

Primer Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas

Noviembre de 2001

ÍNDICE

PRIMER LUGAR:

La reinvención del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la administración pública de México

9

por Eduardo Guerrero Gutiérrez

SEGUNDO LUGAR:

Corrupción, democracia y rendición de cuentas. El caso mexicano

39

por Aline Eloísa Flores Marín

TERCER LUGAR:

El contrato moral del servidor público en México

67

por Gabriel Serna Alcántara

“Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes. No pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala”.

Benito Juárez



PRESENTACIÓN

Con el propósito de estimular el interés por el proceso de fiscalización de la gestión gubernamental y de fomentar la cultura de la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos públicos, la Auditoría Superior de la Federación llevó a cabo de manera conjunta con la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, la Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización (ASOFIS) y el Instituto Politécnico Nacional, el Primer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas.

En el lapso comprendido del 15 de julio al 1 de octubre de 2001 se recibieron 93 ensayos provenientes de 21 entidades federativas, lo que dio muestra del interés de la ciudadanía por estos temas.

Después de una acuciosa revisión de estos ensayos, el jurado calificador, integrado por el contador público Roberto del Toro Rovira, Presidente del Colegio de Contadores Públicos de México, A.C.; el actuario José Octavio López Presa, Director Ejecutivo de Transparencia Internacional en México y el doctor Luis Carlos Ugalde Ramírez, profesor e investigador del CIDE, determinó otorgar el primer lugar al trabajo “La reinención del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la administración pública de México”, en el cual su autor, Eduardo Guerrero Gutiérrez, describe y explica cómo el proceso de democratización ha sido un resorte para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de los gobernantes ante los gobernados.

Otorgó el segundo lugar al ensayo titulado “Corrupción, democracia y rendición de cuentas. El caso mexicano”, cuya autora, Aline Eloisa Flores Marín, analiza el papel que ha jugado la corrupción en el México post revolucionario y en los años recientes y hace una valoración de los costos políticos, económicos y sociales que ésta representa. El tercer lugar fue para “El contrato moral del servidor público en México”, escrito por Gabriel Serna Alcántara, quien determina que las deficiencias en el aparato gubernamental son históricas debido a intereses particulares, y señala que esto nos ha llevado a carencias en el sistema político-administrativo. Acercando el argumento a

cuestiones concretas, el autor propone un contrato moral del servidor público.

La publicación de estos ensayos tiene como propósito hacer un pleno reconocimiento de sus autores y difundir en la ciudadanía la importancia que para nuestro avance democrático representan la rendición de cuentas y la fiscalización superior.

C.P.C. Arturo González de Aragón O.

Auditor Superior de la Federación

PRIMER LUGAR:

**La reinvención del gobierno
en la transición democrática:
rendición de cuentas
en la administración
pública de México**

La reinvencción del gobierno en la transición democrática: rendición de cuentas en la administración pública de México

Nota introductoria

Los dos mecanismos clave que desde hace unos pocos años han empezado a gestar algunos cambios radicales en el funcionamiento de nuestra administración pública son la competencia política y la globalización económica. La competencia política a la que me refiero aparece cuando dos o más de los participantes en la contienda electoral tienen probabilidades reales de ganar. La inseguridad de lograr la victoria o de permanecer en el cargo obliga a los candidatos o representantes populares a mejorar su desempeño o buscar ofertas de servicios y bienes colectivos que se ajusten mejor a las preferencias de los electores y, con ello, recibir el mayor número de votos. A medida que logren mayor congruencia entre preferencias y ofertas, candidatos y partidos obtendrán más votos. Y entre más reñida sea la competencia multipartidista, mayor valor adquirirá cada voto para partidos y candidatos. Como lo ha señalado Trejo (2000: 3) “a diferencia de la planeación central, la competencia genera un flujo continuo de información sobre la efectividad de las políticas públicas a través de la crítica entre competidores”. Y esta característica, la divulgación de la información que genera la crítica, marcará una diferencia crucial entre los resortes que impulsaron el cambio administrativo en los años anteriores y los resortes que lo impulsarán en los años siguientes.

Por lo que se refiere a la globalización económica, los procesos de integración comercial y financiera —y el escrutinio que ambos imponen en las cuentas fiscales y la actuación macroeconómica— impiden que el Estado sustituya al mercado en la asignación de recursos en vastas áreas de la actividad económica. En caso de que un gobierno intentara sustituir al mercado en áreas donde su actuación pudiera resultar altamente ineficiente, los inversionistas internacionales lo castigarían de inmediato con el desplazamiento de sus capitales a otras naciones. En síntesis, la democratización y la globalización han impulsado en México la responsabilidad y la rendición de cuentas de los gobernantes frente a los votantes y frente a los mercados.

Este breve escrito tiene como propósito describir y explicar cómo el proceso de democratización —en sus vertientes de mayor competencia electoral y activación de la división de poderes— ha sido un resorte que ha fortalecido la transparencia y la rendición de cuentas de los gobernantes frente a los gobernados. ¿Cuáles serán las nuevas lógicas institucionales que engendrará la competencia política al interior de la administración gubernamental? Mi argumento central es que durante la fase de interacción de la administración pública con su nuevo entorno político, ésta desarrollará nuevos mecanismos institucionales que la harán más receptiva y ajustada a las demandas ciudadanas, más responsable y expuesta al juicio popular, más transparente y efectiva.

La competencia política provee los incentivos necesarios para alinear los intereses entre los políticos y los administradores, lo que resulta en un aumento de la eficacia de la administración pública para satisfacer las demandas de los electores. La coincidencia de intereses entre políticos y administradores públicos tendrá lugar en momentos de competencia electoral porque, para ganar votos (o no perderlos), los políticos realizarán su máximo esfuerzo para aprobar programas que respondan fielmente a las demandas de los electores, y para que los administradores los implementen al pie de la letra. Esto último es altamente probable en un escenario de competencia por tres razones: el deseo de los administradores tanto de avanzar en sus carreras profesionales como de evitar sanciones por parte de los políticos; el estrecho escrutinio público al que estarán sujetos los administradores por parte de los partidos políticos de oposición, y el escrutinio público al que también estarán sujetos los administradores por parte de los electores.

1. Competencia electoral y división de poderes en México

En un lapso de 12 años (1988-2000) el gobierno mexicano pasó de ser un “presidencialismo dominante”, caracterizado por un gobierno altamente unificado que gozaba de la subordinación de mayorías calificadas en ambas cámaras, a ser un “presidencialismo coalicional”. Los gobiernos de coalición son de carácter minoritario y dividido, por lo que necesitan forjar alianzas con uno o más partidos opositores para avanzar en el cumplimiento de sus agendas legislativas, no digamos para lograr el triunfo de sus proyectos de reforma constitucional. La evolución de un tipo de presidencialismo a otro fue gradual y se fue concretando a lo largo de seis legislaturas —de la LIII a la

LVIII—. El siguiente cuadro muestra cómo fue que arribamos a un gobierno de coalición.

Cuadro 1
Proporciones porcentuales de mayorías y minorías partidistas en las cámaras legislativas y relación partidista entre el Ejecutivo las mayorías legislativas (1988-2006)

Número de fase ¹ y número de legislatura		Partidos o coaliciones mayoritarias y porcentaje de escaños que obtuvieron						Partidos o coaliciones minoritarias y porcentaje de escaños que obtuvieron				Filiación partidista del Jefe del Ejecutivo (y % de votos que obtuvo)	
Fase	Núm. de Leg.	Cámara de Diputados (Tipo de mayoría)			Cámara de Diputados (Tipo de mayoría)			Cámara de Diputados (Tipo de mayoría)		Cámara de Senadores			
		Calif. >2/3	Abso. > ½	Relat. < ½	Calif. >2/3	Abso. >½	Relat. < ½	1ª.	2ª.	1ª.	2ª.		
1	LII 1982 1985	PRI 74.8			PRI 100.0			Oposi- ción 25.3					PRI (71.0)
1	LIII 1985 1988	PRI 72.3			PRI 100.0			Oposi- ción 27.8					PRI (71.0)
2	LIV 1988 1991		PRI 52.0		PRI 94.0			FDN ² 27.8	PAN 20.2	FDN 6.0			PRI (52.0)
2	LV 1991 1994		PRI 64.2		PRI 95.0			PAN 18.0	PRD 8.0	PRD 3.0	PAN 20		PRI (52.0)
2	LVI 1994 1997		PRI 60.0		PRI 74.0			PAN 23.8	PRD 14.2	PAN 20.0	PRD 6.0		PRI (50.1)
3	LVII 1997 2000			PRI 47.6		PRI 59.4		PRD 25.0	PAN 24.4	PAN 25.8	PRD 11.0		PRI (50.1)
4	LVIII 2000-03 C. Dip. 2000-06 C.Sen.			AC ³ 44.6			PRI 46.9	PRI 42.2	AM ⁴ 13.2	AC ⁵ 39.8	AM ⁶ 13.3		AC (42.5)

¹ Las "fases" señalan diferentes grados de gobierno dividido. De la "fase 1 a la fase 4" el gobierno evoluciona de "menos a más dividido".

² Incluye PARM (5.8%), PPS (6.0%), PFCRN (7.0%), PMS (3.4%) y CD (5.6%).

³ Incluye PAN (41.2 %) y PVEM (3.4%).

⁴ Incluye PAN (35.9%) y PVEM (3.9%).

⁵ Incluye PRD (10.0%), PT (1.6%), CD (0.6%), PSN (0.6%) y PAS (0.4%).⁶ Incluye PRD (11.7%), PT (0.8%) y CD (0.8%).

FUENTE: Comisión Federal Electoral e Instituto Federal Electoral.

La *primera fase* corresponde a un “presidencialismo dominante” cuyo origen se remonta a la creación del PNR en 1929 y cuya existencia se prolonga hasta 1988. Durante este periodo pertenecían al mismo partido la jefatura del Ejecutivo y las mayorías calificadas en ambas cámaras. Los amplios poderes partidistas del presidente propiciaron la subordinación incondicional del Congreso al Poder Ejecutivo.

La *segunda fase* corresponde a un “presidencialismo limitado” de semi-coalición que tiene lugar cuando el Ejecutivo pierde la mayoría constitucional en la Cámara de Diputados pero conserva tal mayoría en el Senado.¹ El inicio de este periodo lo marcan las elecciones de 1988 que comenzaron la transición hacia el gobierno de coalición que arriba al escenario político con las elecciones intermedias de 1997. Así pues, desde diciembre de 1988 el partido gobernante se vio por primera vez obligado a pactar alianzas para sacar adelante sus proyectos de reformas a la Constitución. Como dice Lujambio (2000: 30), “en 1988 [se produjo], después de un realineamiento en las preferencias de los electores, *la primera acotación formal, constitucional*” del presidencialismo dominante.

La *tercera fase* (1997-2000) corresponde a un “presidencialismo reactivo” de coalición en el que el partido gobernante empieza a utilizar como instrumentos de negociación su capacidad de vetar proyectos de reforma constitucional en la Cámara baja y a iniciativas de ley en la Cámara alta.² En este periodo el partido al que pertenece el Ejecutivo pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y deja de contar con la mayoría calificada en la Cámara de Senadores.

Finalmente, la *cuarta fase* (2000-2003) corresponde a un “presidencialismo de coalición” puro en el que el Ejecutivo carece de mayorías calificadas o absolutas en las dos cámaras. Dadas las difíciles condiciones en que el Ejecutivo tiene que gobernar, algunos autores (Crockett 2000) han caracterizado tales periodos como de “presidencias de oposición”. La formación continua

¹ En virtud de una reforma electoral de 1993 ningún partido puede contar, por sí mismo, con la mayoría calificada de dos tercios en la Cámara baja —la representación máxima de un partido en la Cámara baja se fijó en 63 por ciento—. Después de la recuperación del PRI en las elecciones intermedias de 1991, esta reforma cancelaba la posibilidad de que este partido recuperará la mayoría constitucional en la Cámara de Diputados (Lujambio 2000: 37).

² Al inicio de este periodo el Senado bloqueó la iniciativa central de la oposición: la reducción del Impuesto al Valor Agregado.

de coaliciones interpartidistas es el *modus operandi* de estas presidencias, pues generalmente en los sistemas multipartidistas las alianzas son frágiles y de corta duración. Las coaliciones tienen mayor probabilidad de sobrevivir cuando los partidos mantienen entre sí ciertas coincidencias programáticas o ideológicas. En los gobiernos de coalición de sistemas presidencialistas pueden presenciarse algunas lógicas políticas propias del parlamentarismo. Como dice Casillas (1997), “con todas las diferencias existentes entre los sistemas parlamentarios y el caso mexicano”, pueden percibirse en México algunas afinidades en el terreno de la cimentación de coaliciones legislativas.

1.1. La integración multipartidista de los gobiernos locales

Desde 1989 hasta la fecha se ha multiplicado el número de gobiernos divididos a nivel estatal —son 29 el número de gobiernos divididos que han aparecido en México a nivel estatal desde 1989 hasta mediados de 2001—. Lo anterior no sólo ha favorecido el fortalecimiento de las legislaturas estatales como instancias fiscalizadoras de los ejecutivos, sino que ha contribuido a dificultar aún más la aprobación de proyectos de reforma constitucional a nivel federal. Como se recordará, la aprobación de reformas constitucionales requiere no sólo de mayorías calificadas en las dos cámaras legislativas del Congreso federal, sino también de la aprobación de la mayoría absoluta de las legislaturas estatales —16 en nuestro caso—.

¿Cuáles han sido los saldos preliminares de la conformación de este nuevo sistema de pesos y contrapesos al interior del gobierno? Como lo veremos más adelante, la activación de la competencia electoral y de contrapesos del poder presidencial tiene efectos positivos sobre la calidad de las políticas adoptadas por el gobierno, pues proporciona mayor transparencia al proceso de toma de decisiones, y obliga al Ejecutivo a rendir cuentas a la ciudadanía y revisar sustancialmente sus iniciativas cuando carecen de respaldo suficiente en la opinión pública.

II. El comportamiento de los gobernantes en escenarios de competencia electoral

De acuerdo con lo que dicta la teoría democrática, los políticos (es decir, el presidente y los congresistas) y los electores sostienen el siguiente inter-

cambio: los políticos buscan apoyo electoral y los electores demandan bienes colectivos, ya en forma de servicios públicos, ya en la reducción de algunos costos asociados a cierta legislación o programa público. El apoyo en votos que los electores ofrecerán en la siguiente elección a determinado candidato o partido no sólo dependerá de la opinión que tengan los electores de la capacidad de los políticos para lograr la aprobación de cierta legislación, sino también del juicio que tengan acerca de cómo esta legislación ha sido puesta en práctica por los administradores públicos. De aquí que puedan generarse agrias disputas entre los políticos y los administradores sobre el tramo de autoridad que deben delegar los primeros a los segundos, las modalidades con que debe darse tal delegación, el tipo de organización que será responsable de implementar la legislación y los procedimientos que los administradores preferirán adoptar para ejecutar la legislación o el programa.

Los políticos están esencialmente enfocados a aprovechar oportunidades para aumentar su apoyo electoral. Estas oportunidades, sin embargo, están limitadas por varios factores. En primer lugar, el costo asociado al tiempo y esfuerzo que toma a los políticos alcanzar un acuerdo sobre los detalles de la legislación. Entre más tiempo gasten los políticos, en especial los congresistas, en afinar cualquier pieza de legislación, menos tiempo tendrán para introducir otra legislación o influir en la administración de la legislación vigente. Sin embargo, en caso de que la legislación que produzcan resulte altamente vaga, entonces será de menor valor para los electores a quienes en principio pretende beneficiar. Esto sucede así porque para que la legislación tenga el efecto deseado originalmente, los grupos de electores que en principio la demandaron y a quienes pretendía beneficiar tendrán que participar activamente en subsecuentes procesos administrativos para hacer escuchar una vez más sus intereses y demandas frente a los administradores públicos, los cuales estarán a cargo de pulir los detalles de la legislación a fin de implementarla. Los electores intentarán entonces ejercer presiones sobre los administradores para que se afine la legislación de acuerdo con sus requerimientos. Cabe también la posibilidad de que afinar la legislación sea un asunto de alta complejidad técnica para ser resuelto adecuadamente por los políticos, de manera que a éstos les convendrá que un grupo de administradores públicos especializados se encargue de esta tarea.

Sin embargo, no debe perderse de vista que una legislación vaga incrementa la capacidad de que los administradores públicos, al darle los últimos toques a la ley, actúen de acuerdo con sus propias inclinaciones e intereses. Y esto aumenta el riesgo de que la legislación no cumpla con sus propósitos iniciales y de que, por tanto, el apoyo electoral que al principio acarrearía a los políticos que la promovieron y lograron promulgarla sea mucho menor. Además, desde el momento en que los políticos deleguen en los administradores la tarea de afinar y poner en práctica la ley, serán los grupos de ciudadanos con más alta capacidad de organización, y que puedan sostener una participación prolongada en el proceso político, los que tendrán más alta probabilidad de influir en las decisiones de los administradores públicos. Pero tener una participación sostenida en el proceso político es costoso para los electores, y entre más costosa resulte tal participación menor será el apoyo electoral que los votantes estarán dispuestos a dar al partido que impulsó la legislación.

En segundo lugar, tenemos el costo asociado a la posibilidad de que los administradores públicos no cumplan con las intenciones originales de la coalición de políticos que promulgó la ley. Los beneficios esperados de cierta legislación pueden anularse —o las cargas que impondrá esta misma legislación pueden aumentar— si los administradores carecen de la motivación, el compromiso, la energía o, simplemente, el conocimiento necesario para implementarla de la forma en que los políticos pretendían. Así pues, los políticos o partidos políticos que tienen más alta probabilidad de mantenerse en el poder son aquellos que son más exitosos en superar estos dos costos; es decir, aquellos que logran persuadir a los electores de que los beneficios de la legislación no disminuirán ni desaparecerán en el momento en que los administradores la implementen. Los costos aparecen, entonces, cuando la coalición de políticos (legisladores con el presidente o legisladores sin el presidente) no puede estar completamente segura de que su agente, es decir, el cuerpo de administradores públicos que se encarga de afinar e implementar la legislación, la administrará como pretendía la coalición de políticos que la aprobó y la promulgó, coalición que en este escrito llamaré “coalición promulgadora”. Tal coalición recibirá probablemente menos votos si los electores creen que la adopción de la ley será socavada por los administradores.

Este último punto es central, porque da la clave para entender por qué los problemas de agencia serán vigorosamente atacados por los políticos en

escenarios de alta competitividad electoral. Esto es, los políticos intentarán por todas las vías hacer llegar a los electores los bienes colectivos que han prometido, siempre y cuando la competencia electoral sea intensa. Y esto, por la razón simple que mencioné al inicio de este escrito: entre más intensa sea la competencia interpartidista, mayor valor adquirirá cada voto para los partidos y candidatos.

II.1. Los legisladores como fiscalizadores

La función sustantiva del Congreso es legislar, pero dada su nueva composición en los últimos años, varios comités legislativos han empezado a desempeñar funciones de vigilancia y coordinación para con los agentes administrativos, además de que ahora han empezado a introducir modificaciones en los proyectos presupuestales anuales que envía el presidente mediante el recorte y/o la expansión de los montos inicialmente asignados por el Ejecutivo a algunos programas públicos. Las negociaciones entre los legisladores de oposición y el presidente son frecuentemente difíciles, aunque como el presidente no tiene, según algunos juristas, capacidad de veto, su apoyo no es indispensable.

En México, los legisladores no pueden reelegirse para el siguiente periodo, lo que tiene consecuencias indeseables: inhibe el desarrollo de vínculos permanentes entre los legisladores y sus electores —aún más, dado que los candidatos a diputaciones cambian constantemente, los electores son incapaces de tener suficiente información acerca de sus características personales (Nacif 1998:5)—. Al mismo tiempo, la no reelección consecutiva debilita a los legisladores frente al presidente y la alta burocracia, pues estos dos actores permanecen en sus puestos por periodos mucho más prolongados y, con ello, a diferencia de los diputados, pueden garantizar la continuidad de sus programas a los electores.

Sin embargo, el legislador debe hacer méritos frente a la dirigencia de su partido y evitar que su distrito pase a un candidato perteneciente a un partido opositor una vez que abandone el cargo. La actuación del legislador, por tanto, estará enfocada a incrementar el apoyo (votos, nuevos militantes o activistas, contribuciones monetarias, etc.) que reciba su partido en el distrito electoral, siempre y cuando enfrente condiciones de competencia. Gracias al control que pronto ejercerá el PAN sobre futuras carreras de administradores

públicos, ese partido podrá beneficiarse de la información que posean y de sus recomendaciones o asesoría técnica, lo que probablemente le dará una ventaja competitiva a los candidatos de ese partido sobre los de la oposición. Esta ventaja no es ilegal, sino que deriva de la escasa autonomía o, en algunos casos, extrema dependencia de los administradores públicos frente a los políticos.

Los legisladores que pertenecen al partido gobernante y los que pertenecen a partidos de oposición obedecen a incentivos frecuentemente opuestos. Los legisladores del partido gobernante, los cuales aspiran a ocupar puestos en el Poder Ejecutivo federal o estatal una vez que finalice su gestión, se dedican a cabildear con el presidente y con aquellos que tienen influencia sobre él (por ejemplo, políticos influyentes insertados o no en la estructura formal del partido, miembros del gabinete, grupos de interés, medios). Por lo que toca a los legisladores de oposición, sus incentivos en términos de avance de carreras son opuestos. Como la carrera de los legisladores de oposición no está subordinada a las decisiones del presidente, sino al apoyo de la dirigencia de su partido, la cual reparte las nominaciones a puestos de elección popular o invita a militantes distinguidos a ocupar cargos en la estructura partidista, la ruta común a puestos más altos es la que, precisamente, los lleva a practicar tareas de vigilancia y supervisión al jefe del Ejecutivo y la alta burocracia federal.

De acuerdo con Ugalde (1999: 235-6) en los años recientes la vigilancia del Congreso a la administración pública ha registrado varios cambios. Para empezar, las acciones de supervisión se han multiplicado. Un factor que ha contribuido decisivamente a este cambio ha sido el aumento de la proporción de las curules ocupadas por legisladores de la oposición. En tanto la presencia de la oposición en las cámaras ha crecido, su influencia en las actividades de vigilancia también ha aumentado. En 1997 la oposición en su conjunto alcanzó la condición de bloque mayoritario por primera vez en el México moderno. A partir de ese momento el control de la Cámara baja sobre el Ejecutivo se ha fortalecido como nunca antes. Muestra de ello es que las tres últimas iniciativas de ley del presupuesto de egresos han sufrido varios cambios antes de lograr su aprobación en el Congreso. Adicionalmente, éste ha empezado a desempeñar un papel relevante en la denuncia pública de la corrupción y ha contribuido a que se castiguen los delitos de algunos admi-

nistradores públicos de alto nivel, además de que ha contribuido a la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) la cual, en contraste con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), no sólo fiscaliza al Poder Ejecutivo, sino a los tres poderes de la nación, los organismos públicos federales e incluso, en ciertas circunstancias, a las autoridades locales. En este último caso, serán sujetos de fiscalización por parte de la ASF, entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales.

III. Rendición de cuentas, transparencia, receptividad y eficiencia en la administración pública de México

III.1. Mayor responsabilidad y rendición de cuentas

Un gobierno es capaz de rendir cuentas si los ciudadanos pueden discernir entre gobiernos representativos y no representativos y, de acuerdo con sus percepciones, sancionarlos posteriormente según lo dicten los resultados de sus evaluaciones (Manin, Przeworski y Stokes 1999: 10). Así, los electores retendrán en sus puestos públicos a quienes hayan tenido una actuación satisfactoria (es decir, hayan sido más representativos) y desplazarán de sus puestos a aquellas autoridades con gestiones insatisfactorias.

En un contexto de competencia política, el principio administrativo de “rendición de cuentas” hacia arriba (de cada administrador público a su superior) es complementado por el principio de “rendición de cuentas” de la administración pública a los políticos y a los ciudadanos en general (Beetham 1996: 95). Un elemento esencial para que los gobiernos rindan cuentas es que los ciudadanos tengan acceso a información abundante y confiable sobre los resultados de la gestión pública, para que entonces puedan enjuiciarla y, posteriormente, tomen la decisión de aprobarla o reprobarla mediante el voto. De la misma manera, una administración rinde cuentas cuando los políticos cuentan con información sobre los resultados de su actuación y toman, después, las medidas pertinentes —de aprobación o de corrección—.

En ocasiones, para asegurar que ciertas áreas administrativas mantengan altos niveles de actuación se determina que los supervisores de tales áreas

sean directamente responsables de su desempeño frente al presidente o los congresistas. En los últimos años, el Ejecutivo mexicano se ha apoyado en grupos cada vez más numerosos de asesores para asegurarse de que un gran número de oficinas burocráticas le rindan cuentas directamente. Los administradores públicos de más alto nivel que desempeñan un papel decisivo en la asignación de partidas presupuestarias no pueden permanecer inmunes a la evaluación electoral y deben, al menos, exponer públicamente sus métodos y criterios de decisión.

Para que la administración pública rinda cuentas, el Poder Legislativo también puede solicitar la revisión de normatividad secundaria expedida por los administradores —reglamentos, estatutos, manuales de organización— o contratar auditores (como sucedió en México en el caso del Fobaproa) o requerir la comparecencia de secretarios de Estado, o crear comisiones especiales, con el propósito de llevar un estrecho seguimiento del curso de los asuntos públicos. Tratar que la burocracia rinda cuentas al Ejecutivo de manera sostenida y amplia es prácticamente imposible; hacer que esté más alerta a las preferencias del Ejecutivo es posible cuando existe competitividad electoral y cuando los mecanismos administrativos mencionados anteriormente funcionan óptimamente.

Cabe mencionar que estudios recientes sobre la actuación administrativa de autoridades políticas provenientes de partidos diferentes del PRI reportan que en San Luis Potosí estas autoridades tendieron a enfatizar aspectos como la rendición de cuentas y denunciar la corrupción (Bezdek 1995: 34); en Chihuahua los candidatos de oposición que accedieron al poder también tendieron a introducir reformas para acotar los poderes de las autoridades ejecutivas y obligarlas a rendir cuentas, además de que enfatizaron la responsabilidad fiscal (Mizrahi 1995: 91). Así, cuando la alternancia política tiene lugar, los nuevos gobernantes tienden a elevar los estándares de actuación del gobierno, estándares que gobiernos subsecuentes, sean del partido que sean, estarán obligados por lo menos a igualar o superar. Aquí, me parece, queda de manifiesto el efecto correctivo y de mejoramiento que tiene la competencia electoral en la administración pública.

Otro punto relevante es que la composición multipartidista de los diferentes órganos de gobierno trae consigo una consecuencia de la que se han ocu-

pado poco los analistas políticos: el aumento de disputas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Según Cossío (2000: 30) la más alta probabilidad de conflictos entre los órganos públicos en situaciones de gobierno de coalición o semi-coalición incrementará a su vez la frecuencia de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad. En las controversias constitucionales la Suprema Corte se encarga de resolver comúnmente disputas en torno a la asignación de competencias establecidas por la Constitución. El Ejecutivo puede plantear controversias contra el Congreso, y éste puede hacer lo mismo contra el Ejecutivo siempre y cuando la decisión sea aprobada por mayorías simples, ya sea en la Cámara de Diputados o en la de Senadores. El 24 de agosto de 2000 la Suprema Corte resolvió una controversia constitucional entre el Ejecutivo y el Congreso a favor de este último, y ordenó al presidente de la República entregar al Congreso información confidencial sobre cuestionables operaciones bancarias. Ésta fue la primera vez en la historia moderna del país en que la Corte emitió un fallo en torno a una disputa entre dos poderes federales, y el hecho fue signo de su nueva independencia de la rama ejecutiva.

III.1.i. Autoridad discrecional del Ejecutivo en un gobierno de coalición: el caso del Presupuesto de Egresos

Quizás convenga dedicar unas líneas al posiblemente sea el efecto más relevante que ha tenido hasta ahora la aparición de un gobierno sin mayoría legislativa en nuestro país: la activación de la separación de poderes y, con ello, el inicio de un proceso de disminución gradual de la autoridad discrecional del Ejecutivo en diversos ámbitos de la gestión pública. La intensas negociaciones que han tenido lugar entre el Ejecutivo y el Congreso durante los últimos años para lograr la aprobación del Presupuesto de Egresos han impulsado el fortalecimiento de las instancias de auditoría y supervisión del Poder Legislativo.

De acuerdo con Levy (2000), los cambios que ha experimentado el presupuesto son consecuencia de la “nueva relación” entre el Ejecutivo y el Legislativo en un contexto de gobierno dividido y de “mayor balance entre ambos poderes”. Los cambios que ha observado la reglamentación sobre el presupuesto han reducido significativamente la asignación discrecional de recursos públicos por parte del Ejecutivo y han conducido al fortalecimiento de las instancia de auditoría y supervisión del gasto público por parte del poder

Legislativo. Por lo que atañe al primer conjunto de cambios destacan los siguientes: 1) establecimiento de reglas que determinan, por un lado, el monto máximo de gasto que se puede ejercer cuando aumentan los ingresos y, por el otro, el límite a partir del cual se debe reducir el gasto cuando éstos disminuyen; con estas nuevas reglas la Cámara de Diputados acota los espacios para las variaciones del gasto público durante el año fiscal y las facultades del Ejecutivo para asignar recursos públicos se reducen;³ 2) la creación de nuevas disposiciones que impiden al Ejecutivo erogar mayores recursos que los aprobados en las negociaciones salariales del Ejecutivo con los diferentes gremios en el curso del año fiscal; y 3) la supresión de las facultades del Ejecutivo para transferir discrecionalmente recursos a los gobiernos estatales. Por lo que se refiere al fortalecimiento de las instancias de vigilancia del Congreso destacan las siguientes medidas: 1) reformas constitucionales que otorgan plena autonomía y amplias atribuciones fiscalizadoras a la entidad de fiscalización superior de la Federación, la cual sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Así pues, se cumple para el caso mexicano el nuevo *dictum* de estudios recientes (Epstein y O'Halloran 1999: 79) sobre las consecuencias del gobierno dividido en la elaboración e implementación de las políticas públicas: "en tiempo de gobierno dividido menos autoridad discrecional será delegada al Ejecutivo".

III.2. Mayor publicidad y combate a la corrupción

En un plano normativo, la administración pública es la administración de lo público (servicios y bienes), para el público, y sujeta al escrutinio público. En contraste con lo que llamamos sector privado, la administración pública posee como axioma normativo la publicidad; es decir, su disposición para estar a la vista de todos, para mostrarse y divulgarse. En principio, aquello que es realizado con los recursos de todos y para el beneficio de todos, debe estar a la vista de todos.

En el plano práctico, la publicidad es un medio para controlar y hacer más eficiente la administración pública. Para funcionar adecuadamente, este

³ Debe señalarse que las facultades discrecionales del presidente deben limitarse pero no eliminarse del todo. Como se recordará, la capacidad del Ejecutivo para introducir recortes al gasto público sin necesidad de ponerse de acuerdo con el Congreso facilitó el ajuste oportuno de las finanzas públicas frente a la brusca caída de los precios del petróleo en 1998.

mecanismo depende considerablemente de la capacidad de las organizaciones públicas para corregir errores que hayan salido a la luz pública. Para evitar situaciones embarazosas frente a los electores, colegas de otras unidades administrativas o autoridades políticas, las organizaciones intentarán generalmente remediar el problema de inmediato. En caso de que no suceda así, las autoridades políticas tendrán que emplear instrumentos legales para aplicar las sanciones e impulsar los cambios necesarios.

El gobierno sueco, por ejemplo, utiliza mucho la publicidad. Se dice coloquialmente que los funcionarios de aquel país trabajan dentro de una “pecera”, pues casi todas sus acciones están enteramente abiertas a la inspección pública. Cuando un administrador toma una decisión de cierta envergadura, tiene que ser justificada por escrito en un documento que pueda hacerse público si algún ciudadano lo solicita. Adicionalmente, las declaraciones de impuestos son públicas. El grado de publicidad con que se maneja el gobierno mexicano todavía está muy por abajo de la del gobierno sueco. En México el hábito de gobernar en secreto y a puertas cerradas continúa predominando.

Una interesante investigación periodística deja constancia de la enorme dificultad que entraña obtener información de parte del gobierno mexicano. Del 23 de noviembre de 1998 al 10 de febrero de 1999, el diario Reforma emprendió la tarea de solicitar diversos datos a cada una de las 18 secretarías de Estado (Collado, 1999). El periódico solicitó información que parecía estar al alcance de las áreas de comunicación social. Pero sólo cuatro secretarías de las 18 respondieron a las solicitudes del diario: la de la Contraloría, la de Comercio, la de Salud y la de Medio Ambiente. “Más de 60 días se utilizaron en tramitar las solicitudes.” Como respuesta a las quejas tanto de medios nacionales como extranjeros, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hizo llegar al gobierno mexicano la Recomendación 670 para que avance en la reglamentación del derecho a la información.

Sin embargo, en el renglón de hacer más pública la gestión de los gobernantes los efectos favorables de la competencia también se han hecho sentir. Como dice Rose-Ackerman (1999: 127), entre más competitivo es el entorno político, los riesgos de todos los competidores se incrementan y la probabilidad de corrupción disminuye. Un sistema político competitivo puede ser un freno a la corrupción. Las elecciones competitivas producen información

sobre los candidatos, pues éstos tienen los incentivos para opinar sobre sus propias virtudes así como sobre los que consideran vicios de sus rivales. Los congresistas más proclives a corromperse son aquellos que tienen un puesto asegurado en el Congreso (es decir, no enfrentan competencia política), aquellos congresistas que tienen la derrota asegurada en las próximas elecciones, y aquellos que planean retirarse al término de su periodo o que por cuestiones legales ya no pueden buscar la reelección (Rose-Ackerman, 129). La competencia entre secretarías al interior de la burocracia también puede producir información valiosa, pues los administradores pueden llegar a tener incentivos similares a los de los políticos.

Quizás el mecanismo más evidente que poseen los congresistas para inmiscuirse en el trabajo de los administradores es la aprobación del presupuesto público anual. Cuando el Legislativo se fortalece, los incentivos para la corrupción en el Ejecutivo disminuyen. La competencia por fondos presupuestales entre partidos políticos puede proveer muchos beneficios en el combate a la corrupción, elevar la eficiencia y debilitar la autonomía de la burocracia. Y ahora que la oposición posee un gran poder de negociación frente a las autoridades públicas, el flujo de información financiera hacia el público ha crecido significativamente.

Pero en lo que toca a la publicidad de las acciones de gobierno y el combate a la corrupción, unas de las experiencias más exitosas han sido los gobiernos divididos a nivel estatal —es decir, cuando el partido de quien ocupa el Ejecutivo estatal no obtiene la mayoría absoluta en el congreso local—. Interrogados sobre la posibilidad de gobernar eficazmente un estado con un Congreso local dominado por una mayoría opositora, dos gobernadores dieron respuestas ilustrativas sobre los efectos favorables de la competencia política en la publicidad de la administración pública. Dijo el gobernador de Chihuahua:

En Chihuahua cualquier iniciativa que pueda tener un rechazo fuerte de la sociedad no pasa ... Vería como costoso [de tener un Congreso adverso] que muchas veces las decisiones se tornan dificultosas. Tardan en llegar. Y eso tiene su costo social en la medida en que la cosas no fluyen con la agilidad deseada ... Pero, por el lado de los beneficios, esta experiencia bipartidista nos ha llevado a que unos y otros tengamos que conducirnos en la función pública con muchísima más pulcritud. En el caso nuestro, el tener un Con-

greso con un partido opositor que nos esté fiscalizando, que pueda entrar a auditarnos cuando y donde quiera, que para eso tiene facultad, ha tenido un efecto positivo en todos los niveles (Barrio, 1997).

Dijo el gobernador de Guanajuato:

Creo que sí se puede gobernar y me parece que muchas veces es muy positivo porque obliga a las partes a ser muy reflexivos, a sustentar cada idea, cada propuesta y a convencer con cada proyecto... [Con un Congreso adverso] normalmente se sacrifica velocidad, a cambio de certidumbre en la decisión. Porque una decisión que es producto de un debate, de un consenso entre dos fuerzas políticas, siempre es garantía de tomar una buena decisión... Los beneficios son amplios porque obligan a una transparencia y a una honestidad total en las acciones del poder Ejecutivo... Esto, junto con el enriquecimiento de las propuestas, ha sido muy benéfico para la entidad (Fox, 1997).

La ciudadanía puede ser un freno para el ejercicio arbitrario del poder si cuenta con información acerca de la gestión gubernamental. Los ciudadanos deben tener los medios convenientes para encauzar sus quejas y deben ser protegidos contra posibles represalias. Hay dos rutas básicas para la presión pública: quejas colectivas de grupos ciudadanos acerca de las fallas del gobierno y objeciones expresadas por individuos particulares contra el trato que les han dado las autoridades públicas.

En resumen, es indispensable que el gobierno publique sus presupuestos consolidados, el monto desagregado de sus ingresos, sus estatutos y reglas y los diarios de debates de los cuerpos legislativos. En todos los países democráticos la legislatura puede desempeñar un importante papel en la revisión de los gastos del Ejecutivo, auxiliado por sus comités. La participación de políticos de oposición en la supervisión del Ejecutivo puede dar lugar a evaluaciones sesgadas. En este caso, si algún ilícito es denunciado, debe contarse con un sistema judicial neutral que realice las averiguaciones pertinentes y anuncie un veredicto ajustándose estrictamente a las pruebas.

Finalmente, debe apuntarse que las dificultades inherentes a la medición de resultados de la gestión pública, o a la definición de las metas de los programas públicos —o los dilemas entre las metas— y su cumplimiento, obs-

taculizan la capacidad de los electores para vigilar a sus representantes —y la capacidad de los representantes para vigilar a los administradores públicos—. Esto aumenta los problemas de agencia en un régimen democrático.

III.3. Mayor receptividad a las demandas ciudadanas

Un gobierno o partido es receptivo si adopta o impulsa la legislación o los programas preferidos por los electores. En contextos de competencia electoral los políticos intentan ser lo más receptivo posible, pues del apoyo que reciban de los electores depende el curso que adoptará su carrera política. Los políticos o partidos pueden conocer estas preferencias mediante encuestas, a través de acciones políticas directas (como manifestaciones, cartas o comunicados transmitidos a través de los medios) realizadas por organizaciones ciudadanas, o mediante las elecciones —las cuales revelan las preferencias de los ciudadanos frente a varias plataformas políticas—. Un indicador de que en los últimos años la voz de los electores se ha hecho escuchar entre políticos y administradores públicos es que las partidas asignadas a las tareas de seguridad pública y procuración de justicia han registrado incrementos considerables.⁴

El nivel de receptividad depende, en primera instancia, de la emisión de mensajes a los políticos por parte de los ciudadanos. Los gobernantes serán receptivos en la medida en que sus acciones sean congruentes con las preferencias manifestadas por los ciudadanos (Manin, Przeworski, y Stokes 1999: 10). En México, los congresistas se convertirán gradualmente en el receptáculo de un gran número de mensajes por parte de los ciudadanos, quienes les transmitirán directamente sus evaluaciones sobre su desempeño y el de los administradores públicos. En las democracias consolidadas, los ciudadanos que no pertenecen a ninguna organización o grupo de interés, no poseen más que esta vía para hacerse escuchar.

Un método que ha ganado popularidad para aumentar la receptividad de la administración pública es la descentralización. En general, ésta acorta la distancia entre las demandas de los electores y los administradores públicos, lo que por ende favorece una mejor asignación de los recursos públicos en

⁴ Según Aguirre (1999: 2) estas áreas eran anteriormente las más castigadas en la asignación de recursos.

cada jurisdicción. De acuerdo con una encuesta realizada por Putnam (1993) en Italia, la comunidad se siente más satisfecha con lo accesible que se convierte la administración pública después de haber experimentado un proceso de descentralización. En México tal proceso ha tenido avances considerables en la última década, pero todavía falta mucho por hacer. Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (1997: 155-7), en 1997 los gobiernos estatales y municipales de México manejaban conjuntamente el 25.4 por ciento del gasto público total, en contraste con Brasil o Argentina donde los gobiernos locales manejaban ese mismo año el 45.6 y el 49.3 por ciento del gasto público total, respectivamente.

La descentralización tendrá alta probabilidad de ser exitosa si hay un alto grado de competencia electoral y si las autoridades locales tienen la capacidad institucional para manejar nuevas responsabilidades. La descentralización puede ayudar a resolver problemas de agencia, pues frecuentemente introduce elementos de competencia que incrementan los incentivos para elevar los niveles de eficiencia. La descentralización también aumenta la capacidad y los incentivos de los electores para detectar desvíos por parte de las autoridades locales y, mediante su voto, castigar a aquellas autoridades que están actuando conforme a su interés personal y no a favor de los intereses de la comunidad.

Pero estos incentivos pueden debilitarse si —como observa una vez más el Banco Interamericano de Desarrollo (1997: 153-5)— una porción sustancial de los gastos locales es cubierta mediante transferencias de los más altos niveles del gobierno. Si los ciudadanos no perciben un claro vínculo entre los beneficios de los programas de los gobiernos locales y sus costos, entonces estarán menos atentos a la eficiencia en la provisión de recursos. De manera general, puede afirmarse que la descentralización estimulará la participación política si los ciudadanos consideran que las políticas locales tienen un impacto más directo en su calidad de vida y sienten que además tienen más capacidad para hacerse escuchar ante las autoridades locales que ante las autoridades de otros niveles de gobierno. Si sólo una reducida porción de la ciudadanía participa en las elecciones, el proceso político a nivel local será más propenso a involucrar relaciones clientelistas entre las autoridades electas y una poderosa minoría de electores que intercambian su apoyo por favores de las autoridades.

III.4. Mayor eficiencia y capacidad de respuesta

¿Es la eficiencia compatible con la receptividad, la publicidad y la rendición de cuentas? En un sistema de partidos competitivo el gobierno anticipa posibles críticas de la oposición y actúa de inmediato para debilitarlas. Este fenómeno resulta decisivo para aumentar los estándares de eficiencia de la administración. Aunque en un sistema competitivo la realización de algunas tareas administrativas consume, en ocasiones, demasiado tiempo, estas normas someten a la administración pública a una disciplina que en el largo plazo le permite minimizar la corrupción, el desperdicio de recursos, autocorregirse e incrementar su productividad.

De aquí que no sea cierto, como dice Beetham (1992: 44), que tanto los intereses de los administradores públicos como las exigencias electorales se combinan para generar la expansión excesiva de los servicios públicos. En primer lugar, frecuentemente no son los administradores quienes presionan para la expansión del sector público, sino los políticos, que con el propósito de ganar las elecciones hacen promesas de expandir los servicios públicos sin considerar criterios de escasez de recursos. En segundo término, las exigencias electorales pueden presionar tanto para la expansión del aparato público como para su reducción —en caso de que los ciudadanos no estén satisfechos con la calidad de los servicios que ofrece el gobierno—.

III.4.i. Activación del bicameralismo y mantenimiento de la producción legislativa del Congreso

Un tema recurrente en los estudios sobre las consecuencias de los gobiernos de coalición es el de las variaciones que presenta su producción legislativa frente a la de los gobiernos unificados. Aunque para el caso mexicano no contamos todavía con estudios amplios y detallados, sí existen ya trabajos de carácter empírico que registran la cantidad de iniciativas aprobadas en los gobiernos de coalición —aunque sin tomar en cuenta su características o importancia—. Como lo muestra el cuadro 2, la eficacia legislativa del poder Ejecutivo, por ejemplo, aunque disminuyó 9 por ciento en la última legislatura, sigue siendo altísima: de 90 por ciento. Por lo que se refiere a las dos cámaras legislativas los resultados son también positivos: la eficacia legislativa de la Cámara baja experimentó un notable incremento en su eficacia legislativa una vez que aparecieron los gobiernos de semicoalición. Y aunque

su tasa de eficacia sufrió un descenso en la LVI Legislatura (1994-97), se recuperó durante la legislatura siguiente para volver a situarse por encima del 20 por ciento.

Por último, un resultado sorprendente es el de la activación del Senado como cámara de origen durante la última legislatura. Este nuevo fenómeno se debe a que al jefe del Ejecutivo prefirió introducir sus iniciativas por el Senado dado que en la legislatura pasada el partido gobernante no poseía la mayoría absoluta en la otra cámara.

Cuadro 2
Eficacia legislativa del Ejecutivo y las dos cámaras por legislatura
(1982-2000)
(Tasa = iniciativas aprobadas/iniciativas presentadas x 100)

Origen	LII	LIII	LIV	LV	LVI	LVII
	1982-1985	1985-1988	1988-1991	1991-1994	1994-1997	1997-2000
Ejecutivo	97.0 %	99.0 %	96.0 %	98.0 %	99.0 %	90.0 %
Cámara de Diputados	7 %	10 %	23.0 %	25.0 %	16.2 %	21.2 %
Cámara de Senadores	Sin datos	Sin datos	0	0	0	54.5 %*

FUENTES: 1) Para Ejecutivo y Cámara de Diputados, 1982-1994: Casar (1999).

2) Para Ejecutivo y Cámara de Diputados, 1994-2000: Nava y Yáñez (2000).

3) Para Cámara de Senadores, 1988-2000: Nava, Weldon y Yáñez (2000).

*Incluye datos hasta el 31 de diciembre de 1998.

Sin embargo, cuando observamos el comportamiento de la tasa de aprobación legislativa de la última legislatura (en su conjunto), es notable el decremento de su tasa de aprobación legislativa respecto de las legislaturas anteriores:

Cuadro 3
Eficacia legislativa de las legislaturas (1982-2000)
(Tasa = iniciativas aprobadas/iniciativas presentadas x 100)

Legislatura	Iniciativas presentadas	Iniciativas aprobadas	Aprobadas /presentadas
LII	308	166	53.9
LIII	559	223	39.8
LIV	294	131	44.5
LV	260	158	60.7
LVI	250	108	43.2
LVII	677	227	33.6

FUENTES: Casar (2000) para el período de las LII-LVI legislaturas. Nava y Yáñez (2000) para la LVII Legislatura (datos hasta el 30 de abril del 2000).

Pero los datos preliminares muestran que la disminución de la tasa de aprobación está lejos de deberse a una disminución en el número absoluto de iniciativas aprobadas, sino que tiene su origen en el gran incremento de iniciativas introducidas. Tal incremento se atribuye generalmente al hecho de que esta legislatura es la primera “de oposición” en la historia moderna del país.

Sin embargo, estos resultados aún son preliminares pues es necesario un análisis cualitativo de las iniciativas que haga hincapié en su carácter e importancia. Como ha dicho Alcocer (2000a:13), “suponer que la ‘productividad’ legislativa se mide por el número de iniciativas presentadas, dictaminadas y discutidas [y habría que agregar ‘aprobadas’] en el pleno es equiparar a las cámaras con un fábrica de tabiques”.

Conclusiones

En este escrito he intentado mostrar que la competencia electoral y la división de poderes están detrás de los grandes cambios que han comenzado a anunciarse para nuestra administración pública y que tienen que ver con el aumento de su receptividad a las demandas ciudadanas, el fortalecimiento de su sentido de responsabilidad y afán por rendir buenas cuentas, el incremento de su transparencia y su eficiencia. En resumen, el aumento de la competencia electoral y la activación de contrapesos efectivos al Poder Ejecutivo generarán progresivamente los incentivos adecuados para ampliar las capacidades de nuestra administración pública.

La intensa competencia que ha venido registrándose en el terreno electoral durante los últimos años está relacionada, en el ámbito administrativo, con el proceso creciente de descentralización y delegación. También se relaciona con un renovado énfasis en la evaluación del desempeño, en la consulta pública, la autonomía de gestión, la cuantificación de metas, la participación y la transparencia. Con la competencia política de por medio estamos aprendiendo que sí es posible vincular la eficacia de la acción administrativa con el respeto a los mecanismos de representación popular existentes; esa doble

exigencia que para algunos estudiosos de la administración pública es tan difícil conciliar (Pardo 1989: 39). También podemos intuir que por muchos años varios problemas atribuidos a nuestra administración pública eran en realidad problemas de carácter político, relativos a la completa ausencia de competencia electoral.

Durante décadas fue el jefe del Ejecutivo el que creó y mantuvo las condiciones estructurales bajo las que nuestras agencias públicas operaron. En el futuro parece que será más bien el Congreso quien se erigirá en el nuevo arquitecto de la administración pública, pues será esa instancia la que presumiblemente impondrá más regulaciones a su actuación. Será interesante observar cómo se desarrollará esta nueva comunicación entre la administración y el Congreso, porque el legislativo no es un órgano de una sola voz, sino de voces múltiples y, con frecuencia, contradictorias.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F., "Reformas y retos de la administración pública mexicana", en *Foro Internacional*, enero-junio de 1996, pp. 188-224.
- Aguirre Aguilar, Andrés, "Crímen, corrupción y seguridad pública en México", Sao Paulo, Instituto Fernand Braudel de Economía Mundial, 1999.
- Ayres, Robert, "Governance", en *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, editado por Giugale, Marcelo M., Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen, Washington, D.C., The World Bank, 2001, pp. 721-31.
- Banco Interamericano de Desarrollo/Inter-American Development Bank, *Latin America After a Decade of Reforms*, Washington, D.C., Johns Hopkins University Press, 1997.
- Barrio Terrazas, Francisco, "Aprendizaje democrático", en el suplemento *Enfoque* del diario *Reforma*, 25 de mayo de 1997.
- Beer, Caroline, "Democratization and Institutional Change in the Mexican States", artículo preparado para la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política en la ciudad de Atlanta, Estados Unidos, septiembre 2-5 de 1999.
- Beetham, David, *Bureaucracy*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1996.

- Bezdek, Robert R., "Democratic Changes in an Authoritarian System: Navismo and Opposition Development in San Luis Potosí", en Victoria E. Rodríguez y Peter Ward, *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1995, pp. 35-50.
- Brodkin, Evelyn Z. 1990. "Implementation as Policy Politics", en *Implementation and the Policy Process: Opening Up the Black Box*, editado por Dennis J. Palombo y Donald J. Calista, Greenwood Press, 1990.
- Bruhn, Kathleen, "PRD Local Governments in Michoacan: Implications for Mexico's Democratization Process", en *Subnational Politics and Democratization in Mexico*, editado por Wayne Cornelius et. al., La Jolla, University of California, San Diego, 1999, pp. 19-48.
- Casar, María Amparo, "Legislaturas sin mayoría: cómo va el score", en *Nexos*, enero de 2000.
- Casillas, Carlos, "Gobierno dividido en México: una nueva manera de hacer política", en *Nexos* 250, octubre de 1997 (consultado en el archivo de www.nexos.com.mx).
- Collado, Fernando del, "¿Cuál derecho a la información? El silencio oficial", en el suplemento *Enfoque* del diario *Reforma*, 7 de febrero de 1999.
- Chávez Presa, Jorge A. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Crockett, David A, "The President as Opposition Leader", en *Presidential Studies Quarterly* 30:2, junio de 2000, pp. 245-274.
- Díaz Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni, "Presupuesto 1999: ganadores y perdedores", en el suplemento *Enfoque* del diario *Reforma*, 7 de enero de 1999.
- Domínguez, Jorge I. y James A. McCann, *Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1996.
- Dyer, Dwight, "Electoral Authorities, Party Competition, and the Changing Locus of Corruption in Mexico", artículo preparado para la Reunión Anual de la Asociación Americana de Ciencia Política en la ciudad de Atlanta, Estados Unidos, septiembre 2-5 de 1999.

- Eggertsson, Thráinn, *Economic Behavior and Institutions*, Nueva York, Cambridge University Press, 1990.
- Epstein, David y Sharyn O'Halloran, *Delegating Powers*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.
- Foro Económico de Davos, Reporte Global de Competitividad, resultados publicados en el diario *Reforma*, suplemento *Enfoque*, 14 de marzo de 1999.
- Fox, Vicente, "Aprendizaje democrático", en el suplemento *Enfoque* del diario *Reforma*, 25 de mayo de 1997.
- Gaspar, Fernando, "Burocracia: un estado que quiere ser eficiente", en el diario *Reforma*, 16 de marzo de 1999.
- Guillén López, Tonatiuh, "Baja California, una década de cambio político", en *ibíd.*, coord., *Frontera norte: una década de política electoral*, México, D.F, El Colegio de México y El Colegio de la Frontera Norte, 1992, pp.139-85.
- Giugale, Marcelo M., Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen, eds., *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era* Washington, D.C., The World Bank, 2001.
- Guerrero, Juan Pablo, Rodolfo Madrid y Ángel M. Reyes, *Transparencia limitada: diez preguntas ciudadanas sin resolver*, México, D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas y Transparencia mexicana, 2001.
- Hammergren, Linn, "Legal and Judicial Institutions", en *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, editado por Giugale, Marcelo M., Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen, Washington, D.C., The World Bank, 2001, pp. 733-48.
- Horn, Murray J., *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*, Nueva York, Cambridge University Press, 1995.
- Kiewet, D. Roderick y Mathew D. McCubbins, *The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process*, Chicago, University of Chicago Press, 1991.
- Langston, Joy, "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados", en *Política y Gobierno* 5:2, 1998, pp. 459-500.

- Lujambio, Alonso (con la colaboración de Horacio Vives Segl), *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, D.F., Océano, 2000.
- Lujambio, Alonso, "Mexican Parties and Congressional Politics in the 1990s", en *Governing Mexico: Political Parties and Elections*, editado por Mónica Serrano, Londres, Institute of Latin American Studies, 1997, pp. 170-84.
- Magaloni, Beatriz, "Is the PRI Fading? Economic Performance, Electoral Accountability, and Voting Behavior in the 1994 and 1997 Elections". en Jorge Domínguez y Alejandro Poiré (eds.), *Toward Mexico's Democratization*. Nueva York, Routledge, 1999, pp. 203-36.
- Mainwaring, Scott y Mathew Soberg Shugart, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate", en *ibid.*, eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, pp. 12-54.
- Manin Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, "Introduction", en *Democracy, Accountability, and Representation*, editado por Adam Przeworski, Bernard Manin, y Susan C. Stokes, Nueva York, Cambridge University Press, 1999, pp. 1-26.
- México, Poder Judicial de la Federación, *100 decisiones relevantes de la Suprema Corte de la Nación México*, D.F., septiembre de 2000.
- México, SECOGEF, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, *Programa de modernización de la administración pública 1995-2000*, resumen, México, D.F., sin fecha.
- Mizrahi, Yemile, "Entrepreneurs in the Opposition: Modes of Political Participation in Chihuahua", en Victoria E. Rodríguez y Peter Ward, *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1995, pp. 81-96.
- Müller, Wolfgang C. y Kaare Strom., *Policy, Office, or Votes? How Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.
- Nacif Hernández, Benito, "La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría". sin publicar, 1999^a.
- , "El nuevo equilibrio entre poderes", en *Nexos*, abril, 1999b.
- , "Legislative Parties in the Mexican Chamber of Deputies," paper for delivery at the 94th Annual Meeting of the American Political Science Association, septiembre 3-6 de 1998.

- Nava, María del Carmen y Jeffrey Weldon, "Improductividad en San Lázaro", diario *Reforma*, 28 de diciembre de 1999, p. 6A.
- Niskanen, William A, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine Atherton, 1971.
- Norton, Philip, "Parliament and Policy in Britain: The House of Commons as a Policy Influencer", en *Legislatures*, editado por Philip Norton, Oxford, Oxford University Press, 1990, pp. 177-85.
- Pardo, María del Carmen, "La profesionalización del servicio público: una tarea pendiente", en *Revista IAPEM* 31, julio-septiembre de 1996.
- , "Los límites de la modernización administrativa", en Carlos Bazdreh *et. al.* (eds), *México: Auge, crisis y ajuste*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 444-460.
- , "Introducción", en *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, editado por Víctor E. Bravo Ahúja, México, D.F., Diana, 1989.
- Paz, Octavio, "Burocracia y democracia en México", en *Vuelta*, 1987, pp. 61-64.
- Peters, B. Guy, *The future of governing: four emerging models*, Lawrence, University Press of Kansas, 1996.
- , *1 The Politics of Taxation*, Cambridge, Blackwell, 1991.
- , *The Politics of Bureaucracy*, Nueva York, Longman, 1998.
- , *Comparing Public Bureaucracies: Problem and Method*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press, 1988.
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin, eds., *Democracy, Accountability, and Representation*, Nueva York, Cambridge University Press, 1999.
- Putnam, Robert D., *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- Ramseyer, J. Mark y Frances McCall Rosenbluth, *Japan's Political Marketplace*, Cambridge, Harvard University Press, 1993.
- Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*, Nueva York, Cambridge University Press, 1993.

- Sánchez, Juan José, "Profesionalización del servicio público", en Juan de Dios Pineda (coord.), *Enfoque de políticas públicas y gobernabilidad*, México, D.F., CNCP-
yAP, ITAM y Universidad Anáhuac, 1999, pp. 223-39.
- Sartori, Giovanni, *Comparative Institutional Engineering. An Inquiry into Structures. Incentives and Outcomes*, 2a. edición, Nueva York, New York University Press, 1997.
- Scott, Robert E., "Political Parties and Policy-Making in Latin America", en *Political Parties and Political Development*, editado por Joseph LaPalombara y Myron Weiner, Princeton, Princeton University Press, 1996, pp. 331-367.
- Sen, Amartya, *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1999.
- Serrano Carreto, Mónica, "La herencia del cambio gradual: reglas e instituciones bajo Salinas", en Foro Internacional 36:1-2, enero-junio de 1996, pp. 440-468.
- Shaw, Malcolm. "Committees in Legislatures", en *Legislatures*, editado por Philip Norton, Oxford, Oxford University Press, 1990 (1979), pp. 237-67.
- Trejo, Guillermo, *¿Por qué la competencia y el conflicto generan mejores políticas que el consenso?*, sin publicar, 2000.
- , "A la hora de la alternancia", en *Nexos*, abril de 1999.
- Trejo, Guillermo y Claudio Jones, "Political Dilemmas of Welfare Reform", en *Mexico Under Zedillo*, editado por Susan Kaufman y Luis Rubio, Boulder, Lynne Rienner, 1998.
- Ugalde, Luis Carlos, *Executive-Legislative Relations in Mexico: The Case of Legislative Oversight of Public Expenditures, 1970-98*, tesis presentada para obtener el grado de doctor en ciencia política. Nueva York, Columbia University Press, 1999.
- Weldon, Jeffrey, "Political Sources of Presidentialismo in México", en Scott Mainwaring y Mathew Soberg Shugart, eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press, pp.225-58.
- Wilson, James Q., *Political Organizations*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- , *Bureaucracy. What Governments Agencies Do and Why They Do It*, sin lugar, Basic Books, 1989.

Wittman, Donald, *The Myth of Democratic Failure*, Chicago, The University of Chicago Press, 1995.

Webb, Steven B., "Decentralization", en *Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era*, editado por Giugale, Marcelo M., Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen, Washington, D.C., The World Bank, 2001, pp. 709-720.

World Bank, *World Development Report: The State in a Changing World*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.

SEGUNDO LUGAR:

**Corrupción, democracia
y rendición de cuentas.
El caso mexicano**

Corrupción, democracia y rendición de cuentas. El caso mexicano

La corrupción es uno de los mayores retos para cualquier sistema político democrático de hoy en día, y con ella, su contraparte: hacer realidad una adecuada rendición de cuentas. Es un desafío de enormes consecuencias, que, sin embargo, puede y debe ser atacado. Lo cierto es que no existen salidas fáciles a este problema, ni soluciones de un día para otro. La ventaja radica en que en la actualidad prevalece una gran preocupación acerca de este fenómeno. La obtención de grados mayores de buen gobierno y de responsabilidad (*accountability*) está presente en todos los foros y los espacios de discusión y toma de decisiones en todo el mundo.

Sin embargo, cabe hacer un alto y definir qué es la corrupción y qué comprende este término. Desde esta perspectiva —y de una manera sencilla—, se entiende por corrupción, siguiendo la definición del Banco Mundial, “el abuso de autoridad pública para conseguir un beneficio privado”.¹ Más aún, la organización Transparencia Internacional, retomando el concepto elaborado por Gianfranco Pasquino, la define como el “fenómeno por medio del cual un funcionario público es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento desviado de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal(...). La corrupción es un modo particular de ejercer influencia: influencia ilícita, ilegal e

¹ Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1997, p. 117. En este mismo informe se sostiene que “la corrupción prolifera cuando las distorsiones del régimen normativo y de políticas dan oportunidades para ello y cuando las instituciones concebidas para restringirla son débiles. (...) Cuando los funcionarios públicos tienen amplios poderes discrecionales y escasa responsabilidad, en cierta forma se ésta alentando la corrupción. Los políticos, los burócratas y los jueces controlan el acceso a valiosos recursos y pueden imponer a los ciudadanos y las empresas el pago de ciertas cantidades. Los funcionarios públicos pueden sentir la tentación de utilizar sus poderes con fines personales aceptando sobornos; por su parte, los ciudadanos pueden estar dispuestos a hacer pagos ilegales para conseguir lo que quieren del gobierno. Así, una condición indispensable para la corrupción es que los funcionarios públicos tengan la posibilidad tanto de ofrecer recompensas como de imponer sanciones.” pp. 117-118.

ilegítima. Ésta se encuadra con referencia al funcionamiento de un sistema y, en particular, a su modo de tomar decisiones”.²

Para atacar la corrupción es indispensable implementar mecanismos de control eficaces para detectarla. Entendiendo —dentro del ámbito de las finanzas públicas— como control “el proceso y efecto de fiscalización y revisión de la actividad financiera de la hacienda pública. Es decir, la supervisión de tales funciones, llevada a cabo por los órganos que, constitucional y legalmente tienen asignadas esas tareas, con el propósito de que la actividad financiera del Estado se desarrolle de conformidad con los principios constitucionales y legales de un Estado democrático. Utilizar fondos y ejercer la actividad económico-financiera, sin la debida fiscalización, inspección e intervención, equivale a ejercer el poder sin responsabilidad, lo que constituye un contrasentido en un Estado de derecho”.³

En consecuencia, la eficacia de las normas y métodos de control se relaciona, en gran parte, con el vigor y la fortaleza del sistema democrático. El pluralismo político, la distribución del poder y la participación social —sea esta última a través de un amplio acceso a la información oficial o de cualquier otra medida— se vuelven incentivos indispensables dentro de un esquema de fiscalización permanente y eficaz. Los instrumentos de control de las finanzas estatales, de esta manera, buscan acotar el ejercicio del poder. Su papel es determinar el destino del gasto, vigilando su adecuada aplicación, y corregir y sancionar las desviaciones de la norma, de las metas y de los criterios previamente establecidos. Bajo ningún concepto la fiscalización debe interferir con las decisiones del gobierno; por el contrario, lo que se debe buscar es evaluar los resultados y la adhesión a los procedimientos vigentes (el cumplimiento de las reglas de operación).

La primera y más importante condición del órgano encargado de hacer realidad la rendición de cuentas es su autonomía respecto a las instancias fiscalizadas. Es habitual, y conveniente, que el ejecutivo cuente con entes de

² Lozano, Juan y Valeria Merino Dinari (Comps.) *La hora de la transparencia en América Latina. El manual de anticorrupción en la función pública*, Editorial Granica, Buenos Aires, Argentina, 1998, p. 33.

³ Mijangos Borja, María de la Luz, “El control del presupuesto en una democracia”, en VV.AA. *El poder legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados/ UNAM, México, 1994, p. 100.

vigilancia internos; sin embargo, dentro de un esquema fiscalizador funcional y moderno, es necesaria la existencia de controles externos.

En el caso particular de nuestro país, México, no puede afirmarse que haya existido un sistema de rendición de cuentas que operara correctamente. Por el contrario, la ausencia de una fiscalización adecuada fomentó, ya sea directamente o por omisión, la plena irresponsabilidad política y administrativa.

El objeto de discusión de este estudio es múltiple. En primer lugar se analizará el papel de la corrupción en el sistema político "clásico", para avanzar en el tiempo y entrar en la revisión de las condiciones imperantes en los años recientes. Posteriormente, se valorará la corrupción desde la perspectiva de los costos, sean económicos, políticos o sociales. Más adelante, se analizarán los diversos *modelos* o soluciones que se han adoptado en el mundo, en cuanto a órganos de fiscalización, incluyendo, por supuesto, el caso mexicano y su reciente reforma, en la que se crea la Auditoría Superior de la Federación, para cerrar con una serie de lineamientos generales o directrices que están incluidos en las experiencias exitosas, al igual que con unas breves consideraciones a manera de conclusión.

Primera parte. Diagnosticando la corrupción

El papel de la corrupción en el sistema político posrevolucionario

La corrupción ha desempeñado, sin duda alguna, un papel esencial dentro del sistema político posrevolucionario "clásico". Este fenómeno ha estado presente a lo largo del tiempo, cruzando de arriba a abajo al régimen; incluso se le ha llegado a considerar uno de los pilares que hizo posible el surgimiento y posterior consolidación de la coalición revolucionaria.

El sistema pos revolucionario se basaba, en gran parte, en su carácter incluyente, en el que uno de los mecanismos más socorridos era la cooptación. De esta forma, resulta que la corrupción, por añadidura, no fue más que la contraparte, la otra cara de la moneda:

La corrupción no era un tumor del régimen. Era su naturaleza.
(...)La corrupción ocupó el centro del régimen porque era la clave

para su mantenimiento. Si la mayor parte de los autoritarismos ha enfrentado el disenso con brutal represión, el mexicano lo ha hecho con la mordida, la cooptación, el contrato, los privilegios. (...)La corrupción se convirtió así en un eficaz mecanismo de control político, un pegamento de lealtades, un abortivo de rebeliones.⁴

Más aún, Gabriel Zaid ha dicho que la corrupción en México consistía en “disponer de las funciones públicas como si fueran propiedad privada; en servir al país (porque el sistema le ha servido al país, eso no puede negarse), pero sin dejar a su juicio: ni quiénes le sirven, ni cómo le sirven, ni cuánto se sirvan como pago de sus patrióticos servicios”.⁵ En el fondo, recurrir a la corrupción no fue algo contingente o accidental. Por el contrario, el recurso del soborno y la *compra* de voluntades fueron mecanismos de uso común y frecuente, sin que ello pareciera extraño a persona alguna al interior del núcleo donde se tomaban las decisiones.

A la vez, estas prácticas desempeñaron varias funciones. En primer lugar, sirvieron como un instrumento de estabilización del régimen y al comprar e integrar a la élite política. En segundo lugar, sirvieron para atemperar las pasiones opositoras y desactivar los conflictos políticos.

La corrupción resultó indispensable, para dotar de mayor flexibilidad a las políticas públicas y hacerlas más pragmáticas. Además, en los casos en que al régimen le convenía, se convertía en una manera (fácil) de atender ciertas demandas particulares. La corrupción sirvió para desalentar los choques y enfrentamientos de algunos sectores con la coalición en el poder mediante el soborno de los líderes. Igualmente, fomentó la disciplina, ya que premiaba a los actores políticos obedientes y sumisos a la dirigencia del aparato gubernamental, promoviendo con ello la estabilidad política al funcionar como

⁴ Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, Editorial Planeta/Joaquín Mortiz, 2ª edición, México, 1999, pp. 44-45.

⁵ Zaid, Gabriel, *Adiós al PRI*, Editorial Océano, México, 1995, p. 67. Por otra parte, en un estudio muy profundo y sistemático —tal vez el único que existe— sobre la corrupción en el sistema político mexicano, realizado por Stephen Morris, se llega a una conclusión similar: “La corrupción es un mecanismo crucial en el estilo único de gobernar de México. Al asignar el botín, la corrupción ayuda a socavar el potencial de las organizaciones para poner en peligro al sistema, y contribuye así a aliviar las demandas de clase.” Morris, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo*, Siglo XXI Editores, México, 1992, p. 62.

una especie de *engrudo* que aglutinaba e integraba a los diversos grupos. Se convierte, pues, de esta manera, en una forma que impulsa y facilita la cooptación, al igual que las adhesiones y el apoyo político.

La corrupción y el soborno otorgaron al régimen una gran capacidad para *integrar* a diversos cuadros y élites políticas. Mediante la compra de sus líderes, se pudo tener el apoyo y el consenso permanente de las organizaciones de masas hacia el sistema, privilegiando la cooptación por encima de la coerción, y reduciendo los costos políticos de mantener la hegemonía por parte de la familia revolucionaria. A su vez, esto ocasionó el surgimiento de una enorme malla de complicidades, y fomentó la visión del aparato gubernamental como fuente de privilegios y medio para enriquecer a grupos ligados al poder político. El tráfico de influencias y el uso patrimonialista de los recursos públicos se convirtieron así en moneda de uso común, al grado de conformarse alianzas (que incluían a empresarios, políticos, burócratas, dirigentes campesinos, populares y sindicales, entre otros) para *ordeñar* los recursos de empresas y entidades estatales, sin límite alguno.

Sin embargo, si la corrupción era un fenómeno generalizado y muy común, que implicaba grandes costos por la *ineficiencia* del aparato estatal, entonces ¿cómo es que el régimen pudo mantener la legitimidad frente a la sociedad? La respuesta debe buscarse en la existencia de un artilugio relativamente sencillo. Ello fue factible ya que el aparato estatal o de gobierno mantuvo, en todo momento, un doble discurso: a través de reiterados actos en contra de la corrupción y al sostener que era un problema individual (“de malos elementos”), hizo creer que en realidad combatía esta *distorsión*, aparentando que no era un problema del sistema en su conjunto.

Incluso participó, de una forma u otra, en las protestas, poniéndose del lado de la sociedad, en contra de los funcionarios corruptos, como si este vicio fuese algo ajeno al Estado y al sistema político: “Mientras el gobierno promueve el *statu quo* y recompensa a la élite por su sumisión, condena, combate y maldice a la corrupción, ante los ojos del público. Al movilizar a éste en la lucha contra la corrupción el régimen reafirma su apoyo a los objetivos de la Revolución y coopta la oposición popular. Sin ella se revelarían muchas de las contradicciones que dividen al sistema”.⁶

⁶ Morris, Stephen D., *Ibíd.*, p. 102.

La corrupción en los años recientes

Lo cierto es que llevar a cabo un diagnóstico cuantitativo acertado sobre los niveles de corrupción es muy complicado, si no es que imposible. A pesar de ello, realizar esta tarea en un país o región determinados, de cualquier modo, es indispensable. Más que una calificación en un momento histórico o político dado, lo que importa realmente, para diseñar las estrategias para combatir la corrupción, es identificar las grandes tendencias de largo plazo.

Para ello, Transparencia Internacional ideó un índice que permite “medir” los niveles de corrupción. El *Índice de Percepción de la Corrupción* (IPC) es un indicador cuantitativo, que actualmente es el más amplio y el más aceptado a lo largo del mundo. Es elaborado por un equipo de investigadores de la Universidad de Gotinga, y se publica cada año. Este índice clasifica a los países en una escala del 0 al 10 según el nivel de corrupción percibido, donde 10 significa que el país es totalmente honesto y 0 completamente corrupto. Se basa en una serie de encuestas elaboradas por varias instituciones independientes, las cuales se realizan entre expertos de todo el mundo, administradores de alta jerarquía en grandes empresas, etc. De esta forma, el IPC viene siendo algo así como un conglomerado de encuestas, que refleja la percepción de gente de negocios y de analistas especializados.

La combinación de varias fuentes estadísticas otorga a este índice una gran fuerza y certeza. Además, las encuestas deben comprender datos recientes y de actualidad. Sin embargo, se deben tener presentes las limitaciones de este índice, ya que por la forma en que se integra y la metodología que se sigue, para ello, únicamente muestra tendencias de percepción a través del tiempo y posiciones relativas entre los diferentes países que son incluidos. No puede establecer, en ningún caso, el monto o nivel absoluto de la corrupción.⁷

En particular, se incluye en el cuadro 1, elaborado a partir del índice mencionado, una secuencia histórica que abarca los periodos de 1980 a 1985 y de 1988 a 1992, y que muestra dónde se encuentra ubicado México en materia de corrupción respecto de otros países de América Latina.

⁷ Para todo lo referente a este índice, véase Del Castillo, Arturo, “Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. X, Núm. 2, segundo semestre de 2001, pp. 386-398.

Cuadro 1.
Índice histórico de percepción de corrupción
(Transparencia Internacional)

Lugar	País	1988-1992	1980-1985
1	Nueva Zelanda	9,30	8,41
2	Dinamarca	8,88	8,01
3	Suecia	8,71	8,01
4	Finlandia	8,88	8,14
5	Canadá	8,97	8,41
6	Noruega	8,69	8,41
7	Singapur	9,16	8,41
8	Suiza	9,00	8,41
9	Holanda	9,03	8,41
10	Australia	8,20	8,41
15	EE.UU.	7,76	8,41
21	Chile	5,51	6,53
32	España	5,06	6,82
35	Argentina	5,91	4,94
36	Bolivia	1,34	0,67
38	México	2,23	1,87
39	Ecuador	3,27	4,54
40	Brasil	3,51	4,67
42	Colombia	2,71	3,27

FUENTE: Página de Internet de Transparencia Internacional (www.transparency.de).

A la vez, y es una constante en la revisión de la clasificación de todos los informes, se puede observar que existe una relación directa prácticamente sin excepción a partir del grado de corrupción que presentan los diversos países con su nivel de desarrollo económico y humano.⁸

⁸ Resulta interesante hacer una comparación entre el grado de corrupción y el índice de desarrollo humano elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Si se confrontan ambos informes del año 2000, vemos que los 10 primeros en el IPC son Finlandia, Dinamarca, Nueva Zelanda, Suecia, Canadá, Islandia, Noruega, Singapur, Holanda e Inglaterra. Por su parte, en el informe del PNUD se encuentran entre los 10 primeros Canadá, Noruega, Estados Unidos, Australia, Islandia, Suecia, Bélgica, Holanda, Japón e Inglaterra. La relación entre los dos índices alcanza un 60 por ciento. Únicamente no se encuentran en la lista de los 10 Países más desarrollados Finlandia (lugar 11), Dinamarca (15), Nueva Zelanda (20) y Singapur (24); sin embargo, están en lugares muy cercanos de los primeros. Por tanto, es evidente la correlación entre desarrollo y niveles de corrupción. Empero, este punto será tratado más adelante, cuando se hable de los costos que implica la corrupción.

Por su parte, en el cuadro 2 se aprecian los niveles de corrupción correspondientes al año de 1995, en que México se localizó en el lugar 32 (subió 6 lugares respecto de la secuencia histórica).

Cuadro 2.
Índice de Percepción de la Corrupción 1995
(Transparencia Internacional)

País	Calificación
1 Nueva Zelanda	9.55
2 Dinamarca	9.32
3 Singapur	9.26
4 Finlandia	9.12
5 Canadá	8.87
6 Suecia	8.87
7 Australia	8.80
8 Suiza	8.76
9 Holanda	8.69
10 Noruega	8.61
14 Chile	7.94
15 EE.UU.	7.79
24 Argentina	5.24
26 España	4.35
31 Colombia	3.44
32 México	3.18
37 Brasil	2.70
38 Venezuela	2.66

FUENTE: Página de Internet de Transparencia Internacional (www.transparency.de).

En el cuadro 3 se recogen los datos del informe más reciente de Transparencia Internacional, referidos al año de 2001. En él se incluyeron más países que en los informes precedentes (en esta ocasión se incluyeron a 92, por 54 en la secuencia histórica y en 1995). En dicho cuadro, México aparece en el lugar 51, debajo de países como Israel, Chile, Mauritania, Costa Rica, Perú, Polonia o Brasil, que aparece arriba de México por primera ocasión en la historia del índice.

**Cuadro 3. Índice de Percepción de la Corrupción 2001
(Transparencia Internacional)**

Lugar	País	Puntuación de IPC
1	Finlandia	9.9
2	Dinamarca	9.5
3	Nueva Zelanda	9.4
4	Islandia	9.2
	Singapur	9.2
6	Suecia	9.0
7	Canadá	8.9
8	Países Bajos	8.8
9	Luxemburgo	8.7
10	Noruega	8.6
16	Israel	7.6
	EE.UU.	7.6
18	Chile	7.5
	Irlanda	7.5
22	España	7.0
35	Uruguay	5.1
40	Costa Rica	4.5
	Mauritania	4.5
44	Perú	4.1
	Polonia	4.1
46	Brasil	4.0
50	Colombia	3.8
51	México	3.7
	Panamá	3.7
	República Eslovaca	3.7
54	Egipto	3.6
	El Salvador	3.6
	Turquía	3.6
57	Argentina	3.5
	China	3.5

FUENTE: Página de Internet de Transparencia Internacional (www.transparency.de).

Existen otros indicadores menos conocidos, pero igualmente relevantes para observar el nivel de la corrupción en México. Entre ellos destacan el elaborado por Price Waterhouse Coopers, que es una de las firmas más grandes e importantes del mundo en asuntos de consultoría de todo tipo. Este indicador ha sido generado, al igual que el de Transparencia Internacional, a partir de encuestas aplicadas a líderes corporativos, directivos de instituciones bancarias, analistas y empleados informados de la misma firma. El resultado es la integración del llamado “Factor O”, o “Factor de Opacidad” que se refiere a la opacidad, un índice compuesto que toma en cuenta cinco

dimensiones: 1) corrupción, 2) sistema legal, 3) políticas económicas y fiscales, 4) estándares de revelación y acceso a información y 5) regulación.

En particular se asumen los siguientes parámetros: a) sobre la corrupción: la corrupción afecta los costos del capital si las firmas son desplazadas fuera de los mercados de capitales por préstamos políticamente condicionados (favoritismo) que reemplazan el préstamo basado en factores económicos (Componente C); b) sobre la legalidad: el nivel de protección al accionista y la previsibilidad del poder judicial en la aplicación de las leyes y en la protección de los derechos de propiedad son elementos determinantes en el flujo de inversiones de cartera y extranjera directa (Componente L); c) sobre la economía: la arbitrariedad y el capricho de los gobiernos en la hechura y aplicación de políticas fiscales y monetarias incrementa la prima de riesgo y, por tanto, el costo del capital en las inversiones (Componente E); d) sobre el accounting: las firmas que revelan más información son más atractivas para los inversores, debido a que los riesgos relativos de invertir en ellas son más conocidos (Componente A); e) sobre las reglas: la existencia de reglas claras y establecidas para conducir la actividad empresarial, así como la forma de aplicarlas es determinante en el costo del capital y en la predictibilidad (Componente R).⁹

El Factor de Opacidad es calculado con el promedio no ponderado de los distintos componentes, los cuales han sido previamente armonizados para ser integrados en una escala. El valor máximo de opacidad es 150 y el máximo de transparencia cero (véase el cuadro 4).

Cuadro 4: Puntuación para el Factor O y sus componentes

País	C	L	E	A	R	Factor O
Argentina	56	63	68	49	67	61
Brasil	53	59	68	63	62	61
Chile	30	32	52	28	36	36
China	62	100	87	86	100	87
Colombia	48	66	77	55	55	60
Corea del Sur	48	79	76	90	73	73
Ecuador	60	72	78	68	62	68
Egipto	33	52	73	68	64	58

Continúa...

⁹ Cruz, César Nicandro. "Todo cifras. Midiendo las dimensiones que afectan a los mercados de capital: El Índice de Opacidad de Price Waterhouse", Paper, Instituto Internacional de la Gobernabilidad (www.iig.org).

continuación

País	C	L	E	A	R	Factor O
Grecia	49	51	76	49	62	57
Guatemala	59	49	80	71	66	65
Hong Kong	25	55	49	53	42	45
Hungría	37	48	53	65	47	50
India	55	68	59	79	58	64
Indonesia	70	86	82	68	69	75
Israel	18	61	70	62	51	53
Italia	28	57	73	26	56	48
Japón	22	72	72	81	53	60
Kenia	60	72	78	72	63	69
Lituania	46	50	71	59	66	58
México	42	58	57	29	52	48
Pakistán	48	66	81	62	54	62
Perú	46	58	65	61	57	58
Polonia	56	61	77	55	72	64
Reino Unido	15	40	53	45	38	38
República Checa	57	97	62	77	62	71
Rumania	61	68	77	78	73	71
Rusia	78	84	90	81	84	84
Singapur	13	32	42	38	23	29
Sudáfrica	45	53	68	82	50	60
Tailandia	55	65	70	78	66	67
Taiwan	45	70	71	56	61	61
Turquía	51	72	87	80	81	74
Uruguay	44	56	61	56	49	53
EE.UU.	25	37	42	25	48	36
Venezuela	53	68	80	50	67	63

Nota: Estos datos se basan en el promedio de las respuestas para los cinco tipos de opacidad. Usando un promedio simple derivado de la agregación de las respuestas de la encuesta, se obtiene el Factor O y se ajustan las puntuaciones de forma tal que las más altas reflejan una mayor opacidad, las más bajas, más transparencia.

FUENTE: Opacity Index January 2001 [en línea]. PriceWaterhouseCoopers Endowment for the Study of Transparency and Sustainability, enero de 2001. (www.opacityindex.com.)

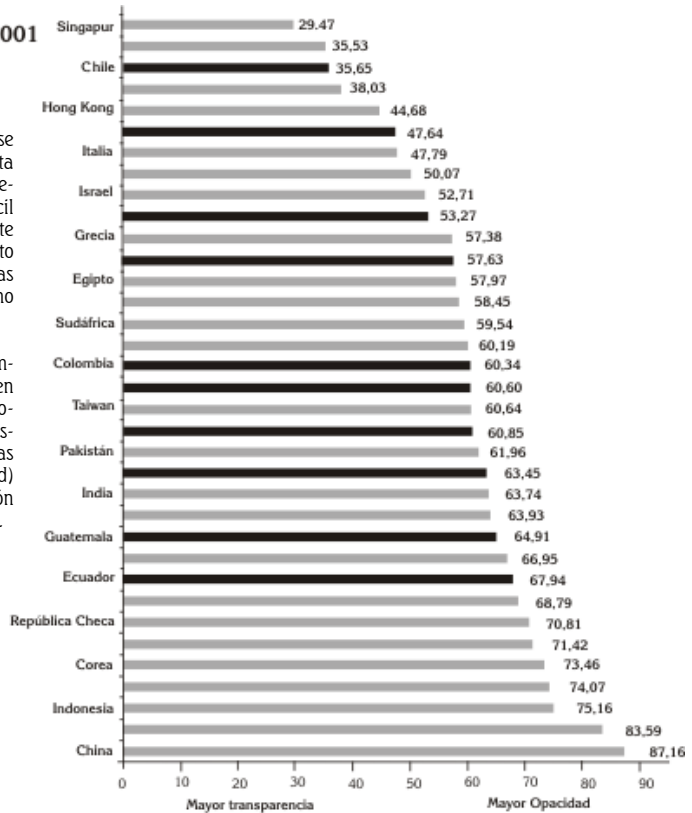
A partir de esta escala, se conforma una serie de imágenes que ayudan a visualizar la magnitud de la corrupción. En los cuadros 5 y 6 se observa el Factor de Opacidad para el año de 2001. En el primer caso (cuadro 5), se relacionan todos los países incluidos en el cuadro 4 por orden creciente de opacidad. En el cuadro 6, se incluyen 10 países de América Latina, ordenados según el indicador de responsabilidad y rendición de cuentas (*accounting*).

Cuadro 5. Factor de Opacidad de Price Waterhouse Coopers, 2001

**Factor de Opacidad 2001
(Factor O)**

La **opacidad** se entiende como la “falta de prácticas claras, precisas, formales, de fácil comprensión y altamente aceptadas” en el ámbito donde los negocios, las finanzas y el gobierno convergen.

Factor O: Índice compuesto que toma en cuenta cinco dimensiones a) corrupción, b) sistema legal, c) políticas económicas y fiscales, d) estándares de revelación y acceso a información.



FUENTE: Equipo IIG, con base en Opacity Index, enero de 2001. Price Waterhouse Coopers the Study of Transparency and Sustainability, enero de 2001. Dirección URL <http://opacityindex.com/index.html>

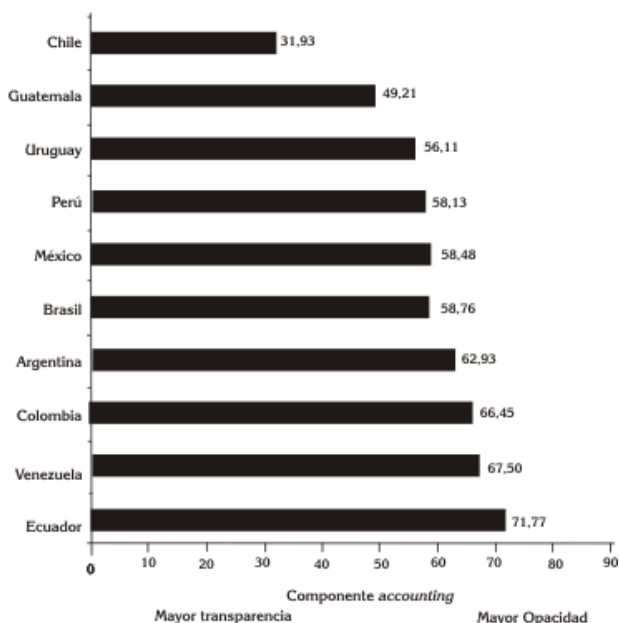
Opacidad

Cuadro 6. Índice de Opacidad de Price Waterhouse Coopers 2001 (América Latina)

Componentes del Índice de Opacidad de 2001 en 10 países de América Latina (componente *accounting*)

La **opacidad** se entiende como la “falta de prácticas claras, precisas, formales, de fácil comprensión y altamente aceptadas” en el ámbito donde los negocios, las finanzas y el gobierno convergen.

Componente **Accounting**. Las firmas que revelan más información son más atractivas para las inversiones, debido a que los riesgos relativos de invertir en éstas son más conocido.



FUENTE: Equipo IIIG, con base en Opacity Index, enero de 2001, Price Waterhouse Coopers Endowment for the Study of Transparency and Sustainability, enero de 2001. Dirección URL: <http://opacityindex.com/index.html>

Los costos de la corrupción

La corrupción tiene importantes efectos y costos, los cuales no siempre se aprecian en un primer momento. Destacan los costos en tres áreas principales: los económicos, los políticos y los sociales.

En cuanto a los costos económicos, se ha demostrado que la corrupción aumenta el precio de los bienes y servicios; incrementa la deuda de un país; y, por el relajamiento de las normas hace que se adquieran bienes de baja

calidad. Igualmente, existe una estrecha relación entre el grado de corrupción y los niveles de inversión y crecimiento; entre más elevada es aquella, menores son éstos. La corrupción reduce la efectividad de las políticas públicas y estimula a las empresas para que actúen en el sector informal de la economía, eludiendo, entre otras, las leyes fiscales. También desincentiva la inversión extranjera y la capacitación de los recursos humanos, a la vez que reduce la calidad de la administración pública y del sistema judicial. De esta forma, los sobornos introducen distorsiones muy importantes y generan inversiones estatales improductivas. Un país corrupto se encuentra atrapado, en definitiva, en un círculo vicioso donde la corrupción alienta más corrupción y reduce la inversión en negocios limpios, y esto hace más pobre a ese país.¹⁰

Los costos económicos son de todo tipo: directos e indirectos. Los directos son “aquellos en que las prácticas corruptas por sí mismas producen distorsiones en la asignación de recursos y por lo tanto desaceleran (o frenan) el crecimiento económico. Ejemplos: a) creación de barreras artificiales que limitan o derivan la inversión hacia proyectos con una rentabilidad social relativamente baja, sea mediante pago de comisiones o por clientelismo político; b) colusión de proveedores o pago de comisiones para la adjudicación de proyectos públicos, con el consecuente perjuicio fiscal debido a costos inflados, y en algunos casos también perjuicio social debido a los peligros de seguridad y ambientales por causa de la mala claridad de los contratistas; c) funcionarios tributarios sobornados para tolerar declaraciones de impuestos falsas; d) compra de maquinaria cara o innecesaria sólo por razones políticas.”¹¹

Los costos económicos indirectos son, por su parte, “aquellos que ocurren como subproducto de otros efectos no económicos de la corrupción. El mejor ejemplo es el efecto económico negativo que produce la inestabilidad polí-

¹⁰ Sobre los costos económicos véanse Lozano, Juan y Merino Dinari, Valeria (Comps.), *Op. cit.*, nota 2, pp. 36-37; Rose-Ackerman, Susan, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Siglo XXI de España Editores, Madrid, España, 2001, pp. 3-4; y Orrego Larraín, Claudio, “Gobernabilidad y lucha contra la corrupción”, en Carrillo Flórez, Fernando, *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2001, pp. 312-313.

¹¹ Orrego Larraín, *Ibid.*, p. 312.

tica, una de cuyas causas en nuestros días es la corrupción. Algo similar ocurre con el deficiente funcionamiento de los sistemas judiciales y el problema que ello representa para la solución transparente de disputas y/o la protección del derecho de propiedad”.¹²

La corrupción tiene un alto impacto dentro de la vida política de un país, ya “que reproduce y consolida la desigualdad social y preserva las redes de complicidad entre las élites políticas y económicas. Respecto de la clase política, consolida las clientelas y mantiene funcionando los instrumentos ilegales de control. Respecto al aparato administrativo, perpetúa la ineficiencia de la burocracia y genera formas parasitarias de intermediación. Todo esto conduce a la pérdida de credibilidad en el Estado y a la erosión de la legitimidad necesaria para su funcionamiento adecuado”.¹³ Destaca, pues, la incidencia de la corrupción en la forma en que se pueden defender los intereses privados, los instrumentos con que los ciudadanos participan en política e influyen en sus líderes y la legitimidad del régimen en su conjunto.

Dentro de esta categoría existen efectos y costos a corto y largo plazos. A corto, significa la disminución de la credibilidad de los gobiernos y de los políticos, en particular cuando se producen escándalos relativos a la corrupción. En el largo plazo, implica la debilidad del Estado de derecho y de la correcta aplicación de la ley, altos niveles de impunidad e injusticia, disminución de la competencia política por la existencia de redes clientelares y la escasa colaboración y participación de la sociedad.

En cuanto a los costos sociales, altos niveles de corrupción producen la pérdida de valores como la honradez; por tanto, cada vez se ve con mayor naturalidad el soborno y las dádivas a los funcionarios públicos para poder concretar los asuntos que le importan al ciudadano. Se produce un paulatino y creciente retraimiento de la sociedad en la vida pública, a la vez que la falta de transparencia se extiende. La corrupción sirve, además, para fomentar la visión clientelar, corporativa y paternalista de la actividad del aparato estatal. Cuando el Estado es visto como el botín por repartirse entre unos cuantos, los incentivos van encaminados hacia la falta de organización y

¹² *Loc. cit.*

¹³ Lozano, Juan y Merino Dinari, Valeria (Comps.), *Op. cit.*, nota 2, p. 37.

ausencia de participación; antes bien, se busca el acomodo dentro del grupo privilegiado.

Otro costo social muy importante es el *acostumbramiento* que se produce en la ciudadanía cuando el fenómeno de la corrupción se encuentra ampliamente aceptado y es de uso frecuente. Se llega a creer que eso es lo *normal* y no una distorsión, y se arraiga una cultura de la ilegalidad y del privilegio en el subconsciente social. Además, con la corrupción, las clases populares o marginadas se ven sometidas a un proceso de mayor exclusión social y política, que las obliga a incorporarse a los sectores informales de la actividad económica y de subsistencia.

Segunda parte. Hacia el control de la corrupción y la rendición de cuentas

Modelos de órganos encargados de la rendición de cuentas

En el mundo se han adoptado diversos modelos u opciones para constituir las entidades encargadas de la fiscalización de los aparatos administrativos estatales. El control del Poder Legislativo sobre el presupuesto y la cuenta pública data de largo tiempo, y se encuentra vinculado a la presencia de entes especializados para ello, los cuales brindan a los cuerpos legislativos el soporte y las directrices técnicas para acometer dicha tarea: para comprobar en qué medida se han respetado los lineamientos establecidos en el presupuesto general.

A nadie escapa que ante una institución del tamaño y la complejidad del aparato administrativo inserto en el Poder Ejecutivo, se vuelve imprescindible echar mano de un órgano igualmente calificado en materia de auditorías y seguimiento contable. La búsqueda de la correcta aplicación y buen uso de los recursos públicos resulta por demás compleja.

Para que el legislativo tenga a la mano dictámenes acertados y técnicamente al nivel que se le exige para una verdadera rendición de cuentas, se optó, desde un principio, por constituir entidades dotadas de autonomía funcional, capaces de analizar con rigor técnico y científico y con eficacia el estado de las cuentas estatales. De este modo, los parlamentos (o cuerpos legisladores) pueden tomar decisiones y adoptar medidas para el mejor uso

y destino de los recursos públicos, corregir las deficiencias y exigir las responsabilidades a que dé lugar. Así, pues, la existencia de un órgano especializado de fiscalización del aparato burocrático no es ninguna rareza dentro de la experiencia comparada. Por el contrario, es de uso común en los modernos Estados de Derecho que se precian de ser una democracia.

En este sentido, existen dos modelos o paradigmas. El europeo, basado en la existencia de tribunales de cuentas, especializados en la fiscalización; y el modelo estadounidense, que se cimenta sobre la presencia de auditorías o contralorías generales.

El modelo europeo

La primera gran categoría de entidades de fiscalización es la europea, que se basa en Tribunales o Cortes de Cuentas. Si bien son verdaderos tribunales — que operan de manera colegiada, con magistrados inamovibles—, son, a la vez, órganos que dependen del parlamento, excepto en Francia y Alemania.

En el caso de Francia, la *Cour des Comptes* existe desde 1807, y su misión, según la Constitución de ese país, es la de asistir al gobierno y al parlamento en el control de la ejecución de las leyes financieras. Para ello, fiscaliza las cuentas de todos los organismos y empresas estatales. Es una entidad que funciona como un verdadero tribunal, ejerciendo funciones jurisdiccionales. Sus miembros gozan de garantías efectivas de independencia para asegurar su libre funcionamiento. A esta corte le corresponde fiscalizar el adecuado uso y destino de las cuentas públicas y su eficacia, es decir, no sólo que el dinero se utilice para lo que fue destinado en el presupuesto, sino que su aplicación asegure el mayor impacto social posible. Este esquema se reproduce en el nivel regional de gobierno. La corte tiene facultades para exigir la devolución de recursos mal aplicados y sancionar mediante la imposición de multas a los funcionarios.

El modelo italiano, por su parte, está integrado por la *Corte dei Conti*, cuyo nacimiento data de 1862. Esta Corte es un órgano auxiliar que, según la Constitución, tiene asignada la función de control preventivo de la legalidad de los actos del gobierno y, posteriormente, la fiscalización de la gestión y desembolso del presupuesto. Igualmente, puede supervisar la gestión finan-

ciera de cualquier ente que reciba recursos públicos e informa de los resultados de sus investigaciones al Parlamento. En términos generales, ejerce la fiscalización y jurisdicción contable de los recursos estatales. Tiene asegurada constitucionalmente su independencia respecto al gobierno y los demás poderes del Estado. La ley le reconoce la atribución de dotarse de su propio reglamento de operación interna y puede establecer su presupuesto y la gestión de éste. La corte está integrada por miembros designados por el gobierno y otros por concurso, y son inamovibles. Destaca dentro de este caso, sobre todo, el control previo de legalidad que lleva a cabo. Además, su jurisdicción sobre asuntos financieros le permite sancionar a funcionarios, imponer multas y recuperar recursos.

En España existe el Tribunal de Cuentas, el cual depende de las Cortes Generales (es decir, el Parlamento). Es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y la gestión económica y financiera del sector público. Al igual que sus pares continentales, ejerce la jurisdicción contable. Además, se encarga de la fiscalización del dinero de los partidos políticos y de las campañas electorales. El tribunal funciona en forma independiente; la dependencia frente al parlamento tiene que ver exclusivamente con la forma en que son nombrados sus miembros. Está compuesto por 12 consejeros, cuyo mandato dura nueve años. Según el artículo 136 de la Constitución española, “El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. Las Cuentas del estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste. El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remite a las Cortes Generales un informe anual(...). Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces.”

Por su parte el ordenamiento alemán expresa, en el artículo 114 de la Ley Fundamental de Bonn, siguiendo este modelo, que “acerca de todos los ingresos y gastos así como bienes y las deudas correspondientes a cada ejercicio económico, el ministro federal de Hacienda rendirá cuentas ante el *Bundestag* y el *Bundesrat* en el transcurso económico siguiente, para el des-

cargo del gobierno federal. El Tribunal de Cuentas, cuyos miembros gozarán de independencia judicial, revisará las cuentas, así como la economicidad y la legalidad de la gestión presupuestaria y económica. Además deberá informar todos los años, no sólo al gobierno federal, sino al *Bundestag* y al *Bundesrat*.”¹⁴

El modelo estadounidense

El modelo estadounidense se basa en la integración de Auditorías o Contralorías generales, y no de tribunales como el europeo, y constituye la segunda gran categoría. En ella se enmarcan la mayoría de los países del *Common Law* anglosajón, como Australia, Canadá, Estados Unidos o Inglaterra, y de América Latina, con excepción de Brasil. A diferencia del europeo, este modelo se encuentra bajo una dirección unipersonal. Las auditorías forman parte del poder legislativo, aunque cuentan con autonomía técnica y operativa. Sus titulares son igualmente inamovibles y sus periodos fluctúan entre 8 y 15 años dependiendo de cada país.

El esquema mexicano se inserta dentro del modelo estadounidense. Con la creación de la Auditoría Superior de la Federación se dio un paso muy importante en el cumplimiento de la forma más eficaz y apropiada del control y la fiscalización externa. Para crear este órgano —que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda—, se reformó la Constitución, en sus artículos 73, fracción XXIV; 74, fracciones II y IV, y 79.

La Auditoría Superior de la Federación sigue contando con autonomía técnica y de gestión al igual que el órgano anterior, además de que incorporó varias atribuciones nuevas, entre las que destacan: a) la capacidad de fiscalizar a todos los poderes de la Federación, las entidades públicas federales de cualquier naturaleza, el uso de recursos federales por parte de los gobiernos locales y a los particulares; b) las facultades de revisión domiciliaria, de imposición de sanciones administrativas y de denuncia ante el Ministerio Público en su caso; y c) un mayor control y la posibilidad de evaluar la ges-

¹⁴ Sobre el modelo europeo de fiscalización y el estudio de los casos, véase Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México, 1996, pp. 264-266; y Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, “El control del legislativo sobre el presupuesto y la cuenta pública”, en VV.AA. *El poder legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados/ UNAM, México, 1994, pp. 123-149.

tión y la aplicación de los diversos programas según estándares de desempeño.

Cabe destacar entre estos puntos, la capacidad del nuevo órgano para fiscalizar a todos los Poderes de la Unión y a cualquier ente que ejerza recursos federales, sean estados, municipios, privados (personas físicas o morales), etcétera. Es decir, a todo aquel que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido dinero del erario federal. Incluidos, por supuesto, entes autónomos como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral o la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Por su parte, en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación —publicada el 29 de diciembre de 2000, con plena vigencia el día posterior— se establecen varios puntos importantes, entre los que destacan:

- El aumento de la autonomía política, administrativa y de gestión del órgano fiscalizador.
- Se reducen los tiempos del proceso de fiscalización, a fin de permitir una mayor oportunidad de control. El informe final de la Auditoría se deberá entregar el 31 de marzo del año siguiente al de la recepción de la Cuenta Pública, y ya no el 10 de septiembre, como ocurría con la anterior ley (artículo 80.).
- Se establece un control prácticamente en tiempo real, ya que los entes fiscalizados están obligados a presentar un informe del primer semestre de actividades a más tardar el día 31 de agosto (artículo 80.).
- Se amplía el universo de organismos sujetos a fiscalización. En esta ley se prevé la posibilidad de auditar a cualquiera, público o privado, que haya tenido que ver con la utilización de recursos públicos (artículos 40., 16 y 33).
- Aumentan las facultades para fincar responsabilidades y sanciones, aun cuando se deniegue información (artículos 16, 33, 40, 45, 47, 49, 51 y 52).
- Se hace mayor énfasis en cuestiones como la eficacia y el desempeño en la aplicación de los recursos (artículo 14).

- La información de las auditorías es pública.
- Se fortalece la organización administrativa y técnica interna y la facultad del órgano de control para reclutar a su personal e instaurar un servicio civil de carrera (artículo 85).¹⁵

A pesar de las diferencias encontradas entre los dos modelos, ambos destacan por hacer énfasis en la autonomía. Se trata de una independencia doble. Por un lado, en cuanto a su integración orgánica frente, sobre todo, al Ejecutivo, que es, en sus múltiples organismos, el principal destinatario del control y la fiscalización. Por el otro, una de carácter funcional o técnica, es decir, tiene potestad para determinar los procedimientos por seguir en las auditorías y el alcance de las mismas, y qué programas y entidades van a fiscalizar. En la mayoría de los casos, igualmente, los órganos encargados de la fiscalización son responsables ante los parlamentos o congresos a los cuales rinden los informes de sus investigaciones y los dictámenes de la Cuenta Pública y de las auditorías especiales llevadas a cabo.

Hacia una mejor rendición de cuentas

Para contar con una efectiva rendición de cuentas es importante que el órgano de fiscalización permita responder tres preguntas básicas: ¿se están cumpliendo los propósitos de las leyes?, ¿se están administrando los recursos públicos honesta y eficientemente?, ¿se está procediendo con discreción administrativa siguiendo el interés público?¹⁶

En este sentido, las características más importantes de los órganos de fiscalización que realmente efectúan su trabajo de manera atinada son: a) oportunidad en la revisión; b) plenas facultades de autoridad administrativa para fiscalizar y sancionar; c) no hay límites respecto a la cobertura sobre el gobierno o empresas o entidades públicas por auditar; d) tienen garan-

¹⁵ Para el caso de la Auditoría Superior de la Federación, véase Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*. M. A. Porrúa/Cámara de Diputados - LVII Legislatura, México, D.F., 2000, pp. 71-72; Michel Padilla, Roberto, "El trabajo legislativo en materia de finanzas públicas" en Paoli Bolio, Francisco José (Coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, Cámara de Diputados/LVII Legislatura, México, 2000, p. 266; y Diario Oficial de la Federación, *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, viernes 29 de diciembre de 2000.

¹⁶ Arocha Dagdug, Nelly; Gil Zuarth, Roberto; y Lujambio Irizábal, José María, "Balance de la LVII legislatura", en Paoli Bolio, Francisco José (Coord.), *Ibid.*, p. 47.

tías constitucionales y legales para que sean órganos técnicos e imparciales, además de apolíticos y apartidistas; y e) se evita cualquier interferencia en su funcionamiento técnico, y como consecuencia de todo lo anterior gozan de plena autonomía de gestión.”¹⁷

Así, un órgano como la Auditoría Superior de la Federación es vital. Su importancia es incalculable para hacer realidad el control y la rendición de cuentas en una democracia. Sin embargo, al igual que cualquier otro órgano de fiscalización, debe distinguirse, por los criterios siguientes (algunos de los cuales ya están presentes en el caso mexicano):

- “Inmediatez. Es decir, deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- Esencialidad. Son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo;
- Dirección política. Participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado;
- Paridad de rango. Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación (cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones); y
- Autonomía. Generalmente poseen autonomía orgánica y funcional, y en ocasiones presupuestaria.”¹⁸

Dentro del funcionamiento del ente fiscalizador, por otra parte, se vuelve indispensable que las investigaciones y auditorías sean integrales o de alcance total. Es decir, que comprendan no sólo la supervisión del cumplimiento de las reglas de operación y la legalidad, sino que incluyan una evaluación del desempeño de la función gubernamental y del gasto en términos de eficiencia y economía. Entonces, las auditorías deben ser integrales, esto

¹⁷ Farías Hernández, Urbano, “El papel de las entidades fiscalizadoras superiores en apoyo al congreso o parlamento y las ventajas de la Auditoría Superior de la Federación propuesta para México” en Rincón Gallardo, Gilberto (Coord.). *El control de las finanzas públicas*. Centro de Estudios para la Reforma del Estado. México, 1996, p. 71.

¹⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, *op. cit.*, nota 14, p. 246.

es, deben estar compuestas de dictámenes financieros o de cumplimiento y, al mismo tiempo, de evaluaciones operativas o de desempeño (con esto último se busca evaluar el efecto del desembolso en una relación costo/beneficio).

De esta manera, no se trata únicamente de dotar de autonomía al órgano, ni de vigilar la Cuenta Pública, ni de castigar a los responsables del mal uso de los recursos estatales. No. El desafío más importante, y el que realmente importa a la ciudadanía, es lograr la eficiencia del Estado, hacer que la autoridad responda y esté al nivel de lo que se espera de ella.

Conclusión

Además de una reforma en las instituciones, para poder detectar —y posteriormente erradicar— la corrupción es fundamental abrir canales de expresión a la ciudadanía: vías para hacer reclamaciones sobre el aparato estatal y sus deficiencias o problemas. Así, los medios de comunicación y la sociedad pueden ser altavoces que reclamen e impulsen una mayor responsabilidad pública. Es inevitable, para ello, contar con reglamentaciones que permitan el acceso del ciudadano a la información estatal, que incentiven la apertura. Éste es uno de los mejores controles de la corrupción que puede existir: no puede haber fiscalización efectiva si los funcionarios y sus actos se encuentran aislados del control popular.

Es normal que bajo un entorno de corrupción, ésta genere mayor impunidad y generalice el soborno. Por el contrario, bajo condiciones diferentes, la claridad y la honradez se refuerzan, y se crea así un círculo virtuoso. Ésa es la tarea de los encargados de la fiscalización.

Un sistema democrático vigoroso y una administración pública abierta y volcada a la luz de la ciudadanía ayudan, sin duda, a limitar la corrupción. Hacerlo realidad es uno de los desafíos más importantes en un futuro cercano. Ahí radica uno de los mayores acertijos por descifrar: la cuadratura del círculo está, todavía, pendiente.

Bibliografía

- Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997, El Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1997.
- Cárdenas Gracia, Jaime, *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, UNAM, México, 1996.
- Cruz, César Nicandro. "Todo cifras. Midiendo las dimensiones que afectan a los mercados de capital: El Índice de Opacidad de Price Waterhouse" Paper, Instituto Internacional de la Gobernabilidad (www.iig.org).
- Del Castillo, Arturo, "Fundamentos de la investigación empírica reciente sobre corrupción", en *Gestión y Política Pública*, Vol. X, Núm. 2, segundo semestre de 2001.
- Diario Oficial de la Federación, *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, viernes 29 de diciembre de 2000.
- Farías Hernández, Urbano, "El papel de las entidades fiscalizadoras superiores en apoyo al congreso o parlamento y las ventajas de la Auditoría Superior de la Federación propuesta para México", en Rincón Gallardo, Gilberto (Coord.), *El control de las finanzas públicas*, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1996.
- Lozano, Juan y Valeria Merino Dinari, (Comps.), elaborado por Transparencia Internacional latinoamericana y el Caribe, *La hora de la transparencia en América Latina, El manual de anticorrupción en la función pública*, Editorial Granica, Buenos Aires, Argentina, 1998.
- Michel Padilla, Roberto, "El trabajo legislativo en materia de finanzas públicas", en Paoli Bolio, Francisco José (Coord.), *La Cámara de Diputados en la LVII Legislatura*, Cámara de Diputados/LVII Legislatura, México, 2000.
- Mijangos Borja, María de la Luz, "El control del presupuesto en una democracia", en VV.AA., *El poder legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados, UNAM, México, 1994.
- Morris, Stephen D., *Corrupción y política en el México contemporáneo, Siglo XXI Editores*, México, 1992.

- Murillo de la Cueva, Pablo Lucas, "El control del legislativo sobre el presupuesto y la cuenta pública", en VV.AA., *El poder legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados/ UNAM, México, 1994.
- Orrego Larraín, Claudio, "Gobernabilidad y lucha contra la corrupción", en Carrillo Flórez, Fernando, *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2001.
- Rose-Ackerman, Susan, *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Siglo XXI de España Editores, Madrid, España, 2001.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús, *El antiguo régimen y la transición en México*, Editorial Planeta/ Joaquín Mortiz, 2ª ed. México, 1999.
- Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo. El papel del Congreso en la supervisión del gasto público 1970-1999*. M. A. Porrúa/Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, D.F., 2000.
- Zaid, Gabriel, *Adiós al PRI*, Editorial Océano, México, 1995.

TERCER LUGAR:
**El contrato moral del servidor
público en México**

El contrato moral del servidor público en México

Afortunadamente ha llegado el día de que sean escuchadas nuestras bien intencionadas opiniones; de que sean leídos nuestros renglones que contienen alguna que otra experiencia; de formular propuestas; de lanzar por lo menos un bote salvavidas en medio del tormentoso e inmenso océano del sistema político-económico-administrativo nacional.

Es en extremo digno el propósito de quienes han decidido realizar lo que desde hace tiempo hacía falta en nuestro país y que responde a un legítimo reclamo de sus habitantes: estimular el interés por el proceso de fiscalización de la gestión gubernamental en México, lo que es, de común consideración, tarea difícil. Fomentar la cultura de la rendición de cuentas es más difícil aún. Los dos conceptos anteriores, encaminados a tratar de transparentar el uso de los recursos públicos son, en las actuales circunstancias, casi imposibles de enmarcar.

Lo anterior no se puede dar por decreto. Ojalá y así fuera de sencillo, con todo y lo que implica emitir un decreto. Es conveniente reflexionar, en principio, sobre algunos puntos de vista que considero de suyo interesantes.

Permítaseme la siguiente similitud con objeto de ser descriptivo. El paradigma moderno de los servicios de salud en los países avanzados es precisamente prevenir las enfermedades de la población; encaminan sus acciones y recursos a fomentar una cultura de la salud, antes que a curar enfermedades. En otras palabras, dan prioridad a todo lo que se relacione con la actividad recreativa, deportiva y sanitaria; dejan en segundo plano la construcción de hospitales costosos. En una población sana, el enfermo debe ser la excepción.

Desafortunadamente, no es nuestro caso. El sistema político-económico-administrativo nacional ya está enfermo; en qué medida, nadie lo sabe. No se le puede curar con acciones preventivas o con buenas intenciones. Los optimistas dirán que es posible su rehabilitación. Los pesimistas, que agoniza. Los resignados y los indiferentes, no opinan, y qué mejor.

Desde el especialista más connotado hasta el honorable médico rural hacen gala de toda su ciencia y aplican los conocimientos adquiridos para tratar de conocer la magnitud del problema de quien los consulta. Sabemos que antes de iniciar el tratamiento fue necesario elaborar un diagnóstico que les permitirá contar con las bases suficientes para lograr el alivio deseado.

Efectivamente, en el tema que nos ocupa, si hubiera un diagnóstico que mostrara a la instancia correspondiente (llámese Ejecutivo Federal, Suprema Corte de Justicia o Congreso de la Unión), el estado en que se encuentra el país respecto al manejo que se ha dado a los recursos públicos, muchísimo se habría avanzado. Por otra parte, quienes han administrado adecuadamente dichos recursos, contarán en primera instancia con la referencia relativa de ese diagnóstico.

El trabajo por realizar será titánico, hay que reconocerlo; sin embargo, tarde que temprano se tendrá que hacer, y lo mejor es iniciarlo cuanto antes. Si así fuere, el Poder Ejecutivo, que es a quien corresponde, contará con la simpatía de la mayoría de la población mexicana, ya que ésta observará que, por fin, alguien se ocupará de velar por su bienestar y por lo que ha pagado por éste, vía impuestos. Naturalmente se tendrá la oposición de aquellos que verán amenazados sus intereses, quienes lucharán y maniobrarán desde la sombra para poner obstáculos en la realización del proyecto; se les deberá convencer con valentía y talento. Si desde el inicio se da lugar a convenios o a excepciones, no se tendrá el efecto deseado y desde ese momento, el mismo diagnóstico nacerá defectuoso y pronto morirá deforme; como tantos y tantos programas y fideicomisos que hemos tenido que subsidiar, también vía impuestos, los cuales no rindieron fruto alguno. Ya empiezo a sospechar que ése fue el maligno propósito de quien los creó .

Es pues imprescindible dar base legal a las actividades por realizar y todo el respaldo, también legal e institucional, a quienes las llevarán a cabo. Se trata nada menos que de fiscalizar la gestión gubernamental en todas las dependencias y entidades, lo que difiere enormemente de la auditoría a una empresa, por mayúscula que ésta sea. Tal acción deberá ser pronta, ya que una maraña leguleyesca retardaría el inicio de las actividades y hasta apagaría la magnífica y trascendente intención. Lo positivo es que se descubri-

rían solos quienes promueven el enredo y a los intereses que representan. Hacia ellos se enfilan directamente las baterías, en instancia inmediata.

En esta primera fase diagnóstica se tendrá que analizar el campo de acción, sin segregar a las dependencias que conforman las secretarías de la Federación, los organismos públicos descentralizados y sus delegaciones en todo el país; todas son importantes y todas ellas cuentan con recursos humanos, financieros y materiales para sus fines. Después, los gobiernos de los Estados y las propias secretarías que los conforman, gobiernos que si bien son libres y soberanos, gran parte de sus recursos provienen de la Federación, es más, etiquetados con un destino específico, por lo que ésta tiene todo el derecho de vigilar su utilización adecuada.

Un valioso apoyo a este trabajo de diagnóstico lo constituirían los profesionales que día a día procuran la observancia de las normas en cada dependencia: los auditores internos, quienes llevan ya un largo trecho recorrido en este aspecto. Sin embargo, al tener ellos como jefe directo o *de facto* a un servidor público que dirige o administra la misma operación, dígame lo que se diga, están limitados en su independencia mental — primera norma personal del auditor—. Sobre todo en la perfumada provincia mexicana donde son más escasas las oportunidades de trabajo. Su opinión sería significativa e importante, mas no definitiva, ya que quedaría bajo la responsabilidad de quien encabezara el grupo cuyo trabajo específico es el diagnóstico.

Esto que hemos plasmado en los párrafos anteriores, pudiera llevar meses o hasta años realizarlo. No estamos ajenos a la realidad, depende en gran medida de las características de cada dependencia y las situaciones detectadas en la revisión; sin embargo, mucho se habrá logrado si con esto se da inicio, en serio, a la moralización de la función pública en México.

Sólo hasta la conclusión del diagnóstico se conocerá la magnitud del problema; luego se tratarán de homogeneizar situaciones detectadas, verificar las causas y dar congruencia a las posibles soluciones. Esto es valioso, pero lo será más aún si se agrega un historial de cada situación detectada, que contenga los nombres de los servidores públicos que incidieron en las mismas y a quienes se deberán atribuir las responsabilidades correspondientes. Asimismo, señalar a los servidores públicos que deben dar solución a dicha problemática y la fecha probable de su cumplimiento.

La Contraloría de la Federación, con este diagnóstico, podrá contar con un registro de los servidores públicos pasados y presentes, con datos precisos sobre su actuación; datos que deberá agregar y analizar, y no solamente archivar, a la declaración patrimonial que presenten anualmente. Con el cotejo y análisis comparativo de ambos documentos, se podrán validar las cifras manifestadas. De esta forma, la declaración patrimonial se volverá dinámica y funcional, amén de empezar a crear conciencia sobre la rendición de cuentas de la actuación pública.

Sistematizar la información para dar vida al diagnóstico y aprovechar la gama de medios que ofrece la informática, para contar al mismo tiempo con una base no sólo de datos estadísticos, sino de situaciones que correlacionadas podrán dar pauta del trabajo de auditoría por realizar, de causas comunes que pueden ser tratadas desde esta perspectiva y atacar los problemas desde sus raíces, de soluciones que pueden darse y que si son concurrentes se aplicarán con gran ahorro de recursos. Ya se tendrán bases que permitan saber por dónde comenzar, estará listo el camino y sólo entonces se tomará la decisión para determinar en dónde deberán comenzar las auditorías a fondo.

Para efectos de la planeación del trabajo de auditoría y con base en los resultados del diagnóstico y de su sistematización, se podrá dividir en un sin fin de formas: por dependencias del mismo sector, por entidades, por zonas geográficas, o por asuntos comunes a todas las dependencias, como lo pudieran ser las nóminas — incluyendo desde luego a las “confidenciales” — o la obra pública. Con la revisión de cualquiera de estos rubros, los auditores tienen para divertirse durante buen tiempo y estoy seguro de que los mandos de la Contraloría de la Federación, tendrán para irse de espaldas con los resultados y quizá hasta lleguen a la conclusión de que, con un control adecuado años ha que bien podía haberse pagado la deuda externa mexicana o dotar al campo de tecnología moderna para la producción.

Las auditorías tendrán que ser integrales: no solamente se abocarán los profesionales que las practiquen a la revisión de estados financieros. Si esto es muy importante, lo es también la actuación de quienes diariamente dan vida a la actividad gubernamental y que son las bases o los empleados que

están en la operación; en este caso se colaborará indirectamente también con los sindicatos, ya que se verificará si el trabajo se apega a la normatividad establecida y también si concuerda con el profesiograma de la dependencia, para lo cual se hará necesario revisar también, en sentido contrario, que las normas sean congruentes con los objetivos de la operación y que los medios de control sean los adecuados para proteger los bienes institucionales.

Enseguida, efectuar la revisión de la actuación administrativa, resta decir, de primordial importancia en nuestro caso, ya que estaremos hablando de los mandos medios que tienen a su cargo algún departamento u oficina cuyos objetivos van encaminados a la optimización de los recursos.

Es de todos conocido que los administradores soportan por un lado los problemas de la operación y por otra, las exigencias y a veces hasta los caprichos de los mandos superiores, que en ocasiones creen que los recursos de la dependencia son para su lucimiento o bienestar personal. Menudo problema para el administrador: quedar bien con el jefe a sabiendas que transgrede la normatividad o, por el contrario, resignarse a pasar a la lista negra de las no promociones, a ser marginado del "equipo" o hasta a perder el empleo, puesto que su nombramiento es de empleado de confianza. Paradójicamente si aplica la norma, pierde la "confianza" de su jefe, no de la dependencia que lo contrató. Nuevamente, lo anterior se da con mayor énfasis en la risueña provincia mexicana y la solución no está escrita en ningún libro de administración.

Con lo comentado no se trata de disculpar la actuación administrativa. El jefe de oficina o departamento debe estar consciente de esta situación, pero también lo debe estar el auditor para apoyarlo proporcionando sugerencias al respecto y haciéndolas llegar a los mandos superiores, que muchos de ellos ni siquiera están enterados de lo que sucede en las áreas bajo su mando.

Hay varios asuntos por revisar en la función administrativa, sugeriremos algunas; tratándose de recursos humanos, desde el proceso de reclutamiento y selección, pasando por el sistema de pagos y compensaciones, los controles de puntualidad y asistencia, hasta los programas de capacitación y desarrollo del personal.

En el manejo de las finanzas, tradicionalmente se revisa la adecuada comprobación del gasto; bajo la perspectiva de que cuando ya se ha hecho la ministración a la dependencia, se considera una erogación para el erario federal. Por lo más, se practica la auditoría a los renglones del Balance General que algunas dependencias y entidades federativas ya presentan dictaminado. En este caso, se debe precisar si no existe un Estado de Origen y Aplicación de Recursos, para proceder al análisis financiero correspondiente. Esto es más creativo y no se repetiría la fórmula que conlleva a las mismas cifras presentadas en el Balance General.

En cuanto a los recursos materiales y obra pública, no solamente circunscribirse a los procesos de licitación de adquisiciones, sino verificar la adecuada presupuestación para la adquisición de los bienes de consumo e inversión y su congruencia con las actividades de la dependencia, amén de su existencia física. En la obra pública, la práctica de la auditoría de los costos de las construcciones y gastos de inversión aleatorios.

La auditoría a los mandos superiores debe enfocarse, en su inicio, a constatar la preparación individual que tengan los mismos para la administración pública, teórica y práctica. Su mismo nombramiento así lo indica, sus actividades deben tener carácter de funcionalidad en el puesto asignado; luego entonces deben contar con los conocimientos suficientes para ejercerlo y con la experiencia necesaria para desarrollar las actividades propias de su función. En este caso además de revisar la currícula vitae de los servidores públicos, con la documentación comprobatoria que los respalde y las constancias de la antigüedad que hayan tenido en puestos relacionados con su función, es necesario valorar sobre todo los resultados obtenidos a lo largo de su trayectoria laboral.

Es conveniente que esta documentación, además de los resultados de la revisión, obre también en poder de la Contraloría de la Federación. De esta manera se disminuiría paulatinamente la improvisación de los servidores públicos y casi se podría calificar la actuación de los mismos con base en resultados.

Para que las revisiones fueran integrales se culminaría con la práctica de auditorías sociales, basadas en una metodología de la investigación, lo cual suena como algo imposible o utópico en nuestro medio, sobre todo tratán-

dose de la función pública; sin embargo, sus resultados le darían trascendencia a la misma función, debido a que los beneficiarios serían los primeros en avalar la utilidad de las acciones realizadas, mal si por el contrario no los hubiere, peor si solamente opinaran en forma negativa. Por otra parte, el servidor público daría razón de ser a su diaria y tesonera labor, al ver cristalizado el proyecto que estuvo bajo su dirección y pudiera ser que, a corto, mediano o largo plazos, se midiera el impacto social de su actuación. Con las técnicas actuales y con el auxilio de los medios electrónicos modernos, no estamos lejos. Ojalá que pronto se haga realidad lo descrito. Sólo falta la voluntad de quienes lo deciden.

Pareciera que la traemos contra los servidores públicos. Nada de eso, he tenido múltiples vivencias en ambos lados del escritorio y durante varias décadas, tanto de auditor como de auditado. Por cierto que la gran ventaja que obtiene un auditor es que al especializarse en un área en particular o adquirir experiencias en algunas de ellas, cuando se presenta una vacante, quién mejor que él para cubrirla. Sin embargo, es muy difícil quitarse la etiqueta de auditor y lo más que se le permite es ocupar el más alto cargo de la administración de la dependencia. Son muy raros o aislados los casos en los que un auditor ha llegado a ocupar la titularidad ; pareciera que exagero, pero tratándose de las Contralorías en algunos Estados, los señores secretarios no son auditores de profesión, sino personajes que han dedicado toda su vida a la política. Esto último aún no logro entenderlo.

Vayamos un poco al pasado de México. Imaginemos la época anterior a la conquista, y pensemos en quienes se acercaron a las familias reales para servirles; unos como medio de sobrevivencia, otros como forma de escalar socialmente, y que prefirieron muchas veces hasta ser indignos antes que ir a la guerra a defender su imperio.

Ciertamente lograron ser los preferidos de quienes gobernaban; recibieron múltiples canonjías por este hecho y acomodo permanente, según el grado de gracia que lograban ante el señor. No permitían, por supuesto, que alguien llegara a quitarles su lugar ante los ojos del gran señor; cerraban un círculo alrededor de él. A efecto de sobresalir, se intrigaban hasta entre ellos mismos, endulzando de paso el oído del todopoderoso señor. Existía sin embargo, ellos lo sabían, una distancia abismal entre estar cerca y pertene-

cer a la familia que detentaba el poder real. Los capaces de tratar de intentarlo siquiera pagarían con su vida tal desacato. Por su parte, los miembros de la familia real habían sido criados con la idea de que eran los elegidos de los dioses para guiar a sus pueblos y ni siquiera paseaban su mirada ante sus vasallos; si acaso, tenían un trato despectivo ante quienes estaban cerca de ellos, sus sirvientes, que eso eran por más alto grado jerárquico que ostentaran. Por razón natural no les interesaba saber cómo vivían sus súbditos, mucho menos cómo podrían mejorar sus condiciones de vida; el interés estaba en seguir conservando el poder y los bienes que habían traído consigo; creían que su inteligencia se demostraba multiplicándolos.

Tras la conquista, se repitió casi el mismo esquema, solamente que las familias reales venían ahora de la península. Por cierto, ha de haber sido difícil para la realeza nativa, que dominó por centurias, llevar una vida como cualquier mortal y observar que hasta sus “fieles” servidores les daban la espalda y ahora lo eran del Virrey .

Si acaso algún peninsular ponía sus ojos en una nativa, posteriormente la desconocía. Lo que no es creíble es el caso contrario, española con nativo. En esas épocas sí el acceso al poder se dificultaba a los criollos, con mayor razón a los mestizos; de los nativos, ni mencionarlo: se les consideraba gente no pensante.

A fuerza de no repetir lo mismo que ha pasado en diferentes épocas de nuestra historia, concluyamos con lo obvio de la función pública: que quienes han ocupado los primeros niveles, han llegado a ellos por herencia; si acaso de vez en cuando, para mostrar un rostro democrático, se prestó el poder a algún ayudante con cierto nivel, el cual sabía de antemano de esta situación; consultaba entonces decisiones importantes, rendía cuentas, si no es que hasta utilidades, a quien le había conferido tan alto honor.

Ayer fueron las familias reales, después las virreinales, pasando por un corto tiempo por las monárquicas, luego las familias del Pporfiriato, hasta las de los jefes revolucionarios, las que ejercieron el poder y se adueñaron de la función pública; que para eso en cada lucha armada murieron miles de sus sirvientes, de un lado y de otro.

Familias poderosas que, sin embargo, palidecen ante el poder que aleatoriamente y por siempre han ejercido los cacicazgos en nuestra pintoresca

provincia mexicana, y no hablemos de los recursos sin control, que son cuantiosos, tan sólo del respeto a los elementales derechos humanos, que también corresponde observar, en gran medida, en la función pública.

Si bien el problema tiene una de sus raíces en el atavismo que hemos mencionado, la más profunda es de naturaleza filosófica. Otra que no lo es menos y que se entrelaza a la anterior, es la que corresponde a la formación del ser humano, que en términos más comunes llamamos educación.

Empecemos por analizar las características esenciales de los seres humanos, que por ellos y hacia ellos está dirigida la función pública.

Los seres humanos somos únicos, por ende todos somos diferentes. Afortunadamente pensamos de diferente manera, vemos las cosas desde diferentes puntos de vista. Nunca habrá un ser humano idéntico a otro, quizá sólo en su parecido físico; también somos irrepetibles, ya que tampoco habrá nunca otro ser humano como nosotros. En la diversidad de ideas se ha basado el progreso de la humanidad. Lo que se le ha ocurrido a alguien probablemente otro ni lo había imaginado.

Cada ser humano es valioso por sí mismo, por el sólo hecho de ser y pensar diferente. Por lo tanto, el respeto a las ideas ajenas y no la imposición de las propias debe ser la base fundamental de la función pública; si no se puede en ocasiones obtener el consenso de la colectividad, por lo menos se debe propiciar el diálogo constructivo.

Los seres humanos siempre buscan la bondad, en toda la extensión del término; desde los valores trascendentales hasta la utilidad de las cosas. Podríamos ejemplificar: desde que los padres de familia de una comunidad gestionan la creación de una escuela, para que sus hijos sean educados en forma integral y adquieran valores éticos y de conocimiento, hasta la construcción de un sencillo puente para atravesar un río.

Asimismo, cada ser humano busca agregar la belleza a la bondad, cada uno tiene también su propio sentido de la estética. Esto se vuelve trascendental tanto en las personas que crean alguna obra como en las que la van a utilizar, cuando además de la funcionalidad de las mismas le encuentran belleza o gusto. En cierto modo es la tendencia al perfeccionamiento.

El ser humano también busca la verdad. Nos referimos desde luego a la verdad del conocimiento. Emmanuel Kant nos ilustra en el sentido de que existen tres niveles de la verdad. La verdad lógica, cuya premisa “lo que es”, se va adquiriendo conforme el ser humano transcurre en el tiempo terrenal y va madurando. De ahí que, para desarrollar administrativamente una logística, es necesario poseer cierta verdad lógica. La verdad deontológica, con su premisa “ser lo que debe ser” y que ha dado lugar a toda una corriente de kantianos en todo el mundo, que aun sin saberlo, se obsesionan en que las cosas y los comportamientos humanos sean como deben ser. Conozco muchos auditores por el estilo: analizan los efectos visibles, dejando a un lado las causas, que también deben ser tratadas.

Si se traduce esta premisa al ser humano, quedaría “ser lo que debo ser”. Solamente se adquiere este nivel de la verdad cuando el ser humano ha alcanzado su plena madurez y tiene clara cuál es su misión en la vida. En el servidor público es servir a sus semejantes.

En el más alto nivel, está la verdad moral, cuya premisa “decir lo que se piensa”, se adquiere con la experiencia. Aquí se refiere Kant a que una persona sepa decir lo que piensa, solamente así habrá logrado alcanzar este nivel. Expresando una persona “su” verdad, pese a todo, cueste lo que cueste, se estará hablando de una persona moral en toda la extensión de la palabra.

Por el contrario, algunos dirán que “el éxito se obtiene, diciendo lo que conviene” y seguramente llegarán a obtener un gran capital político o económico. Se llamarán asimismo “muy listos”, sin embargo, no podrán enganar por siempre al conglomerado social, quienes los juzgarán y condenarán, eso sí, para siempre.

Para realizar cualquier actividad humana, para ejercer una carrera profesional, es condición indispensable contar con los conocimientos necesarios para llevarla a cabo; sobre todo tratándose de la función pública, ya que sus resultados se reflejarán en un grupo social. Ya que estamos sobre una línea de reflexión, toquemos cierto aspecto filosófico al respecto.

En todos los saberes humanos está presente la filosofía. Algunos autores han clasificado estos saberes y les llaman ramas del conocimiento univer-

sal”, que comprenden ciencias como las matemáticas, física, biología, administración, etcétera; a las técnicas, tales como la electrónica, computación, contabilidad, etcétera; a las artes como las plásticas, música, danza, literatura, y a las antropologías que estudian las diferentes religiones. Concédense idéntico valor a los seres humanos que se dedican con toda propiedad, que dominan, saben y ejercen alguna de tales disciplinas. En otras palabras, para la filosofía es tan valioso un mecánico de automóviles como un médico, un literato o un sacerdote; por el solo hecho de poseer conocimientos que les ayudan a vivir no únicamente a ellos —le dan una razón de ser a su existencia— sino que ayudan a quienes no los tienen y los requieren en un momento determinado. Ésta debe ser, en grado superlativo, la mística del servidor público: aplicar toda la gama de conocimientos que posee, con una gran dosis de sensibilidad social, para que logre el beneficio común con los recursos que dispone.

No estamos idealizando. También el aspecto político está inmerso en la sensibilidad social que mencionamos y ayuda, en mucho, a disminuir el espacio entre el ser “lo que es”, y el deber ser “lo que se debe ser” para que la actividad pública no tenga fisuras; de otro modo, se irán formando enormes fracturas que pronto desmoronarán lo realizado.

Sin duda alguna, todos reconocemos que el origen de los problemas que agobian a nuestro país radica en la falta de educación, que no de instrucción, la cual también es deficiente y nos caracteriza entre los demás habitantes del orbe.

Las autoridades que tuvieron y tienen a su cargo tan delicada misión, siempre se han preocupado en gran medida por la instrucción, por llenar de conocimientos a los niños y jóvenes sin tocar el aspecto formativo, que es tanto o más importante que el informativo o académico. Si bien este último contiene el conjunto de saberes que les serán útiles para la vida, el formativo o educativo les forma hábitos y les desarrolla habilidades, sobre todo, les inculca valores para llevar una vida de mayor calidad en todos los aspectos.

La educación de un pueblo, de una nación, no es labor únicamente de la autoridad o de los docentes, es una responsabilidad seria que corresponde a los padres de familia, autoridades civiles, legisladores, medios de comunicación, asociaciones religiosas, instituciones escolares, en fin, a toda la

sociedad en general. Sin embargo esto debe realizarse bajo una planeación adecuada del Ejecutivo Federal, en la que a cada Secretaría se le instruya en lo correspondiente con los objetivos de la educación del entorno para el ciudadano mexicano del presente y de formar en un medio educado al mexicano del futuro.

Por las circunstancias señaladas es difícil encontrar servidores públicos que posean un alto grado de conocimientos que le permita ejercer sus actividades en forma excelente. Todavía son menos aquellos que cuentan además con valores éticos. La causa es que han sido formados, al igual que todos los mexicanos, en una sociedad en la que predominan los contravalores y en la que, por increíble que parezca, se admira a quienes hacen gala de ellos.

Es absolutamente indispensable dar un giro al estado actual de los encargados de la función pública, ya no es posible que en los albores del siglo XXI, en el que todos los países educan y preparan a sus habitantes y a sus dirigentes para participar en un mundo de plena competitividad, todavía prevalezca en el nuestro la improvisación o la decisión unilateral del nombramiento público de acuerdo con conveniencias, lo cual desalienta a los bien preparados y a los honestos, que por lo mismo no son tomados en cuenta.

La educación contribuye a la socialización. Por ende, para la ciencia no existen rangos o clases sociales; la preparación de los servidores públicos debe darse sin distinciones a todos los ciudadanos que tengan disposición y capacidad para ello. En la medida de dicha preparación también se darán los resultados. Por ejemplo, en las universidades a cargo del Estado ya se imparten especialidades en técnicas didácticas a quienes pretenden ingresar como catedráticos a las facultades o escuelas dependientes. Cualquiera que sea su especialidad, se capacitan todos, desde los más reconocidos profesionistas hasta los recién egresados que han optado por la enseñanza. De las calificaciones de su especialidad dependerá su contratación. Esto es ver por el futuro de los alumnos de dichas instituciones.

Qué decir de la profesión mejor organizada de México, la de los contadores públicos. Desde el más alto dirigente nacional hasta el miembro más lejano de la romántica provincia mexicana se actualiza anualmente en múltiples cursos que toma a elección, los cuales se imparten en los colegios asociados

diseminados a lo largo y ancho de la República Mexicana. De el total de puntos que reúnan por dichos cursos, dependerá su permanencia en el colegio al que pertenezcan y lo que es mejor, el seguir conservando una patente que les permita dictaminar estados financieros. Esto es velar por el futuro de la profesión, asegurando de paso, un profesionista actualizado para quienes contratan a un contador público.

No hay más qué hacer. Como nos lo muestran los dos ejemplos anteriores, es indispensable e impostergable establecer un organismo que capacite, actualice y avale la carrera de la función pública, la cual necesita profesionalizarse. Podría llamarse Colegio de Servidores Públicos y constituirse en el mismo seno de la Contraloría de la Federación, en la cual se impartirían cursos o especialidades relacionados con la ciencia política y administración pública, dirigidos a los mandos superiores y medios de todas las dependencias así como a quienes aspiren a serlo; se aseguraría a la sociedad en general que los egresados contarán con los conocimientos indispensables para ejercer la función pública. Ahora bien, a los participantes que aprueben se les otorgará una puntuación anual que avale su preparación y su permanencia como miembros colegiados. Por su parte, las secretarías, los gobiernos de los Estados, todas las dependencias del sector público, tendrían garantía de que los funcionarios colegiados nombrados para un puesto importante desempeñarán sus actividades con la mayor calidad posible. Por su menor demanda paulatinamente se iría separando a los no calificados.

Obsérvese que de hecho ya estamos hablando de la configuración de un contrato moral con todo y lo que esto representa, ya no de un simple y sencillo contrato laboral. Es el acuerdo de voluntades entre un Colegio de Servidores Públicos, respaldado nada más y nada menos que por la Secretaría de la Contraloría de la Federación, quien callaría las voces que manifiestan su falta de razón de ser y respaldaría un gobierno que desea brindar un servicio público eficiente, llevando implícito el manejo transparente de los recursos, por un servidor público colegiado que sería garante del conocimiento de las actividades a realizar. Así con cláusulas no escritas, se celebraría, un verdadero contrato moral.

Los que ganarían más, serán quienes reciben las acciones: los gobernados. Estaríamos ya hablando de una cultura del servicio público.

La Contraloría de la Federación, a quien interesa la moralización de la función pública en México, no deberá delegar a otras dependencias la gigantesca tarea que constituye la formación del Colegio de Servidores Públicos de México, ya que si así lo hiciera caería en la opcionalidad, después en la indiferencia, para finalmente terminar como una intención más, para seguir en lo mismo. Pero dado el precedente, se soportaría la burla de todo el mundo, literalmente hablando, y se exhibiría una vez más nuestro país y sus instituciones, al interior y al exterior.

El Ejecutivo Federal deberá hacer obligatoria la colegiación de los servidores públicos en México, como requisito indispensable para ser contratados, por lo menos en las Secretarías de Estado. Los gobiernos estatales seguirían su ejemplo, por convencimiento propio y enviarían a sus mandos a lo correspondiente. Estoy seguro que sobran recursos para esta importante y positiva actividad.

Con un servidor público moral y eficiente, la rendición de cuentas o información de las actividades realizadas estarán revestidas de una gran dosis de certidumbre y veracidad. Sobre todos los interesados en la información proporcionada tendrán plena confianza de que los recursos fueron adecuadamente aplicados en tal o cual programa, actividad o acción. En caso contrario, si se omitió lo anteriormente descrito no existirá un contrato moral. Aunque se establezcan los mejores sistemas de información del mundo, quienes rindan cuentas lo seguirán haciendo como en la actualidad: inventando resultados de actividades, inflando las cifras de los gastos, requisitando documentación de comisiones no realizadas; en fin, disfrazando la realidad, con el afán de impresionar a los altos mandos o de obtener pingües ganancias. Quienes actúan así argumentan como disculpa que el nivel superior próximo se hace lo mismo en mayor medida, y así sucesivamente, de tal forma que al llegar al máximo nivel, las cifras y los hechos están totalmente fuera de la realidad.

Bajo esta óptica, se van dando las cantidades en términos monetarios, que al final se convierten en una pirámide invertida, de la cual efectivamente emana información del gasto público, pero que su aplicación realmente ha sido mínima. Esta es la bondad del contrato moral. O se aplican miles de auditores a verificar las cifras de las dependencias o se forman servidores

públicos honestos que informen con veracidad. El Ejecutivo deberá tomar la mejor decisión para nuestro país; si optare por lo segundo, tendría que empezar hoy.

En vista de lo anterior, es indispensable que en cada organismo público, sin excepción, se establezcan consejos de vigilancia no politizados o burocráticos, que se dediquen precisamente a observar que la rendición de cuentas de la dependencia se efectúe en forma oportuna y confiable.

Sabios en verdad fueron los fundadores del Instituto Mexicano del Seguro Social, quienes dieron una acertada estructura a la institución, incluso con una visión a futuro. Tan es así que en la actualidad siguen vigentes los órganos de dirección y mando como verdaderos ejemplos a seguir. Cabe aclarar oportunamente que no soy empleado del IMSS, ni nada me une a tan digna institución, sencillamente admiro sus sistemas de control. El órgano máximo de dirección y decisión del Instituto es la Asamblea General, donde están representados los sectores que lo sostienen económicamente con sus cuotas, a saber, gobierno, patrones y obreros. A ellos, el responsable de la administración, el Director General, informa periódicamente y en forma detallada de las actividades realizadas. Dicha información ha sido antes sometida a la revisión minuciosa del organismo que reúne a los representantes de la Asamblea, denominado Consejo Técnico, el cual está permanentemente al pendiente de las actividades del Director General, lo acompaña y comparte las decisiones y responsabilidades que implica la actividad institucional. A su vez, en la tranquila provincia mexicana los señores Delegados trabajan con e informan a los representantes de los sectores en su entidad, agrupados en un Consejo Consultivo. Pareciera que estamos hablando de una gran empresa del sector privado, tal vez y así sea la semejanza; en este caso con sus ventajas y sin sus desventajas. La gran ventaja para los beneficiarios —los derechohabientes— es que cuando reciben la respuesta a alguna duda, petición o hasta de alguna inconformidad planteada, tienen la seguridad de que es resultado de un análisis, ya sea del Consejo Consultivo o hasta del mismo Consejo Técnico. No sucede así en otras dependencias o secretarías en donde a quien le fue turnado el caso, la persona que responde, si es que acaso hay respuesta, lo hace a sentimiento, a conveniencia o en la dirección que indique la superioridad. Obsérvese la gran diferencia entre la respuesta de una decisión comprometida y colegiada para quien está cons-

ciente que sostiene la institución y la simple contestación incongruente, confusa o cuadradamente legaloide, nada menos que a quienes pagan a los servidores de los organismos públicos.

Hay que rendir cuentas, en primera instancia ante quien corresponde: a los auténticos sosténes de las instituciones, a quienes aportan sus impuestos o cuotas para su funcionamiento. Actualmente los señores secretarios comparecen ante el Honorable Congreso de la Unión y ante las comisiones correspondientes, lo que es altamente positivo. Informan de las erogaciones realizadas y de los ingresos, en su caso, aunque sería conveniente informar también sobre la eficiencia en las actividades realizadas relacionándolas con los costos incurridos, como parte sustancial de los informes en cuestión.

Con todo y su bondad, lo anterior es perfectible. El cúmulo de información que se maneja en grandes cifras debe fundamentarse en un sistema presupuestal controlado desde su inicio; desde la programación debe observarse un criterio de racionalización, con la base precisamente en que los gastos por realizar con motivo de las actividades de cada centro de trabajo, a nivel micro, sean razonables. De tal forma que no se tengan que efectuar ni reprogramaciones, ni trasposos de partidas presupuestales, ni solicitar adiciones durante el ejercicio, ya que esto denota definitivamente una programación deficiente. Quienes aprueban los presupuestos deberán poner especial atención en el origen de las erogaciones. Por ejemplo, no se antoja razonable que a un servidor público de jerarquía menor, cuya actividad principal es rutinaria y consiste solamente en recibir y tramitar documentación, se le presupueste gastos de gasolina para vehículo oficial y viáticos diarios para él y sus dos choferes aparte de los sueldos monumentales, entre los que se incluye el de su secretaria particular y su recepcionista, quienes por cierto agregan al presupuesto de adquisiciones el equipo más moderno de computación, ya que su “trabajo” así lo requiere.

Desafortunadamente estos casos abundan, sobre todo donde está más lejos el control: en la luminosa provincia mexicana. El presupuesto podrá estar técnicamente bien estructurado, pero si no hay un criterio de racionalidad por parte del Comité de Presupuestación de la dependencia, fracasarán o saldrán sobrando los medios de control.

Las actividades que dan vida al presupuesto son aquéllas encaminadas a las adquisiciones de lo programado, pero definitivamente donde se observa su mayor beneficio es en el surtimiento en tiempo y forma de los bienes y materiales que requiere la operación; para cada área es importante su dotación, que puede ser desde un paquete de papel que servirá para elaborar documentos importantes, hasta el hilo especial de sutura para alta cirugía, que puede salvar una vida humana.

En lo que se deberá poner énfasis es en la observación y análisis de las variaciones presupuestales, esto es, entre lo programado y lo realmente gastado u obtenido; no como un mero trámite que busca solamente la explicación ambigua, sino una verdadera razón para la variación. Hay que entender también que en todo presupuesto existen variaciones, pero éstas deben ser lógicas, congruentes y mínimas. Lo valioso en este caso es hacer conciencia en todos los niveles, sobre todo en las bases, que los comentarios a las variaciones presupuestales en sus centros de trabajo servirán para estructurar adecuadamente el siguiente ejercicio presupuestal.

A este respecto viene a mi memoria un recuerdo de hace años: cuando hacía mis pininos en la cuestión presupuestal, un compañero de la escuela de contaduría me invitó a colaborar como su auxiliar en la oficina de un organismo gubernamental en la brumosa Ciudad de México. Comenzaban a ponerse de moda los presupuestos por programas y habían enviado al jefe de la oficina a capacitarse, quien me dejó a cargo de la misma. Me tocó la suerte de presentar ante el Director de Administración el mismísimo informe de variaciones presupuestales, al cual me apliqué de inmediato poniendo mi mejor empeño. Llegado el gran día, presenté mi análisis al funcionario; como resultado se mostraba un considerable sobrante o superávit presupuestal. Cabe mencionar que en lugar de causar su contento, como yo esperaba, fue tal su disgusto que casi me costó el empleo. Al requerirle una explicación me soltó una perorata, cuestionó mi labor y la de quien me había dejado encargado de la oficina, para finalizar diciéndome que si no sabía que la máxima presupuestal en el sector oficial era que jamás debía existir sobrante alguno. Por el contrario, se debían presentar resultados de tal manera que se hiciera evidente la falta de recursos. Hasta la fecha todavía no entiendo la razón de su enojo; ya que en una empresa privada hasta hubieran felicitado a quienes propiciaron el ahorro. En la actualidad aún en algunas dependen-

cias piensan de esta manera; por fortuna en otras ya están cobrando conciencia de la importancia de hacer eficientes sus actividades con los recursos asignados; están trabajando incluso en la elaboración de indicadores que darán referencia a sus resultados y dinamismo a la información que presentan.

Años después, me encontré al Director de Administración, quien me había vaticinado una corta vida en el sector oficial; mirándome despectivamente me preguntó que a qué me dedicaba. Le respondí que era el jefe de Servicios de Finanzas en un importante organismo gubernamental y que una de las oficinas a mi cargo era precisamente la de presupuestos y cuenta pública. Abriendo sus ojos desmesuradamente me preguntó que quién me había recomendado para ocupar tan alto puesto. Nadie, “le contesté, —en esta dependencia se respetan las normas y se aplica la administración moderna, mi lugar lo obtuve mediante un concurso de oposición; acto seguido me despedí con toda cortesía—.”

Para que un sistema de información de recursos públicos sea completo, debe estar estructurado de manera que también muestre a los mandos de la dependencia los resultados de su actuación, a fin de compararlos con los obtenidos por sus similares dentro de la misma. De esta manera tendrán valiosos referentes para el desempeño de sus actividades y propiciarán la superación constante, ya que los ejemplos estarán a la vista.

La información es valiosa por sí misma, pero lo es más toda esa gama de actividades que la sustentan, realizadas por funcionarios públicos que se han comprometido con ellos mismos —no hace falta más— a servir a sus conciudadanos. Este compromiso estará inscrito, nada más y nada menos, que en un contrato moral.

Es hoy mismo cuando el Jefe del Ejecutivo Federal debe trabajar seriamente en lo que aquí hemos escrito. Está en el momento y en el lugar precisos para pasar a la historia como el gobernante que realizó el cambio —para bien— de toda una cultura y demostrar a todo el mundo que la raza de bronce, cuando se lo propone, es capaz de realizar grandes proezas.

Primer Certamen Nacional sobre Fiscalización
Superior y Rendición de Cuentas
terminó de imprimirse en Abril de 2002,
en Impresos Ultrarápidos, S. A. de C. V.
Poniente 122 No. 490
Colonia Industrial Vallejo. México, D. F.

Esta edición consta de 2500 ejemplares.

