, al pasar de 169 en la Cuenta Pública 2003 a 324 en la de 2004.
 - Las Promociones para el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias se incrementaron en un 1000%, al pasar de 31 Promociones en la revisión de la Cuenta Pública 2003 a 342 acciones en la de 2004.
 - Las Solicitudes de Intervención de los Órganos Internos de Control y las Solicitudes de Aclaración resultaron menores en un 90% y 59% respectivamente, al pasar de 382 y 540 acciones en la Cuenta Pública 2003, a 40 y 221 acciones en la de 2004, en ese orden.

En materia de coordinación con los Congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, se ha logrado, a la fecha, incrementar a 28 la suscripción de los Convenios respectivos, que permitan potenciar la fiscalización de los recursos federales destinados a entidades federativas, municipios y delegaciones del Distrito Federal, quedando pendiente la suscripción de estos instrumentos con las legislaturas de los Estados de Chihuahua, **Oaxaca**, Sonora y Tamaulipas, los cuales se encuentran en proceso de concertación.

Finalmente, derivado del proceso de fiscalización efectuado en estos años, la ASF ha logrado recuperaciones de recursos por **20,778 millones de pesos**, monto que representa casi **30 veces** el presupuesto anual, que durante los últimos ejercicios, ha sido asignado a la entidad fiscalizadora.

Formando parte de los 20,778 millones de pesos recuperados, destacan por su importancia, 10,856 millones de pesos del FOBAPROA por créditos irregulares, auditorías GEL y quitas, condonaciones, castigos y quebrantos; 1580 millones de pesos por el reconocimiento del adeudo del Sindicato de PEMEX a favor del organismo; y 2,457 millones de pesos que el Fideicomiso Aduanas I devolvió a la Tesorería de la Federación por Derechos de Trámite Aduanero. Todo ello, como consecuencia de las auditorías y observaciones de la ASF.

Los resultados que se reportan, se encuentran alineados con la Visión Estratégica de la ASF, y son una clara respuesta a la demanda de combatir frontalmente la corrupción, de avanzar en el proceso de una rendición de cuentas clara y transparente y de continuar promoviendo la fiscalización de alto impacto, a fin de determinar áreas de oportunidad de la gestión gubernamental e impulsar la mejora continua de los servicios públicos y el ejercicio eficaz, eficiente y honesto de los recursos que pertenecen a todos los mexicanos.

³¹ Auditoría Superior de la Federación. Informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2004.

CONCLUSIÓN GENERAL DE LOS APÉNDICES 2 A 12

CONCLUSIÓN GENERAL DE LOS APÉNDICES 2 A 12

Consideramos necesario incluir los resultados de diversas investigaciones relacionadas con el tema de la **corrupción**, por ello en seguida realizamos una síntesis de lo que se ha expuesto en los Apéndices 2 a 12, del presente trabajo.

Hablamos de tres puntos que destacan en la materia: índices de corrupción, investigación a nivel micro y estudios sobre pobreza y corrupción.

En materia de índices de corrupción se ha experimentado un éxito notable. El índice de percepción de la corrupción (IPC) fue el primer índice de este tipo y es utilizado para aumentar la toma de conciencia, atacar la corrupción y realizar análisis estadísticos en diferentes países.

Sujetos a análisis estadísticos, los índices como el IPC han ayudado a establecer relaciones entre corrupción, crecimiento y desarrollo, y más recientemente a tener un impacto político directo, en particular en los subsidios de ayuda a países pobres.

Los índices de percepción de la corrupción, han generado también nuevas áreas de investigación, sobre todo los modos en que la corrupción afecta a la economía y, en particular, la relación entre corrupción e inversión extranjera directa. La corrupción puede alejar a los inversores extranjeros por su conexión con la falta de seguridad sobre los derechos de propiedad o por la baja calidad burocrática.

Una de las áreas que presenta mayores desafíos a la investigación actual es el impacto de la corrupción en las familias pobres.

Las mediciones de corrupción entre países suelen ser criticadas porque asignan un solo resultado a todo un país. Investigadores prestigiados sugieren que aunque el resultado del índice para un país puede ser un medio válido de comparación entre países, se necesita un análisis más específico para comprender sus problemas de corrupción y gobernabilidad. Las más recientes investigaciones integran los avances metodológicos alcanzados en la investigación de la corrupción a nivel macro con las ventajas de los sólidos estudios a nivel micro.

Los análisis micro se han centrado también en múltiples países y en varios grupos sociales. Al concentrarse en las víctimas del delito, los investigadores sugieren que hay una estrecha correlación entre ser víctima de corrupción y la falta de confianza en las instituciones públicas. El principal desafío al que se enfrenta esta línea de investigación es establecer si es la corrupción la que lleva a la pérdida de confianza o a la inversa.

A nivel macro, investigadores subrayan que hay muchas empresas que creen que los Estados Unidos y otros países de la OCDE usan políticas indebidas para presionar políticamente y obtener ventajas en los negocios que se realizan en otros países.

Investigaciones concretas expuestas en los Apéndices 2 a 12, demuestran que si se pretende eliminar la corrupción, primero debe exponérsela. El poder de la difusión de información se vuelve obvio en la investigación sobre casos como el de Uganda, que al hacer público el monto de los subsidios educativos entregados a los distritos escolares, el gobierno estuvo en condiciones de reducir el grado de apropiación indebida de esos fondos del 80 por ciento en 1995 al 20 por ciento en 2001.

Los trabajos de investigadores, ilustran también los beneficios de la *transparencia* para el combate a la corrupción, se ha demostrado como en un contexto controlado se reduce la corrupción cuando se brinda mayor información al electorado o a la ciudadanía.

Es digno de destacarse el papel jugado por el *género* en la corrupción, tema que sigue concitando el interés de los investigadores. Si es cierto que los hombres son intrínsecamente más corruptos que las mujeres, es probable que incrementar la participación femenina en la vida pública reduzca la incidencia en la corrupción. Las investigaciones han demostrado que una falta de equilibrio en la proporción de hombres o de mujeres en una organización pública pueden alimentar la corrupción. Por lo tanto, lo que podría necesitarse para reducir la corrupción es un mejor equilibrio entre los empleados masculinos y femeninos dentro de una organización.

En materia de pobreza y corrupción, el principal descubrimiento que surge de estos estudios es que la corrupción afecta desproporcionadamente a los pobres, quienes gastan más en sobornos en proporción a sus ingresos, mientras que su acceso a los servicios públicos está enormemente dificultado.

La variedad de investigaciones presentadas aquí así como la elaboración de indicadores formulados con bases científicas como el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), el Índice de Transparencia de la Información Fiscal (ITIF), etc., reflejan cómo ha progresado la investigación sobre corrupción. A medida que se disponga de nuevos instrumentos, se estará en mejores condiciones de seguir los cambios que permitan identificar las políticas que resulten más útiles para combatir la corrupción.