



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**“La fiscalización y rendición de cuentas públicas a  
cargo del cuarto poder ciudadano en México como  
mecanismo para disminuir la corrupción”.**

**T E S I N A**

**QUE PARA OBTENER EL DIPLOMA DE:**

**ESPECIALISTA EN INSTITUCIONES  
ADMINISTRATIVAS DE FINANZAS PÚBLICAS.**

**P R E S E N T A:**

**LICENCIADA EN DERECHO FLOR DE MARÍA ZAVALA CUEVA**

**ASESOR: MAESTRO FELIPE CRUZ DÍAZ**

**MARZO DEL 2010.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A Dios.

Por ser mi guía y por nunca dejarme de amar.

A Mis Padres.

A Mis Hijas y Esposo.

A Mis Hermanos que son mis mejores amigos.

Por ser los seres que más amo en la tierra.

A la Universidad Nacional Autónoma de México  
Por darme la libertad para aprender y experimentar

A todos mis maestros de la especialidad.

Y a los que no lo fueron, pero, me permitieron

Conocerlos, por su amplio criterio y conocimiento

a través, de la revisión de esta Investigación.

Adriana Sagnelly y Lupita Guzmán  
Por su ayuda y apoyo para concretar esta investigación.

# ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>I</b>
<b>Capítulo 1. El Estado y el cuarto poder ciudadano desde una perspectiva multidisciplinaria.</b>	
1.1. Marco teórico conceptual.	5
1.2. El empoderamiento de los actores civiles y sociales locales en la perspectiva de la democratización.	15
1.3. Marco jurídico que legitima la existencia del cuarto poder ciudadano.	16
1.4. El cuarto poder ciudadano desde la perspectiva del derecho internacional.	31
1.5. Fortalecimiento de la sociedad civil, desde la perspectiva de organizaciones multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.	33
<b>Capítulo 2. Procedimiento de fiscalización y rendición de cuentas en México</b>	
2.1. Proceso presupuestario en México.	39
2.2. Procedimiento de fiscalización y rendición de cuentas en México.	44
2.3. Mecanismos de control en el gasto y la rendición de cuentas en México.	49
2.4. Mecanismos de evaluación en el gasto y la rendición de cuentas en México.	51

2.5.	Corrupción y Transparencia.	53
2.5.1.	El impacto de la corrupción en las finanzas públicas.	59
2.5.2	Instrumentos nacionales e internacionales de medición del fenómeno.	69
<b>Capítulo 3. El cuarto poder como órgano de control soberano en la fiscalización y rendición de cuentas.</b>		
3.1.	Fortalecimiento institucional del cuarto poder.	79
3.2.	Instrumentación de una normatividad secundaria que regule los aspectos jurídico-económicos del poder ciudadano.	87
3.3.	Estructura orgánica del cuarto poder ciudadano.	90
3.4.	Modelo de Evaluación en la instauración de la fiscalización del cuarto poder.	93
	<b>Conclusiones.</b>	98
	<b>Anexos</b>	102
	<b>Lista de Abreviaturas.</b>	104
	<b>Glosario.</b>	106
	<b>Bibliografía.</b>	115



## INTRODUCCIÓN.

En los últimos años se ha presentado un descontento generalizado en los ciudadanos, con respecto a la actuación de los servidores públicos, a quienes señala como sujetos ajenos a las prioridades fundamentales que no representan los intereses de la sociedad en general, pero primordialmente como evasores de la obligación de rendir cuentas de los recursos públicos. Este descontento conlleva un deterioro creciente de la hacienda pública y de la confianza ciudadana, no sólo al interior, sino hacia el exterior, al acrecentar, lo que se conoce bajo la denominación de *corrupción global*.

Sumando a lo anterior, se destacan las puntuaciones obtenidas por México, que demuestran el incremento de la corrupción en los últimos años, calificado mediante; el Índice de percepción de corrupción (IPC), el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) y el índice de Transparencia Presupuestaria, otorgadas por instituciones encargadas de medir el fenómeno, entre las que se encuentran, Transparencia Internacional (TI), Transparencia Mexicana (TM), el Latino barómetro, respectivamente. Ello resulta ser un reflejo de la existencia de instituciones débiles, con prácticas de gobernabilidad deficiente e ineficaz y una excesiva injerencia de los intereses privados que continúan frustrando las iniciativas tendientes a promover un desarrollo equitativo y sostenible, acorde con el mandato constitucional contenido en el artículo 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los estudios realizados por TI y TM, también han evidenciado la percepción, de los mecanismos de control existentes de la fiscalización y rendición de cuentas públicas, los cuales han sido calificados como deficientes, todo ello, sumado a la corrupción impune e institucionalizada, en que se han visto involucrados los recursos públicos de México.

En virtud de lo anterior, la investigación realizada pretende demostrar que con la institucionalización del cuarto poder ciudadano en la estructura del Estado y mediante la reglamentación de la participación soberana del pueblo como mecanismo de control para *eficientar* la fiscalización, se materializará un órgano

externo independiente del ejecutivo, que basado en el uso de un modelo específico, cuente con la información suficiente en tiempo y forma para revisar, auditar y verificar las cuentas públicas, emitiendo recomendaciones para que sean cumplidas por los órganos establecidos y con ello disminuir la corrupción del sector público.

En este contexto, surge la necesidad de reconocimiento de las potestades constitucionales del cuarto poder ciudadano, que tiene su fundamento en el contenido en los artículos 39, 40, 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como parte del derecho que tienen los ciudadanos como contribuyentes y usuarios de los servicios, a ser tratados como ciudadanos activos y no espectadores de la función pública, ejercida por el gobierno, cuya satisfacción interesa, y que al ser organizados y reglamentados, se transformen en el órgano contralor de las finanzas públicas, introduciendo nuevos criterios administrativos basados en la evaluación de obtención de resultados.

Ante la incapacidad de los mecanismos instrumentados por el gobierno, se hace necesaria la materialización del cuarto poder ciudadano con el objetivo de evaluar, reestructurar y dictaminar los procesos administrativos con el fin de mejorar la eficacia de sus actividades, la eficiencia de sus instituciones y la productividad de sus recursos humanos y financieros, transparentando la rendición de cuentas públicas.

Bajo esta problemática y ante la necesidad de realizar un estudio que arroje una solución integral del impacto que genera el fenómeno de la corrupción en el manejo de recursos públicos, dada la opacidad existente en la actualidad en el procedimiento de fiscalización y rendición de cuentas, se estructuró el presente trabajo de investigación como a continuación se detalla:

En el primer capítulo, se desarrollan los tópicos de Estado y poder ciudadano, desde una perspectiva multidisciplinaria, concluyendo a la sociedad como el origen del Estado y no éste último como su creador o legitimador, acreditando la potestad del poder ciudadano, en la base jurídica existente en México.

El capítulo dos abre un paréntesis para discutir brevemente las bases teóricas de la rendición de cuentas, precisar conceptos clave y enfatizar las peculiaridades de la fiscalización y rendición de cuentas en México, sin desvincularlo del fenómeno de la corrupción y de los indicadores desarrollados para medirlo.

Finalmente, en el tercer capítulo se desarrolla y demuestra que con la institucionalización del cuarto poder ciudadano en la estructura del Estado, mediante la reglamentación de la participación soberana del pueblo como mecanismo de control para *eficientar* la fiscalización, se materializará un órgano externo independiente del ejecutivo, que basado en el uso del modelo de fiscalización oficial, que por virtud de su autonomía contará con la información suficiente en tiempo y forma para revisar, auditar y verificar las cuentas públicas, emitiendo recomendaciones para que sean cumplidas por los órganos establecidos y con ello disminuir la corrupción del sector público. Ello en virtud, de la información arrojada por los estudios empíricos que han generado la creación de indicadores nacionales e internacionales, que comprueban, que los países con un órgano ciudadano de control externo-autónomo, presentan índices de corrupción más bajos en comparación con México que no lo tiene, y que al fortalecer la presencia ciudadana en el procedimiento de fiscalización, se disminuye la corrupción y se generan las condiciones de transparencia.

Los resultados obtenidos en la presente investigación, permitieron sentar las bases para valorar las metodologías, instrumentos y mecanismos desarrollados por la participación ciudadana, para fiscalizar y evaluar las cuentas públicas, sugiriendo respetar la metodología oficial a efecto de evitar posibles discrepancias, sin que ello sea óbice para que se pudiera realizar una segunda fiscalización basada en otra metodología que permita arrojar, resultados tangibles y verificables en la disminución en la corrupción, esto último, como parte de las potestades que en materia de fiscalización debe tener este órgano externo de control.

Así, la presente investigación persigue establecer las bases para estructurar el poder ciudadano y construir la normatividad secundaria que sea

necesaria para su funcionamiento, que en un origen, busca que se incorpore en el nivel federal, para que posteriormente sea adoptado por los distintos órdenes de gobierno, debido al ineficaz resultado que en su caso han arrojado los medios de control ya instituidos, no obstante las reformas que en la materia se han realizado en los últimos tres años.

## CAPÍTULO 1

### EL ESTADO Y EL CUARTO PODER CIUDADANO DESDE UNA PERSPECTIVA MULTIDISCIPLINARIA

#### 1.1. Marco teórico conceptual.

El hombre ha sido definido como un ser social por naturaleza, que requiere de la unión, con otros individuos para satisfacer sus más elementales necesidades, así, con otros hombres llevar a cabo todas sus actividades.

En esta organización social<sup>1</sup>, no se encuentra la presencia del Estado, pero sí de la sociedad, como una célula de organización, con un objetivo determinado, que es la satisfacción de las necesidades colectivas.

El poder, es el mecanismo ausente en esta organización social primitiva; sin embargo, al evolucionar esta forma de estructura se va gestando la existencia de un orden por medio del cual se distribuyan los trabajos y se repartan los beneficios, al que más adelante se consolidará como gobierno.

La célula de organización en evolución, requiere establecerse en un territorio, por lo cual se le vincula con el término sociedad civil, que se ha empleado para designar el conjunto de relaciones que surgen en un espacio geográfico históricamente determinado como país. En esta primer acepción, la palabra sociedad, designa un grupo social más amplio en ese territorio determinado, implicando que contiene todo un conjunto complejo de relaciones de individuos entre sí, de grupos sociales entre sí o de grupos con individuos, que desde una perspectiva jurídica se da en un ámbito espacial y temporal determinado, por que el bien común<sup>2</sup> que persigue como finalidad, tiene un connotación amplísima por ser éste, el bien más extenso que puede perseguir un

---

<sup>1</sup> A partir de que el hombre, tomó conciencia sobre la urgencia de tener seguridad para él y para los suyos, el hombre se unió a otros individuos y formó la primera sociedad. A este paso se le conoce como estadio civilizado. Y la base para lograr el establecimiento de éste fue la conciliación. Gracias a ella pudo ponerse de acuerdo con sus semejantes y lograr coincidencias que le permitieran sobrevivir ante otras especies mejor preparadas para la lucha.

<sup>2</sup> El filósofo italiano Nicola Matteucci, afirma que el concepto de bien común (que es análogo al de *naturaleza del régimen político*) es propio del pensamiento católico y, particularmente, de la escolástica en sus diversas encarnaciones desde Santo Tomás hasta Jacques Maritain. El bien común es el principio que da forma a la sociedad y el fin al que ésta debe tender, desde el punto de vista natural y temporal: concierne a la felicidad natural y por consiguiente al valor político por excelencia, aunque siempre subordinado a la moral.

grupo social, al contener implícitos los bienes personales y colectivos, privados y sociales que puedan darse.

Paralelamente a la consolidación de la sociedad civil, surge la formación de ciudades, como la asociación autosuficiente, con capacidad para asegurar las condiciones de integridad, satisfacción de necesidades y aspiraciones del hombre. Como sociedad en un sentido más amplio, la ciudad comprende a las otras asociaciones que los seres humanos constituyen en su proceso de unión, incluyendo la familia, cuyo fin está subordinado al suyo propio, que es el bien común. Esta sociedad, está compuesta por unidades diferentes que en lo individual pueden tener ideas o deseos que no coincidan entre sí, por lo que es esencial que tenga una autoridad cuya tarea consista en lograr el bien del conjunto de grupos e individuos y mantener su orden y unidad, es decir, permitir la coexistencia de todos los intereses de la colectividad con un objetivo único, el bien común, a través de una autoridad política.

El bien común y los fines de la autoridad política son la paz y la armonía de las diferentes unidades que se combinan para integrar la ciudad vinculada a la *sociedad*. El bien común, tiene una variedad de significados, sin embargo en él se articulan dos ideas; 1) la relativa al bien, que comprende los elementos materiales indispensables para la satisfacción de las necesidades de las personas unido a la norma moral que ordena su uso y destino; 2) la palabra común, o público implica que el Estado no puede perseguir ni admitir fines puramente particulares. El bien común, en consecuencia se manifiesta como parte de la oposición entre lo privado y lo público entre lo que es para un hombre y lo que es para otros y para la comunidad global. Además este elemento, constituye una de las principales fuentes que da legitimidad y consenso a la responsabilidad del Estado en el desempeño de sus funciones, al perseguir el bien de los seres humanos en su conjunto, teniendo como intermediaria a la sociedad.

La sociedad civil, se diferencia del Estado al no alcanzar el llamado *status* de superioridad, caracterizado por la Constitución y los poderes constituidos, es decir, por la falta de consolidación del pacto soberano, por virtud del cual, existe

una adhesión de los intereses individuales a los intereses colectivos, en su calidad de ciudadano e integrante de una sociedad civil.

En este sentido, *el uso del término sociedad civil, está vinculado al nacimiento de la burguesía, concretamente con la consolidación de los llamados derechos naturales, que pertenecen a los individuos y a los grupos sociales independientes del Estado, contribuyendo a circunscribir la esfera del poder político* (Bobbio: 1989,40)

No obstante de la existencia de los elementos; territorio, población (sociedad civil), gobierno y ciudad, concretados, no se encuentra la presencia del Estado, sino hasta la incorporación de un elemento jurídico indispensable, la soberanía.

La soberanía implica el principio de autodeterminación y autolimitación de un pueblo, que no admite ningún poder por encima de éste, es inalienable e indivisible<sup>3</sup>. La soberanía, es así, el elemento sustancial de una sociedad política independiente, del Estado. Es la instancia suprema y fuente última del derecho de la comunidad.

El denominado contrato entre el pueblo y el gobernante, implica una reciprocidad de derechos y obligaciones, pero en gran medida no deslegitima a la sociedad como detentadora exclusiva de la soberanía, pues, le confiere el derecho y la capacidad de actuar directamente (democracia directa ) o por medio de sus representantes (democracia indirecta), sin que, la segunda implique una pérdida de la potestad de los primeros en favor de los segundos, es connatural dicha potestad soberana al pueblo, sólo deposita las funciones del poder, por lo que tiene el derecho de participar en el Estado y más aún de controlarlo; fijando los límites del bien común, obligatorios para el gobierno, exigir cuentas de la gestión política y administrativa. Es importante señalar que el pueblo soberano puede privar de legitimidad al gobierno y al Estado, incluso rebelarse con causa legítima modificando su forma de gobierno.

---

<sup>3</sup> Estos principios son ampliamente desarrollados en las obras de Rousseau, especialmente en el llamado Contrato Social, al atribuir la inalienabilidad e indivisibilidad como inherentes a la soberanía, partiendo de la explicación de que esta última como ejercicio de la voluntad general, no puede nunca enajenarse, y que el soberano, que no es más que un ser colectivo, no puede ser representado más que por sí mismo: el poder puede muy bien transmitirse pero no la voluntad. Expone que indivisibilidad se justifica por que la voluntad es general y que al ser un acto de soberanía hace ley.

El Estado en consecuencia, se consolida sólo en función de la potestad que lo crea, pues el primero, es una entidad políticamente autónoma, que posee una característica específica sin la cual es privado de su carácter de Estado: la soberanía.

Finalmente, el Estado desde la óptica jurídica, se considera, como la organización social, que se encuentra establecida en un territorio, con una forma de gobierno, depositario más no titular de la soberanía (pues ésta se encuentra reservada al pueblo en su conjunto) con un sistema jurídico como aparato coercitivo para obligar y constreñir a los sujetos a observar determinada conducta que haga armoniosa la vida en comunidad.

El derecho también distingue, la participación de la sociedad civil, como un elemento disímil del Estado, con una naturaleza político-jurídica, desde el momento en que se consolida, como una institución objetiva y ordenada, que busca trascender por virtud de un ejercicio de acción colectiva, distinta de los partidos políticos, con una intención definida de evaluación y propuestas del orden social que intervenga en la esfera pública, como representantes legitimados en proyectos de ley, políticas públicas o críticos calificados en el ámbito de actuación del Estado. Estas potestades atribuidas a la sociedad civil, las encontramos garantizadas en el contenido de los artículos 25, 26, 39, 40, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los elementos de consolidación del Estado y la de la sociedad, en México, se encuentran contenidos en los artículos 39, 40 y párrafo primero del 41 todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la redacción e interpretación jurídica del texto constitucional, el Estado mexicano, se encuentra consolidado como Federal, en una república representativa, con un gobierno democrático; sin embargo, vale la pena precisar que el propio texto constitucional, distingue la potestad soberana del pueblo, como titular originario de ésta, creador de la forma de gobierno, así como de las funciones en el ejercicio del poder (ejecutiva, legislativa y judicial).

La importancia de la Constitución, radica en su esencia jurídica, pues más que un documento escrito supremo, en donde se signan compromisos, derechos

y obligaciones de todo habitante del país, en su texto se determina las relaciones y regulaciones de las funciones del poder y de sus órganos, el principio de supremacía constitucional como garante de su cumplimiento. En ella se plasma, el mandato de coexistencia de los órdenes gubernamentales federal y local, mismos que no pueden contravenir a la ley que los crea y delimita, estableciendo en forma clara las facultades de ambos niveles. En el sistema federal conviven dos órdenes jurídicos: el del gobierno de la federación y el de los estados, ambos subordinados a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que los contempla y regula, pero todo ello, subordinado a la soberanía popular.

El Estado democrático en México, requiere del establecimiento claro y puntual de una normatividad secundaria, que establezca el procedimiento para la participación del poder ciudadano, en las decisiones políticas, económicas y jurídicas del Estado, respondiendo así a las grandes interrogantes respecto a las facultades para tomar y aplicar decisiones colectivas de trascendencia, decidir la instrumentación de mecanismos y procesos de fiscalización, sus alcances y de todas aquellas normas de impacto directo en la sociedad.

Entre estas potestades destaca la necesidad de profundizar en; la validez y vigencia del principio de ciudadanía para la organización de la sociedad política (poder ciudadano), como una genuina república democrática, compuesta de ciudadanos, libres, iguales, sin discriminación de ninguna naturaleza en el goce de derechos políticos (participación, opinión, elección y elegibilidad a través del sufragio) económicos, jurídicos y sociales; el mismo valor de libertad y decisión al voto de todos y cada uno de los ciudadanos; elecciones libres, frecuentes y con periodicidad perfectamente delimitada con opciones reales de elección y elegibilidad; deliberación y decisión acorde al principio de mayoría numérica; división y equilibrio de las funciones del poder, garantizando la autonomía de todos y cada uno de los órganos depositarios de estas funciones; reconocimiento y garantía del pluralismo conflictivo; reconocimiento y garantía de los derechos de las minorías, incluyendo las de oposición al Estado y sus gobiernos, de eventual conversión en mayorías democráticamente legitimadas como voluntad de la ciudadanía; consagración de los derechos y libertades de los miembros

integrantes de la sociedad, que incluyen el deber de protección contra la fuerza, corrupción, abusos, y exceso de poder que provengan de actos públicos y privados.

Resulta de gran trascendencia, entender al Estado y al Derecho no como un producto o visión de una infraestructura socioeconómica, ni como instrumento pasivo al servicio de una clase económica y socialmente dominante, mucho menos, como simple ejecutor de sus políticas, sino como, el Estado democrático, es el que incorpora valores y normas del ser y del deber ser, a través de una reinterpretación de preceptos para adecuarlos a las contextos y requerimientos actuales, preservando en todo momento los mandatos del pueblo como soberano.

El Estado en un papel evolutivo y flexible, acorde a las exigencias de la sociedad, se ha visto obligado a intervenir mediante el incremento de sus fines, funciones y cometidos del poder público<sup>4</sup>, en la esfera económica de la libertad de empresa y libre mercado, ejercitando acciones de corrección y restauración en las crisis de mercado, este último, se ha evidenciado incapaz de equilibrar la economía, a la sociedad en su conjunto, así como a las consecuencias socioeconómicas y políticas que se generan con las crisis.

En un curso permanente de legitimación el Estado contemporáneo, debe cumplir con las finalidades de su creación, entre las que se encuentran los derechos humanos, libertad y bienes. Comprometiéndose al otorgamiento de seguridad y a la disminución de incertidumbres. Lo que se ha venido gestando en función de los movimientos que han sido calificados de democrático-liberales, por virtud de la protección Estatal, amplificada y diversificada en cuanto a los derechos; civiles, de seguridad y propiedad; políticos, de participación, representación y sufragio; así como de los derechos económicos y sociales crecientes en número y diversidad. Lo que permite, la intervención del poder

---

<sup>4</sup>Las funciones del Poder Público son cuatro: constituyente, legislativa, jurisdiccional y administrativa. La función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico, las tres primeras funciones del Poder Público se agotan en la emisión de actos jurídicos (constituyente, legislativos, jurisdiccionales), sin que requiera para su plenitud la realización de operación material alguna, la función administrativa es la única que no puede contentarse con la simple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales y los cometidos del poder público, son esas tareas concretas, que realizan los titulares de principio en ejercicio de la función administrativa.

público a través de acciones positivas, que resulten contrarias al interés y voluntades de grupos en posiciones de dominación y privilegios económicos.

La tensión estructural que se ha generado entre el liberalismo económico y democracia política, se puede interpretar en sentidos bifurcados:

El primero de estos sentidos, se basa en el conservadurismo en perjuicio de la democracia, basado en un autoritarismo político y un Estado que garantice aparentemente la aplicación de la ley y el orden, subordinada al crecimiento económico y modernización, *neoliberalismo*.

El segundo de los dilemas se soporta, en la conducción hacia la vigencia del Estado de derecho, para una oposición legítima a los actos arbitrarios del poder, a los medios que pretenden dominar a la sociedad legitimada, al gobierno y a la administración de justicia. Pero de igual manera, la evolución persigue el aumento paulatino de la conciencia y el ejercicio efectivo de libertades políticas y civiles. Con la finalidad de cimentar un avance en la democratización, que se traduce en el desarrollo nacional.

No se debe soslayar, la constante oposición de los límites y tendencias estructurales del sistema económico predominante en el mundo, la concentración de potestades en grupos minoritarios y las jerarquizaciones de la normatividad. Lo que se traduce en una forma de discriminación, desigualdad, injusticias y opresión.

En las últimas décadas se han realizado ejercicios propositivos de avance hacia la democracia, con alcance y éxito relativos. Así se puede entender que la democracia no es un sistema o régimen acabado, sino un proceso permanente, sin imposición de modelo único, ni con una finalidad predeterminada, al actualizarse la noción de extensión de principios, normas, prácticas y finalidades evolutivas. A través de la reivindicación de los derechos políticos y la participación plena de la mayor parte posible de la población, en los procesos de aplicación de formación y respeto a la voluntad colectiva.

El incremento de derechos y espacios tradicionales, legitima las demandas del pluralismo participativo, al incrementarse la diversificación de las plataformas de los partidos políticos y movimientos sociales. Se amplía la participación del

Estado, como una respuesta a las exigencias públicas del cuarto poder ciudadano más que por voluntad propia, que persiguen la instauración y combinación de formas de democracia representativa y directa.

Se concretiza el rechazo a la distinción y oposición entre democracia formal y vida social del individuo. Con ello se reconoce la esfera política como parte de la sociedad global, se legitima la importancia de la sociedad civil, que contribuye a dirigir, limitar y hasta condicionar las decisiones y acciones con resultados políticos. Si bien la democratización de las formas, no asegura la de sus contenidos, sí implica un avance considerable en la concepción de empoderamiento de la sociedad civil, para conseguirlo, pues ello involucra el reconocimiento del derecho de todos a la participación.

A manera de balance, se puede subrayar que, en México el Estado federal, democrático, es donde el imperio del derecho se va edificando sobre las fuerzas de conflictos y cambios, nacionales e internacionales, como retos y demandas a satisfacer.

En una economía globalizada, surgen los desafíos para lograr un crecimiento económico sostenido, debido a la ausencia del desarrollo social, la deuda con la sociedad se acumula e incrementa, con ello, los conflictos que sólo evidencian la necesidad de la intervención de la sociedad civil, en dinámicas participativas, *democratizantes* y fiscalizadoras.

Así en la materia económica, existen dificultades e insuficiencias derivadas del casi nulo crecimiento económico, que resulta polarizado por la deficiente distribución de la riqueza e ingreso nacional. Lo que estimula actividades improductivas, especulativas e ilícitas que en consecuencia generan nuevas formas de corrupción, criminalidad y delincuencia organizada. En el aspecto político, se generan conflictos partidistas, que conducen a la intolerancia de los derechos a las diferencias y divergencias de opinión. Desde las instituciones se gesta una predisposición para desestimar las necesidades de apertura las reglas y la flexibilidad de la materia social y política, en detrimento de las prácticas para consensuar los conflictos y cometidos esenciales del Estado.

Al empoderar a la ciudadanía, con la potestad soberana que la legítima, permitirá que el Estado de Derecho, recobre su importancia y se convierta en un instrumento para imponer la racionalidad, estabilidad y legalidad formal y material que admita el respeto y coexistencia de los diferentes grupos, clases e instituciones, tanto en el ámbito nacional como internacional, mediante el crecimiento, modernización, desarrollo social que se vean reflejados en la democracia consolidada, la soberanía popular y la eficacia del Estado, al permitir mecanismos adicionales de fiscalización en la rendición de cuentas públicas.

La política de desarrollo nacional debe rediseñar las relaciones entre: sociedad civil, Estado, economía y la política nacional e internacional, pues, el empoderamiento de la sociedad civil como única y legítima depositaria de la soberanía, resulta un fenómeno con mayor proyección en el ámbito internacional que en el nacional, aunque dada su gestación natural y soberana, no podrá contenerse por los depositarios de las funciones del poder e irremediablemente se tendrá reconocer la legitimidad, que de facto otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El papel del Estado debe asumir requiere ser estratégico, rector en la promoción, gestión y consolidación de los intereses colectivos y de desarrollo nacional, mediante el consenso de los sectores, públicos, sociales y privado. La justificación de la intervención estatal se deriva, de los consensos auténticos de la sociedad civil, que lo legitime. Todo ello requiere el reconocimiento de las libertades de expresión, crítica, oposición y del propio pluralismo conflictivo. Lo que se conseguirá mediante un sistema de sufragio libre, igual y decisivo para elegir a todos los depositarios de las funciones del poder, pero también a los gestores de intereses sociales.

Al regular la coexistencia de los partidos políticos con la sociedad civil, ésta última con intereses y potestades fiscalizadoras perfectamente definidas, permitirá la creación de otras formas de procedimientos y mecanismos de control de las funciones del poder para evitar sus distorsiones, como un conjunto autónomo de organización y acción colectiva para su creación y protección.

La sociedad civil, se ha reposicionado en su papel como legítimo titular de la potestad soberana, que gradualmente se está convirtiendo en la base de partida de las demandas y protagonista en la inquisición de conflictos del sistema político, económico, jurídico y social, dada la incompetencia del Estado para asumir las funciones que tiene encomendada por conducto de las autoridades depositarias del poder. El poder ciudadano se erige en forma natural, se legitima en virtud de su potestad inherente, adquiriendo espacios de asociación, organización y movilización de fuerzas de ciudadanos, con una finalidad de participación fiscalizadora de los recursos públicos. La sociedad civil, derivada de la potestad soberana, que viene asumiendo funciones y tareas que contribuyen a crear las condiciones para un cambio progresivo, democrático y de desarrollo integral. Paulatinamente recupera la expresión y satisfacción de necesidades, promoción de recursos y potestades, así como el punto de partida y operatividad de proyectos, redefiniendo las relaciones de este poder con el Estado.

La sociedad se consolida como poder en todas las fases de su existencia, y en todas las formas de participación, tanto en la democracia representativa y la democracia directa que indudablemente contribuye a disminuir la tendencia de concentración del poder en aparatos diversos al poder ciudadano, con un impulso participativo. El objetivo consiste en cimentar una escala de estructuras participativas ascendentes que integren a los individuos en regiones de lo local a lo nacional, hasta converger en el Estado.

Mediante el ejercicio de este poder ciudadano se establecerán las condiciones para impedir la concentración ilegítima del poder, las tendencias autoritarias, lo que se traduce en el respeto a un esquema de distribución funcional del poder, equilibrio, independencia y coordinación de los depositarios tradicionales y el respeto irrestricto a este cuarto poder ciudadano y a su bienestar, redefiniendo las relaciones entre Estado y Sociedad Civil, con una presencia permanente del cuarto poder en la gestión y cumplimiento de tareas encomendadas al Estado por conducto de sus órganos constituidos.

## **1.2. El empoderamiento de los actores civiles y sociales locales en la perspectiva de la democratización.**

El uso del concepto sociedad civil en México, no debe ser posterior a la existencia de las organizaciones que hoy se identifican con el mismo, ONGs y OSC, tomando en consideración que por sociedad civil se debe entender:

(...) el espacio donde se desarrollan los conflictos sociales, que el Estado tiene la misión de encarar y debido a la diversidad de estos conflictos, los sujetos de la sociedad civil (...) son las clases sociales, o más ampliamente los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones que derivan de ellas, y a estos sujetos se suman los grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de los derechos civiles, de liberación de la mujer, los movimientos juveniles, etcétera (Bobbio: 1989,43)

En tales términos, el concepto de sociedad civil permite enmarcar una concepción más amplia de actores ciudadanos y sociales, que buscan intervenir legítimamente en la representación directa de sus intereses colectivos, sin que medie ningún representante de naturaleza política.

Sin embargo, la participación social en México, había quedado relegada ante el fenómeno, conocido como partidización, la cual ha sido excesiva, pues degeneró en la obstaculización de los canales oficiales de participación social y reforzó la apatía participativa en que se evidenció durante largos años. No obstante, en la actualidad, la ineficiencia de la participación del Estado en los problemas fundamentales del mismo, ha generado un proceso que parece ir en sentido contrario, puesto que la sociedad ha caído en cuenta de la soberanía que detenta, más allá de su participación en cada período electoral, ya que las organizaciones de la sociedad civil han intervenido en forma activa, directa y permanente en los fines públicos del gobierno; seguridad pública, gasto público, decisiones en áreas estratégicas, etc.

El fenómeno, de empoderamiento de la sociedad civil en las decisiones del Estado, es permanente, al grado tal, que ha evidenciado la legitimidad de la participación para convertirse en mecanismo de desarrollo y equidad social, pero

además debe ser significativa y auténtica, para involucrar a todos los sujetos y organizaciones, que por razones justificadas tienen diferencias; sin embargo, encuentran coincidencia, en la idea de una representación legítima de sus intereses.

La participación de la sociedad civil, empoderada, surge de la decisión colectiva de participar sin mediación de ninguna naturaleza, es decir, directamente en las decisiones públicas, en virtud de la evaluación insatisfactoria de la actuación de los órganos depositarios de las funciones del poder. Las ventajas de esta participación democrática directa, en la experiencia fáctica de México, consisten en que se han podido expresar de la manera más pura los intereses individuales y colectivos de la sociedad, se ha logrado trascender en la manifestación directa de la opinión pública en los procesos legislativos incrementando la sensibilidad de los legisladores a los movimientos de opinión, se busca reducir los efectos de distorsión creados por los partidos políticos y las asociaciones intermedias, se ha logrado una conciencia de incrementar la participación ciudadana.

En resumen, todos estos beneficios han permitido, influir en la forma democrática de gobierno adoptada por México, ya que la presencia de este mecanismo de participación-evaluación ha fortalecido la institucionalidad democrática en su conjunto, al constituir un medio natural de corrección a deficiencias de funcionamiento de las instituciones de representación.

### **1.3. Marco jurídico que legitima la existencia del cuarto poder ciudadano**

El desarrollo de este apartado, persigue fundamentar en el ordenamiento jurídico supremo, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la legitimación del cuarto poder, a efecto de cimentar la intervención del mismo en la vida política, jurídica, democrática y económica de México, sin perjuicio de analizar otros ordenamientos que en materia de finanzas públicas, contemplan la participación activa de este poder ciudadano.

El Estado mexicano, adoptó una forma de gobierno acorde a su experiencia histórica, política, económica y social, la plasmó en el Pacto de la Unión que se encuentra concretado en la Constitución Política de los Estados Unidos México, en donde se encuentran contenidos los principios, dogmas y organización del Estado Federal, pero de igual manera se estructuró el andamiaje normativo, que regula las actuaciones del poder público, lo cual se traduce en términos jurídicos en lo que se engloba bajo el rubro de *Supremacía Constitucional y Jerarquía Normativa*, que son conceptos vinculados a la trascendencia de la Constitución como el instrumento rector de todos los actos del Estado y de la población como parte integrante del mismo.

Ahora bien la idea de jerarquizar, conduce a escalonar, estructurar y graduar, por lo que vinculando estos elementos al análisis del artículo 133 Constitucional, se debe precisar que, la supremacía de la Constitución, la coloca en esta cúspide de jerarquía normativa, no obstante, el conflicto surge en la forma en que se colocarán el resto de los ordenamientos jurídicos conformando la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico Mexicano, situación que resulta de suma importancia, entender pues en función de ella se estará en aptitud de dirimir un sinnúmero de conflictos que pueden presentarse entre las normas y con motivo de ellas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estructuralmente y sólo para fines doctrinarios, se ha dividido de acuerdo a la naturaleza jurídica de las normas que la conforma, así se habla de la parte dogmática, la parte orgánica, las garantías sociales y el capítulo económico, para los efectos del análisis que nos ocupa tan sólo se abordaran los artículos relativos al apartado económico y a la parte orgánica, con la finalidad de sustentar jurídicamente el fundamento del cuarto poder ciudadano.

Para efectos de la presente investigación, y por razón de método y no de orden, se iniciará el estudio de los artículos que soportan la legitimación de la potestad ciudadana, contenidos en los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, para posteriormente analizar el contenido de los diversos preceptos constitucionales que integran el capítulo económico, en

los artículos 25, 26 y 28.

El carácter polémico del elemento soberanía, resulta una constante entre los diversos especialistas de la materia, cuando pretenden abordar el tema; sin embargo, el elemento soberanía que inviste al poder ciudadano, es el cimiento en donde se soporta la organización Constitucional, tal y como lo refiere el texto mismo de la ley suprema en sus artículos 39, 40 y 41.

El texto del artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que establece:

*Artículo 39.- La Soberanía Nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*

El espíritu de la redacción del artículo 39 de la Constitución, parte de la teoría que distinguen los términos de Nación y pueblo, los cuales no deben ser apreciados en forma idéntica, pues, su distinción radica en las dos primeras palabras empleadas por el Constituyente, soberanía nacional, la cual, debe ser entendida, como un poder omnímodo al ser connatural al ser humano en forma individual y al estar reunidos en una colectividad, la suma de esos poderes individuales nos permite llamarlo soberanía nacional.

La redacción de la primera parte del artículo 39, en análisis, establece que *la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo* y las palabras residir, esencial y originario resultan ser indispensables en su exacta comprensión, al establecer que la soberanía reside en el pueblo, implica que se preserva, que si bien, el pueblo elige su forma de gobierno, solo delega solo parte de sus facultades, pero nunca pierde su potestad soberana<sup>5</sup>.

Para los constituyentes contemporáneos, la exposición del tema soberanía y la redacción del artículo 39 de la Constitución, los lleva a concluir en aspectos importantes para la explicación y contenido del resto de los artículos en análisis,

---

<sup>5</sup> El doctrinario Miguel Carbonell, citando a Castillo Velasco considera que se debe retomar la definición que este último realiza del concepto en estudio ; (...) *la soberanía es la potestad suprema que nace de la propiedad que el pueblo y el hombre tienen de si mismos, de su libertad y de su derecho (...) reside, dice el artículo constitucional, y no residió, porque aunque para el establecimiento de un gobierno delega al pueblo algunas de las facultades de su soberanía, ni las delega todas, ni delega algunas irrevocablemente. Encarga el ejercicio de algunas de esas facultades y atribuciones a aquellos funcionarios públicos que establece; pero conservando siempre la soberanía, de manera que esta reside constantemente en el pueblo.*

al afirmar:

*El acto de emitir la Constitución significa para el pueblo un acto de autodeterminación plena y auténtica, que no está establecido por determinantes jurídicos, extrínsecos a la voluntad del pueblo. En los pueblos en los que no se tolera la apelación directa al pueblo, el acto de autodeterminación representa la única oportunidad de que el titular de la soberanía la ejerza en toda su pureza e integridad. (Tena: 2005,10)*

Los elementos Soberanía, Constitución y Supremacía, se encuentran concatenados e indiscutiblemente vinculados, pues se debe partir de la base que la soberanía del pueblo o también llamada soberanía popular, se expresa y plasma en la Constitución, la cual al contener, regular, crear y organizar a las funciones del poder afianza su calidad de Supremacía.

El diferenciar que los poderes públicos creados por la Constitución en virtud del mandato popular, no son soberanos se justifica en virtud de que, en su mecanismo interno de creación su autoridad se encuentra acotada por el principio de división de funciones del poder, entre los diversos órganos que las detentan, con la exacta porción y la autoridad que les es atribuida por mandato constitucional. De igual manera no son soberanos en relación con los individuos en virtud de los derechos inalienables que se consagran en favor de los particulares para frenar los actos abusivos y arbitrarios de las autoridades depositarias de las funciones del poder, conceptualizados como garantías individuales, por lo que se concluye categóricamente que a estos órganos no le es por ende aplicable el atributo de poder soberano.

La soberanía nacional reside en el pueblo, en el pueblo de Rousseau, en el pueblo que trabaja para su felicidad (...) reside esencial y originariamente. Originariamente quiere decir que jamás ha dejado de residir en el pueblo; aunque la fuerza haya dominado, no por ello prescribió a su favor, porque uno de los elementos de la soberanía es su imprescriptibilidad (...) Y lo hace de manera esencial porque en todo momento el pueblo es soberano; nunca delega su soberanía, sino que nombra a sus representantes, los cuales están bajo sus instrucciones y mando. Ante tal imposibilidad de reunirse personalmente y de decidir todas las cuestiones que afectan la vida de la nación, el pueblo nombre a

sus representantes (Carbonell; Carpizo: 2005,28)

Finalmente cuando se plasma en el texto del artículo 39 Constitucional, *el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno*, dicha frase se vincula a la redacción del artículo 135 de la Constitución, relativa a la posibilidad de alterar o modificar de su forma de gobierno, por virtud de los causes legales a través de la forma prescrita por la propia Constitución, sin dejar de pronunciarse sobre la posibilidad que ellos llaman meta jurídica, también conocida como derecho a la revolución.

El texto del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra redactado en los siguientes términos:

*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

La redacción en el texto del artículo constitucional en análisis, reitera la legitimidad del poder ciudadano y de la potestad que este detenta para decidir su forma de organización gubernamental y estadual.

Existen líneas de doctrinarios, que consideran que (...) *la naturaleza de república representativa se inscribe en la idea de que todo el pueblo no puede, a la vez, ejercer su soberanía y que, en consecuencia, necesita nombrar representantes que decidan por él y para él. La República representativa significa que la colectividad, dueña de su propio destino, transmite a los representantes, que pueden serlo por distintos títulos, la capacidad de decidir.*<sup>6</sup>

El segundo de los elementos contenido en la redacción del artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo al sistema representativo lleva inmersa la posibilidad de la selección del más apto para el cargo de depositario funcional y que en la selección intervenga la voluntad popular, lo que vincula ambos elementos con el diverso concepto de democracia.

---

<sup>6</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada, Tomo II Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2006, pág. 193.

El término democracia, debe ser entendido en su importancia por ser elevado a rango constitucional como uno de los elementos de la voluntad popular.

Recogiendo los comentarios que se realizan por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México:

La palabra democrática implica, por su origen etimológico, el poder del pueblo. Si las cuestiones que atañen a toda comunidad deben ser resueltas por ella misma, que es el concepto de República, y en el entendido de que no toda comunidad puede participar a la vez en las decisiones y de debe nombrar representantes, de lo cual se desprende el adjetivo de representatividad; la manera de nombrar a esos representantes resulta definitoria del término democrática; quiere decir que el pueblo debe manifestar su voluntad mediante el voto para que sus representantes obtengan legitimidad y tengan la capacidad de resolver por todos como una voluntad conjunta de la República.<sup>7</sup>

La democracia, es un concepto que se encuentra influido de dos elementos fundamentales; la libertad individual y la coacción social, al armonizar ambos conceptos es como se puede sostener la materialización de la democracia.

El régimen democrático se caracteriza por la existencia del fenómeno de *auto dominación*, que involucra la coincidencia de las voluntades individual y la total del Estado.

El tema de la democracia, resulta ser apasionado y profundo, sin embargo, nos limitamos a enriquecer el presente trabajo, retomando los seis elementos fundamentales que caracterizan a toda democracia:

- 1) todos los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad sin distinción de raza, religión condición económica, sexo, etcétera, deben gozar de los derechos políticos, o sea, del derecho de manifestar a través del voto su opinión y/o de elegir quien la exprese por ellos; 2) el sufragio de cada ciudadano debe tener un peso igual al de los demás ( debe contar por uno); 3) todos los ciudadanos que gocen de los derechos políticos deben ser libres de votar de acuerdo con su propia opinión formada libremente, es decir, en el contexto de una competencia libre entre grupos políticos organizados; 4) los ciudadanos deben ser libres también en el sentido deben estar en condición de seleccionar entre opciones diferentes; 5) tanto para las decisiones colectivas como para las elecciones de

---

<sup>7</sup> *Ibidem*.

representantes debe valer la regla de la mayoría numérica (...); 6) ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría, en particular el derecho de convertirse, en paridad de circunstancias, en mayoría. (Bobbio: 1999, 381)

Por lo tanto, la democracia es un régimen de gobierno que se legitima con la voluntad general, ejercida mediante el sufragio, en el que se otorgue igualdad a los participantes.

El elemento federal se sumó a la configuración del Estado Mexicano, como una característica de importancia, que se elevó al grado de constituir un elemento de la forma de gobierno adoptada por el constituyente.

Para la mayoría de los autores el concepto federal debe ser comprendido como una distribución territorial del poder.

El sistema Federal, en el fondo, conciliaba para México las dos tendencias, la necesidad de un gobierno central fuerte y el reconocimiento de los poderes locales arraigados en función de las distintas necesidades e incluso intereses de las diferentes áreas del país (...) el Federalismo mexicano, aunque no se haya entendido suficientemente, es una suerte de conciliación entre Estado nacional y feudalismo en la versión de este que se desarrolló durante la Colonia.

La explicación, del elemento federal, incorporado al texto constitucional es remontado, por los autores en cita, a la creación de las diputaciones provinciales y a la necesidad de permanecer unido por un *instinto de conservación*, empero, concluyen que el origen genuino del federalismo mexicano lo constituye el hecho de dejar al poder nacional una capacidad de decisión en áreas que no invadieran los intereses concretos de las localidades dominadas por poderes inveterados. (Salazar: 2006,207)

El texto del artículo 40 en análisis, ha suscitado una polémica interminable, específicamente cuando en su redacción se establece: (...) *compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

Los fundamentos que se esgrimen para considerar que los estados son autónomos y no soberanos, estriba precisamente en la calidad y naturaleza del elemento soberanía. Partiendo en principio, de retomar que la soberanía es única

e indivisible, así de que es un poder que no admite ningún otro poder por encima de él. Sumado a lo anterior se debe considerar que, los estados miembros de la federación pierden totalmente su soberanía y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, esta determinación es conocida doctrinalmente como el surgimiento del pacto federal. El estado federal mexicano, nace de un pacto de estados preexistentes, que delegan facultades en el poder central, reservándose los restantes, de acuerdo con el artículo 124 constitucional.

En esta tesitura el Estado federal es concebido como un modelo de organización política de distribución igualitaria de competencias, a favor de los estados, lo que permite un equilibrio entre la Unión y los mismos Estados.

El sistema federal, se robustece en el texto de la Constitución al plasmar las facultades expresas del poder central, legitimando las competencias de principio y las residuales de los estados. Como un federalismo con rigidez normativa, característica que se traduce en la dificultad para reformar el texto constitucional.

El concepto de autonomía está emparentado con el de soberanía, pero no se confunde con él. La autonomía puede darse por grados y a diferentes niveles: en el municipio, en la región, en el estado miembro o entidad federativa, en el estado considerado en general. La soberanía, en cambio es la potestad suprema, dentro del estado, de decidir en última instancia de todo lo que corresponde al bien público, con el monopolio de la coacción física; implica una superioridad con respecto a otros poderes internos subordinados. En sentido propio, la soberanía corresponde solamente al Estado en su totalidad; ninguna porción del estado o entidad descentralizada puede llamarse soberana, sino en sentido traslaticio o análogo (Carbonell, 2009,23).

Por lo anterior, la referencia que realiza el constituyente en el texto de artículo 40, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los estados serán libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, ello conduce a entender en forma específica que, los estados son libres y autónomos, rescatando el concepto de autonomía regional del estado federado, cuya facultada radica en darse y revisar su propia constitución, facultad que se traduce en la actividad legislativa local.

Tomando en consideración los aspectos analizados de los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta incuestionable, profundizar en el análisis de el elemento soberanía como principio que soporta la existencia del cuarto poder ciudadano, contenido en forma expresa en el primer párrafo del artículo 41 de la propia Constitución, para lo cual en primer término se procederá a la transcripción de la literalidad del primer párrafo, por ser la parte conducente para su estudio.

*El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal, y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal (...)*

En la redacción del primer párrafo del artículo 41 de la Constitución se destacan en forma reiterativa los principios de representación, democracia, federalismo y se concretan los niveles de gobierno y los criterios de competencia, asimismo se reitera el principio de supremacía constitucional.

El primer párrafo del artículo constitucional en análisis, es más un acto de repetición de los principios arriba anotados que una introducción de elementos novedosos.

La redacción del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>8</sup>, refiere que *el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión*, ello se traduce en el elemento de representación.

Al sostener que el pueblo ejerce, se traduce en que, es el pueblo, quien valiéndose de la designación previa de sus representantes (Ejecutivo y Congreso), se hará escuchar, sin que esto implique que ha cedido su facultad soberana, ni que se encuentre relevado de su potestad para exigir y fiscalizar, pues armonizando la redacción de este párrafo con el contenido del artículo 39, antes analizado, el poder público dimana del pueblo y se instituye para su

---

<sup>8</sup> El texto del artículo es extenso, pero al no ser objeto de análisis en el presente trabajo de investigación omitiremos profundizar en su análisis.

beneficio, por lo que, no se ha desentendido de su capacidad de exigir la rendición transparente de la actuación de los depositarios de las funciones del poder. Esto es, lo que se deposita son las funciones del poder generando la naturaleza democrática como forma de gobierno y el carácter representativo. Por otro lado, cuando en la redacción del artículo se hace referencia a conceptos como; ámbitos de competencia, Estados y régimen interior, con ello se reitera el pacto federal, respecto a la distribución de competencias en los niveles de Gobierno Federal y Local, para finalmente ratificar el principio de Supremacía Constitucional cuando se establece en la redacción del artículo; en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

*Resulta importante resaltar (...) la Constitución delimita los ámbitos de competencia de los diferentes poderes y restringe el alcance de las decisiones que legítimamente pueden adoptar los poderes constitucionales de las entidades federativas; cualquier decisión local que contravenga lo estipulado por la Constitución Federal carece de validez jurídica. (Salazar: 2006,206)*

Una vez que se cimiento la legitimación del poder ciudadano, resulta indispensable profundizar en el análisis del contenido del capítulo económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su relación con este cuarto poder.

En este capítulo económico se encuentran contenidos los principios de finanzas públicas que el gobierno debe observar para concretar los objetivos del Estado, y se integra por los artículos que van desde el 25 al 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A la redacción del artículo 25 Constitucional se le considera como uno de los preceptos normativos que forman parte del llamado Constitucionalismo Social, que regula la materia de rectoría económica del Estado, una norma básica y jerárquicamente superior por el ordenamiento jurídico que la contiene, provee el marco jurídico elemental para la estructura de la actividad económica y de la que se soporta la idea doctrinaria del Estado social de Derecho.

El Estado en el devenir histórico y constitucional se ha visto inducido a regular su actuación en el área de la política económica y social. Las demandas de la sociedad han generado la presión suficiente para que se regule el proceso económico, buscando en todo caso preservar los aspectos sociales de la actuación gubernamental.

La redacción del artículo 25 constitucional, establece el criterio de rectoría del desarrollo nacional y lo atribuye como una potestad a cargo del Estado, sin embargo, no se debe interpretar extensivamente esta facultad, pues no se le puede otorgar una titularidad exclusiva de la gestión del Estado en los procesos económicos del país, simplemente se refiere a la conducción o dirección, participativa y subordinada a la soberanía nacional.

En el primer párrafo se establece:

*Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.*

Aquí, se delimita la actuación del Estado, se establecen los fines del Estado, se exige que el desarrollo sea integral y sustentable, lo que obliga a la equidad, inclusión y democracia en la toma de decisiones públicas, en donde deben converger, los aspectos económicos, sociales, políticos, culturales, sociológicos, etcétera, de toda la sociedad mexicana. Denotando una disposición para propiciar un equilibrio en el desarrollo nacional.

Las actividades a desarrollar en esta labor de rectoría económica por parte del Estado se encuentran contenidas en el párrafo en el segundo del artículo en análisis cuando se establece por el legislador:

(...)

*El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades*

*que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.*

La redacción de este párrafo, permite robustecer la idea de que el Estado no ejerce en sí mismo una potestad soberana, su actuación se encuentra subordinada a los lineamientos constitucionales contenidos en el precepto, así como en el resto del ordenamiento jurídico, pero primordialmente resalta el respeto a las libertades otorgadas por la Constitución, libertades que llevan al ámbito de las garantías individuales, sociales y políticas. Lo que excluye la actuación soberana, arbitraria, o cualquier otra que implique decisiones absolutas o arbitrarias, que involucre a la rectoría del desarrollo nacional.

Para algunos autores consideran que en el párrafo tercero del artículo 25 constitucional, se destaca el principio de la economía mixta cuando se redacta:

*Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.*

Sin embargo y sin menospreciar el principio de economía mixta, la intención del constituyente permanente consistió en incluir dentro de este fin económico nacional, una participación activa, permanente y decisiva de los tres sectores que integran a la sociedad, destacando que la intervención de estos sectores, no es meramente de observación, sino de participación, en consecuencia se está dotando de decisión a la sociedad para intervenir en un aspecto primordial de construcción del modelo económico nacional. Lo que no permite lugar a dudas de la legitimación y funciones que se atribuyen constitucionalmente a este sector social para ejercer actos de intervención legítima en las decisiones gubernamentales.

La redacción del resto de los párrafos que integran el artículo 25 constitucional establecen:

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.

Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.

En estos párrafos, se establece la obligación legislativa para regular mecanismos de intervención, organización y expansión de los sectores social y privado, en el desarrollo de la actividad económica del Estado. Establecen una corresponsabilidad del Estado y los sectores público, social y privado para intervenir en la actividad económica del país. Con lo que se deja abierta la posibilidad de que en la normatividad secundaria o reglamentaria regule pormenorizadamente la participación social en esta rectoría.

La estrecha vinculación de los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como parte de este capítulo dogmáticamente considerado como económico, se abordarán conjuntamente en su vinculación con el cuarto poder ciudadano, por lo que en un primer momento se reproduce la primera parte del artículo 26 Constitucional, mismo que establece:

(...)

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

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

El texto del artículo 26 de la Constitución regula la materia de planeación, sin embargo, la encuadra en el carácter democrático, y reitera que este elemento se obtiene mediante la participación diversificada de los sectores sociales, a través de las demandas sociales, mismas que deben ser concentradas en el plan y los programas de desarrollo nacional, imprimiendo de nueva cuenta la condición Constitucional, de inclusión, decisión, ejecución y evaluación, de la presencia ciudadana, en los objetivos de conducción de política económica del Estado; con lo que se destaca la llamada democracia participativa y directa de la ciudadanía en las decisiones del gobierno en materia económica del Estado, que no se agota en la facultad soberana del pueblo en la designación de la forma de gobierno, ni en la participación periódica para la designación de los titulares de los órganos de gobierno, sino que evidencia el ejercicio pleno de la potestad soberana que legitima al cuarto poder para que en ejercicio de sus facultades democráticas, tenga el derecho constitucional de participar permanentemente en esa formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de gobierno, en una dimensión que debe ser incluida por el Estado. Esto se traduce en un mecanismo de autolimitación y autorregulación para el Estado por parte de la presencia social.

No obstante la claridad en el reconocimiento constitucional de la participación del poder ciudadano, de nueva cuenta el constituyente deja a los ordenamientos secundarios la compilación normativa de la formulación y regulación de los procesos y procedimientos, por medio de los cuales se deban recoger estas demandas sociales, para incorporarlos al plan y programas de desarrollo, pero de igual manera se establece como materia de estos ordenamientos secundarios la regulación de los mecanismos de ejecución y

evaluación, por parte de este poder ciudadano, en su participación legítima en los planes y programas de gobierno.

El texto del artículo 26 Constitucional, claramente establece que:

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

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley. Y es al ejecutivo Federal a quien le compete en términos de la Ley de planeación, la convocatoria a los diversos sectores de la población para discutir la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Por cuanto hace al contenido del artículo 27 Constitucional, este es considerado como un artículo de reivindicación social por excelencia, pues se estructura y limita el régimen de la propiedad privada por el derecho del interés público.

Finalmente el artículo 28 Constitucional, complementa los preceptos normativos que se contienen el llamado capítulo económico y sobre todo, la naturaleza de la participación de la sociedad en el rubro de decisión económica del Estado:

La Constitución de 1917 se puede definir como la respuesta global al desfase institucional y el nuevo marco de acción de las relaciones de los grupos sociales en México que inaugura el siglo XX, en donde el principio de la participación popular para el cambio político determinó la orientación del Estado al forzarlo a abandonar su estructura oligárquica y marcó su orientación actual que sentó las bases para el nacimiento de un modelo normativo de acción rectora del Estado en la economía, que hoy en día la doctrina conoce como derecho económico. (Cuadra: 1988,587)

La Constitución también prevé, la facultad de suscripción de Tratados internacionales al Estado Mexicano por conducto de sus representantes, misma que se encuentra garantizada como un mecanismo de creación y regulación del derecho interno, derivado de la jerarquía normativa reconocida en la propia Constitución, y los criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La celebración de estos instrumentos internacionales resultan ser fundamento adicional que fortalece la legitimación del cuarto poder ciudadano.

#### **1.4. El cuarto poder ciudadano desde la perspectiva del derecho internacional.**

Entre las repercusiones jurídicas del fenómeno de la globalización, los Estados, individuos y grupos sociales, se ven involucrados en complejas relaciones multinacionales, no pueden pasar desapercibidas por el derecho, ante la necesidad de regularlos.

En los términos expuestos en el capítulo anterior, se ha establecido que es en la Constitución y en sus ordenamientos secundarios, en donde se encuentra reguladas las funciones del Estado, por determinación expresa de la soberanía popular. Si bien, el concepto de soberanía, ha logrado una permanencia internacional en virtud de su interrelación con los derechos humanos, pues en esta vertiente, la comunidad de naciones se convierte en titular de decisiones al servicio del ser humano.

Así se encuentra positivado en el artículo 2 párrafo primero de la Carta de las Naciones Unidas, la necesidad de respeto y permanencia de la soberanía popular, como una idea ordenadora necesaria para la convivencia internacional; es decir, el Estado se vincula a garantías supra-estatales, en materia de protección de derechos humanos, entre los que se encuentra inmerso el derecho de soberanía popular, ello no implica de ninguna manera, una subordinación o superposición del derecho internacional al interno, sino que se explica en función de la existencia de diversos ámbitos competenciales que deben ser coordinados

entre sí convirtiendo a la soberanía popular en una garantía estructural de creación normativa internacional.

La facultad constitucional que permite a México, por conducto de sus representantes la suscripción de Tratados internacionales<sup>9</sup>, se encuentra garantizada como un mecanismo de creación y regulación del derecho interno<sup>10</sup>, derivado de la jerarquía normativa reconocida en la propia Constitución y los criterios jurisprudenciales emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La celebración de estos instrumentos internacionales resultan ser fundamento adicional que fortalece la legitimación del cuarto poder ciudadano.

En este sentido, se desarrollan los organismos internacionales que impulsan las acciones de modernización de la administración pública de los países miembros. Uno de los más recientes programas de trabajo 2007-2008 el Comité para la Gobernanza Pública de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en el que se establece, la directriz de las líneas de Buen Gobierno, incluyendo temas como la mejora regulatoria, gestión del desempeño, incorporación de tecnologías de la información en la prestación de servicios públicos, sin disociar la participación de la sociedad como un elemento invariable.

En un ejercicio tangible de la importancia que la ciudadanía detenta, como mecanismo de evaluación de la Administración Pública, México, suscribió el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, en el que especificó que resultaba inadmisibles, un gobierno que no facilitara el escrutinio público sobre su toma de decisiones, que no tomara en cuenta las necesidades de sus ciudadanos y que no rindiera cuentas claras sobre su desempeño y logros<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> La materia de los Tratados Internacionales, se encuentra contenida en los artículos; 76 fracción I, 89 fracción X y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>10</sup> En la vertiente doctrinaria, Jurisprudencial e Internacional, se ha precisado que el artículo 133 Constitucional, establece el criterio de jerarquía normativa en el ordenamiento jurídico mexicano; en primer lugar se ubica la Constitución, como el ordenamiento jurídico que se encuentra en la cúspide, en segundo lugar las leyes federales y los tratados internacionales y en tercer lugar coexisten el derecho federal y local.

<sup>11</sup> El compromiso contraído por los gobiernos suscriptores del Código, consiste en garantizar que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano y que su tarea esencial sea la mejora continua de la calidad de información, en la atención y servicios prestados, administrar los recursos materiales y financieros del Estado con austeridad, evitando cualquier tipo de uso impropio; a promover la creación, la mejora de la calidad y el uso compartido de estadísticas, bases de datos, portales de gobierno en línea y en general, facilitar la labor interna de sus empleados, mejorando el acceso de la ciudadanía a los servicios públicos, promoviendo la evaluación permanente de sus políticas y programas para asegurar el rendimiento y la eficacia, **a propiciar una regulación que considere los impactos de las normas y la rendición de cuentas de acuerdo con la normatividad de cada país.**

Asimismo, en la redacción del artículo 11 de la Convención interamericana contra la corrupción suscrito por México, se estableció la necesidad de crear mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

Tras el reconocimiento de la legitimidad de la sociedad civil, como un poder soberano, en su ámbito jurídico interno e internacional, México, ha suscrito un compromiso permanente para instrumentar legislaciones que estructuren la participación ciudadana en la vigilancia e intervención de las actuaciones de las funciones del Estado, sin excluir, instituir la como un mecanismo de control para *eficientar* la fiscalización y rendición. Lo que requiere ser materializado mediante la creación de una normatividad específica que reglamente, al cuarto poder ciudadano.

### **1.5. Fortalecimiento de la sociedad civil, desde la perspectiva de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.**

La *participación ciudadana* ha trascendido en ámbitos internacionales, a través de organismos como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), quienes han reconocido e institucionalizado la participación de la sociedad, en los proyectos que involucran un beneficio público, social, económico y político en países en desarrollo como México.

El BM y el BID, utilizan en forma indistinta los términos, sociedad, sociedad civil, ciudadanía, lo que interesa es la forma en que este poder social se ha legitimado, en función de su intervención en las tareas públicas con beneficios que permean a toda la sociedad, inclusive a la sociedad mundial. Sin embargo, vale la pena precisar que estos organismos internacionales utilizan dos modalidades para distinguir la participación de grupos organizados de la sociedad y así los designan como; Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), como sujetos que integran una realidad compleja y heterogénea, integrada por una

pluralidad de organizaciones con múltiples visiones, intereses y conflictos, la que se considera como el género y a las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), como la especie, al ser éstas, un segmento minoritario de las primeras. Sin embargo, ambas han servido como entes legitimadores en la participación y presencia de la sociedad civil en el crecimiento en los ámbitos nacional e internacional, especialmente en el ámbito de la gestión y respeto de los Derechos Humanos.

Ambas instituciones son determinantes en el fortalecimiento y la participación de las OSC, como un mecanismo fundamental de participación democrática, para lograr la modernización y gobernabilidad, así como un factor legitimador de la eficacia, eficiencia y oportunidad en la ejecución de las políticas y los proyectos público, que tienden al desarrollo que es el objetivo del apoyo y cooperación internacional.

La importancia de la participación ciudadana en las decisiones y acciones de los recursos públicos resulta ser una circunstancia imprescindible para sustentar, desarrollar y evolucionar la participación del Estado en las direcciones deseadas. En estos términos, se debe entender la necesidad de la participación del cuarto poder ciudadano como un factor cuya presencia es imperiosa, no sólo por sus implicaciones de naturaleza política, democrática o jurídica, sino de relevancia, eficacia y sustentabilidad de las acciones emprendidas, que incluyen el derecho ciudadano a la información, a la consulta e iniciativa, a la transparencia en la gestión de lo público, pero más aún a la fiscalización de las políticas públicas<sup>12</sup> en beneficio de la colectividad.

En un análisis realizado por el Banco Mundial, con relación a las etapas que estructuró sus relaciones con las Organizaciones de la Sociedad Civil, afirma:

---

<sup>12</sup> El concepto de políticas públicas es polémico, sin embargo, para fines de esta investigación resulta conveniente la distinción que realiza el investigador y catedrático Eugenio Lahera P., quien afirma: *“La política y las políticas públicas son entidades diferentes, aunque se influyen de manera recíproca. Ambas se buscan en la opacidad del sistema político y se relacionan con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, correspondiente al poder en general, las políticas públicas se vinculan a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos. El idioma inglés recoge con claridad esta distinción entre politics y policies. Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición. Así, la política puede ser analizada como la búsqueda para establecer políticas públicas sobre determinados temas o de influir en ellas. A su vez, parte fundamental del quehacer del gobierno se refiere al diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.*

(...) pasaron por cuatro etapas; 1) una primera etapa de bajo nivel de interacción, 2) hacia fines de los años ochenta se da una interacción creciente, principalmente con Organizaciones No Gubernamentales intermediarias, pero signada por una relación antagonica; 3) una tercera etapa, iniciada a mediados de 1990, en la que se reduce el antagonismo dado que el Banco Mundial, comienza a incorporar un discurso más participativo en su enfoque de desarrollo ; 4) la cuarta etapa, más compleja, incluye: esfuerzos del Banco Mundial, por relacionarse con una gama más amplia de Organizaciones de la Sociedad Civiles y comprender los diversos intereses en juego; creciente aprendizaje; respeto mutuo y una comprensión profunda del rol de cada una de las partes; y necesidad de contar con un enfoque de alianzas en pro del desarrollo.<sup>13</sup>

En los términos expuestos, se precisa que los factores que han sido determinantes en la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil han sido esencialmente el diálogo y gestión de proyectos y políticas públicas, considerados por el Banco Mundial, como la necesidad imperiosa de un Nuevo Contrato Social y las nuevas normas de gobernabilidad cimentadas a nivel mundial como *políticamente correctas*<sup>14</sup>, este proyecto implica necesariamente el respeto del ámbito de jerarquización jurídica interna de los países en desarrollo, pues sólo de esta manera se estaría en posibilidad de concretizarlo; no obstante, requiere no olvidar los principios de la democracia representativa, y en consecuencia justificar la participación de la ciudadanía cimentada en el impulso de la consulta, los consensos, las redes, las alianzas, lo que se traduce en un ejercicio de democracia directa.

La globalización unida al avance tecnológico que se ha generado por el correo electrónico y el internet, son los factores que están gestando la posibilidad de la institucionalización de un sociedad civil global, al permitir un mayor y más eficiente contacto con el mundo exterior, realizando una labor de conciencia y educación, acercarse al ciudadano común, facilitando el acceso a la información, lo que implica un ejercicio frecuente de participación ciudadana, y de acceso a la

---

<sup>13</sup> Fuentes: *Sitio web del Banco Mundial, Social for Development Banco Mundial 1998. The World Bank, ONGs and Civil Society. World Bank, Voices of the Poor.*

<sup>14</sup> *Idem.*

rendición de cuentas, la transparencia de la información y de las acciones, gubernamentales.

Como se afirmó al principio de este apartado, ha sido la presencia de las agencias internacionales, de mayor significación que la de los propios gobiernos, en el reconocimiento, consulta, participación de la sociedad civil, en los problemas y soluciones de carácter público; en este sentido, la banca multilateral ha contribuido al reposicionamiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil, mediante el financiamiento para programas que involucran la presencia de estas en tareas específicas. Se ha reconocido la importancia de la presencia de este cuarto poder ciudadano en virtud de que legitiman el carácter democrático, de los gobiernos, y le otorgan la cualidad de apertura, pluralidad pero más aún, se les contempla en la participación de programas de desarrollo por que contribuyen a mitigar la vigilancia social, la crítica con tintes políticos a la que están subordinados los gobiernos y las agencias internacionales.

Sin embargo, la presencia de estas organizaciones de la sociedad civil, se han posicionado en el manejo internacional de los recursos públicos, permitiendo con la experiencia y conocimiento local, contribuir con nuevas ideas, proyectar un dinamismo soportado en situaciones reales, de acuerdo a información proporcionada por estos organismos de banca multilateral, se ha llegado a reducir costos y sustitución de servicios tradicionalmente prestados por el Estado, asegurando maneras más costo-eficientes de prestar dichos servicios a la población.<sup>15</sup>

La participación ciudadana tiene un impacto significativo en relación al Estado y a las tareas concretas que le son inherentes, y esta intervención se va consolidando con mayor presencia, pues ha pasado de las fases<sup>16</sup> más simples a las más complejas, desde la organización súbdito-usuario a la de facultad

---

<sup>15</sup> El BM ha encontrado que involucrar a los grupos de la sociedad civil en el diálogo de proyectos y de política construye apropiación local del proceso de desarrollo y mejora el diseño, la ejecución y la sostenibilidad del proyecto (*World Bank*, 2000: 3).

<sup>16</sup> El BID a través, de estudios ha considerado que la cuestión pública puede tener distintos modos y niveles de concreción, (a) *Participación instrumental*: Las personas u organizaciones cuentan fundamentalmente como usuarios-clientes; una vez obtenido el resultado deseado, la acción se disuelve; (b) *Participación ejecutora y administradora*: Los sujetos son vistos y se ven como gestores del programa o el proyecto. Este tipo de participación se fomenta en la convicción de mejorar la gestión y los resultados esperados; (c) *Participación consultiva*: Los ciudadanos o los grupos son llamados a opinar en torno a un plan o propuesta, pasándose así de la información (una sola vía) a la comunicación (ida y vuelta); y (d) *Participación decisoria*: La participación incluye la toma de decisiones y el control tanto del proceso como de los resultados. Quienes participan se tornan, en esa medida, co-productores y co-responsables de uno y otros.

decisoria, que se traduce en la participación empoderada de esta sociedad civil que incluye la toma de decisiones y el control tanto del proceso como de los resultados, en esta última se concretiza la potestad soberana del pueblo.

Resulta importante, destacar el reposicionamiento que ha adquirido, la sociedad civil, al grado de que existen gobiernos de la América Latina<sup>17</sup>, que han propiciado su fortalecimiento y participación, en una distinción entre sociedad civil y sociedad política, se ha propuesto que sea la propia sociedad política( el poder legislativo) el encargado de proponer un Nuevo Contrato Social que incluya una política de participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil, con una franca implicación de reconocimiento, de la necesidad inminente de fortalecimiento del Estado y de la sociedad civil, y la legitimación que otorga la segunda al primero, mediante su presencia en las decisiones de carácter público, mediante la interlocución, vigilancia y fiscalización de la actividad encomendada al primero por ley. Lo que se traduce en el fortalecimiento natural y autónomo, surgido de la propia sociedad civil.

Con lo anterior se justifica no sólo la legitimación de la presencia de esta sociedad civil, o cuarto poder ciudadano, sino también la búsqueda de la reestructuración de la relación Estado y Sociedad Civil, que involucra una necesaria redefinición de la relación entre lo público y lo privado; entre lo local, lo nacional y lo global; entre la eficiencia económica y la eficiencia social. Cuestionando el dominio monopólico del Estado en los fines del Estado y del ejercicio de la política pública, que iría más allá del *bien común* y del *interés colectivo*, ampliando la intervención en la *res- pública* a los actores no-estatales, con legitimidad para su permanencia.

Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo, se encuentra empeñado en la búsqueda de una *nueva institucionalidad* que incorpore la participación de la sociedad civil en sus actividades con los gobiernos. En esta tesitura, en los diversos países en que tiene presencia, ha fomentado el diálogo entre el Estado y las instituciones representativas de la sociedad civil para promover concertaciones sobre políticas de Estado que definan objetivos

---

<sup>17</sup> Tal es el caso de Chile, Bolivia, Venezuela.

nacionales de largo plazo, sobre todo en los rubros de desarrollo social y combate a la pobreza.<sup>18</sup>

Lo peculiar de esta injerencia de organismos multilaterales, es el respeto, confianza y legitimidad que han otorgado a las organizaciones no gubernamentales, o de la sociedad civil, en las decisiones de los recursos que deben ser destinados a áreas de desarrollo social, acciones que tienen un carácter público, se les ha elevado a la categoría de intermediarios entre estos organismos y los propios gobiernos, en un frente común para abatir los rezagos sociales que existen en los países latinoamericanos incluido México.

---

<sup>18</sup> En mayo de 2000 el BID estableció el Grupo Interdepartamental para la Participación y Sociedad Civil (GIPSC), a fin de consolidar diversos mecanismos usados en los departamentos del banco, y tratar de manera integral el tema de la participación y la sociedad civil en las actividades del banco. Preparó asimismo un documento de Marco Estratégico para la Participación Ciudadana en las Actividades del Banco. El proceso de difusión y consulta en torno a este documento se inició en noviembre 2000, en una reunión en República Dominicana con representantes de la sociedad civil. Esta fue la primera de una serie de consultas que se llevaron a cabo en la región durante el año 2001. Visible en la página de internet [www.iadb.org/sds/SCS/site\\_3823\\_s.htm](http://www.iadb.org/sds/SCS/site_3823_s.htm).

## CAPÍTULO 2

### PROCEDIMIENTO DE FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO

#### 2.1. Proceso presupuestario en México.

En México, para el cumplimiento de los fines supremos del Estado, se requiere del ejercicio de las funciones del poder público<sup>19</sup>, las cuales, se encuentran financiadas por recursos públicos, que, en términos de ley, deben encontrarse perfectamente delimitados en su programación, planeación, *presupuestación*, ejercicio y evaluación. Estas etapas, se encuentra vinculadas y forman parte del proceso presupuestario, que se concentra en un documento jurídico-financiero, llamado presupuesto de egresos de la Federación.

En el presupuesto, también se establecen las directrices y lineamientos de política económica del gobierno<sup>20</sup>, tomando en consideración, que, es el Ejecutivo quien presenta a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, en donde se consigna el uso de los recursos públicos por la vía del gasto público, de conformidad con los criterios exigidos por la ley<sup>21</sup>, para la discusión, modificación y en su caso aprobación por parte de los representantes del poder legislativo.

La normatividad que rige el proceso presupuestal, obliga a observar un orden cronológico en las etapas que lo integran, al influirse recíprocamente, planeación, programación, *presupuestación* y ejercicio, todas observan, el

---

<sup>19</sup> Para autores como Cortiña Pelaez (1994) y Castañón (1994), las funciones del Poder Público, son cuatro: constituyente, legislativa, jurisdiccional y administrativa.

<sup>20</sup> El artículo 16 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, establece categóricamente, la necesidad de elaborar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos con base en objetivos y parámetros cuantificables de política económica, acompañados de sus correspondientes indicadores del desempeño, los cuales, junto con los criterios generales de política económica y objetivos, estrategias y metas anuales, en el caso de la Administración Pública Federal, deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que derivan del mismo, reiterando en la fracción I, del referido artículo, las líneas generales de política económica.

<sup>21</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos; 26 A (planeación); 74, 75, 134 (presupuesto); 134 (ejercicio y evaluación); 73 fracción XXVIII (contabilidad); 79 (fiscalización) y 108,109, 113 (en materia de responsabilidad), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Orgánica del Congreso de la Unión, Ley de Planeación, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley Federal de Contabilidad Gubernamental, Reglamentos y Circulares.

principio de anualidad, el cual implica, que, mientras se prepara el nuevo presupuesto, se ejecuta el del año anterior, así como la cuenta pública para su revisión legislativa. Lo que permite, en teoría, un seguimiento fijo y regular de las políticas y los programas, al basarse en calendarios de años fiscales.

Como marco de las acciones gubernamentales, la planeación, encuentra su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Planeación, ordenamientos jurídicos de los que se deriva el Plan Nacional del Desarrollo (PND), que es un documento sexenal preparado por el Ejecutivo, para normar obligatoriamente sus programas institucionales, sectoriales y especiales, que busca orientar la coordinación de sus tareas con los otros poderes y los órdenes estatal y municipal. Así los programas que se derivan del PND tienen una vigencia que no excede de la del propio plan.

En México, los modelos de presupuesto han transitado, desde el Presupuesto Tradicional, pasando por el Presupuesto por Programas (PpP), hasta el Presupuesto basado en Resultados (PbR), que involucra las mejoras de la llamada Gestión Pública y la elaboración del Presupuesto.

El PbR, ha sido definido por la SHCP, como un componente de la Gestión por Resultados (GpR), que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora consideraciones sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos, y que motiva a las instituciones públicas a lograrlos, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público federal y promover una rendición de cuentas más adecuada.

El PbR es un proceso basado en consideraciones objetivas para la asignación de fondos, con la finalidad de fortalecer las políticas, programas públicos y desempeño institucional cuya contribución sea determinante para generar las condiciones sociales, económicas y ambientales para el desarrollo nacional; en otras palabras, el PbR busca modificar el volumen y la calidad de los bienes y servicios públicos mediante la asignación de recursos a aquellos programas que sean pertinentes y estratégicos para obtener los resultados esperados.

El principal componente del PbR, se conoce bajo la denominación de Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que persigue reforzar el vínculo entre el proceso presupuestario con las actividades de planeación, así como con las de ejecución y evaluación de las políticas, programas e instituciones públicas. Es una estrategia para configurar un esquema eficaz para la toma de decisiones presupuestarias, que considera información objetiva respecto del diseño, pertinencia, estrategia, operación y resultados de las políticas y programas públicos. Los principales componentes del SED lo constituirán un conjunto de evaluaciones a los programas, instituciones y políticas públicas, así como un agregado de acciones estratégicas para mejorar el quehacer de la administración pública.

Con la finalidad de concretar este modelo, se llevaron a cabo reformas Constitucionales y de normatividad secundaria, en los años 2007<sup>22</sup>, 2008 y 2009, para consolidar legalmente la incorporación del presupuesto basado en resultados, incorporando la eficiencia, como elemento fundamental de la organización del sector público, dentro del marco de la nueva gestión pública.

La fase de planeación, integra el proceso presupuestario, en términos de las reformas, debe ser tomada en consideración para la elaboración del proyecto de presupuesto, persiguiendo una armonía entre el PND y el PbR.

La importancia de esta etapa radica en constituir una etapa de decisiones, al establecerse, directrices, estrategias, alternativas y políticas a seguir tomando en consideración los objetivos y metas económicas.

La planeación, debe ser democrática, lo que teóricamente implica un proceso mediante el cual, se efectúa de manera permanente la consulta popular, con el propósito de que la ciudadanía participe activamente en las decisiones para definir objetivos, estrategias metas prioridades de desarrollo, a su vez para proponer nuevas formas de vinculación, gestión y de trabajo para mejorar los efectos de las acciones del Sector Público. Sin embargo, en la práctica, no se respeta esa función de permanencia y presencia ciudadana, tomando en consideración que el Ejecutivo se limita a lanzar una convocatoria, para agotar el

---

<sup>22</sup> Diario Oficial, viernes 07 de abril del 2007, decreto por el que se declaran reformados los artículos 26 y 73 fracción XIX-D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

procedimiento exigido por ley, sin que se constante la intervención directa y permanente del poder ciudadano.

La programación, es considerada como un instrumento jurídico financiero, en el que se desagregan y detallan los planteamientos y directrices del plan nacional, identificando metas y objetivos. De acuerdo al nivel en que se elabora puede ser nacional, sectorial, institucional y específico. Atendiendo a la temporalidad y ámbito territorial, puede ser nacional o regional y de corto y mediano plazo, respectivamente.

Los programas contienen estimaciones de los recursos y determinan responsables para su ejecución. Estos programas dan lugar a otros en los que se definen las acciones a realizar a corto plazo y son base para integrar los anteproyectos del presupuesto anual de las dependencias y entidades.

La programación del gasto público federal se concreta en el ante proyecto del presupuesto elaborado de conformidad con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su reglamento y los lineamientos que emite la Secretaría de Hacienda, así como el Manual para el ejercicio del gasto del Gobierno Federal.

Los anteproyectos<sup>23</sup> individuales de presupuesto anual, deben ser elaborados por las entidades de la Administración Pública, entes autónomos, organismos autónomos, así como las erogaciones globales previstas por los poderes legislativo y judicial, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, deben ser sancionados por la SHCP.

Como uno de los mecanismos internos de control presupuestario, la SHCP, establece los techos, plazos y disposiciones generales a los cuales deberán someterse todos los anteproyectos de presupuestos que realicen las dependencias y entidades. De igual manera, esta dependencia aprobará la Estructura Programática<sup>24</sup> a la que se sujetarán los anteproyectos y en caso de no formularlos en tiempo y forma es la SHCP, quien los formulará.

---

<sup>23</sup> De conformidad con lo dispuesto por los artículos 29 y 30 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con estos anteproyectos inicia la integración del proyecto de presupuesto. Los anteproyectos deben ser enviados a la Secretaría con la anticipación suficiente, para que estos sean integrados al proyecto de PEF, a más tardar 10 días naturales antes de la fecha de presentación del mismo.

<sup>24</sup> La estructura programática, se encuentra conceptualizada en el artículo 27 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación<sup>25</sup>, debe presentarse y aprobarse, en virtud, de las clasificaciones; i) administrativa, ii) funcional y programática, iii) económica y geográfica.

En la etapa de aprobación del presupuesto, interviene exclusivamente el Poder Legislativo por conducto de la Cámara de Diputados. Constitucionalmente se considera esta intervención como una facultad exclusiva y de control en la concreción del PEF.

El proceso de aprobación del PEF, requiere de un procedimiento de examen, discusión y modificación al interior de la Cámara de Diputados, que involucran; i) la estimación del precio del precio de la mezcla del petróleo mexicano, para el ejercicio fiscal que se presupuesta, ii) los criterios generales de política económica, iii) estimaciones técnicas de las fuentes de ingresos, iv) para el caso de proponer nuevos proyectos, se deben establecer nuevas fuentes de ingresos y en caso de que no procedan, precisar los alcances y términos de los ajustes, v) requerir información, etcétera. Procedimiento que se encuentra normado en las fracciones VII, VII y IX del artículo 42 de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El PEF, debe ser aprobado a más tardar el 15 de noviembre. Una vez aprobado, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Dentro de los diez días hábiles posteriores a la publicación, la SHCP, debe comunicar por escrito a las dependencias y entidades la distribución de sus presupuestos aprobados por unidad responsable.

Con lo anterior se da paso a la fase de ejercicio del gasto público<sup>26</sup>, el cual se encuentra normado en los artículos 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la normatividad secundaria<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup>De conformidad con lo dispuesto en la fracción III el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Ejecutivo Federal debe remitir al Congreso de la Unión, a más tardar el 8 de septiembre de cada año; los criterios generales de política económica, la iniciativa de la ley de ingresos, así como el Proyecto de PEF.

<sup>26</sup> El artículo 44 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, enuncia que la SHCP debe publicar en el DOF, dentro de los 15 días hábiles posteriores a la publicación del PEF, el monto y calendarización del gasto federalizado para contribuir a mejorar la planeación del gasto de las entidades federativas y municipios. El artículo 46 de la referida Ley, establece, el supuesto para que las dependencias y entidades soliciten recursos a la SHCP que les permita atender contingencias o gastos urgentes de operación, los cuales se contemplan mediante la suscripción de acuerdos de ministración y la regularización respectiva con cargo a sus presupuestos.

<sup>27</sup> Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Ley Federal de Contabilidad Gubernamental, Reglamentos y Circulares.

La ejecución del gasto público<sup>28</sup>, se realiza por cada una de las dependencia, entidad, u órgano autónomo, por conducto de las oficinas internas, los cuales serán responsables de los resultados, así como, de cumplir con los principios de legalidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Paralelo a la ejecución, se encuentra la fase de control<sup>29</sup>, tomando en consideración que, el ejercicio del gasto, se debe constreñir a los montos autorizados en el PEF, para sus respectivos ramos, programas y flujos de efectivo, salvo las adecuaciones presupuestarias, que también se encuentran reguladas estrictamente y deben observar los sistemas de control presupuestario.

## **2.2. Procedimiento de fiscalización y rendición de cuentas en México.**

El procedimiento de fiscalización, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Fiscalización Superior de la Federación, consiste en la revisión y evaluación del Informe y Avance de Gestión Financiera y la Cuenta Pública ejercida por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y dependiente de la Cámara de Diputados<sup>30</sup>.

La fiscalización es un mecanismo de control inter-orgánico, por virtud del cual, el órgano legislativo fiscaliza el ejercicio del gasto público, ejercido y evaluado en primer instancia por el Ejecutivo por conducto de la SHCP. La fiscalización se rige por los principios de anualidad, posterioridad, legalidad, *definitividad*, imparcialidad y confiabilidad.

---

<sup>28</sup> El Gasto Público Federal debe, por regla general, ser ejercido sin exceder el ejercicio fiscal correspondiente, sin embargo, podrá suscribir convenios o bases de desempeño, con vigencia mayor. La propia ley establece los supuestos y requisitos para su autorización.

<sup>29</sup> La SHCP, realizará trimestralmente la evaluación económica de los ingresos y egresos en función de los calendarios de presupuesto de las dependencias y entidades. Las metas de los programas aprobados serán analizadas y evaluadas por las Comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados.

<sup>30</sup> Sin embargo, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 5 inciso f, 23 párrafos siete y ocho, 58, 110 y 111 establece la obligatoriedad de las dependencias, entidades, y órganos autónomos de remitir informes mensuales y trimestrales, a la SHCP, para que a su vez, ésta, los integre en el informe trimestral que debe remitir a la Cámara de Diputados, ello, implica que desde ese momento el órgano legislativo tiene a su alcance documentos que deben ser evaluados, sin perjuicio, de retomar esta valoración en las dos intervenciones de control que constitucionalmente detenta; la de discusión, modificación y aprobación del presupuesto y la propia fiscalización.

La rendición de cuentas públicas en México, se integra por las evaluaciones trimestrales, que realiza la SHCP, desde el ámbito de la contabilidad y que a su vez forman parte del SED, relacionándolos con la evaluación que en términos de la legislación vigente realiza la SFP y que se conoce bajo el nombre de Programa de Mediano Plazo (PMP). Documentos que integran la Cuenta Pública que es sometida a consideración de la Cámara de Diputados por conducto de la ASF, para su fiscalización.

El artículo 79 de la Constitución, ha sido parte de las reformas tendientes a uniformar las fases que integran el proceso presupuestario, para armonizarlas e interconectarlas, con los resultados y con la llamada rendición de cuentas. Como parte de estas modificaciones, se establece la obligación de todas las entidades fiscalizadas de llevar control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, así como de proporcionar información y documentación que les sea requerida por la entidad de fiscalización.

Se precisa la fiscalización directa a cargo del órgano federal, de destino y manejo de recursos Federales, que ejerzan los Estados, Municipios y el Distrito Federal.

Las auditorías externas que realiza la ASF, se han incrementado en cuanto al número y a su especificidad, producto del carácter externo del ente fiscalizador. De igual manera se ha incorporado un nuevo tipo de auditoría denominado, *requerimiento de revisión de situación excepcional*, como una consecuencia que obedece a la integración del cuerpo legislativo en México, en años recientes, lo que desde luego, implica un avance significativo en la fiscalización de los recursos públicos, al incorporarse un mecanismo de control adicional, lo que se pueden ejemplificar a través del cuadro 1.

<b>Cuadro 1. RESUMEN DE AUDITORIAS REALIZADAS POR LA ASF A LA CUENTA PUBLICA ( 2000-2007)</b>								
Tipo de Auditoría	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>De Desempeño</b>	24	30	24	24	44	51	72	190
Programas Institucionales								
Programas y Subprogramas Sectoriales								
Sujetos a Reglas de Operación								
Temáticos								
Actividades Institucionales								
<b>De Regularidad</b>	257	286	260	249	312	522	615	716
Financieras y de Cumplimiento								
Obra Pública e Inversiones Físicas								
Sistemas								
Recursos Federales a Entidades Federativas								
Recursos Federales a Municipios								
<b>Especiales</b>	31	39	52	56	52	44	57	54
<b>Seguimiento</b>				9	13	9	8	2
<b>Requerimiento de Revisión de Situación Excepcional</b>					3	1	2	
<b>TOTAL</b>	<b>312</b>	<b>355</b>	<b>336</b>	<b>338</b>	<b>428</b>	<b>627</b>	<b>754</b>	<b>962</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes Ejecutivos de la ASF, respecto a la Fiscalización de las Cuentas Públicas 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.

Las observaciones y recomendaciones que emita entidad de fiscalización Superior de la Federación, debido a los principios de anualidad y posterioridad, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión. El informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública deberá ser presentado a la Cámara de Diputados, a más tardar el 20 de febrero del año siguiente, al de su presentación, debe incluir de conformidad con el texto Constitucional; i) las auditorías practicadas, ii) los dictámenes de su revisión, iii) los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades fiscalizadas a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del desempeño en el cumplimiento de los objetivos de los programas federales y iv) un apartado con las observaciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación que incluya las justificaciones y aclaraciones, presentados por las entidades fiscalizadas.

El Auditor Superior de la Federación, dentro de los 10 días hábiles posteriores a que sea entregado a la Cámara de Diputados el informe del resultado, envía a las entidades fiscalizadas, las recomendaciones y acciones promovidas, para que, en un plazo de hasta 30 días hábiles, presenten la información y realicen las consideraciones que estimen pertinentes, en caso de no hacerlo se harán acreedores a las sanciones establecidas en Ley.

La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá pronunciarse en un plazo de 120 días hábiles sobre las respuestas emitidas por las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se configura los efectos de una ficción legal, que consisten en tener por cumplidas las recomendaciones y acciones promovidas.

A demás de verificar y evaluar el cumplimiento de las observaciones, la Auditoría Superior de la Federación, debe informar a la Cámara de Diputados, los días primeros de los meses de mayo y noviembre de cada año, respecto de la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

Por otro lado, la ley faculta a la entidad fiscalizadora para investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes y a las formalidades establecidas para los cateos.

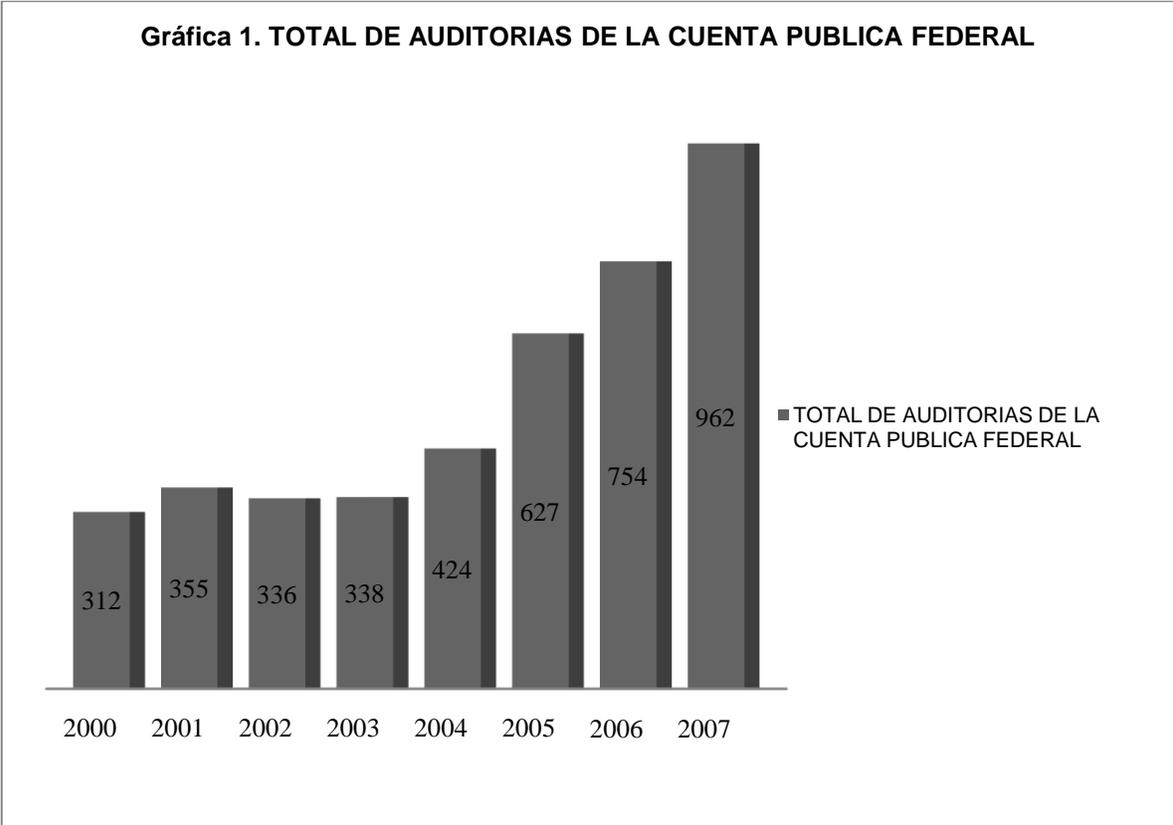
Finalmente se le faculta para determinar el monto de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes<sup>31</sup>, así como promover ante las autoridades competentes el *fincamiento* de otras responsabilidades. En tales términos, debe promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el

---

<sup>31</sup> En un documento publicado por la Auditoría Superior de la Federación, relativo al informe de las recuperaciones obtenidas en la fiscalización superior de las cuentas públicas 1999-2007, el monto asciende a la cantidad de treinta y tres millones novecientos cuarenta y nueve mil seiscientos seis pesos con cuatro centavos, hasta el 30 de junio del 2009, lo que pone de manifiesto la tardía recuperación de recursos públicos, tomando en consideración, que el principio de anualidad de la cuenta pública, retrasa en forma desproporcional la recuperación de recursos y de la propia procedencia de denuncias en virtud de que en la mayoría de los casos, operó la prescripción del delito . El documento completo está disponible en la dirección de internet <http://www.asf.gob.mx/>.

Título Cuarto de la Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.

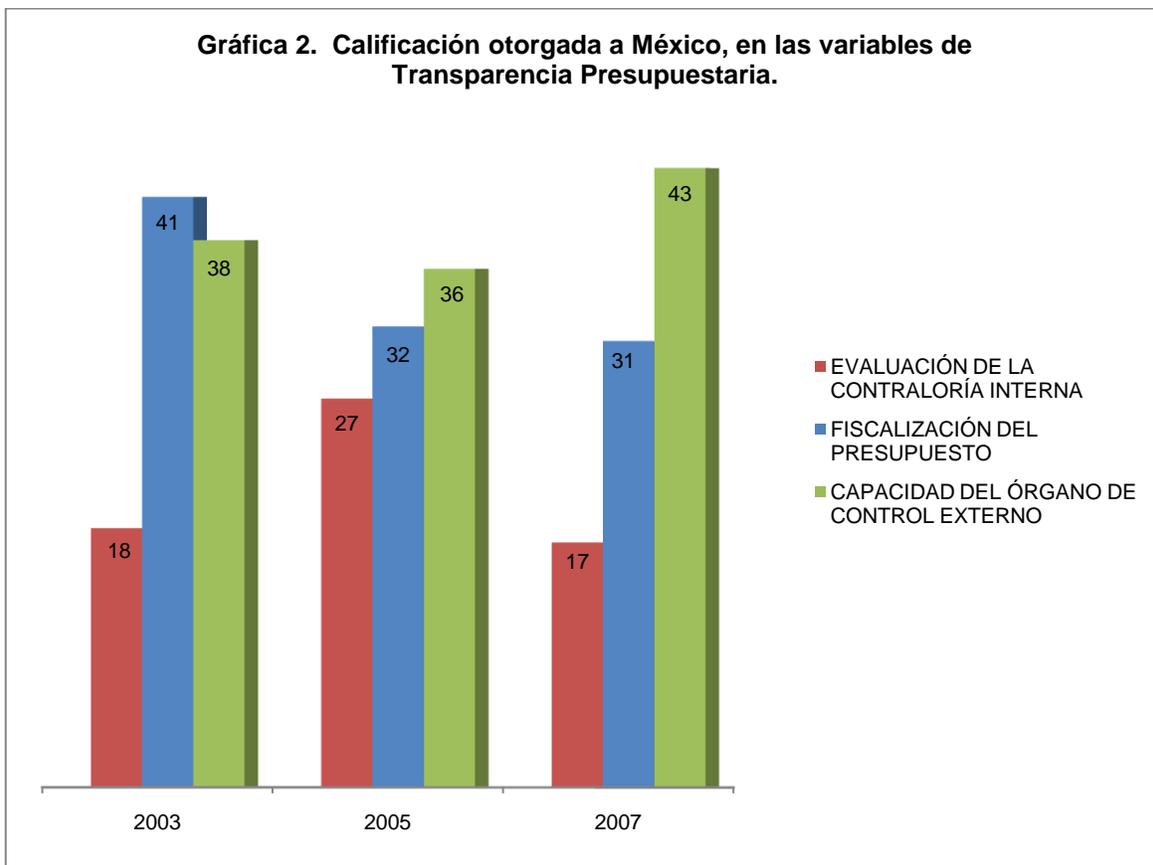
La intervención de la ASF, en la evaluación y fiscalización de la cuenta pública ha sido mejorada, ya que por virtud de las reformas jurídicas se visto beneficiado el procedimiento de evaluación cuantitativamente como se destaca en la gráfica 1.



Fuente: Elaboración propia con datos de los Informes Ejecutivos de la ASF, respecto a la Fiscalización de las Cuentas Públicas 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007.

La función independiente y externa del ente fiscalizador ASF, se ha calificado en forma positiva en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, producto del estudio que se realiza por el organismos para evaluar la percepción de las variables que se consideran que tienen relación directa e inmediata con el fenómeno de la corrupción y que también, ha podido evidenciar el rezago de la participación de los órganos de control interno, incluyendo a la Secretaría de la Función Pública, por lo que el avance en materia

de fiscalización de los recursos públicos se ha generado, en virtud de las reformas jurídicas que ha experimentado este órgano externo de control, ver gráfica 2.



Fuente: Elaboración propia con datos del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. 2003, 2005 y 2007.

### 2.3. Mecanismos de control en el gasto y la rendición de cuentas en México.

Mediante la concreción del PbR, se ha pretendido, evolucionar en torno a los mecanismos de control y evaluación de los recursos públicos, el combate a la corrupción, el control del gasto, la organización de estructuras programáticas<sup>32</sup>, la generación de indicadores, la mejora regulatoria y la incorporación del principio de eficiencia del gasto.

<sup>32</sup> Los requerimientos mínimos de la Estructura Programática se encuentran enlistados en el artículo 27 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y se consideran como parte de estos mecanismos de control del gasto, pues son generados para sujetar no solo a los anteproyectos, de presupuesto, sino al ejercicio del gasto.

Los mecanismos de control del gasto, son herramientas internas que se generan por las propias dependencias, entidades y órganos autónomos, con aprobación de la SHCP, para concretar los objetivos, planes y programas aprobados con antelación y con una estricta sujeción al monto del presupuesto autorizado y a las medidas que determine la SHCP vía reglamentaria.

Estos mecanismos de control de gasto, son calificados por la ley como inter-orgánicos, pues son ejercidos por contralores, y fiscalizadores internos de las dependencias, entidades y órganos autónomos.

Los responsables y ejecutores del gasto, se encuentran sujetos a los llamados sistemas de control presupuestario<sup>33</sup>, que de igual manera son coordinados por la SHCP.

La incorporación del PbR, por parte del Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP y la SFP, pretende adicionar estos mecanismos de control preestablecidos y armonizarlos a nivel nacional, tratándose del caso de los recursos públicos federales.

Sin embargo, resulta oportuno destacar, que en términos de lo dispuesto por el inciso c, fracción II del artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se reconoce la necesidad de un examen imparcial, independiente y transparente a cargo de evaluadores externos.

---

<sup>33</sup> De conformidad con el artículo 10 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el desarrollo e implantación de los sistemas de control presupuestario se realizara bajo un enfoque integral del proceso presupuestario, y comprenderá los siguientes:

- I.-Sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto;
- II.-Sistema de Control Presupuestario de los servicios Personales;
- III.-Sistema de Programas y Proyectos de Inversión;
- IV.-Sistemas globales de control presupuestario:
  - a)Sistema del Ramo general de control presupuestario, de provisiones salariales y económicas;
  - b)Sistema de control de adecuaciones presupuestarias;
  - c)Sistema de seguimiento del estado del ejercicio presupuestario;
  - d)Sistema de adeudos de ejercicios fiscales anteriores
  - e)Sistema de Control y Transparencia de Fideicomisos
- V.-Sistema de Administración Financiera Federal
- VI.-Sistema Integral de Información de los Ingresos y gasto público
- VII.-Sistema de contabilidad gubernamental;
- VIII.-Sistema de Evaluación del Desempeño; y
- IX.-Los demás sistemas de control que se requieran en el proceso presupuestario.

## **2.4. Mecanismos de evaluación en el gasto y la rendición de cuentas en México.**

En el contexto nacional e internacional, el Estado Mexicano, ha perseguido como uno de sus objetivos centrales en materia de presupuesto y gasto público, la creación de una política de rendición de cuentas, la cual en el teoría, pretende poner a disposición de la sociedad, el SED que constituye el vínculo directo entre los generadores de información, los que toman decisiones y los usuarios de la misma. Este sistema se proyecta como un instrumento que, además, permitirá evaluar al país en diferentes aspectos, dando seguimiento a los planes y programas de gobierno de las diferentes dependencias y a los diversos compromisos internacionales.

Con lo anterior, se pretende relacionar la fase de evaluación<sup>34</sup> con el resto de las etapas que integran el proceso presupuestario y que sea en virtud de una evaluación rigurosa, como se determine la viabilidad de los proyectos.

En este contexto, se persigue mejorar la asignación y ejecución del gasto mediante la evaluación de los resultados alcanzados por los programas, para dar prioridad a los sectores y programas con mejores resultados entregados a la población.

Lo anterior, generó la reforma del artículo 134 Constitucional, para establecer que los recursos económicos que dispongan los tres órdenes de gobierno, se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Adicionalmente, se generaron reformas a las leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de Coordinación Fiscal así como se legisló en materia de contabilidad, persiguiendo como objetivo uniformar la contabilidad gubernamental de los tres órdenes de gobierno, para el caso de los

---

<sup>34</sup> La evaluación de políticas públicas implica, según un estudio reciente realizado por el Instituto Interamericano de Cooperación a la Agricultura (IICA), titulado; *México: Evaluación de políticas rurales. Tendencias teóricas y lecciones de la experiencia* se enmarca en las tareas del Grupo Interagencial de Desarrollo Rural (GIADR), el desafío de identificar los errores o las omisiones de la agenda de desarrollo, ya sea una falla institucional o del gobierno y asesorar con base en los resultados. En el caso de la evaluación de programas, el reto es establecer la causalidad de los efectos de los programas o instrumentos de la política, así como medir dichos efectos. También la evaluación comprende el ámbito de la implementación (procesos) de los programas. Visible en el Documento de Edición limitada LC/MEX/L.901 del 25 de marzo de 2009.

recursos públicos federales, a través de la Ley General de Contabilidad Gubernamental<sup>35</sup>, para que con ello, se fortaleciera la evaluación de resultados de los recursos públicos federales.

La SHCP y la SFP, son los órganos internos encargados del procedimiento de evaluación en el ejercicio del gasto, para lo cual, realizarán evaluaciones trimestrales y bimestrales, respectivamente, generando la información necesaria para ser enviada a la Cámara de Diputados.

Ahora bien, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), coordina la evaluación en materia de desarrollo social.

Los ejecutores del gasto deberán observar obligatoriamente el SED, basándose en los dos tipos de indicadores estratégicos y de gestión, los cuales deben ser expresados en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad, para que sus resultados puedan ser evaluados en los informes bimestrales.

El reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece a las Auditorías, como otro mecanismo de evaluación, estas, estarán a cargo de la SFP o por los órganos internos de control, las cuales tienen por objeto<sup>36</sup> examinar las operaciones y estados financieros, para determinar si presentan *razonablemente* la información financiera; auditaran el uso de los recursos para determinar si este se ha realizado en forma eficiente; si los objetivos y metas se han realizado en forma eficaz y congruente y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables.

A pesar de las reformas experimentadas en materia de evaluación y rendición de cuentas, no se han presentado cambios con resultados inmediatos ni sustanciales, tomando en consideración que las reformas en materia de uniformidad contable, esta legislada para *entrar en vigor* hasta el 2012<sup>37</sup>, y por otro lado, la SHCP, se encuentra dotada de facultades exageradamente

---

<sup>35</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre del 2008, cuya operación se proyecta hasta el 2012.

<sup>36</sup> Atendiendo precisamente al objeto que las generen, la ley las clasifica como Auditorías de tipo, operacional, financiero, de resultado de programas y de legalidad.

<sup>37</sup> En términos de lo dispuesto en los transitorios de la Ley General de Contabilidad Gubernamental primordialmente el marcado como Sexto.- *En lo relativo a la Federación, los sistemas contables de las dependencias del poder Ejecutivo; los poderes Legislativo y Judicial; las entidades y los órganos autónomos deberán estar operando en tiempo real, a más tardar, el 31 de diciembre de 2011. En el caso de las entidades paraestatales del Gobierno Federal, dicho sistema deberá estar operando en las mismas condiciones a más tardar el 31 de diciembre de 2012.*

centralizadas en la intervención durante todo el ciclo presupuestario, lo que imposibilita una visión imparcial en la materia de evaluación del gasto de los recursos públicos.

El objetivo de la evaluación y fiscalización, se encuentra estrechamente relacionado con la concreción del SED y PbR, que involucran la rendición de cuentas a la sociedad, la eficacia y eficiencia<sup>38</sup> en el uso de los recursos públicos, pero primordialmente la transparencia en el manejo de estos. *La justificación de la presencia de los ciudadanos, en el espacio público, como la que permite hacer del proceso de rendición de cuentas una operación que va más allá del mero control del poder político sobre sus subordinados y burocracias. Y al mismo tiempo, es la que ofrece elementos de juicio para impedir la multiplicación, la fragmentación y la desconexión de sentido de las normas y los procedimientos de control y evaluación de la gestión pública y sus resultados.* (Ayllón; Merino: 2009, 32).

## 2.5. Corrupción y Transparencia

Vinculado al tema de los recursos públicos, se encuentra el tema de la rendición de cuentas e inmerso en ambos, el tema de la corrupción.

La corrupción es un fenómeno asociado a la distorsión en el ejercicio de las funciones del poder. No existe una definición legal de este fenómeno, sin embargo, de una interpretación de los artículos de la Constitución que regulan la actuación de los servidores públicos, y del ejercicio de los recursos públicos, bien se puede acceder a su explicación.

La actuación de los servidores públicos, obliga a que estos desempeñen sus funciones en estricto cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad<sup>39</sup>, debiendo adecuar, todas sus acciones en forma estricta a los términos establecidos en las normas jurídicas.

---

<sup>38</sup> Las fracciones XI y XII del artículo 2 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, definen **Eficacia** como; la aplicación del gasto público, para lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas en términos de la propia Ley y disposiciones aplicables y por **Eficiencia** el ejercicio del Presupuesto de Egresos en tiempo y forma, en los términos de la normatividad antes referida.

<sup>39</sup> El título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la materia Responsabilidades de los Servidores Públicos y Patrimonial del Estado que contiene los artículos 108 al 114, regula los procedimientos y

Lo mismo acontece con el tema de la planeación, programación, *presupuestación* y uso de los recursos públicos en ejercicio del gasto público, es decir, la ley también exige el cumplimiento de principios en el ejercicio de los recursos públicos, los cuales deben ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

En función de lo anterior, válidamente se puede concluir que la corrupción implica una actuación contraria a la normatividad y a los principios jurídicos que deben ser observados. Específicamente, la corrupción en el ámbito que constituye el objeto de estudio, recae en la responsabilidad de los servidores públicos por el manejo ineficiente, ineficaz, oneroso, opaco, deshonesto y desleal, que no tiende a satisfacer los objetivos a los que estén destinados, los recursos públicos. En consecuencia, la disminución de la corrupción en México, se ha convertido en uno de los objetivos prioritarios, para la reforma del Estado y la responsabilidad de la Administración Pública. El uso y destino idóneo de los recursos públicos, requiere de mecanismos de control que generen certeza y transparencia.

El problema de la corrupción, justifica la necesidad de la intervención de la sociedad para generar un mecanismo transparente y eficiente de rendición de cuentas, que coadyuve a la realización de los cometidos esenciales del Estado, a través del ejercicio eficaz del gasto público.

La intervención de la sociedad como contralor externo, en este proceso de rendición de cuentas, genera el incremento de la gobernabilidad, entendida no sólo como la reestructuración del aparato administrativo e institucional, sino principalmente como la forma de hacer más legítima y eficaz la coordinación de la acción colectiva impulsada por el Estado.

El problema de la corrupción no exclusivo de México, sino de connotación mundial, motivo por el cual, se han suscrito acuerdos y tratados internacionales<sup>40</sup>, para tratar de disminuir la corrupción.

---

principios que, al ser violentados por los servidores públicos generan su responsabilidad y delimitan las consecuencias que estas conductas contrarias a derecho generan, resultando inmersa la materia de corrupción.

<sup>40</sup> En el ámbito internacional, México ha ratificado el compromiso de combatir la corrupción y el cohecho internacional a través de diferentes mecanismos de colaboración y cooperación en foros y convenciones, dan muestra de ello la activa participación de México en la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones

La Convención Interamericana contra la Corrupción<sup>41</sup>, enlista en los artículos VI, VII y VIII, los actos que se consideran de corrupción, y en los que se involucran los elementos constantes del termino de corrupción que se ha establecido, esto es, un servidor público, una actuación por acción u omisión ilegal y un beneficio patrimonial.

Caso similar acontece, con la suscripción del resto de los instrumentos internacionales suscritos por México, es decir, en ninguno se define que es la corrupción, sólo se sancionan las prácticas y se enlistan los actos que pudieran ser considerados como corruptos por los suscriptores.

La importancia de analizar el fenómeno de la corrupción y en consecuencia pretender disminuir sus efectos, radica, precisamente en la afectación que esta conducta imputable a los servidores públicos genera en las finanzas públicas y en

---

Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Convención de la Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU).

<sup>41</sup> **Artículo VI**

**Actos de corrupción**

1. La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:

a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas; c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero; d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y e. La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

2. La presente Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella.

**Artículo VIII**

**Soborno trasnacional**

Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado parte prohibirá y sancionará el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial. Entre aquellos Estados partes que hayan tipificado el delito de soborno trasnacional, éste será considerado un acto de corrupción para los propósitos de esta Convención.

Aquel Estado parte que no haya tipificado el soborno trasnacional brindará la asistencia y cooperación previstas en esta Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permitan.

**Artículo IX**

**Enriquecimiento ilícito**

Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, los Estados partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas necesarias para tipificar en su legislación como delito, el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él. Entre aquellos Estados partes que hayan tipificado el delito de enriquecimiento ilícito, éste será considerado un acto de corrupción para los propósitos de la presente Convención.

Aquel Estado parte que no haya tipificado el enriquecimiento ilícito brindará la asistencia y cooperación previstas en esta Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permitan.

la percepción paulatina de legitimidad que se genera en los depositarios de las funciones del poder que conforman al Estado.

Los estudios estadísticos, IPC e INCBG realizados por TI y TM, respectivamente, muestran que la corrupción tiene un costo<sup>42</sup>, sin embargo, la metodología empleada para medirlo, se sustenta en función de percepciones, lo que desde luego no permite arrojar una cantidad exacta del monto que representa dicho fenómeno para las finanzas públicas.

En un ejercicio de acceso a la información pública realizado por la Auditoría Superior de la Federación, muestra que al 30 de julio del 2009, mediante el informe de las recuperaciones derivadas de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas 1999 a 2007, estas ascendían a la cantidad de 33, 949, 606.04 pesos. Lo que pone de manifiesto que existen elevados costos por concepto de corrupción en México, y que se hacen más significativos, si se le suman los recursos públicos que se destinan a las dependencias encargadas de la contraloría, evaluación y fiscalización interna de recursos, en virtud de que, la corrupción es una práctica dañina a los fines<sup>43</sup> primordiales del Estado y el destino de los recursos públicos.

Por todo lo anterior, la sociedad en México ha buscado consolidar mecanismos para exigir al Estado, el combate a la corrupción y ha presionado a los depositarios del poder para obligarlos a rendir cuentas a la ciudadanía de los recursos que son captados por el Estado. Dentro de estos mecanismos, se encuentra la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública<sup>44</sup>, por virtud

---

<sup>42</sup> El IPC mide los niveles percibidos de corrupción del sector público en un país determinado y consiste de un índice compuesto, que se basa en 13 encuestas distintas a expertos y empresas. La edición de 2009 cubre a 180 países, la misma cantidad que el IPC 2008. El INCB, es un índice compuesto por encuestas que se realizan en México a los titulares de los hogares, en las cuales se les cuestiona sobre las veces que han realizado un acto de corrupción para obtener un servicio.

<sup>43</sup> Los fines del Estado se encuentran previstos en el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>44</sup> En abril de 2002, todos los partidos aprobaron, por unanimidad en ambas cámaras del Congreso de la Unión, una Ley Federal de Transparencia. Las 32 entidades federativas adoptaron sus leyes de transparencia entre 2001 y 2006, empezando por Jalisco y Sinaloa, cuyos congresos aprobaron sus normas poco antes de que lo hiciera en el nivel federal el Congreso de la Unión. Finalmente se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Reforma al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en donde se incorporaba al rango Constitucional la materia de Transparencia en la Información Pública. En donde se incorporan los principios y bases de este derecho en la siguiente redacción. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

de la cual, los ciudadanos han consolidado el derecho a la Información y correlativo a este, la obligación a cargo de los servidores públicos para rendirla en tiempo y forma, incluyendo el ejercicio de los recursos públicos, la evaluación y fiscalización de los mismos.

La transparencia, en consecuencia, es una herramienta indispensable para combatir la corrupción y constituye un mecanismo de control del destino de los recursos públicos.

Transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, sean accesibles, claros y se comunican al público. Entendida de esta manera, la transparencia implica varias ventajas: favorece el apego a la ley, favorece el uso medido de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública. (Guerrero: 2000, 24)

El Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México (CBP) fue una de las fuentes de inspiración para las reformas que buscaban incorporar la Transparencia, no solo como un mecanismo de acceso a la información, sino un conjunto de objetivos de mayor peso, tales como; i) transparentar el ejercicio de la función pública a través de un flujo de información oportuno, verificable, inteligible, relevante e integral, a fin de impulsar la contraloría ciudadana y el combate a la corrupción; ii) garantizar una adecuada y oportuna rendición de cuentas de los sujetos obligados a través de la generación y publicación de información sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos

---

**II.** La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

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

**IV.** Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.

Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

**V.** Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

**VI.** Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

**VII.** La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

públicos de manera completa, veraz, oportuna y comprensible; iii) mejorar la organización, clasificación, archivo y uso de la información pública; iv) mejorar los niveles de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y en la evaluación de las políticas públicas; v) contribuir a mejorar la rendición de cuentas, la consolidación de la democracia, y vi) la plena vigencia del Estado de derecho en México.

Los objetivos antes precisados, se encuentran previstos en el artículo 103 del CBP, robustecen el fundamento y la justificación de la necesidad de la institucionalización del cuarto poder ciudadano al reconocer, la participación soberana del pueblo, como un mecanismo de control para *eficientar* la fiscalización, en virtud de la transparencia y su acceso en la información de las políticas públicas, el uso y destino de los recursos públicos, y solo en virtud de ello, la ciudadanía estará en posibilidad para revisar, auditar y verificar las cuentas públicas, disminuyendo la corrupción del sector público.

En adición, la gente tiene que saber que su dinero se gasta bien y de manera eficiente. Es decir, el incentivo más importante para fomentar el pago de impuestos es gastar bien. Los contribuyentes deben poder apreciar que sus impuestos sirven para mejorar el nivel de vida de todos los mexicanos. Conviene aquí retomar dos conceptos esenciales: el de la transparencia, que implica claridad en la asignación y uso de los recursos públicos; y el de la rendición de cuentas, que sugiere que para pagar a gusto los impuestos, debe abatirse la impunidad. Si un funcionario desvía, roba, o aplica mal los recursos, debe ser claramente identificable por los sectores sociales afectados, y debe ser imputable. (Guerrero: 1999,18)

Así, los mecanismos de información, control y evaluación de los procesos de gobierno, se encuentran relacionados y deben fortalecer que los ciudadanos conozcan y puedan cuestionar las reglas, decisiones y condiciones que perfeccionan la implementación de las políticas públicas, por lo que la transparencia es un instrumento inevitable para una mejora en la calidad de los servicios públicos y el combate a la corrupción.

### **2.5.1. El impacto de la corrupción en las finanzas públicas.**

En México, el fenómeno de la corrupción ha generado el cuestionamiento de la sociedad en torno a la legitimidad de sus instituciones y de la actuación del Estado, obligándolo a transparentar la evaluación no solo de los ingresos, uso y destino de los recursos públicos, sino de las políticas públicas, empleadas para el cumplimiento de los objetivos y fines del Estado.

Esto último, también, es parte del objeto de conocimiento de las finanzas públicas, en virtud de ser, la disciplina que estudia, el conjunto de instrumentos relacionados con: ingresos públicos; gasto público; endeudamiento interno y externo del Estado y los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal.

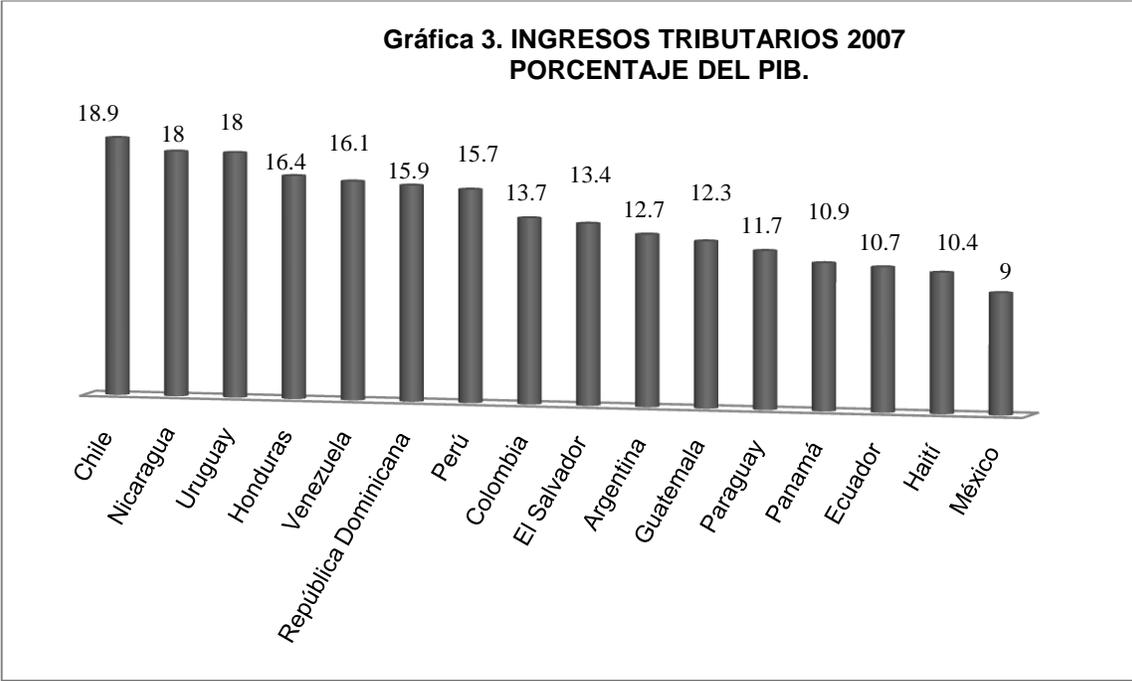
En tal virtud, las finanzas públicas, involucran la participación activa del Estado, para que vía, política económica, mediante el uso de las herramientas e instrumentos con los que esta cuenta, se puedan alcanzar los fines de crecimiento y desarrollo previstos en la Constitución.

La principal forma de financiamiento de las metas y objetivos que persigue el Estado mexicano, es a través de la captación de ingresos públicos, su estructura, puede tomar la forma de impuestos, tasas o empréstitos.

Los impuestos se consideran como prestaciones en dinero o en especie que coactivamente y unilateralmente fija el Estado, con carácter general y obligatorio a las personas físicas o morales para cubrir los gastos públicos y satisfacer necesidades públicas. Los empréstitos implican un retiro de fondos a cambio del compromiso del gobierno de devolverlos en una fecha futura y de pagar una tasa de interés previamente acordada entre el oferente y el demandante del crédito.

Los impuestos son obligatorios, mientras que las tasas y los empréstitos implican transacciones que el Estado realiza voluntariamente en función de la política fiscal que implemente. De estas tres fuentes, la mayor parte de los ingresos públicos se obtienen a través de los impuestos.

En un primer momento, el impacto de la corrupción en las finanzas públicas, se hace tangible desde el rubro de los ingresos públicos, México en el estudio realizado por del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social (ILPES) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el 2007, México es el país, con el más bajo nivel de recaudación tributaria, 9% del porcentaje del PIB, que comparado con los países de su región, es menos de la mitad de lo que capta Chile, por el mismo concepto, evidenciando un atraso significativo en el rubro de la captación de impuestos, ver gráfica 3.

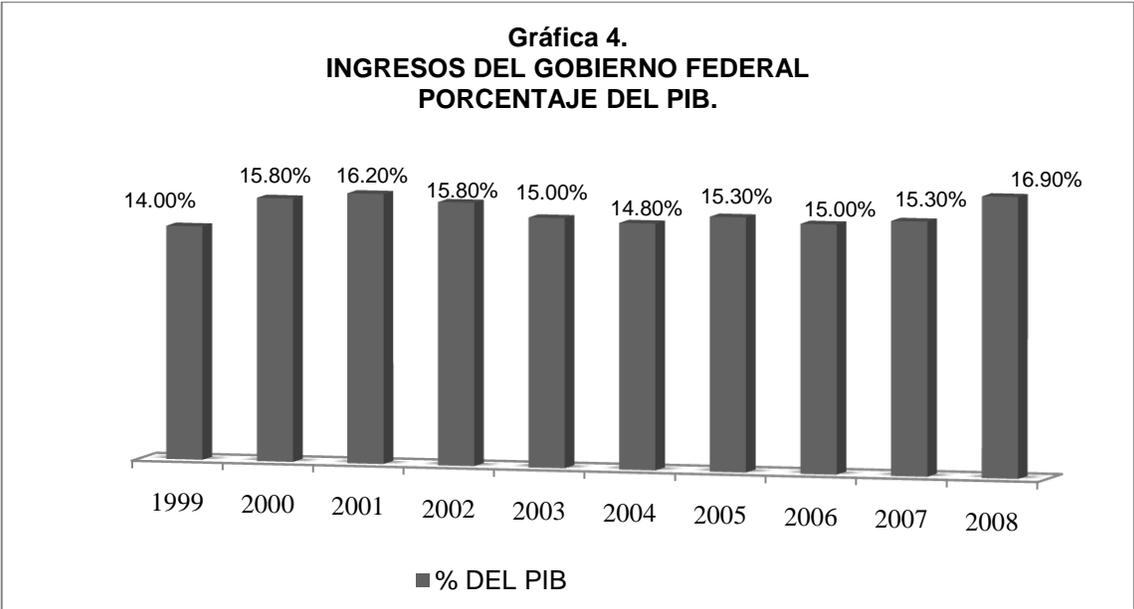


Fuente: Elaboración propia con información del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social (ILPES) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Estudio 2007.

El problema de la baja captación de recursos tributarios, se vincula al problema de corrupción por omisión en la aplicación de la normatividad, así como en la investigación e incorporación de sujetos a la base gravable. En virtud de que una proporción importante de población no paga impuestos o paga cantidades simbólicas. Lo anterior, se puede comprobar en los términos de las propias cifras

oficiales. En el año 2007, la Población Económicamente Activa (PEA) se computaba en 45.7 millones de personas, de las cuales, sólo el 50 por ciento aproximadamente (23 millones de personas) se encontraban registrados, como contribuyentes activos en el Sistema de Administración Tributaria (SAT). De los cuales 14.3 millones se ubican en el régimen de asalariados, 7.7 millones personas físicas y 7.4 millones son personas morales. La situación se agrava si se analiza, en función de la totalidad de la Población, que en el 2007 fue de más de 106 millones de habitantes y en la obligación del Estado de proporcionar bienes y servicios a la totalidad de la Población, así como cumplir con la finalidad redistributiva de los impuestos.

México en los diez últimos años, ha mostrado un atraso considerable en materia de recaudación tributaria, el monto de la tributación ha fluctuado entre el 14 y 16 % como porcentaje del PIB, sin que haya observado un incremento significativo, en la base gravable. Lo que desde luego se refleja negativamente en los objetivos de crecimiento y desarrollo, trazados por el gobierno, mediante la política económica proyectada, ver gráfica 4.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP y SAT (cifras preliminares)

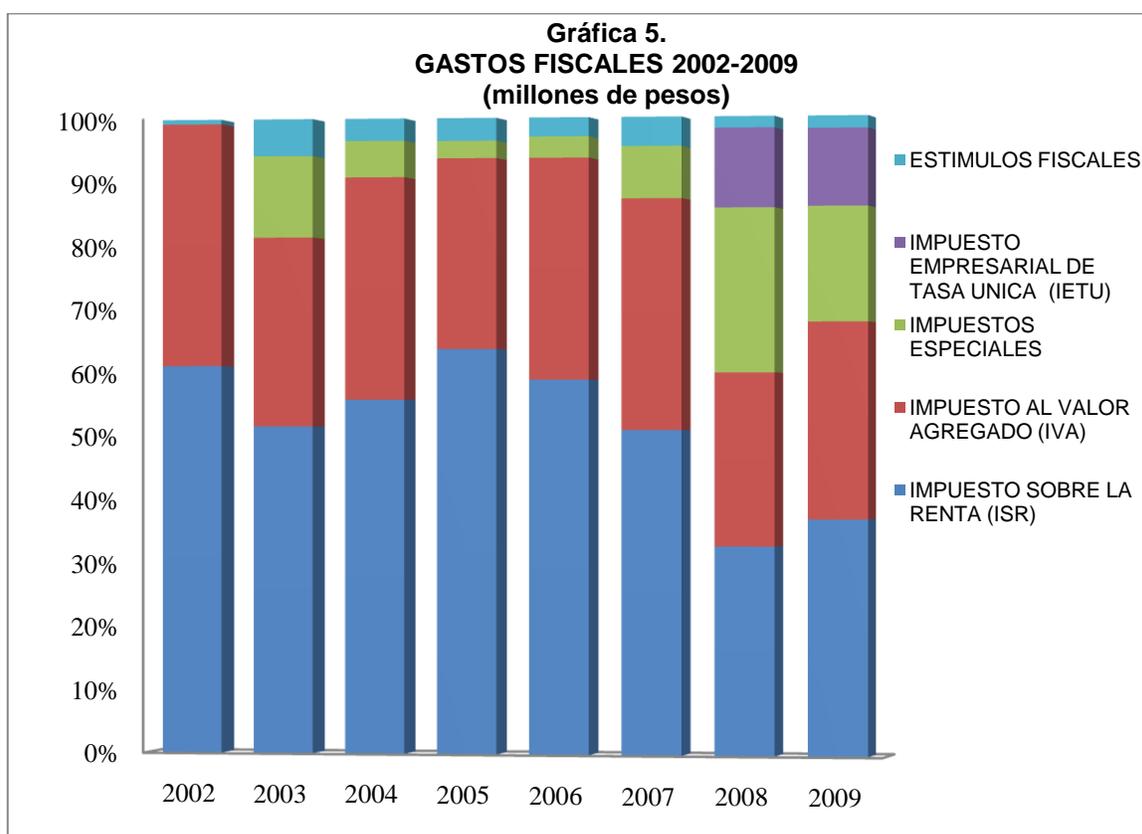
La baja recaudación tributaria en México es un fenómeno vinculado a la corrupción, también aumenta por causas como: i) la existencia de tasas diferenciadas en los distintos impuestos, ii) exenciones, iii) subsidios, iv) créditos fiscales, v) tratamientos y regímenes especiales derivados de las leyes tributarias reflejados en los presupuestos de gastos fiscales del Gobierno Federal; vi) la evasión tributaria; vii) el contrabando-piratería-economía informal; viii) la pequeña base de contribuyentes, entre otros que también tienen que ver con decisiones de política económica.

Ahora bien, una de estas decisiones, de política económica, que en fechas recientes ha sido cuestionada, con mayor frecuencia son, los llamados *gastos fiscales*, que pueden ser considerados, *como todas aquellas exenciones, reducciones y desgravaciones* (que incluso pueden resultar en un impuesto negativo como es el caso del subsidio para el empleo y del impuesto especial a los combustibles, en su caso), que se desvían de la estructura normal de cualquier impuesto, constituyendo un régimen fiscal favorable para cierto tipo de ingreso o sectores de actividad y que tienen objetivos extra fiscales, la afectación a las finanzas públicas en el ingreso, resulta ser manifiesta, si se analiza que son impuestos que se dejan de captar, aunado a la discrecionalidad y poca transparencia que de los mismos se realiza, pero más aún, el aumento de los llamados gastos fiscales en los últimos nueve años. Como se puede observar en el cuadro 2.

Cuadro 2. GASTOS FISCALES 2002-2009 (MILLONES DE PESOS)								
TIPO DE IMPUESTO	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>IMPUESTO SOBRE LA RENTA (ISR)</b>	168,113	215,152	227,012	336,842	295,667	296,091	252,963	271,220
ISR PERSONAS MORALES	52,631	102,277	118,074	214,676	177,340	142,647	159,298	170,428
ISR PERSONAS FISICAS	115,482	112,875	108,938	122,166	118,327	153,444	93,665	100,792
<b>IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA)</b>	104,876	124,305	142,518	158,625	174,765	210,860	210,131	226,078
<b>IMPUESTOS ESPECIALES</b>	54,989	53,641	23,370	14,445	16,849	47,582	199,122	132,235
<b>IMPUESTO EMPRESARIAL DE TASA UNICA (IETU)</b>							96,306	89,032
<b>ESTIMULOS FISCALES</b>	1,950	24,250	14,243	18,962	14,945	26,591	13,843	14,102
<b>TOTAL</b>	<b>329,928</b>	<b>417,348</b>	<b>407,143</b>	<b>528,874</b>	<b>502,226</b>	<b>581,124</b>	<b>772,365</b>	<b>732,667</b>

Fuente: Elaboración propia con información del Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, Gastos Fiscales 2002-2008.

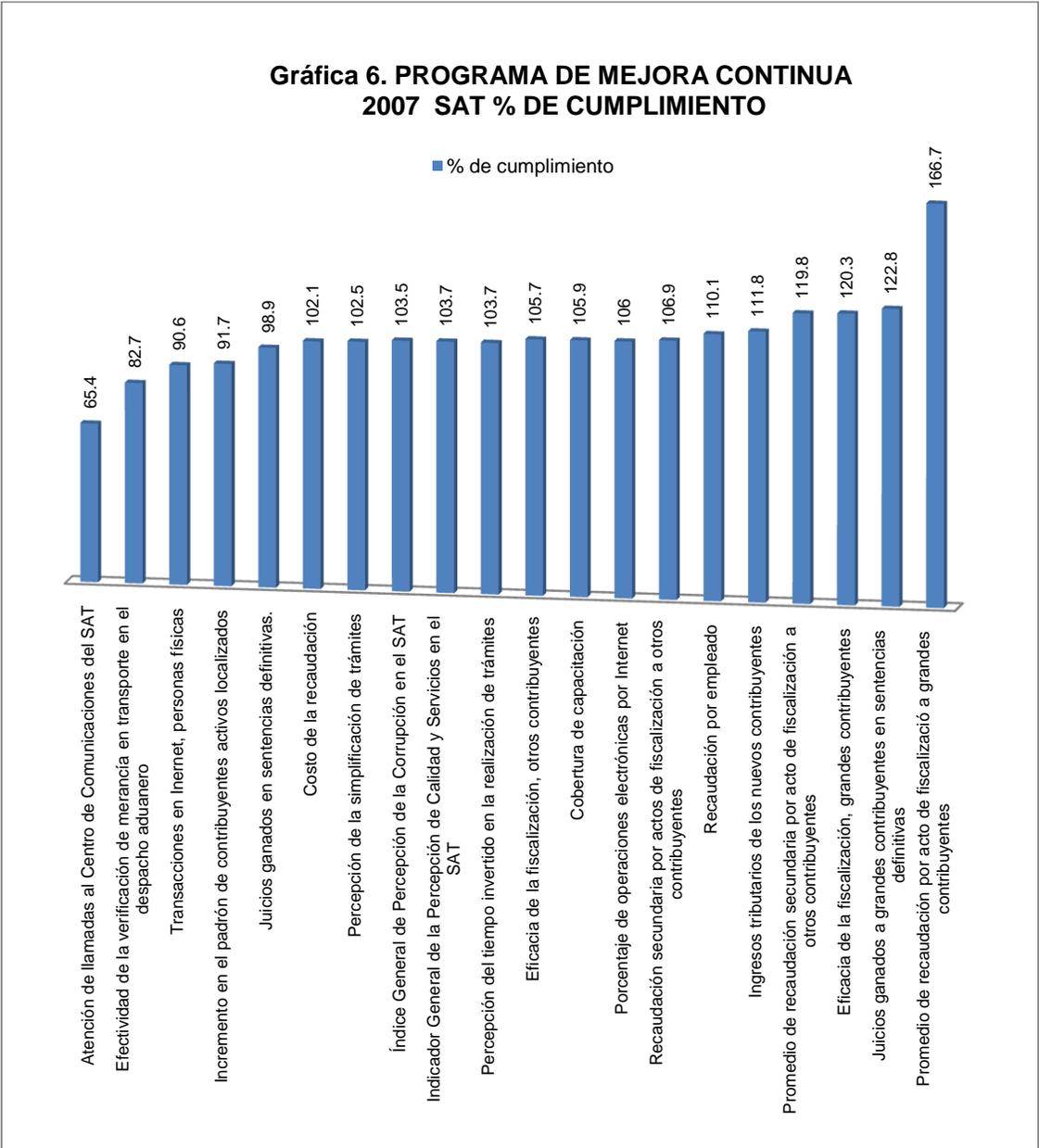
La vinculación de los llamados *gastos fiscales* con prácticas de corrupción se debe a la discrecionalidad de los sectores beneficiados, la opacidad en la decisión que se generan y que se rompe el principio redistributivo del impuesto al solo beneficiar a determinados agentes económicos, todo ello aunado al impacto financiero que se genera en materia de recaudación, en virtud de todos aquellos recursos que no se llegan a captar. Los llamados *gastos fiscales*, como decisiones de política tributaria en México también se vinculan con prácticas de corrupción electoral, pues su incremento, se hacen más evidentes en tiempos del calendario electoral, lo que desde luego se aparta por completo del principio de captación imparcial y equitativa<sup>45</sup> que debe satisfacer, todo impuesto, ver gráfica 5.



Fuente: Elaboración propia con información del Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados Gastos Fiscales 2002-2008.

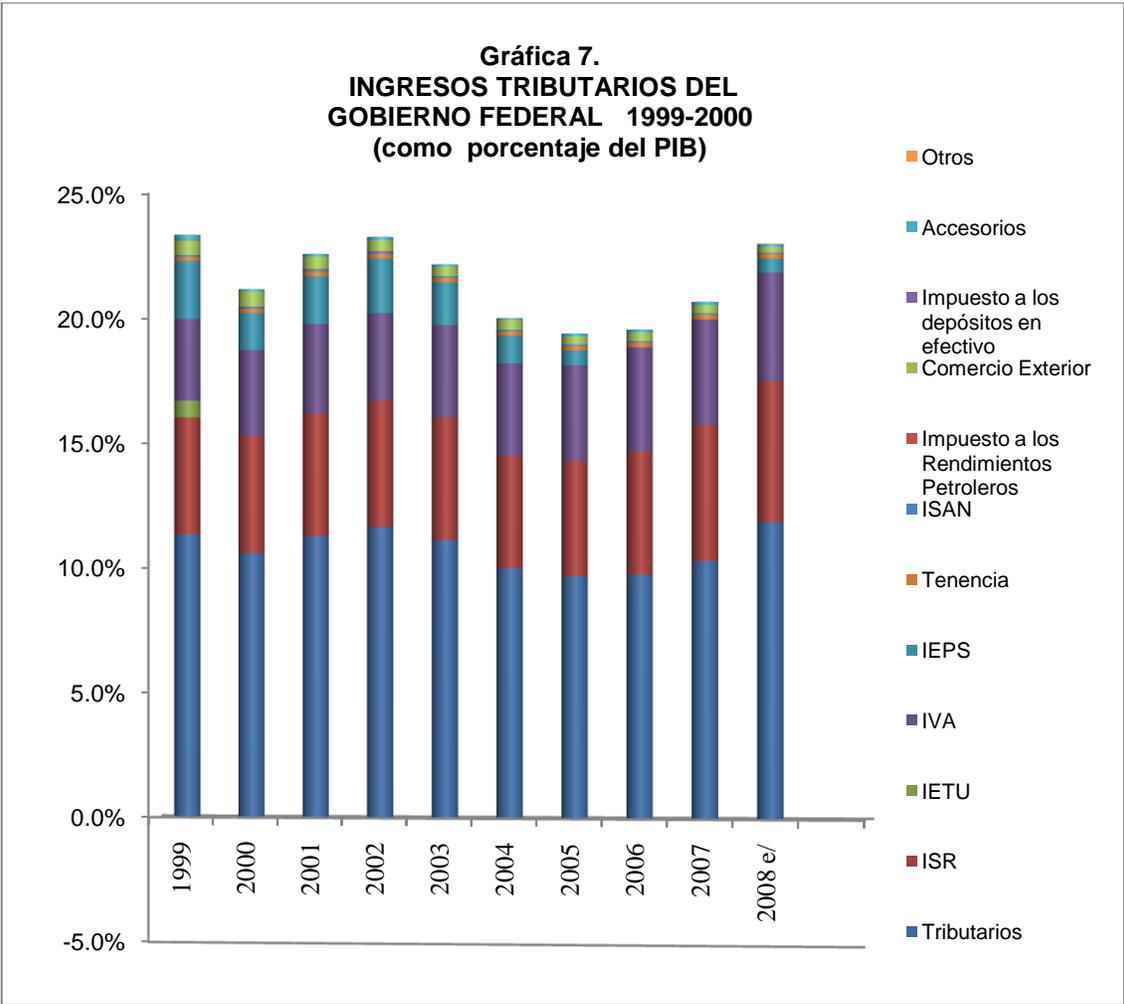
<sup>45</sup>La fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, eleva a rango constitucional, la obligación de todo mexicano, *de contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residen*, pero con la correlativa obligación de los entes públicos de imponerlo de la manera proporcional y equitativa.

La autoridad hacendaria competente, ha pretendido atenuar el impacto de la corrupción, así como del impacto que esta genera en las finanzas públicas, mediante la incorporación de programas, como el implementado en el 2007, denominado mejora continua, cuyas cifras no son satisfactorias, por que los objetivos trazados por la dependencia hacendaria, no han sido cumplidos en su totalidad, debido a que la mayoría de ellos, llegan sólo a la mitad de la calificación de 200 puntos establecida para una evaluación satisfactoria, ver gráfica 6.



Fuente: Elaboración propia con información del SAT programa 2007.

El cumplimiento parcial, en los objetivos del programa de mejora continua, se traduce en deficiente y pone de manifiesto el elevado costo administrativo del sistema tributario mexicano, específicamente al analizar las variables que tienen un impacto directo y significativo en las finanzas públicas, como el incremento en el padrón de contribuyentes activos localizados, juicios ganados en sentencias definitivas, costos de la recaudación, índice de percepción de la corrupción en el SAT, eficacia de la fiscalización a otros contribuyentes, etcétera; generando en consecuencia, que no exista una mejora tangible en la recaudación de impuestos, ni en la disminución de la corrupción, propiciando en consecuencia insuficiencia en la generación y captación de ingresos, ver la gráfica 7.



Fuente: Elaboración propia con información del Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados, Cuenta Pública Federal 2007.

Ahora bien, en materia de gasto público, la corrupción adquiere una connotación trascendente, al destinarse recursos públicos al funcionamiento de OCI y SFP, y no obstante las funciones de evaluación interna del gasto, la percepción de corrupción en materia de evaluación interna se considera más corrupta, como se demostró en la gráfica 2, por lo que, no encuentra una justificación financiera la asignación de los montos autorizados en el PEF a estas área, y los que no dejan de ser significativos como se puede observar. Ver cuadro 3.

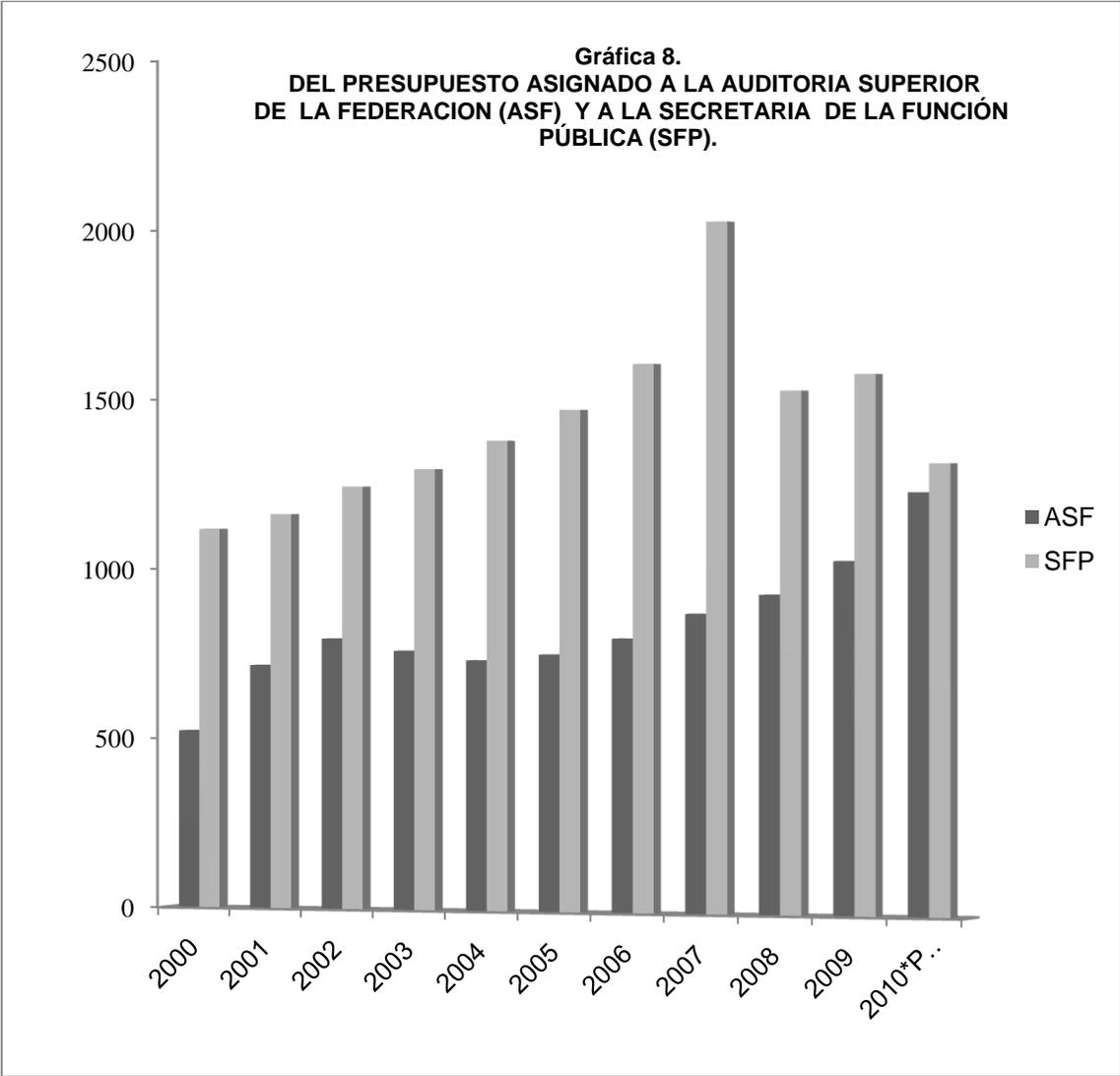
**Cuadro 3. El Presupuesto para el ramo de la Función Pública, por programas presupuestario:**

2009-2010 (Millones de pesos).			
Clave	Programas presupuestarios	PEF 2009	PPEF 2010
M001	Actividades de apoyo administrativo	164.2	94.2
O001	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	35.3	38.4
O002	Ampliación de la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública	339.6	322.1
O003	Integración de las estructuras profesionales del gobierno	220.2	115.3
O004	Aumento en la eficacia de las políticas de transparencia y de los mecanismos de acceso a la información pública de calidad	19	
O005	Mejora de la gestión y regulación de los procesos, trámites y servicios de la administración Pública Federal	395.5	355
O006	Inhibición y sanción de las prácticas de corrupción	160.5	174.5
O007	Optimización en el uso, control y aprovechamiento de los inmuebles federales, así como la valuación de bienes nacionales	130	125.3
O008	Promoción de la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas	99.8	83.1
O099	Operación del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Centralizada	4	2.5

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados de la Federación y el PPEF 2010.

La asignación de recursos presupuestarios al ente fiscalizador ASF en su calidad de órgano de externo de control del gasto público, también debe ser objeto de análisis, en virtud de tener como función primordial la fiscalización de

los recursos públicos, para que con ello se controle la corrupción. Los recursos asignados a los órganos, externo e interno de control, se encuentran duplicados en razón de que ambas entidades persiguen las mismas funciones y objetivos, por lo que a efecto de mostrar cual de las dos entidades es más eficiente con el manejo de sus recursos en virtud de las funciones asignadas, los presupuestos asignados a la SFP y a la ASF, se confrontan en la gráfica número 8.

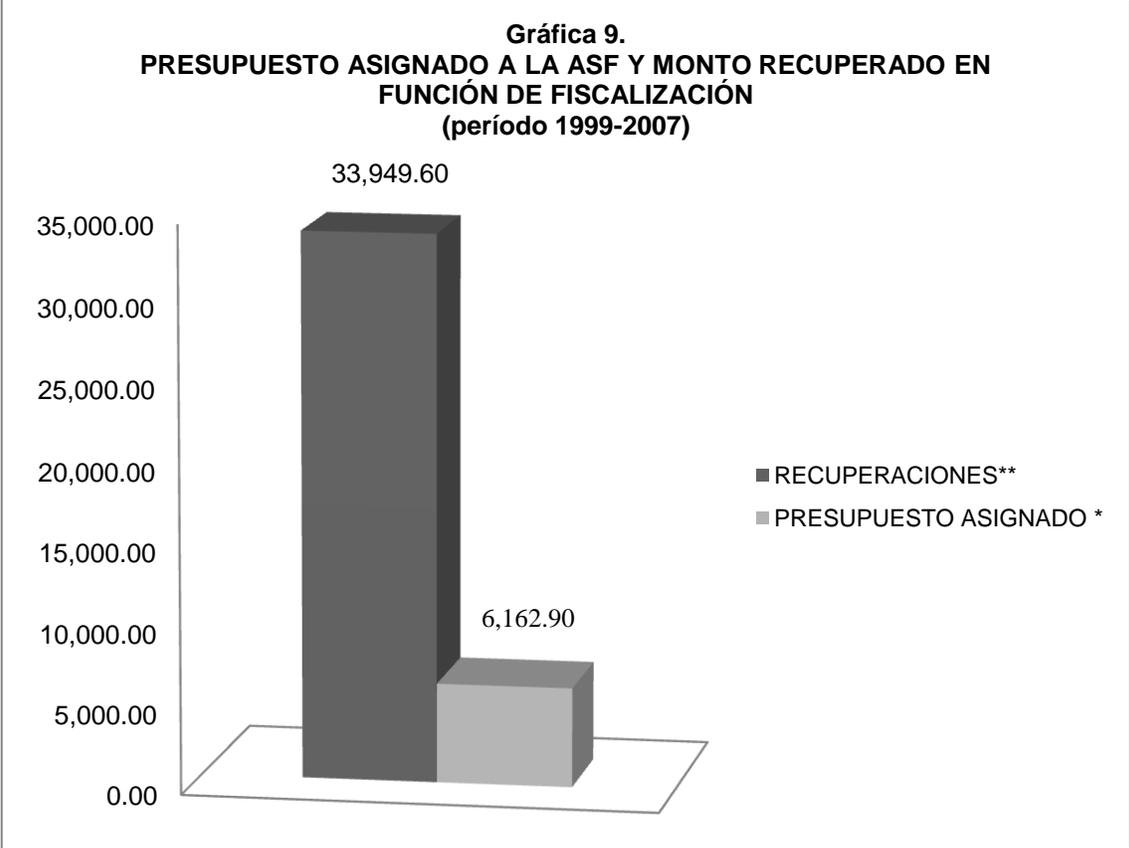


\*Proyección realizada por la ASF.

FUENTE: Elaboración propia, con datos de la Cámara de Diputados y la ASF

Los recursos asignados a la SFP como órgano con funciones internas de control y evaluación de gasto, así como de combate a la corrupción, son

significativamente mayores a los asignados a la ASF; no obstante, que ésta última, derivado de su autonomía, ha mostrado mayores potestades de fiscalización y recuperación de recursos públicos, involucrados con corrupción, ver gráfica 9.



\*Total del Presupuesto Asignado a la ASF, durante los años 1999 al 2007.

\*\* Monto recuperado 1999-2007 por la ASF, durante la fiscalización superior de las Cuentas Públicas.

FUENTE: Elaboración propia, con datos de la Cámara de Diputados y la ASF

En suma, la corrupción en México, tiene un impacto directo en las finanzas públicas; en primer lugar en el ingreso, al inhibir la contribución voluntaria de los sujetos obligados a la tributación, incrementar la evasión y elusión fiscal, generar una cultura de aversión al pago de impuestos, al considera que la mayor parte de los recursos públicos se destinan a la corrupción, desvirtuando el objetivo prioritario de los impuestos, ya que no se hacen evidentes ni palpables los resultados. Todo lo anterior, repercute negativamente en la captación de recursos

públicos que financian el gasto público. Como fue objeto de exposición en los apartados anteriores.

Dada la interrelación del ingreso con el gasto, el impacto de la corrupción se intensifica, al destinar partidas presupuestales para la creación de una infraestructura administrativa, que combata el fenómeno de la corrupción, que lleva implícito el gasto de recursos públicos en la creación interna de contralorías, para administrar, procesar y evaluar al resto de entidades, dependencias y órganos de la Administración Pública, que a su vez deben subordinarse a dos Secretarías de Estado SFP y SHCP, presupuestadas para procesar, evaluar y sancionar el fenómeno de la corrupción al interior del organigrama estadual, las que a su vez deben proporcionar información contable y financiera a un órgano de contraloría externa ASF, dotado de presupuesto público para que fiscalice, los recursos y programas, así como la conducta de los servidores públicos, sin embargo, la duplicidad en el cumplimiento de funciones, genera un ineficiente destino del gasto e ineficaz obtención de resultados. Ver graficas 2, 3, 4 y 5.

El monto de las partidas presupuestales, destinadas al combate de la corrupción no se ven compensados con; los recursos recuperados, las sanciones impuestas, ni con la disminución del problema. Generando en consecuencia, un círculo vicioso en la captación de recursos y su destino para paliar los efectos más visibles de los problemas que genera la corrupción, esto sin contabilizar, las consecuencias directas que se deriven de los actos concretos de corrupción, lo que adquieren una connotación al trascender en el ámbito de la percepción nacional e internacional del fenómeno de la corrupción, ver gráficas 2 y 9.

### **2.5.2. Instrumentos nacionales e internacionales de medición del fenómeno.**

En los últimos diez años en México, se han incrementado considerablemente el número de iniciativas para combatir la corrupción. Si bien, muchas de ellas se han concretado en reformas a las diversas leyes que se vinculan con el fenómeno. También resulta imprescindible contar con estudios serios, que establezcan formas de medir, la eficiencia y eficacia, así como el

impacto en la disminución del fenómeno. Lo que debería ser instrumentado mediante la intervención de un órgano externo fiscalizador del problema de corrupción, para que, los estudios gocen no sólo de la imparcialidad en la medición, sino de legitimidad para realizarlos.

La independencia en el órgano fiscalizador, del aparato gubernamental, permitiría disminuir el problema sistémico de la corrupción en México, lo que no ha sido concretado por ninguno de los poderes constituidos, a pesar, de que los especialistas consideran que la autonomía jurídica y presupuestal del órgano fiscalizador externo al Estado, es un mecanismo eficiente de contrapesos y control de la corrupción (Posadas: 2006, 41).

El PNTRC, incorpora tres índices para medir la corrupción; i) índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno; ii) índice de Percepción de la Corrupción y iii) Indicadores de Gobernabilidad.

El índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG), se genera en función del estudio derivado de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno que se realiza, cada dos años<sup>46</sup> por conducto de, Transparencia Mexicana, como parte del capítulo de Transparencia Internacional en México.

Con base en los datos que arrojan las encuestas realizadas, por Transparencia Mexicana, se calcula el INCBG, a nivel nacional, por entidad federativa (INCBGe) y por cada uno de los 35 servicios públicos en los tres niveles de gobierno (INCBGs). El índice utiliza una escala de 0 a 100, en el cual, un menor valor implica menos corrupción y lo que mide, son experiencias acerca de la corrupción con un mismo instrumento.

El INCBG, se basa en una muestra estrictamente probabilística de 14,836 hogares a nivel nacional: 32 encuestas, una por entidad federativa<sup>47</sup> con los datos procesados en las encuestas que realizó Transparencia Mexicana en el período 2001 a 2007, se consolidó la serie histórica del INCBG nacional, en donde se evidencia por la institución que, México sigue estancado en sus niveles

---

<sup>46</sup> El INCBGs 2001, 2003, 2005 y 2007 integra la primera serie histórica del país en materia de corrupción.

<sup>47</sup> Según Transparencia Mexicana, los datos y muestras, se utiliza para desagregar resultados a nivel de entidad federativa (entre 237 y 501 cuestionarios). Contempla la estructura urbano-rural que la del Censo de Población y Vivienda del INEGI 2005. Y se auto-atribuye un margen de error para resultados nacionales menor al 1%.

de corrupción, pasando de 10.1 puntos en 2005 a 10.0 puntos en 2007, niveles equiparables a los de 2001, cuando el índice alcanzó una frecuencia de 10.6 puntos.

Transparencia Mexicana afirma que el INCBGs<sup>48</sup> registra el número de veces en que se pagó un soborno o mordida por cada 100 veces que se realizó un trámite o se obtuvo un servicio público. El índice muestra información relevante sobre el costo que tiene la corrupción para los mexicanos, demostrando que la corrupción es una erogación ilícita que afecta los ingresos de los hogares mexicanos (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCB) MÉXICO				
AÑO	PUNTUACION DE INCBG*	MILLONES DE ACTOS DE CORRUPCIÓN	COSTO X MORDIDA	COSTO EN MILLONES DE PESOS
2001	10.6	214	\$109.50	\$23,433.00
2003	8.5	101	\$107.00	\$10,807.00
2005	10.1	115	\$177.00	\$20,355.00
2007	10	197	\$138.00	\$27,186.00

\*A mayor calificación mayor grado de corrupción.

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Mexicana.

<sup>48</sup> Los estudios se basan en las siguientes formulas:

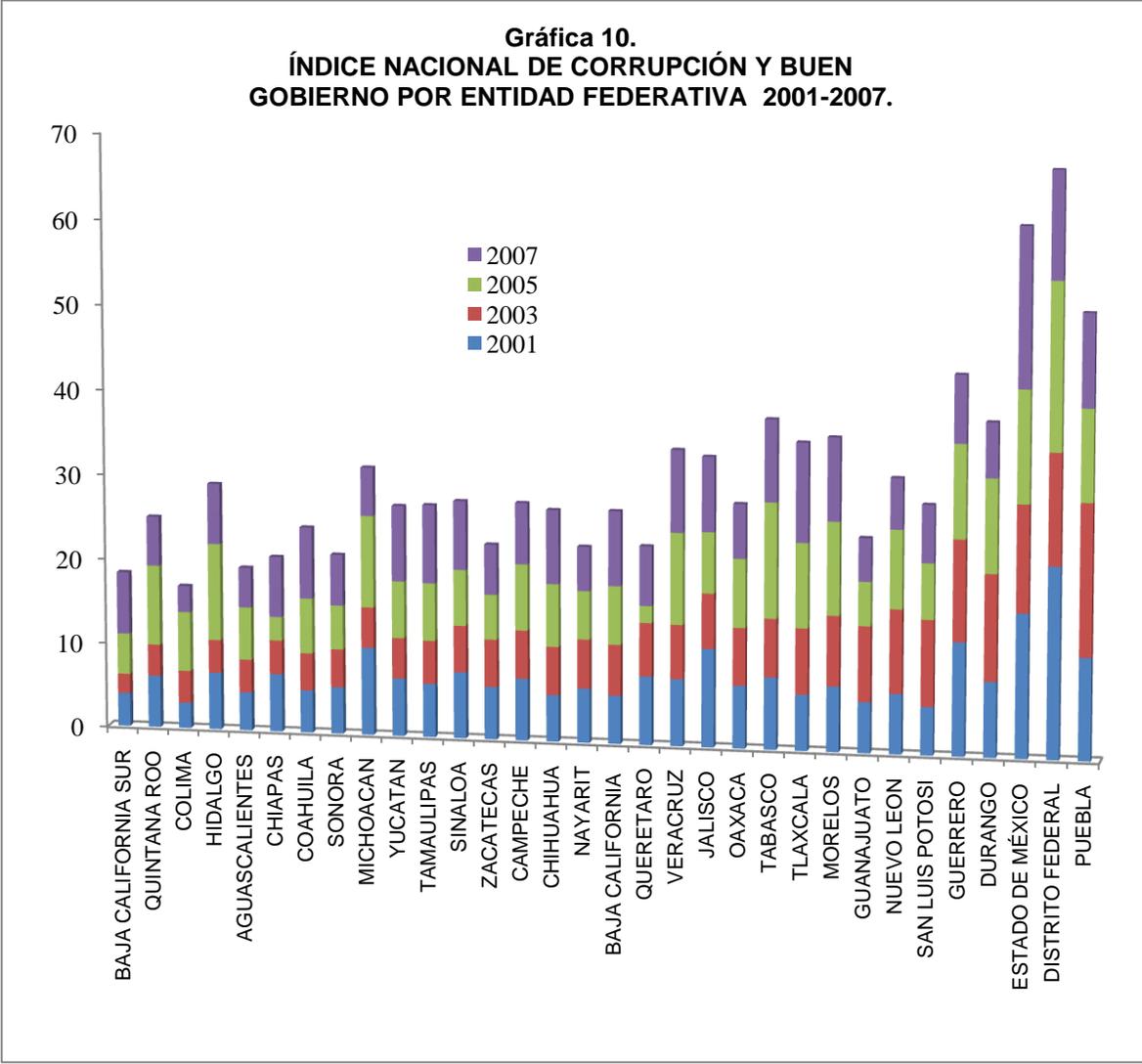
La fórmula para calcular el Índice general (35 servicios):

$$\text{INCBG} = \frac{\text{Número de veces en los que se dio mordida en los 35 servicios.} \times 100}{\text{Número total de veces que se utilizaron los 35 servicios.}}$$

La fórmula para calcular el Índice por servicio:

$$\text{INCBGs} = \frac{\text{Número de veces en los que un servicio se obtuvo con mordida.} \times 100}{\text{Número total de veces en los que se utilizó el mismo servicio.}}$$

El INCBGe, realizado por Transparencia Mexicana, sugiere que las entidades más corruptas, son el Estado de México, Puebla y el Distrito Federal, ver gráfica 10.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001-2007.

❖ Ver el cuadro del Anexo 1.

El Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno por servicio, es un estudio que se realiza en forma bianual a partir del 2001, y los servicios sujetos a encuestas se encuentran consolidados en el cuadro 5.

<b>Cuadro 5. Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno por Servicio.</b>				
TIPO DE ACTO	INCBGs	INCBGs	INCBGs	INCBGs
	2001	2003	2005	2007
Trámite de Predial	16	14	0.3	0.3
Trámite para obtener una incapacidad o un justificante de salud	2.8	15		
Trámite fiscal en la Secretaría de Hacienda: RFC, devolución, etc.	3.2	17		
Trámite relacionado con el servicio telefónico	2.9	2.3		
Arreglar que se atendiera urgentemente a un paciente o que éste ingresara antes de lo programado en una clínica	4.3	2.5	5.7	3.2
Trámite para la conexión o reconexión de gas a domicilio	2.9	2.8		
Trámite para recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno.	5.9	2.8	3	2.8
Trámite para obtener la cartilla militar / exentar el servicio militar	3.9	3	3	2
Recibir correspondencia	3.8	3.2	2.2	15
Trámite para obtener un crédito o préstamo en efectivo para su casa, negocio o automóvil en instituciones privadas	5	3.2	3.6	3.5
Trámite para obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial	3.8	3.3	2.7	2.9
Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos	3.7	3.3	4.8	6.9
Trámite para obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas	4.7	3.4	4.9	3.1
Trámite para la conexión de teléfono	3	3.9	2.6	2.1
Trámite para la obtener o acelerar el pasaporte en el SER.	6.4	5.1	5.4	3
Trámite para la introducción o regularización de servicios públicos	8.5	6.3	6.1	6.1
Trámite para obtener el servicio de poda de árboles	13.1	7.5		
Trámite para obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, etc.	10	7.9	6.7	6.6
Trámite para obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio o automóvil en instituciones públicas como el INFONAVIT	9.4	8.1	8.1	7
Trámite para la conexión o reconexión de luz a domicilio	10.7	8.3	9.4	9.9
Trámite para la conexión o reconexión de agua y/o drenaje de domicilio	10.8	8.6	7.7	7.7
Obtener el servicio de vigilancia de la delegación o municipio	9.7	8.9		
Trámite para obtener una licencia o permiso de uso de suelo	10.1	9.2	9.8	10
Regularizar cualquier trámite de su vehículo (cambio de dueño, etc.)	12	9.3	11.6	10.9
Trámite para llevar o presentar un caso en un juzgado	15.4	10.8	15	14.7
Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio	12.9	11.3	10.7	14.9
Trámite para aprobar la verificación vehicular	14.5	11.5	13.3	17.1
Trámite para obtener la licencia para conducir	14.5	11.9	10.9	10.6
Trámite para obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial	16.8	13.2	13.9	15.1
Trámite para trabajar o vender en vía pública	18.7	16	23.4	17.5
Trámite para obtener el servicio de limpieza de alcantarilla (desazolve)	28.5	16.5		
Trámite para evitar la detención en el Ministerio Público / realizar una denuncia, acusación o levantar un acta / seguimiento a un caso	28.3	21.3	23.6	24.1
Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura	27	24.4	22.8	27.1
Trámite para pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo	28.5	25.8	31.3	28.8
Trámite para recuperar su automóvil robado	30.3	26	28.9	24
Estacionar el automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropian de ellos	56	45.9	53.1	58.2
Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito	54.5	50.3	50	56.2
Evitar que un agente de tránsito se llevara su automóvil al corralón / sacar su automóvil del corralón	57.2	53.3	60.2	50.1
Solicitar una beca para pagar algún tipo de estudios			15	0.7
Ingresar a trabajar al Gobierno			6.2	6.1
Solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento			6.7	9.7
Solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al Registro Público de la Propiedad			7.1	3.8
<b>GENERAL</b>	<b>10.5</b>	<b>8.5</b>	<b>10.1</b>	<b>10</b>

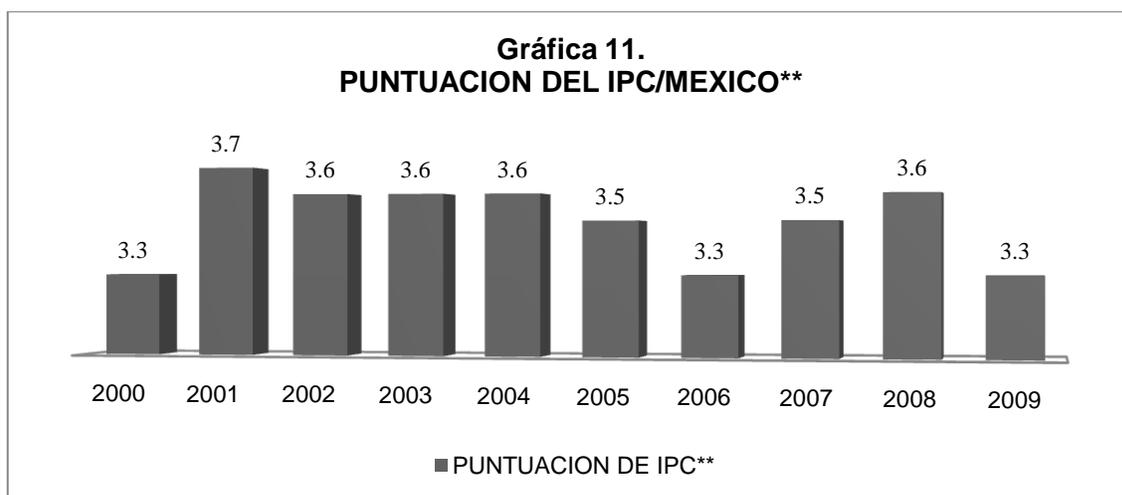
Fuente: Elaboración propia con base en el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBGs)

Datos de Transparencia Mexicana

Otro de los índices utilizados en el programa Federal de combate a la corrupción PNTRC, es el sugerido por Transparencia Internacional. Consiste en el índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional, mismo que, clasifica países según el grado de corrupción que se percibe entre los funcionarios y los políticos. Se trata de un índice compuesto, de una encuesta y percepciones, que parte de datos relacionados con la corrupción que se obtienen de expertos y encuestas empresariales llevadas a cabo por una gran variedad de instituciones independientes y acreditadas. El IPC refleja opiniones de todo el mundo, incluidas las de expertos que residen en los países que se están evaluando.

La puntuación del IPC, se basa en las percepciones del grado de corrupción según la ven los empresarios y los analistas de cada país. Va de 10 (altamente transparente) a 0 (altamente corrupto).

El IPC de TI se centra en la corrupción del sector público y la define como el abuso del servicio público para el beneficio particular. Las encuestas utilizadas para la composición del IPC plantean preguntas relacionadas con el abuso del poder público para el beneficio particular o aspectos que demuestran la solidez de políticas anticorrupción, incluyendo la corrupción administrativa y política. En la gráfica 11, se resumen las calificaciones que el organismo internacional ha dado a México como país miembro.

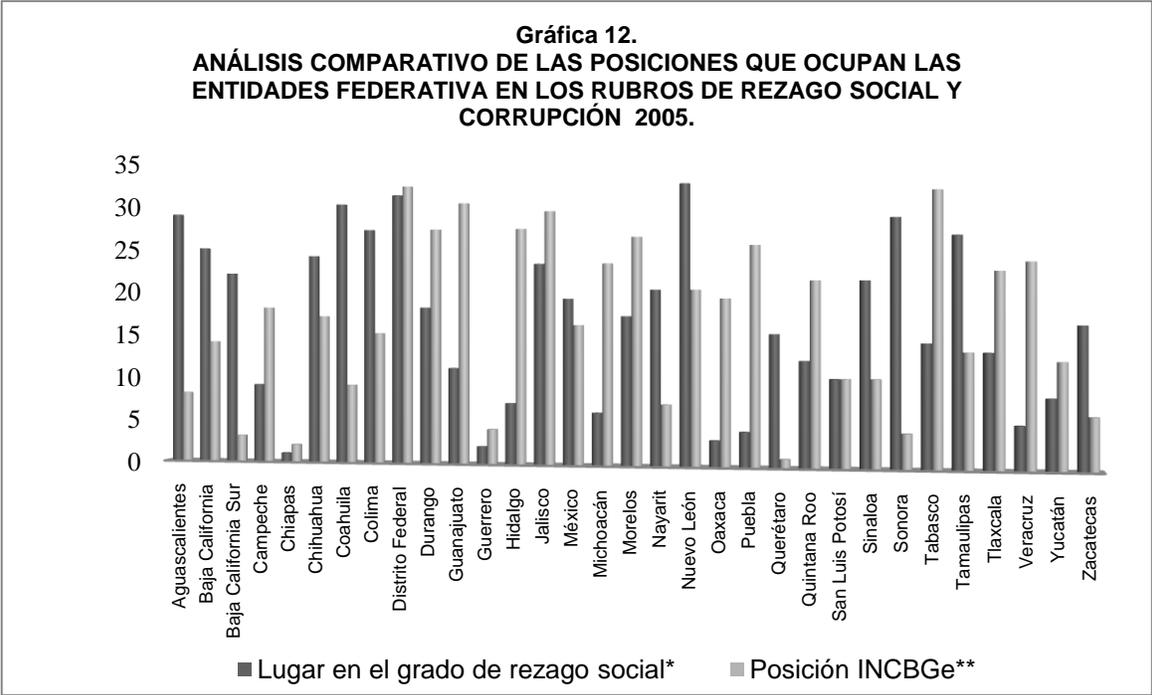


\*\*Entre más cercano a cero mayor percepción de corrupción.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de TI.

En la gráfica 11, se pueden mostrar, que México sigue siendo un país con una alta corrupción, no obstante los programas gubernamentales instrumentados para disminuirla, la calificación otorgada en el 2009 por TI, se equipara a la calificación que se le asignó en el 2000 cuando se implementó el programa de medición, lo que permite concluir que no obstante la mejora en la calificación otorgada a la ASF, en materia de fiscalización, este ente no ha generado un impacto significativo en la percepción que en materia de corrupción tiene el país.

El fenómeno de la corrupción se vincula, por la mayoría de los organismos internacionales que miden el fenómeno, y específicamente por Transparencia Internacional (TI), con el rezago social; sin embargo, en la gráfica 12, se compararon la totalidad de las entidades federativas, en el año 2005, respecto de la posición que ocupan en materia de rezago social confrontándola con la posición en materia de corrupción, sin que se encontrara la correspondencia que sugiere TI, por lo que el uso y finalidad de estos índices, debe ser tomado con prudencia.



\* Entre más cercano a 0 la entidad se considera con un nivel de rezago social Más Alto.

\*\*Entre más cercano a 0 la entidad se considera como menos Corrupto.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005 e indicadores, índice y grado de rezago social, estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005.

❖ Ver el cuadro del anexo 2

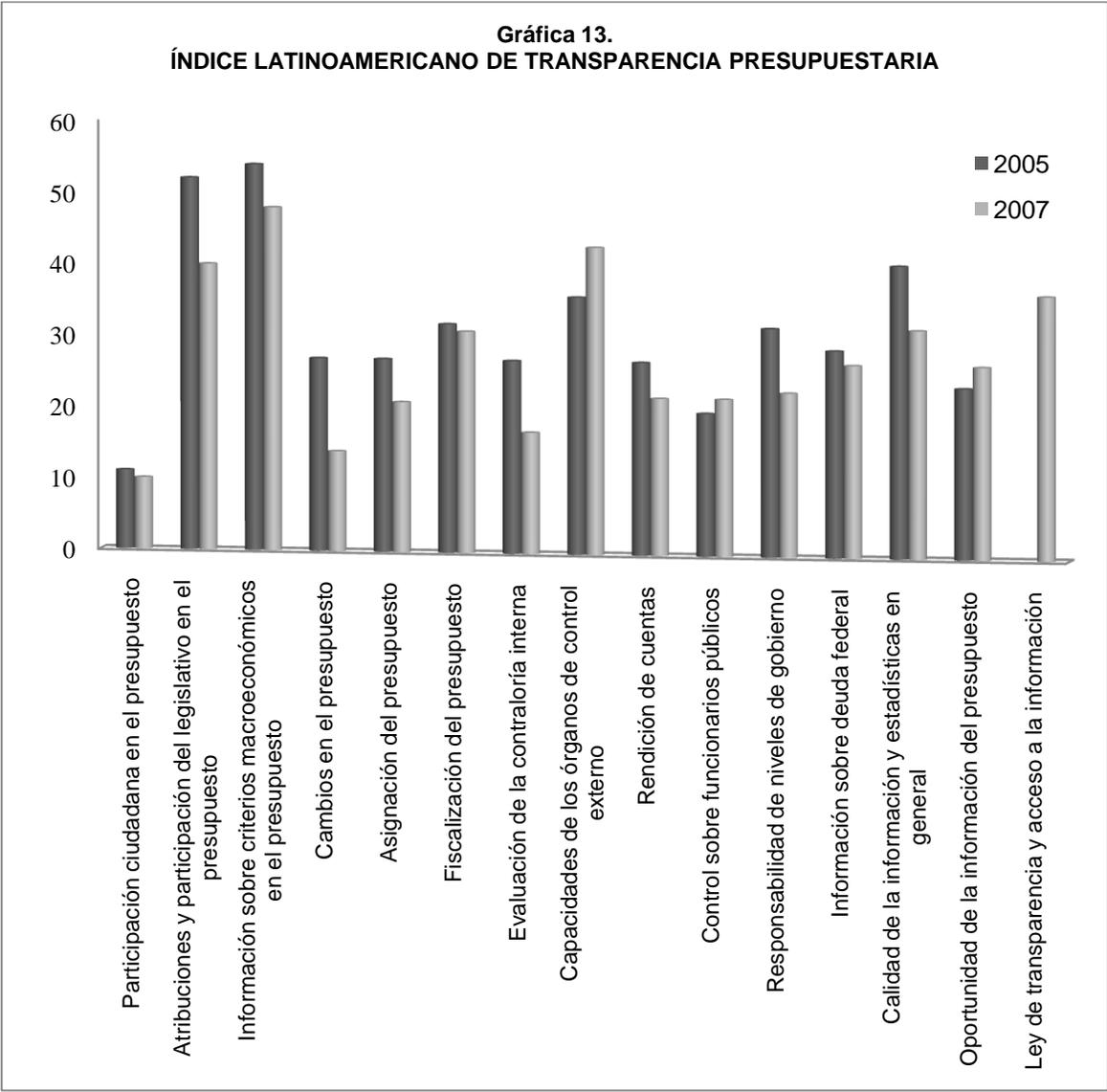
Finalmente el programa gubernamental incorpora los indicadores de Gobernabilidad, aprobados por el Banco Mundial, el cual mide seis esferas del buen gobierno que abarcan los principales elementos: i) voz y rendición de cuentas, mide el grado al que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de prensa; ii) estabilidad política y ausencia de violencia, mide la probabilidad de que el gobierno esté sujeto a actos de desestabilización a través de medios inconstitucionales o violentos, incluidos actos de terrorismo; iii) efectividad gubernamental, mide la calidad de los servicios públicos, la capacidad de la administración pública y el grado al que es independiente de presiones políticas; la calidad de la formulación de las políticas; iv) calidad regulatoria, mide la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado; v) estado de derecho, mide el grado al que los agentes confían en las reglas sociales y las obedecen, con inclusión de la calidad de la ejecución de contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de que se cometan delitos y actos de violencia y vi) control de la corrupción, mide el grado al que se ejerce el poder público en beneficio privado, así como la corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas e intereses privados.

A pesar de no formar parte de los índices oficiales de medición del fenómeno corrupción, existe otro indicador que se encuentra estrechamente relacionado al fenómeno de la corrupción en México y a la transparencia en la asignación, uso y destino de los recursos públicos, se denomina Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, se basa en la valoración de percepciones sobre el entorno en el cual se realiza la toma de decisiones, la participación y la incidencia en la asignación de recursos públicos para medir la transparencia presupuestaria.

Los resultados se reportan con dos unidades o escalas. Por un lado, la calificación sobre las condiciones de transparencia en general y las calificaciones por etapa o proceso son los promedios obtenidos en la encuesta de expertos

usando una escala de 1 a 100. El Índice General de Transparencia Presupuestaria está dado por una calificación de este tipo.

Por otro lado, se reporta el porcentaje de respuestas positivas o de acuerdo total y de acuerdo (valores 4 y 5) entre el total de respuestas válidas. En la gráfica 13, se puede observar que casi en todas las variables que integran el índice, México ha disminuido en el avance hacia la transparencia en un análisis comparativo de los períodos 2005 y 2007.



Fuente: Elaboración propia con base a los datos proporcionados por el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.

La gráfica 13 evidencia que México, registró un retroceso en el Índice General de Transparencia Presupuestaria que también se expresa en la valoración negativa generalizada de las variables utilizadas para la evaluación, al fueron calificadas negativamente por la mayoría de los expertos consultados.

Ninguna variable registró una calificación de los especialistas positiva por encima del 48 % y se han calificado como aspectos críticos de la transparencia, la ausencia de mecanismos para que los ciudadanos incorporen sus preferencias y opiniones durante el proceso presupuestario, la falta de contrapeso que juega el poder legislativo en las decisiones de modificación del presupuesto durante su ejercicio, evidencian que los excedentes de ingresos han permitido al ejecutivo federal contar con sumas millonarias adicionales sin mediar un mecanismo eficiente de control, lo que finalmente se ve reflejado en la creciente falta de confianza en la Contraloría Interna, la SFP y en la propia SHCP.

En consecuencia y sin debatir, respecto a la fiabilidad de los instrumentos nacionales e internacionales de medición del fenómeno de la corrupción en México, es de destacar que existe un consenso generalizado, que califica negativamente, el rezago en materia intervención del poder ciudadano en la evaluación y transparencia de los recursos públicos.

## CAPÍTULO 3

### EL CUARTO PODER COMO ÓRGANO DE CONTROL SOBERANO EN LA FISCALIZACIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

#### 3.1. Fortalecimiento institucional del cuarto poder.

Actualmente, el Estado Mexicano experimenta un severo deterioro en su credibilidad, que se caracteriza por altos índices de insatisfacción<sup>49</sup> ciudadana con la calidad, oportunidad, equidad y accesibilidad de los servicios, con la ausencia de responsabilidad por resultados, de compromiso patrimonial de gobernantes y administradores públicos, por la ineficiencia y falta de transparencia en la asignación de los recursos públicos, por la insolvencia fiscal, por la ineficacia de los sistemas de control, interno y externo de las finanzas públicas; en suma, por la debilidad institucional del sector público para garantizar la preeminencia del interés público sobre los intereses individuales, locales y sectoriales. Esta afirmación se encuentra consolidada, con los resultados que han arrojado estudios empíricos, realizados por instituciones como Transparencia Internacional, Transparencia Latinoamericana, Transparencia Mexicana, el Banco Mundial<sup>50</sup>, Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

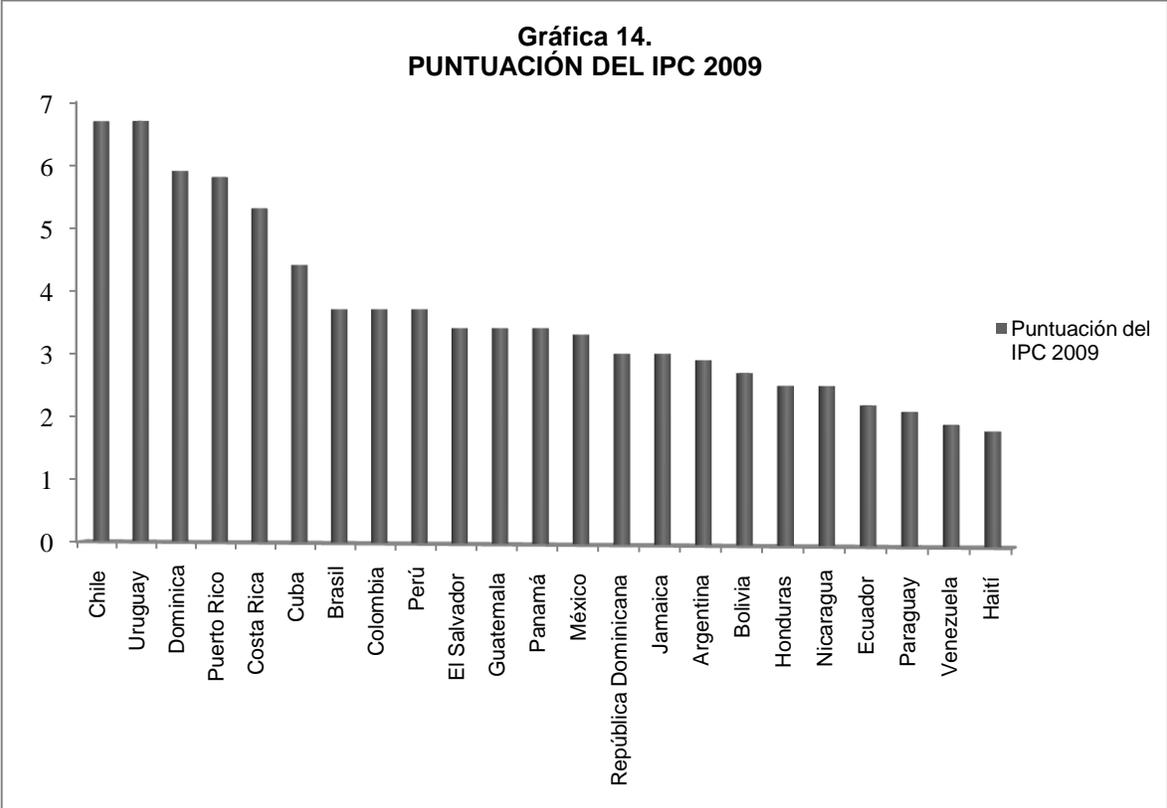
Los resultados del estudio más reciente, que realizó Transparencia Internacional relativo al Índice de Percepción de Corrupción (IPC) 2009, informan que México obtuvo una calificación de 3.3, (en una escala de 0 a 10, en donde 0

---

<sup>49</sup> Huguette Labelle, Presidenta de Transparencia Internacional (TI), afirmó en una participación realizada en el 2009 en Berlín. *Cuando las instituciones básicas son débiles o inexistentes, la corrupción aumenta sin control y el saqueo de los recursos públicos potencia la inseguridad y la impunidad. La corrupción también instauro una creciente desconfianza en las mismas instituciones y los nuevos gobiernos encargados de garantizar la subsistencia y la estabilidad.*

<sup>50</sup> Basado en el indicador de Control de la Corrupción del Instituto del Banco Mundial, México obtuvo en 2007 un resultado de 48.8 que respecto a la calificación de 44.2 obtenida en 2006, significa un incremento de 10.4%. Sin embargo, estas calificaciones siguen situadas en los rangos inferiores de la escala. La calificación más alta obtenida por nuestro país en este indicador fue de 53.4 en 2003. Este indicador se expresa en términos porcentuales y se calcula a partir de la ponderación de múltiples variables obtenidas en diversos estudios (encuestas a población abierta, encuestas a sectores específicos de la población, análisis de expertos, reportes de organizaciones no gubernamentales y estudios sobre riesgo país, entre otros) realizados por organizaciones independientes y acreditadas. De acuerdo con el estudio, si el indicador agregado se ubica en el rango entre 75 y 100 por ciento, se considera que el país presenta una muy buena calidad en esa dimensión. Si se ubica entre 50 y 74 por ciento, se asume que la calidad de esa dimensión en el país es buena. Si el resultado cae en el rango entre 25 y 49 por ciento, se considera que la calidad de esa dimensión es mala y si se ubica en el rango entre 0 y 24 por ciento es muy mala.

es altamente corrupto y cercano a 10, es altamente transparente), evidenciando que la calificación otorgada a México denota un incremento significativo de la corrupción, no obstante las acciones y programas implementados por el gobierno Federal tendientes a disminuirla<sup>51</sup>, pues tomando en consideración que la calificación del año anterior fue de 3.6, que además, lo ubican como uno de los países más corruptos de América Latina, ver gráfica 14.



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Internacional, 2009.

Lo anterior, ha generado una profunda crítica ciudadana a las decisiones y políticas públicas instrumentadas, por el gobierno Mexicano, justificando en consecuencia, la necesidad de una participación soberana, activa y permanente

<sup>51</sup> Entre estos destacan: el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo; corresponsabilidad de la Administración Pública Federal en el combate a la corrupción instrumentado entre 2007 y 2008, reformas relevantes para fortalecer la rendición de cuentas, la reforma constitucional que reconoce el acceso a la información como un derecho fundamental; la reforma hacendaria, que entre otros aspectos establece la obligación de adoptar esquemas de evaluación del desempeño vinculados al presupuesto en todos los órdenes de gobierno; las reformas que amplían el alcance de la fiscalización de recursos públicos a todo ente público o privado, y la reforma en materia de seguridad y justicia y el actual Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.

de la ciudadanía en la consolidación de la democracia participativa, que requiere además, de la formalidad institucional para incorporar la manifestación de la voluntad popular, en las decisiones trascendentales de la vida política, económica y social de México, para que se concreten en lineamientos de políticas públicas.

La legitimación que detenta el poder ciudadano en México, parte de su reconocimiento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la normatividad secundaria. Paralelo a ello, existe una presión internacional<sup>52</sup> para consolidar *la gestión pública y la participación ciudadana* como elemento de mejoramiento de la democracia, y de la actuación gubernamental, todo bajo el concepto internacional de *rendición social* de cuentas.

La intervención del poder ciudadano, no debe tener como objetivo disminuir, ni menoscabar, la presencia e intervención de la figura del Estado como ente de derecho público con potestades estrictamente definidas en la estructura jurídica en México. En armonía con este criterio, se debe entender que:

El desafío reside en la construcción de *verdaderas burocracias modernas*, regidas por sistemas de mérito, con autonomía técnica y conducción política, y sometidas a reglas precisas para tornarlas más transparentes, accesibles, responsables y receptivas (...) para reconstruir la gestión pública, el Estado debe redefinir sus funciones y su forma de actuación, además de incrementar la capacidad de gestión estatal (*governance*), mediante la profesionalización de la burocracia estratégica, el fortalecimiento de sus instrumentos gerenciales y el mejoramiento de su desempeño en la elaboración de políticas. Sin embargo, la realización de modificaciones en el aparato administrativo no es suficiente. Es imprescindible la recuperación de las bases de legitimidad y de la eficacia social de la acción gubernamental, es decir, de la gobernabilidad de los países. (Prats i Catalá; 1998,9)

---

<sup>52</sup> Desde los propios organismos internacionales se impulsa una variante crítica de las políticas derivadas del Consenso de Washington, haciendo énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados. En esta línea, el Informe del Banco Mundial de 1997 pone a consideración un conjunto de medidas que, en el terreno estrictamente administrativo, apelan al fomento de una mayor competencia (por ejemplo, a través de un sistema de contratación basado en los méritos), a la apertura de las principales instituciones gubernamentales (a fin de romper el monopolio estatal), a la descentralización y a la instrumentación de prácticas de participación ciudadana (por ejemplo, encuestas de clientes, cartas de derechos ciudadanos, etc.) (López; 2003)

Entre las tareas que debe concretar el Estado Mexicano para generar una fiscalización de recursos públicos, se encuentran; la profesionalización del servicio civil, mejorar la remuneración, modificar los estilos de gestión para introducir más eficiencia, transparencia, acceso a la información pública y primordialmente permitir el mayor control social.

En consecuencia y partiendo de la base relativa a que el Estado no es ni será una empresa, pues sus fines y funciones lo apartan por completo de ello, lo que se persigue es su fortalecimiento mediante la consolidación del poder ciudadano, a través de la participación de la sociedad en las decisiones y políticas de gobierno, que involucran las etapas del proceso presupuestario; planeación, programación, *presupuestación*, ejercicio, evaluación y fiscalización. Incluyendo a la sociedad en decisiones que afectan su calidad de vida, y que garanticen su participación permanente, para apoyar y sostener sus propias decisiones, lo que en consecuencia, asegura el uso más eficiente de los recursos para la satisfacción de las necesidades, dificultando su desvío y mal versación, porque se transparentan y se vuelven más fáciles de detectar, por virtud de la inmediatez, de los genuinos beneficiarios de los programas de gobierno y del carácter externo de este órgano ciudadano, que vinculado al modelo Federalista que ha adoptado el Estado Mexicano y sin trastocar la coexistencia de los diversos ordenes de gobierno, se puede concretar la estructura del poder ciudadano desde los tres ámbitos de gobierno, pues en la mayor parte de las entidades federativas, se encuentra regulada la participación ciudadana, como órgano consultor de las políticas públicas.

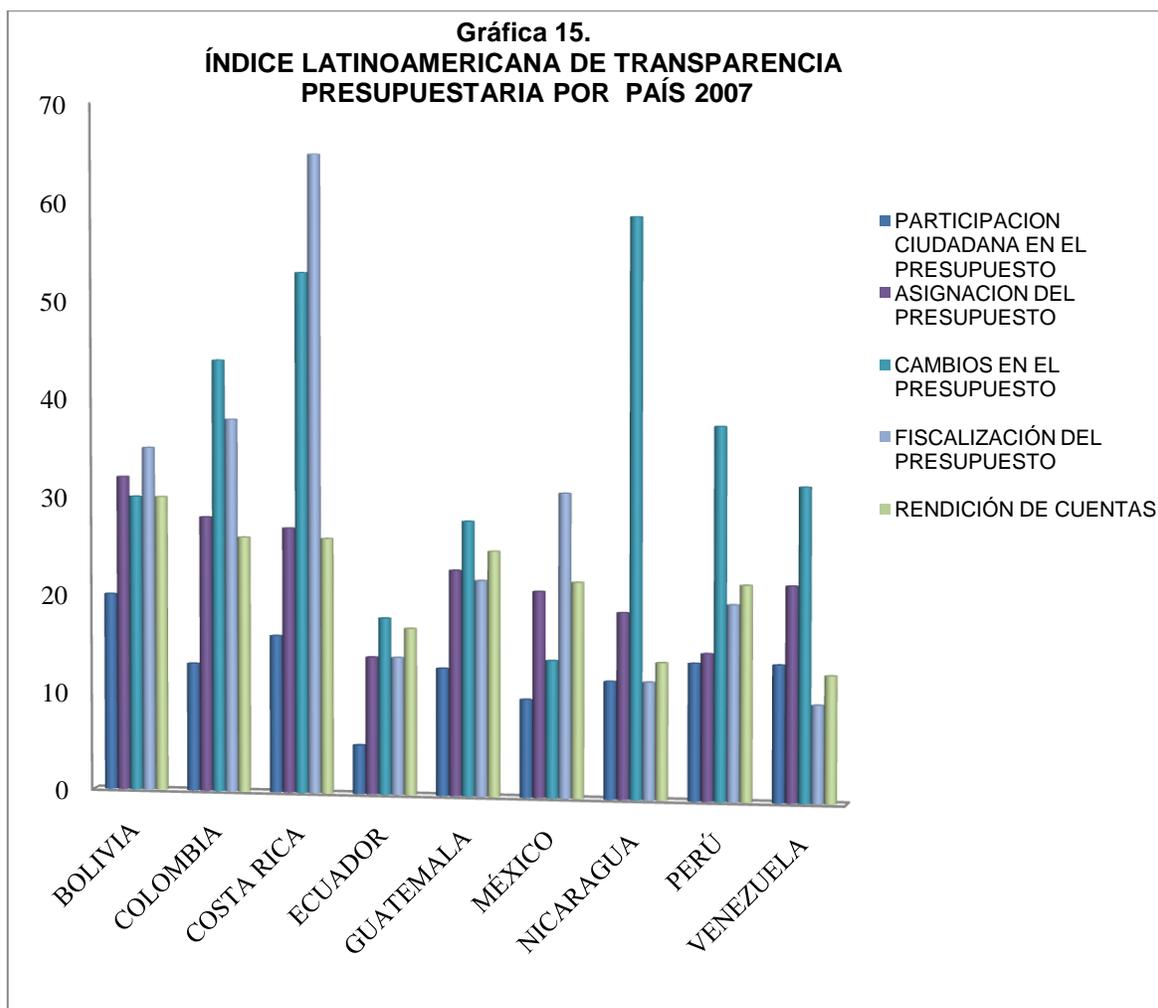
El cuadro 6, muestra que, la mayor parte de las entidades federativas ya cuentan con una normatividad que involucra la participación permanente de la ciudadanía en las políticas públicas, tanto a nivel estatal como municipal, y si bien, no todas las legislaciones establecen en forma clara y pormenorizada las facultades a cargo de la ciudadanía como órgano fiscalizador, si dan el margen jurídico para que se concreten, en una normatividad reglamentaria. Aunado a lo anterior, en todas las legislaciones, se contempla el ejercicio de la democracia directa.

En las leyes locales, se contemplan, la necesidad de participación de instituciones educativas de nivel superior con sede en la localidad, así como de notables -que gocen de calidad cívica intachable- estrictamente intelectuales, que coadyuven con facultades de consulta, investigación y dictamen, en materia de planeación y programación presupuestaria.

<b>Cuadro 6. Entidades Federativas que cuentan con legislaciones que prevén la participación ciudadana.</b>			
<b>ENTIDAD FEDERATIVA</b>	<b>Ley de Paneación (participación social)</b>	<b>Ley de participación ciudadana</b>	<b>Ley de Transparencia y Acceso a la información</b>
AGUASCALIENTES	CAP. VII y IX artículos 53 al 71	SI	SI
BAJA CALIFORNIA	artículo 29	SI	SI
BAJA CALIFORNIA SUR		SI	SI
CAMPECHE		SI	SI
CHIAPAS	CAP. VII artículos 48 al 51	SI	SI
CHIHUAHUA	CAP. III artículos 9 y 10	SI	SI
COAHUILA	CAP. VI artículos 34 y 35	SI	SI
COLIMA	CAP. VII artículos 34 y 35	SI	SI
DISTRITO FEDERAL	TITULO VI artículos 54 al 64	SI	SI
DURANGO	CAP. III artículos 14 al 17	SI	SI
ESTADO DE MÉXICO	artículos 31,44,49 Y 50	sui generis	SI
GUANAJUATO	CAP. V artículos 38 al 42	SI	SI
GUERRERO	CAP. VII artículos 46 al 47	SI	SI
HIDALGO	CAP. VII artículos 64 al 67		SI
JALISCO	CAP. VI artículos 67 al 71	SI	SI
MICHOACAN	CAP. VI artículos 49 al 53		SI
MORELOS	CAP. III artículos 21 y 22	SI	SI
NA YARIT	CAP. IV		SI
NUEVO LEON	CAP. VII artículos 33 y 34		SI
OAXACA	CAP. III artículo 22		SI
PUEBLA			SI
QUERETARO	CAP. III artículos 34-42	SI	SI
QUINTANA ROO	CAP. VI artículos 118 al 124	SI	SI
SAN LUIS POTOSI		SI	SI
SINALOA	CAP. III artículos 18 y 19		SI
SONORA	CAP. III artículos 9 y 10		SI
TABASCO	CAP. III artículos 22 y 23	SI	SI
TAMAULIPAS	CAP. III artículos 21 y 22	SI	SI
TLAXCALA	en algunos artículos	SI	SI
VERACRUZ	CAP. III artículos 10 y 11	SI	SI
YUCATAN	en algunos artículos	SI	SI

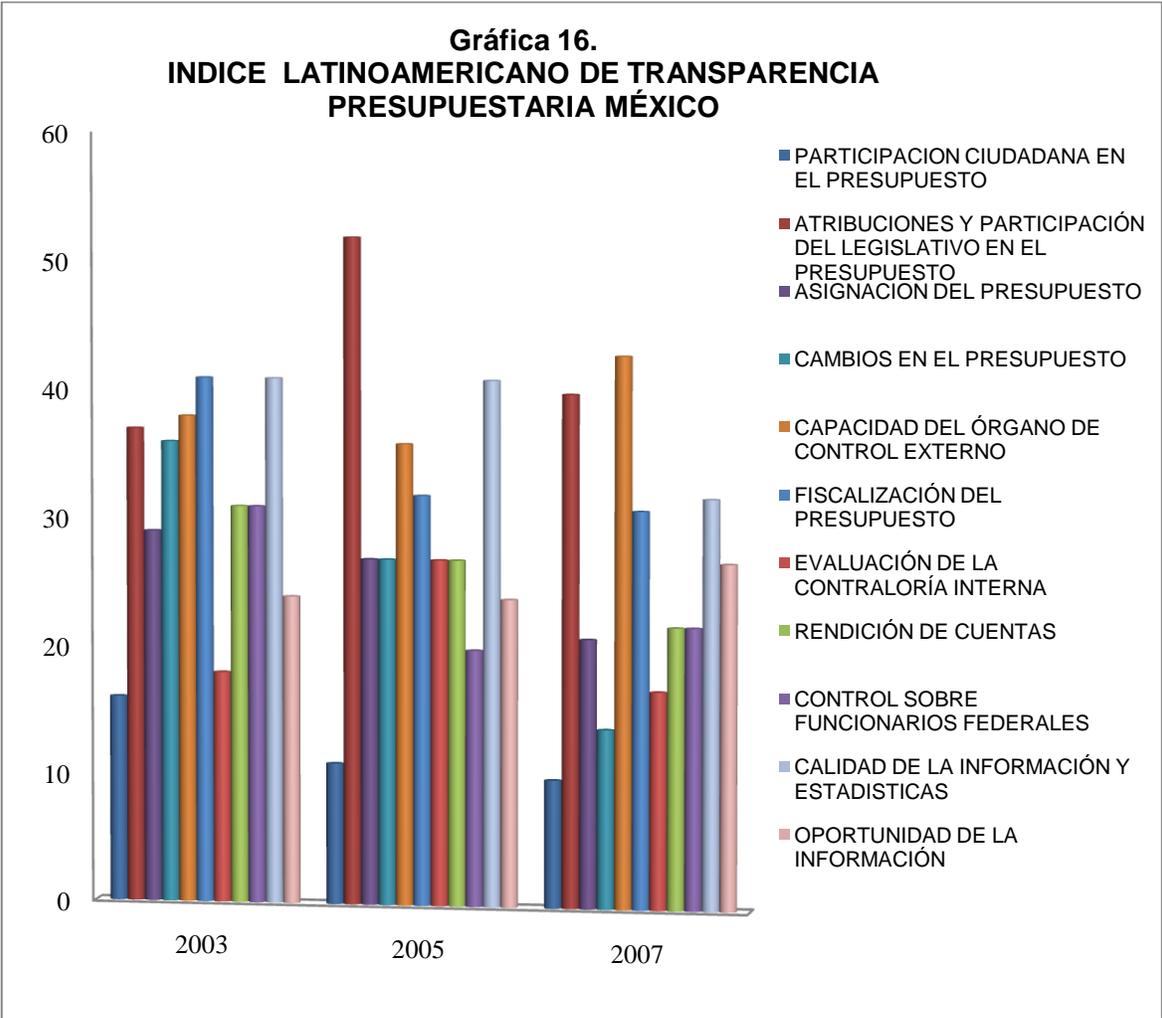
Fuente: Elaboración propia con datos de los Congresos Locales de las entidades federativas y del Distrito Federal.

El mecanismo de control soberano, debe permanecer constante y presente durante todas las etapas del proceso presupuestario, esto es, desde la planeación, programación, *presupuestación* (en todas sus sub-fases de discusión hasta la aprobación), gasto, evaluación y fiscalización, en virtud de haberse realizado, estudios específicos en la materia de transparencia presupuestaria, por parte de Transparencia Latinoamericana y calificar a México, como uno de los países más atrasados en la materia de participación permanente de las ciudadanía en el rubro de presupuesto, tal y como se puede verificar en forma general en la gráfica 15.



Fuente: Elaboración propia con datos del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.

La formalización de la participación ciudadana durante todo el proceso presupuestario contribuye a la transparencia y a disminuir la corrupción, al fortalecer a los órganos de control externo para mejorar la fiscalización del gasto y la evaluación integral del impacto de las políticas públicas. Tomando en consideración que en México las variables de participación ciudadana y de rendición de cuentas son las que presentan una calificación menor en materia de transparencia presupuestaria, esto se ve reflejado en forma negativa las variables de fiscalización, rendición de cuentas y de cambios en el presupuesto, convirtiéndolos en áreas de opacidad y dando cabida al incremento del fenómeno de la corrupción, ver gráfica 16.



Fuente: Elaboración propia con datos del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria.

Las graficas 14, 15 y 16, permiten concluir que existe una relación entre corrupción y presencia ciudadana en el presupuesto, gasto público y fiscalización de los recursos públicos, tomando en consideración que la calificación de países como Chile, Puerto Rico y Costa Rica, es representativa de un índice menor de corrupción, pues estos países cuentan con una legislación que permite la participación ciudadana activa, en materia presupuestal. En una situación inversa, países como México, Ecuador y Nicaragua que no tienen una participación ciudadana real en el presupuesto, presentan los índices más altos de corrupción. Lo anterior establece las bases para estructurar al poder ciudadano, y con ello, consolidar la llamada *governabilidad democrática*<sup>53</sup>, que involucra la transparencia, el combate a la corrupción y la legitimación de la participación ciudadana en la toma de decisiones, como un órgano fiscalizador externo contralor de las finanzas públicas, que al no verse inmiscuido en la calidad de poder constituido es imparcial y al que se le debe dotar de plena autonomía en la emisión de sus determinaciones. Esto implica que, el poder ciudadano debe tener acceso a la información, veraz, completa, oportuna y suficiente, para, revisar, auditar y verificar las cuentas públicas, por conducto de instituciones y especialistas, emitiendo recomendaciones para que sean cumplidas por los órganos establecidos y con ello disminuir la corrupción del sector público. Tomando en consideración que la gran mayoría de los estudios en transparencia presupuestaria, han evidenciado la necesidad de que estas variables se asuman concurrentes, para que influyan positivamente en la disminución del fenómeno de la corrupción.

Es la sociedad en su conjunto, los intereses de múltiples actores individuales o colectivos, los que pueden vigilar el gasto y los ingresos, si tienen la

---

<sup>53</sup> El concepto de *governabilidad democrática* ha sido usado frecuentemente por diversos organismos internacionales, incluyendo al Banco Mundial, sin embargo, la definición más adecuada del concepto, es el usado, por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en su Informe sobre Desarrollo Humano 2002, cuando señala: *Más allá de los argumentos en pro de una gobernabilidad adecuada que exige una transparencia reguladora y la eficiencia de la gestión para el crecimiento, el Índice de Desarrollo Humano 2002 bosqueja una amplia concepción de lo que constituye una gobernabilidad adecuada. No significa únicamente liberar a las sociedades de la corrupción, sino también otorgar al pueblo los derechos, los medios y la capacidad para participar en la toma de decisiones que afectan sus vidas y para hacer que los gobiernos sean responsables de sus actos. Significa que la gobernabilidad ha de ser justa y equitativa, y, ante todo, democrática.*

debidamente información. Ésta sólo se puede obtener con agencias independientes que auditen y procesen la información.

### **3.2 Instrumentación de una normatividad secundaria que regule los aspectos jurídico-económicos del poder ciudadano.**

El Estado Mexicano se encuentra organizado como Federalista, con una forma de gobierno democrático, lo que obliga Constitucionalmente a respetar la estructura y ordenes de gobierno, el cuadro 13 muestra que existe un avance significativo en el reconocimiento de la necesidad de estructurar la participación ciudadana en las decisiones de política pública.

La estructura normativa en México crea un andamiaje, a partir de la Constitución Política como máximo ordenamiento jurídico, tal y como lo dispone el texto del artículo 133 de dicho ordenamiento, motivo por el cual al existir en términos de la redacción de los actuales artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal la existencia y legitimación del poder ciudadano, lo que procede legislativamente en consecuencia es la creación de una normatividad secundaria Federal que regule los aspectos jurídico, económico y orgánico del poder ciudadano, pero que además, debe contemplar el contenido de las normatividades estatales que en materia de participación ciudadana ya existen, con la finalidad de dar celeridad al proceso de aprobación de la norma federal y evitar controversias con las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios.

La normatividad Federal debe establecer las bases de funcionamiento, competencia e intervención del poder ciudadano, en cada una de las funciones del Estado, y niveles de gobierno, pero además deberá establecer un blindaje en materia de autonomía, asignación presupuestal y de recursos para su funcionamiento, específicamente instrumentar un capítulo de intervención en materia presupuestaria en cada una de las fases del proceso.

Al encontrarse ya regulada la participación ciudadana en los ámbitos estatales y municipales, ello permite una conformación nacional en función de

estas células primarias que irían incorporando al resto de los órganos de representación popular en forma ascendente hasta constituir un mecanismo nacional.

Los estudios de transparencia presupuestaria, han puesto de manifiesto la conveniencia de que se articulen los mecanismos externos e internos de fiscalización, por lo que el poder ciudadano deberá actuar conjuntamente con la ASF en el procedimiento y trabajo de fiscalización, contando con la colaboración de especialistas que sean sugeridos por las diversas instituciones educativas especializadas en el país. A efecto de fortalecer recíprocamente a ambos mecanismos y con ello, la fiscalización del presupuesto y el destino eficiente y eficaz de los recursos públicos.

La Legislación Federal en materia de participación popular, deberá establecer la forma en que se fortalecerá a dicho mecanismo, con recursos presupuestarios, técnicos y humanos de forma que pueda ampliar y mejorar la fiscalización de los recursos federales y apoyar a los órganos de fiscalización de las entidades federativas para la fiscalización del gasto descentralizado.

Ahora bien, se deberán otorgar mayores facultades a la ASF para sancionar las faltas, emisiones y responsabilidades de los ejecutores del gasto en virtud de la investigación, evaluación e inicio del procedimiento de responsabilidad que realice por si o en función del que realice el poder ciudadano.

La estructura mínima que la normatividad del poder ciudadano debe contener es la siguiente:

## **Título I**

### **Principios Generales.**

- 1.-Reconocimiento expreso de la legitimación ciudadana.
- 2.-Objeto.
- 3.- Competencia y ámbito.
- 4.-Objetivos.
- 5.-Principios.

## **Título II**

Democracia Directa.

### Capítulo I

Iniciativa popular normativa.

### Capítulo II

La materia Constitucional.

### Capítulo III

Consulta popular

### Capítulo IV

La revocación del mandato

### Capítulo V

## **Título III**

De las organizaciones sociales, el voluntariado y la formación ciudadana.

### Capítulo I

De las organizaciones sociales.

### Capítulo II

Del voluntariado.

### Capítulo III

De la formación ciudadana.

## **Título IV**

De la participación ciudadana en los diferentes niveles de gobierno.

### Capítulo I

De la participación ciudadana a nivel nacional.

### Capítulo II

De la participación ciudadana en los niveles de gobierno.

### Capítulo III

De la participación ciudadana en las funciones del Estado.

## **Título V**

De los mecanismos para la participación ciudadana y el control social.

### Capítulo I

De la participación en los gobiernos locales.

Sección I Los Consejos Locales
Sección II Los Consejos Locales de Planificación.
Sección III Las Asambleas Locales
De los presupuestos participativos
Capítulo II
De las audiencias públicas, cabildos populares y silla vacía.
Capítulo III
De las veedurías y observatorios ciudadanos.
Capítulo IV
De la consulta previa libre e informada.
<b>Título VI</b>
Libre y permanente acceso a la información Pública.
<b>Título VII</b>
De la participación y <i>coadyuvancia</i> con la Auditoría Superior de la Federación.
<b>Título VIII</b>
De la participación ciudadana y el Tribunal de Cuentas (ASF).

### **3.3. Estructura orgánica del cuarto poder ciudadano**

La organización del cuarto poder ciudadano, debe contemplar la estructura Federalista, en consecuencia, la ley debe prever los mecanismos, procedimientos e instancias que promuevan de manera oportuna y eficaz la participación de la ciudadanía, académicos, sindicatos, empresas, campesinos, organizaciones sociales, etcétera, en los órdenes de gobierno, durante los procesos de elaboración, ejecución y control de las políticas públicas incluyendo el presupuesto. A través de la creación de mecanismos de participación y discusión que involucren a la sociedad, directamente con las dependencias encargadas de la planeación sectorial y el diseño de políticas públicas.

La estructura debe incluir, la institucionalización del Poder Ciudadano mediante los llamados Consejo de Participación Ciudadana y Control Social,

reconocidos como instancias específicas de participación en las cuales los poderes constituidos otorguen audiencia e información a las organizaciones y ciudadanos interesados en promover asuntos de interés público relacionados con la programación, planeación, presupuesto, gasto, evaluación y fiscalización.

Retomar la estructura federalista, en la organización del poder ciudadano, permite por un lado dar legalidad, celeridad y certeza a la formación del órgano interlocutor nacional, y por el otro, distribuir las facultades en función de los ordenes de gobierno, que la propia Constitución establece, además que la distribución presupuestal existente, seguiría la misma clasificación. Tal y como se ejemplifica en los esquemas 1 y 2.

Esquema 1. Estructura del Poder Ciudadano.



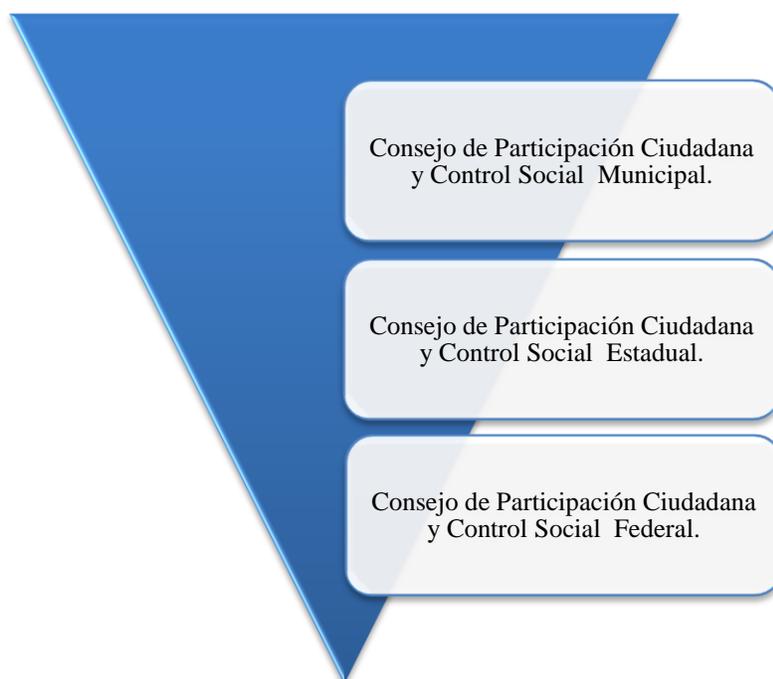
Fuente: Elaboración propia con base a la idea de pirámide jerárquica desarrollada por Kelsen.

En los esquemas 1 y 2 se subraya la necesidad de coordinación entre niveles de gobierno<sup>54</sup> que son formalmente autónomos pero funcionalmente

<sup>54</sup> La gestión institucional sólo puede mejorar de manera sistemática y sistémica si los diversos actores que conforman la organización, comparten la visión y la misión institucional y esto se expresa en una eficiente coordinación y colaboración entre sus diversos niveles, áreas y equipos, lo que debe ser retomado por la propia organización ciudadana.

interdependientes, como una de las herramientas para conseguir la eficacia en la gestión del poder ciudadano.

## Esquema 2. Estructura del Poder Ciudadano.



Fuente: Elaboración propia con base a la idea de pirámide jerárquica desarrollada por Kelsen.

Denotando en ambos esquemas, que la estructura del poder ciudadano no supone relación de jerarquía en los niveles de gobierno, por el contrario, implica una interrelación y respeto a la esfera competencial y presupuestal existente, así como a la normatividad local de cada entidad federativa y del Distrito Federal, que ya contemplan una partida presupuestal para la creación y funcionamiento de estos órganos de control ciudadano en el ámbito estatal y municipal. Ante este avance de *iure* se requiere su consolidación nacional, regulando en la Ley Federal sugerida la conformación del ente de Participación Ciudadana y Control Social Federal.

### **3.4. Modelo de Evaluación en la instauración de la fiscalización del cuarto poder.**

El cuarto poder ciudadano en su actividad de evaluador y participe de fiscalización del proceso presupuestario en México, no puede desvincularse del modelo instaurado a nivel nacional para la evaluación del desempeño SED, por lo que debe adoptarlo, como modelo para su ejercicio, y en su caso, el modelo nacional que por ley se incorpore, sin perjuicio, de involucrar indicadores nacionales y locales para analizar las discrepancias en los resultados y el impacto de las políticas públicas en el cumplimiento de los objetivos proyectados en el PND y Planes Sectoriales<sup>55</sup>.

Los criterio de homogeneidad de la contabilidad nacional, así como la creación de indicadores de evaluación de desempeño, que se encuentran relacionados con el PbR, que por ley debe ser adoptado por todas las dependencias y entidades que hagan uso de los recursos públicos federales, también deben ser herramientas que utilice el poder ciudadano en el procedimiento de evaluación. Incorporar representantes, académicos nacionales expertos en la materia, en cada uno de las OICs para que realice una función externa de evaluación con información directa, oportuna y transparente, sin dependencia ni subordinación con el ente evaluado<sup>56</sup>.

Al constituir el PbR una estrategia de información respecto a lo que las dependencias o entidades gubernamentales, hacen o han proyectado hacer con recursos públicos asignados, ello se traduce en que son susceptibles de ser medidos en forma de productos o resultados, de tal forma que se pueda estar en aptitud de saber el costo del producto o servicio público. Ahora bien, el desempeño según este programa, también puede medirse a través de

---

<sup>55</sup>El llamado Manual de Transparencia de la OCDE, apoya estas modificaciones y subraya primordialmente que, la información fiscal deberá estar sujeta a una evaluación independiente; Un órgano nacional de auditoría o un organismo equivalente, independiente del poder ejecutivo, deberá presentar puntualmente informes al poder legislativo y al público sobre la integridad financiera de las cuentas del gobierno; Deberá solicitarse a expertos independientes que evalúen los pronósticos fiscales, los pronósticos macroeconómicos en que se basan, así como los supuestos en los que se fundamentan; Deberá establecerse un organismo nacional de estadísticas, con independencia institucional, que verifique la calidad de los datos fiscales.

<sup>56</sup>El Fondo Monetario Internacional, en el llamado *Cuestionario sobre transparencia fiscal*, Washington: FMI, 23 de abril de 2001, consideró como uno de los rubros más importantes incluir cuestionamientos en torno verificar si la información fiscal estaba sujeta a una evaluación independiente, recalcando la necesidad de existencia de órganos evaluadores externos independientes del ejecutivo y la necesidad de evaluaciones de instituciones y expertos independientes.

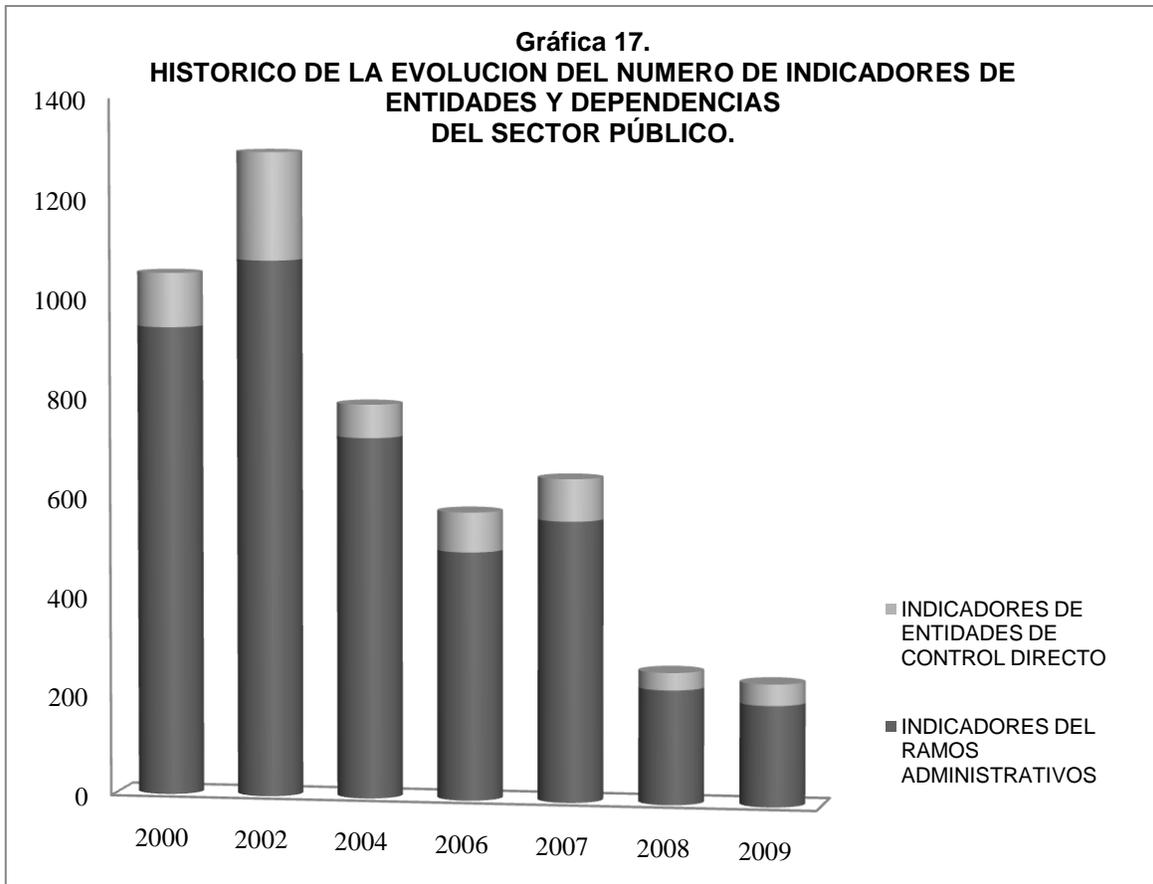
evaluaciones que incorporan revisión de programas, análisis costo-beneficio, revisiones sectoriales, etcétera. Bajo esta óptica se diseñan indicadores obligatorios para medir eficacia y eficiencia de los programas públicos los cuales han evolucionado para cumplir con su finalidad, por lo que la participación ciudadana, en esta etapa de evaluación debe contemplar cada uno de estos medidores de desempeño, acorde a las facultades conferidas por ley, para evitar discrepancias en los mecanismos de prueba, dando mayor certeza a su intervención.

Los indicadores y medios de verificación deben diseñarse con la participación de los miembros de la unidad ejecutora. Por lo que la información que se proporcione al evaluador ciudadano será directa y no permitirá distorsiones, para el efecto de que este, realice por su parte, la evaluación con la periodicidad preestablecida, para que la ciudadanía en su conjunto cuente con información y resultados oportunos para emprender las acciones legales que resulten en contra del servidor público presuntamente responsable de la conducta irregular o de corrupción que arroje la evaluación. La evaluación ciudadana realizada por el especialista designado, también podrá estar en aptitud de constituir un Sistema de Indicadores paralelo y comparable con las cifras oficiales que se proporcionen por conducto de la SHCP, CONEVAL y en su caso la dependencia que asuma las facultades y competencias de la SFP, tomando en consideración la propuesta de la extinción de esta última dependencia.

La consolidación e inserción del poder ciudadano como un mecanismo externo de evaluación, con autonomía de gestión e independencia, por experiencias internacionales, contribuye a disminuir la corrupción en el sector público, fortaleciendo la transparencia en el uso y manejo de los recursos públicos basado en la metodología oficial, para evitar la contradicción y carencia de homogeneidad en el proceso de evaluación (ver gráficas 1, 2 y 3).

El SED, presenta una tendencia a la disminución de número de indicadores, sin embargo, propone un escrutinio más riguroso en la evaluación y la periodicidad en que se debe realizar, lo que debe ser considerado por el poder

ciudadano, a efecto de constatar en la práctica la oportunidad y eficacia de esta disminución de indicadores, ver gráfica 17.



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, Presupuesto basado en Resultados, 2008 y del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, SHCP.

Con la transparencia en la publicación de los resultados que arrojen las evaluaciones oficiales, así como las realizadas por el poder ciudadano, se estará en posibilidad de informar con mayor objetividad y oportunidad a la población, la conveniencia y necesidad de continuar con una programa público o la necesidad de modificar la asignación de recursos a ese proyecto, permitiendo en consecuencia, que la rendición de cuentas sea, más que simple transparencia de resultados administrativos y financieros, esto es, la demostración del cumplimiento de los fines sociales a los que está obligado el sector público. De tal forma, que las entidades, dependencias y órganos del Estado, requerirán hacer mayores esfuerzos para construir políticas públicas eficientes y eficaces,

monitoreadas por indicadores que reflejen el impacto social de sus tareas y para darlos a conocer de manera permanente, convirtiendo al ciudadano en un ente proactivo e informado para decidir en la planeación, programación y *presupuestación* de los programas públicos, así como de las políticas públicas que se pretendan implementar por el ejecutivo. Paralelo a esta finalidad, se permitirá transparentar el uso y destino de los recursos públicos con lo que indiscutiblemente se disminuirá el margen de opacidad y con ello la corrupción encubierta<sup>57</sup>.

Los Índices que actualmente evalúan la corrupción en México, solo deben ser considerados como parte aguas para la creación específica y pormenorizada de un Índice de Corrupción que sea consolidado por el poder ciudadano, no sólo basado en las percepciones, sino en la confrontación entre el uso de los recursos públicos, el crecimiento y desarrollo económico de México<sup>58</sup>, acorde con los objetivos establecidos en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al reforzarse la presencia ciudadana en la fiscalización de las cuentas públicas, la legitimación de las instituciones y de la participación del Estado se verá fortalecida y con ello el desarrollo social y económico de México. Las percepciones sobre numerosas instituciones públicas siguen siendo negativas. Aseveración que se robustece con una de las conclusiones realizadas por Transparencia Internacional en la emisión del Barómetro 2009 al afirmar; el público continúa identificando a los partidos políticos como la institución más afectada por la corrupción, mientras que las experiencias directas de los encuestados señalan que la policía, seguida por los servicios de administración de tierras y el poder judicial, muestran una mayor propensión a exigir sobornos. Como resultado, las instituciones sociales clave, en especial aquellas que son vitales para la integridad y rendición de cuentas del gobierno y para la protección

---

<sup>57</sup> En forma natural, los gobiernos y sus aparatos burocráticos se resisten a revelar datos sobre su desempeño, gastos y resultados. Por esta razón, los diversos contrapesos del gobierno y de su administración son centrales en el esfuerzo para alcanzar una mayor apertura de la información pública del gobierno. Además del papel de los poderes Legislativo y Judicial, en muchas democracias han desempeñado un papel cada vez más importante las organizaciones civiles y académicas. Éstas pueden presionar por mayor transparencia al generar información propia sobre cuestiones gubernamentales o al analizar la información que produce el gobierno desde una perspectiva objetiva e independiente.

<sup>58</sup> La reestructuración del Estado en América Latina no puede soslayar las cuestiones relativas al desarrollo económico y a la desigualdad social, cuya falta de resolución contribuye a deslegitimar socialmente -de manera vertiginosa- los diferentes proyectos de transformación impulsados durante las últimas décadas (CLAD, 1999).

de los derechos de los ciudadanos, se ven comprometidas. No hay duda de que la corrupción socava la legitimidad tanto del gobierno como de quienes gobiernan en numerosos países.

## **Conclusiones.**

El Estado Mexicano, minimizando la importancia y resultados del órgano fiscalizador externo ASF, se ha centrado en incorporar programas de combate a la corrupción, subordinándolos a la evaluación interna por parte de la SFP. El más reciente de estos, es el de Seguimiento y Evaluación del PNTRC 2007-2012, sin embargo, los resultados no han sido positivos, según los estudios empíricos, realizados por instituciones como TI, Transparencia Latinoamericana, TM, el BM, BID y la OCDE, México es un país con corrupción ascendente, que ha evidenciado la ineficacia e ineficiencia de, los programas oficiales, los mecanismos de control y evaluación interno, así como, la insuficiente participación ciudadana en la materia.

El costo de la corrupción ha adquirido una connotación preponderante en el desarrollo de esta investigación, en la cual, se evidencia que se destinan una gran cantidad de recursos públicos a los órganos de control interno, así como la SFP, para el combate a la corrupción, recursos que no se corresponden con la recuperación ni la disminución del fenómeno, lo que no acontece con el órgano externo de control ASF, cuyo caso es inverso, sin embargo, sus facultades están acotadas por la normatividad actual, que si bien ha incorporado algunas reformas en esta materia, las mismas han sido insuficientes, pues los estudios del IPC y INCBG, muestran que la corrupción en México se ha incrementado.

Sumado a lo anterior, la corrupción involucra la deficiencia en la rendición de cuentas, lo que igualmente produce un impacto en los procesos de gestión; financiera, de recursos humanos y estratégica, que generan la opacidad en las decisiones que involucran políticas públicas, inefectividad del gasto público, impunidad en las conductas de los servidores públicos quienes no están sujetos a un sistema de responsabilidades eficaz, que asigne tareas, vigile su cumplimiento, evalúe sus resultados y premie o sancione a los responsables, volviendo inviable el proceso planeación-programación-presupuestación-ejecución-fiscalización-evaluación y rendición de cuentas a la ciudadanía, al carecer de mecanismos externos y confiables, para obtener información sobre planes, para monitorear

procesos y para evaluar el desempeño de funcionarios, los efectos de las políticas y los logros de las dependencias la creación, activación o fortalecimiento de los mecanismos que podrían vigilar el uso correcto de esos recursos.

Ello obliga a la incorporación de un órgano de participación ciudadana en las decisiones sobre el gasto público, así como en su seguimiento y fiscalización, con ello se está en la posibilidad de garantizar que los recursos públicos, que provienen de las aportaciones de la sociedad, se orienten a satisfacer las necesidades más urgentes de la población, mediante políticas públicas compatibles con una visión integral y de largo plazo.

La fiscalización ciudadana de los recursos públicos, no sólo disminuye la corrupción, sino genera una asignación eficiente y eficaz de los recursos públicos direccionándolos al cumplimiento de los objetivos del Estado, tomando en consideración que mediante el desarrollo de la investigación se logró profundizar en el conocimiento entre la rendición de cuentas y corrupción; transparencia y prevención de corrupción, así como del análisis comparativo de las variables participación ciudadana y corrupción, por virtud de, dos estudios específicos en materia de corrupción IPC y INCBG. Mostrando que a mayor presencia ciudadana en la fiscalización y rendición de cuentas, menor grado de corrupción. La evidencia de estos estudios permitieron acreditar la hipótesis planteada en la investigación tomando en consideración que México en el 2003 alcanzo mejor calificación en la variable que califica la participación ciudadana, en relación con los años 2005 y 2007, y al confrontar esa variable con las calificaciones del IPC de esos mismos años se evidenció que en el 2003 México fue percibido como un país menos corrupto que en los siguientes años, en donde también disminuyo la presencia ciudadana en la fiscalización.

La eficiencia y eficacia en el destino de los recursos públicos, se mide a través de los indicadores oficialmente desarrollados para evaluar, dar seguimiento y predecir tendencias de la situación del país, entidades federativas o regiones, valorar el desempeño institucional y llevar a cabo la comparación del desarrollo económico y social, lo cual, en virtud de reformas recientes en materia legal, se encuentran en construcción, sin embargo, ello no es óbice para que, sea

monitoreado por la presencia ciudadana que como órgano externo y autónomo se encuentra en la potestad de valorar la oportunidad de la medición e inclusive, sugerir el uso de otras herramientas, que tengan una incidencia directa en la disminución del fenómeno de la corrupción, además de contar con información relevante y oportuna para la toma de decisiones, el seguimiento de las obligaciones, compromisos relacionados con la rendición de cuentas.

Los estudios empíricos realizados por TI, TM y el Latino barómetro, robustecen la postura de la justificación de la participación directa de la ciudadanía, la cual debe ser constante e ininterrumpida en todo el proceso presupuestario, es decir, desde la planeación, hasta la fiscalización, pasando por cada una de las sub-etapas que forman parte del llamado proceso presupuestario, lo que fortalecería la transparencia en el uso y asignación de los recursos públicos, así como la posibilidad de generar políticas públicas, eficientes en el corto y mediano plazo. En consecuencia y sin debatir, respecto a la fiabilidad de los instrumentos nacionales e internacionales de medición del fenómeno de la corrupción en México, es de destacar que existe un consenso generalizado, que califica negativamente, el rezago en materia intervención del poder ciudadano en la evaluación y transparencia de los recursos públicos. Fortaleciendo la hipótesis de la necesidad de incorporación de este mecanismo de control para disminuir la corrupción.

Con el desarrollo de la investigación se ha evidenciado la dificultad para establecer una definición de corrupción, no obstante, la suscripción de tratados internacionales en la materia, pues si bien, en ninguno se define que es la corrupción, ya que solo se sancionan las prácticas y se enlistan los actos que pudieran ser considerados como corruptos por los suscriptores, en este trabajo se vislumbra la necesidad de definir el fenómeno en nuestro derecho interno, por la importancia de sus efectos, la afectación que esta conducta imputable a los servidores públicos genera en las finanzas públicas y en la percepción paulatina de legitimidad que se genera en los depositarios de las funciones del poder que conforman al Estado.

Finalmente la legitimidad de la potestad ciudadana se encuentra contenida en la redacción de los actuales artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, motivo por el cual en el texto de este trabajo de investigación se pormenoriza el proyecto de ley reglamentaria, que consolida los contenidos mínimos en la organización, facultades y obligaciones del poder ciudadano, armonizando al máximo el contenido de dicho órgano de control, con las legislaciones que en la materia han desarrollado las entidades federativas y el Distrito Federal.

## Anexo 1.

<b>ÍNDICE NACIONAL DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO POR ENTIDAD FEDERATIVA</b>				
ENTIDAD	INCBGe	INCBGe	INCBGe	INCBGe
	2001	2003	2005	2007
BAJA CALIFORNIA SUR	3.9	2.3	4.8	7.3
QUINTANA ROO	6.1	3.7	9.4	5.8
COLIMA	3	3.8	7	3.1
HIDALGO	6.7	3.9	11.4	7.1
AGUASCALIENTES	4.5	3.9	6.2	4.7
CHIAPAS	6.8	4	2.8	7.1
COAHUILA	5	4.4	6.5	8.4
SONORA	5.5	4.5	5.2	6
MICHOACAN	10.3	4.8	10.8	5.7
YUCATAN	6.8	4.8	6.7	8.9
TAMAULIPAS	6.3	5.1	6.8	9.2
SINALOA	7.8	5.5	6.6	8.1
ZACATECAS	6.2	5.6	5.3	5.9
CAMPECHE	7.3	5.7	7.8	7.2
CHIHUAHUA	5.5	5.7	7.4	8.7
NAYARIT	6.4	5.8	5.7	5.2
BAJA CALIFORNIA	5.7	6	6.9	8.8
QUERETARO	8.1	6.3	2	7
VERACRUZ	7.9	6.4	10.8	9.7
JALISCO	11.6	6.5	7.2	8.8
OAXACA	7.4	6.8	8.1	6.4
TABASCO	8.5	6.9	13.6	9.7
TLAXCALA	6.6	7.8	10	11.7
MORELOS	7.7	8.3	11	9.8
GUANAJUATO	6	8.9	5.2	5.1
NUEVO LEON	7.1	9.9	9.3	6
SAN LUIS POTOSI	5.7	10.2	6.6	6.8
GUERRERO	13.4	12	11.1	8
DURANGO	8.9	12.6	11.1	6.5
ESTADO DE MÉXICO	17	12.7	13.3	18.8
DISTRITO FEDERAL	22.6	13.2	19.8	12.7
PUEBLA	12.1	18	10.9	11
<b>NACIONAL</b>	<b>10.5</b>	<b>8.5</b>	<b>10.1</b>	<b>10</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del INCBGe de Transparencia Mexicana.

## Anexo 2.

<b>ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS VARIABLES DE REZAGO SOCIAL Y CORRUPCIÓN POR ENTIDAD</b>		
<b>Entidad Federativa.</b>	<b>Lugar en el grado de rezago social*</b>	<b>Posición INCBGe**</b>
AGUASCALIENTES	29	8
BAJA CALIFORNIA	25	14
BAJA CALIFORNIA SUR	22	3
CAMPECHE	9	18
CHIAPAS	1	2
CHIHUAHUA	24	17
COAHUILA	30	9
COLIMA	27	15
DISTRITO FEDERAL	31	32
DURANGO	18	27
ESTADO DE MÉXICO	11	30
GUANAJUATO	2	4
GUERRERO	7	27
HIDALGO	23	29
JALISCO	19	16
MICHOACAN	6	23
MORELOS	17	26
NAYARIT	20	7
NUEVO LEON	32	20
OAXACA	3	19
PUEBLA	4	25
QUERETARO	15	1
QUINTANA ROO	12	21
SAN LUIS POTOSI	10	10
SINALOA	21	10
SONORA	28	4
TABASCO	14	31
TAMAULIPAS	26	13
TLAXCALA	13	22
VERACRUZ	5	23
YUCATAN	8	12
ZACATECAS	16	6

\* Entre más cercano a 0 la entidad se considera con un nivel de rezago social más alto.

\* Entre más cercano a 0 la entidad se considera como menos Corrupta.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005 e indicadores, índice y grado de rezago social, estimaciones del CONEVAL con base en el II Censo de Población y Vivienda 2005.

## Lista de Abreviaturas.

ASF	Auditoría Superior de la Federación.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM	Banco Mundial.
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
GpR	Gestión por Resultados.
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planeación Económica y Social.
INCBG	Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno.
INCBGe	Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, por entidad federativa.
INCBGs	Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, por servicio.
IPC	Índice de Percepción de Corrupción.
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
NEP	Nueva Estructura Programática.
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.
OICs	Órganos Internos de Control.
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales.
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil.
PbR	Presupuesto basado en Resultados.
PEA	Población Económicamente Activa.
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación.
PMP	Programa de Mediano Plazo.
PND	Plan Nacional de Desarrollo.
PNTRC	Programa Nacional de Transparencia y Combate a la Corrupción.
SED	Sistema Evaluación del Desempeño.
SFP	Secretaría de la Función Pública.

SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
TI	Transparencia Internacional.
TL	Transparencia Latinoamericana.
TM	Transparencia Mexicana.

## GLOSARIO

**Actividades del Programa:** Se refiera a las principales tareas que se deben cumplir para el logro de cada uno de los componentes del programa.

**Actividad Institucional:** Categoría que forma parte de la estructura programática y que identifica las acciones de los ejecutores de gasto mediante la vinculación de las atribuciones legales, en congruencia con las categorías de las funciones y los programas del Plan Nacional de Desarrollo (PND) que le corresponden.

**Alcance de una evaluación:** El foco de una evaluación considerando las cuestiones a tratar, las limitaciones, lo que debe y no debe analizarse.

**Anteproyecto:** Instrumento de la programación y presupuestación mediante el cual se asignan recursos a los programas presupuestarios, con base en las estructuras programáticas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). El anteproyecto se elabora por las dependencias y entidades en términos de las disposiciones aplicables y las que para el efecto emita la Secretaría (SFP). Una vez aprobado, el anteproyecto constituye el programa anual de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas.

**Autonomía:** Principio jurídico que faculta a un ente de derecho a auto determinarse (dictarse su propia normatividad), pero que se encuentra subordinado a algún otro ente jurídico.

**Beneficiarios:** Individuos, grupos, organismos o territorios que se benefician, directa o indirectamente, de una intervención, hayan sido o no los destinatarios de la misma.

**Cadena de Resultados:** Estipula la secuencia necesaria para lograr los objetivos deseados, comenzando con las actividades y los componentes, y culminando con el efecto directo (propósito) y la retroalimentación.

**Calidad:** Mide los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos del programa.

**Características del Indicador:** Para cumplir adecuadamente con la función de dar soporte a las decisiones presupuestarias, los indicadores para resultados

deben elaborarse y difundirse con base en las mejores prácticas internacionalmente reconocidas.

**Clasificador por Objeto del Gasto:** Es el instrumento que permite registrar de manera ordenada, sistemática y homogénea las compras, los pagos y las erogaciones autorizados en capítulos, conceptos y partidas con base en la clasificación económica del gasto. Este clasificador permite formular y aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos desde la perspectiva económica y dar seguimiento a su ejercicio.

**Cohecho:** Otorgamiento, promesa u ofrecimiento de un beneficio para influenciar indebidamente una acción o decisión de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas. Puede ser iniciado por una persona que busca o solicita un soborno o por una persona que ofrece y paga sobornos. El cohecho es probablemente la forma más común de corrupción.

**Componentes:** Son las obras, estudios, servicios y capacitación específicos que requiere el **Propósito**. Es razonable suponer que si los Componentes se producen adecuadamente, se logrará el Propósito.

**Componentes del Programa:** son los bienes y servicios públicos que produce o entrega el programa presupuestario para cumplir con su propósito. Los componentes deben expresarse en productos terminados o servicios proporcionados (ej. Drenaje instalado, carretera concluida, despensas entregadas, población capacitada).

**Contraloría Social:** Mecanismo de los ciudadanos para que, de manera individual u organizada, verifiquen la correcta aplicación de los recursos públicos y el cumplimiento de metas de los programas gubernamentales, fundamentado por el marco jurídico aplicable.

**Control interno:** Mecanismos dirigidos a establecer procedimientos que aseguren el cumplimiento de las metas y objetivos de las instituciones y los programas bajo su responsabilidad.

**Corrupción:** Conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración de índole privada o para obtener beneficios pecuniarios o de

rango; o la violación de reglas por consideraciones de carácter privado. Se refiere a la ejecución de acciones que contradicen el ordenamiento legal del Estado y que se desvían de los criterios normativos establecidos.

**Dependencias:** Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados así como la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, Poderes: Legislativo, Judicial, Entes Autónomos y Entidades.

**Desarrollo de Capacidades:** Proceso por el cual personas, grupos, organizaciones y países desarrollan, mejoran y organizan sus sistemas, recursos y conocimientos, todo ello reflejado en sus capacidades (individuales y colectivas), de desempeñar funciones, resolver problemas, establecer objetivos y cumplirlos.

**Desempeño:** Medida en que una institución u organización actúa conforme a criterios/normas/directrices específicos u obtiene resultados de conformidad con metas o planes establecidos.

**Dimensiones de los Indicadores:** Se refieren al aspecto particular del objetivo a ser medido mediante el indicador, pudiendo ser: eficacia, eficiencia, economía y calidad, ajustados a las características y particularidades del programa presupuestario.

**Eficacia:** Mide el grado de cumplimiento de los objetivos.

**Eficacia en la Aplicación del Gasto Público:** lograr en el ejercicio fiscal los objetivos y las metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo determinado.

**Eficiencia en el Ejercicio del Gasto Público:** Capacidad de alcanzar los objetivos y metas programadas con el mínimo de recursos disponibles en tiempo y forma, logrando su optimización en el ejercicio del gasto público.

**Eficiencia:** Mide la relación entre los productos y servicios generados con respecto a los insumos o recursos utilizados.

**Ejecutores de Gasto:** los Poderes Legislativo y Judicial, los entes autónomos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos a través de los ramos autónomos, así como las dependencias y entidades, que realizan las erogaciones.

**Entidades:** Son los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito y Auxiliares, Seguros y Fianzas y Fideicomisos Públicos.

**Estado de derecho:** Estado en el que autoridades e individuos se conducen con apego a las normas jurídicas que protegen los derechos y libertades inherentes de las personas y que debe ser aplicado por instituciones imparciales y accesibles que generan certidumbre.

**Evaluación:** Análisis sistemático y objetivo de los programas y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.

**Evaluación Específica de Desempeño:** Reporte anual para mostrar el desempeño global de los programas y poder utilizar la totalidad de los indicadores y evaluaciones existentes en el SED.

**Evaluación Externa:** Evaluación que se realiza a través de personas físicas y morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar, que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás que se establezcan en las disposiciones aplicables.

**Evaluación Interna:** Evaluación que se realiza la unidad ejecutora del programa presupuestario.

**Fin del Programa:** es la descripción de cómo el programa contribuye, en el mediano o largo plazo, a la solución de un problema de desarrollo o a la consecución de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad. No implica que el programa, en sí mismo, será suficiente para lograr el Fin, tampoco establece si pueden existir otros programas que también contribuyen a su logro.

**Gasto Programable:** las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población;

**Gasto No Programable:** Son las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población.

**Gestión para Resultados (GpR):** Modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión que pone énfasis en los resultados y no en los procedimientos. Interesa aquí qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población, para lo cual se propone generar capacidad en las organizaciones públicas para que logren los resultados consignados en los objetivos del PND y los programas derivados del mismo.

**Gobernabilidad democrática:** Capacidad del gobierno de transformar necesidades en políticas, en el que si bien la Administración Pública mantiene su rango de componente esencial del gobernar, implica cambiar sus prácticas e instrumentos para pasar de un modelo centralista a un enfoque abierto y asociativo con los sectores privado y social, que permita la formulación e implementación de las políticas en el menor tiempo y esfuerzo posible.

**Impactos:** Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por una intervención, intencionalmente o no.

**Indicador:** Especificación cuantitativa que permite verificar el nivel de logro alcanzado por el programa en el cumplimiento de sus objetivos. Es una expresión que establece una relación entre dos o más datos y permite la comparación entre distintos períodos, productos similares o una meta o compromiso.

**Indicadores estratégicos:** Miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios; y, contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos.

**Indicadores para Resultados:** Vinculación de los indicadores de la planeación y programación para medir la eficiencia, economía, eficacia y calidad, e impacto social de los programas presupuestarios, las políticas públicas y la gestión de las dependencias y entidades.

**Índices:** Miden el comportamiento de una variable en un cierto tiempo, a partir de un valor tomado como base. Con frecuencia se calcula dividiendo a la variable entre un valor base y después multiplicándola por 100. También los índices pueden expresar la combinación de diversos elementos que han sido transformados matemáticamente para homologar sus características y permitir su Integración.

**Legitimación:** Potestad normativa que faculta y enviste a un ente de derecho, para actuar en ejercicio de un derecho.

**Lineamientos de Evaluación:** Las disposiciones que tienen por objeto regular la evaluación de los programas federales, la elaboración de la matriz de indicadores y los sistemas de monitoreo, así como la elaboración de los objetivos estratégicos de la Administración Pública Federal.

**Marco Lógico:** Metodología para la elaboración de la matriz de indicadores, mediante la cual se describe el fin, propósito, componentes y actividades, así como los indicadores, las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los diferentes ámbitos de acción o niveles de objetivos de los programas presupuestarios.

**Matriz de Indicadores:** Es una herramienta de planeación estratégica del PbR para entender y mejorar la lógica interna y el diseño de los programas presupuestarios. Comprende la identificación de los objetivos de un programa (resumen narrativo), sus relaciones causales, los indicadores, medios de verificación y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o fracaso del mismo. Expresa en forma sencilla, ordenada y homogénea la lógica interna de los programas presupuestarios, a la vez que alinea su contribución a los ejes de política pública y objetivos del PND y sus programas derivados, y a los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades; y que coadyuva a establecer los indicadores estratégicos y de gestión, que constituirán la base para el funcionamiento del SED.

**NEP: Nueva Estructura Programática:** el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos.

**Objetivo:** En programación es el conjunto de resultados que el programa se propone alcanzar a través de determinadas acciones.

**Objetivos Estratégicos:** Son la expresión de los fines últimos que se fijan las dependencias y entidades, en el marco de los objetivos nacionales, estrategias y prioridades, contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

**Orientación a Resultados:** Los objetivos del programa presupuestario deberán identificar su contribución a los objetivos estratégicos del sector que corresponda y sus resultados deberán traducirse en beneficios concretos para la sociedad.

**Opacidad:** Término adoptado jurídicamente para designar el problema que se genera por la falta de transparencia y rendición de cuentas, en el uso y manejo de los recursos públicos.

**Participación ciudadana:** Espacios o mecanismos de interacción entre grupos organizados de la sociedad y el gobierno, que hacen posible que la sociedad contribuya e influya en las acciones gubernamentales que le afectan.

**Plan Nacional del Desarrollo PND:** Es la planeación basada en la ordenación racional y sistemática de acciones que con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, política, social y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la constitución y la ley establecen.

**Planeación estratégica del PbR:** Al conjunto de elementos metodológicos y normativos que permite la ordenación sistemática de acciones, y apoya las actividades para fijar objetivos, metas y estrategias, asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, así como coordinar acciones y evaluar resultados.

**Presupuesto Basado en Resultados (PbR):** conjunto de procesos e instrumentos que permitirán que las decisiones involucradas en el presupuesto incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados de la aplicación de los recursos públicos.

**Presupuestación:** proceso de consolidación de las acciones encaminadas a cuantificar monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado período; comprende las tareas de formulación, discusión, aprobación, ejecución,

control y evaluación del presupuesto.

**Proceso Presupuestario:** al conjunto de actividades que comprende la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

**Programa Anual de Evaluación:** Acciones encaminadas a establecer el calendario de ejecución de las evaluaciones de los programas federales en operación y de los que vayan a comenzar su ejecución; vincula el calendario de ejecución de las evaluaciones con el calendario de actividades de la programación y presupuestación del ejercicio fiscal correspondiente; y articula los resultados de las evaluaciones de los programas federales en el marco del PbR y del SED.

**Rendición de Cuentas:** Obligación de demostrar que se ha efectuado el trabajo cumpliendo con las reglas y normas acordadas, o de declarar de manera precisa e imparcial los resultados obtenidos en comparación con los recursos, las funciones y los planes encomendados.

**Rendición de social de cuentas:** Mecanismo de control social no electoral sobre el gobierno, basado en la ética pública, la transparencia y el diálogo; donde los servidores públicos explican y justifican su actuación a los ciudadanos.

**Resultados:** Descripción de la consecuencia directa del programa federal sobre una situación, necesidad o problema específico, denominado Propósito, así como la contribución que el programa espera tener sobre algún aspecto concreto del objetivo estratégico de la dependencia o entidad, denominado Fin del programa, el cual deberá estar ligado estrechamente con algún objetivo estratégico de la dependencia o entidad.

**Sistema de Evaluación del Desempeño (SED):** Conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

**Soberanía:** Principio constitucional de autodeterminación y autolimitación, cuya potestad le es inherente, connatural y consustancial al pueblo y no admite ningún poder por encima de este, es inalienable, indivisible e imprescriptible.

**Tipo de Indicador para Resultados:** se refiere a la naturaleza del indicador que corresponde a cada nivel de la Matriz de Indicadores para Resultados. Puede ser estratégico y de gestión.

**Transparencia:** Práctica o instrumentos que utilizan las organizaciones para hacer pública información o para abrir al público datos, mecanismos y procesos de la gestión y el desempeño gubernamental.

**Unidades de Administración:** Son órganos o unidades administrativas de los ejecutores de gasto, encargadas de planear, programar, presupuestar, en su caso establecer medidas para la administración interna, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.

**Unidad Responsable:** Son áreas administrativas de los Poderes: Legislativo, Judicial, los Entes Autónomos, las Dependencias y, en su caso, las Entidades que están obligadas a la rendición de cuentas sobre los recursos humanos, materiales y financieros que administra para contribuir al cumplimiento de los programas comprendidos en la estructura programática autorizada al ramo o entidad.

## BIBLIOGRAFÍA.

- ACKERMAN, John M. (coordinador). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho*. México. Editores Siglo XXI, 2008.
- AGUIRRE SALDÍVAR, Enrique. *Los retos del Derecho Público en materia de Federalismo*. México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997.
- ALFONSO Da Silva, José. *Aplicabilidad de las normas constitucionales*. Traducción NURIA González Martín. México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. México. Fondo de Cultura Económica, 1989.
- BOBBIO, Norberto. *Teoría generale della política*, Turín, Einaudi, 1999.
- BOBBIO, Norberto y Bovero, Michelangelo. *Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna*. México. Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BOURDEAU, Georges. *Tratado de Ciencia Política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. Tomo II El Estado, Volumen II Las Formas de Estado, 1980.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime. *Transición Política y Reforma Constitución en México*. México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2005.
- CARPIZO Jorge, Carbonell, Miguel. *Derecho Constitucional*. México. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- CUADRA, Héctor. *El modelo normativo de la rectoría económica del Estado 1917-1987*. México. UNAM, 1988.
- CHÁVEZ, Jorge. *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. México. Fondo de Cultura Económica, 2000.
- FERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto. *Metodología de la investigación*. México. Editorial McGraw Hill, 1991.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *La justicia Constitucional ante el siglo XXI: la*

- progresiva convergencia de los sistemas americanos y europeo- kelseniano*. México. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- HÂBERLE, Peter, y KOTZUR Marcus. *De la soberanía al derecho constitucional común: palabras clave para un diálogo europeo-latinoamericano*. Traducción de Héctor Fix –Fierro. México. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- HUERTA OCHOA, Carla. *Mecanismos Constitucionales para el control del poder político*. México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 2001.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México*. México, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.
- POKROVSKI, V.S. *Historia de las ideas Políticas*, México, Editorial Tratados y manuales Grijalbo, 1992.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo. *El contrato social o principios de derecho político*. Buenos Aires. Edición Electrónica, 2004.
- RABASA, Emilio O. *Historia de las Constituciones Mexicanas*. México. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.
- RABASA, Emilio O. *¿Por qué la democracia?* México. Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
- RAZ, Joseph. *El concepto de sistema jurídico*. México. Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
- SALAZAR UGARTE, Pedro, en su comentario al artículo 41 de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006, Tomo II.
- SALGADO LEDESMA, Eréndira. *Poderes en Conflicto*. México. Editorial Poder judicial de la Federación – Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.
- SAYEG HELÚ, Jorge. *Introducción a la Historia Constitucional de México*. México. Editorial PAC, 2005.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Problemas Políticos del Mundo Moderno*. México. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. 1985.

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Editorial Porrúa, 2005.

VALADÉS Diego y SERNA José María. *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o Parlamentarismo?* México. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

### **OTRAS FUENTES DE CONSULTA**

ABRASZEWSKI, Andrej T. y otros. Presupuestación basada en resultados: la experiencia de las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Dependencia común de inspección. ONU. Ginebra 1999.

Algunos Aspectos relevantes del presupuesto 2000. Negociación Política análisis de ingresos, transparencia en el gasto. Centro de Investigación y Docencias Económicas A.C.

ALMENDARES, Juan. Democracia real, democracia formal. ¿Existe la democracia? *Revista Futuros*. No. 20, Volumen VI, 2008.

BEJARANO ÁVILA, Alberto. Para que todo cambie, todo tiene que cambiar. Otra visión política del desarrollo regional. *Revista Futuros*, Volumen VI, No. 20, 2008.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Evaluación de impacto, *Serie Manuales, CEPAL, N° 47*, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile, noviembre, 2005.

FAO/Proyecto FAO-SAGARPA, Lineamientos metodológicos para la evaluación de la gestión de programas públicos derivados de la sistematización de la experiencia de evaluación de Alianza para el Campo, México, 2007.

FIGUEROLA, Monserrat. Ciudadanía solidaria: el derecho al desarrollo. *Revista Futuros*. No.21, Volumen VI, 2008.

GARRETÓN, Manuel Antonio. Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. *Serie Políticas Sociales*. ONU-CEPAL, ECLAC. División de Desarrollo Social, Santiago de Chile 2001.

- GRANONI, Raúl A. El Tribunal de Cuentas en la reforma constitucional, en La Ley: 88-763. BUENOS AIRES. ARGENTINA.
- GOULET, Denis. Desarrollo ¿para qué? *Revista Futuros*. No. 21, Volumen VI, 2008.
- GUERRERO AMPARÁN, J.P. Los impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo? Diciembre de 1999.
- GUERRERO AMPARÁN, J.P. La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía, *DTDAP* 89, Octubre de 2000.
- LÓPEZ, Andrea, La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual, Instituto Nacional de la Administración Pública. Dirección de Estudios e Información Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento No.68. 2005.
- LÓPEZ AYLLON, Sergio y Mauricio Merino. *El sistema constitucional de rendición de cuentas*. México. CIDE. 2008.
- México: Evaluación de políticas rurales. Tendencias teóricas y lecciones de la experiencia. Grupo Interagencial de Desarrollo Rural – México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *CEPAL*, marzo del 2009.
- MORÍN, Edgar. Estamos en un titanic *Revista Futuros*. No. 20, Volumen VI, 2008.
- POSADAS, Alejandro. Estado de Arte en la Investigación de la Corrupción. *Ponencia preparada para la primer conferencia internacional, sobre corrupción y transparencia*, México 2006.
- PRATS i CATALÁ. *La responsabilización (“accountability”) en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Consejo Científico del CLAD, México 1998.
- RIVERA, Nohemy. Acceso a la información y rendición de cuentas. *Revista Futuros*. No.19, Volumen V, 2007.
- RODRÍGUEZ, Ernesto. *Políticas públicas de juventud en América Latina: del año internacional de la Juventud (1985) a los objetivos de desarrollo del milenio (2015)*. X Congreso Latinoamericano de Ciencias Políticas. Agosto del 2004.

SOUR, Laura. *Gasto Público basado en políticas públicas ¿Hasta donde hemos avanzado en México?* Revista INAPEM, Estado de México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2008.

TÉPACH M. Reyes, *La pérdida en la recaudación del erario federal mexicano por los presupuestos de gastos fiscales, 2002-2009*. Centro de documentación, información y análisis de la Cámara de Diputados. México 2009.

VÁZQUEZ SÁNCHEZ, Jorge. *Neoliberalismo y Estado Benefactor, el caso Mexicano, Aportes*, Septiembre-Diciembre, año/ volumen X, No. 030, México 2005.

### **Documentos Publicados en internet**

Barómetro Global de la Corrupción 2009. Transparency International. <http://www.transparency.org>. 17 de noviembre del 2009.

Banco Mundial. PovertyNet. Pobreza. Evaluación del Impacto. <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/impact/overview/howtoevl.htm> 03 de diciembre del 2009.

Busquets Sordo, Renato. Factores que propiciaron la corrupción en México. Un análisis del soborno a nivel estatal. <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/archivos/4/5/4/1/files/archivos/sip-3093.pdf> 27 de septiembre del 2009.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Auditoría Superior de la Federación [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/006\\_centros\\_de\\_estudio/02\\_centro\\_de\\_estudios\\_de\\_finanzas\\_públicas](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/02_centro_de_estudios_de_finanzas_públicas), 02 de octubre de 2009.

Estadísticas de las Finanzas Públicas 1999-2008. Sub Secretaría de Egresos. Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Republica Belisario Domínguez, Auditoría Superior de la Federación (Estudios legislativos) [http://www.senado.gob.mx/admon/content/organizacion/programa\\_modernizacion/docs/informe\\_2009.pdf](http://www.senado.gob.mx/admon/content/organizacion/programa_modernizacion/docs/informe_2009.pdf) 03 de octubre de 2009.

Índice de Percepción de Corrupción 2000 al 2009. Transparency International. <http://www.transparency.org>. 17 de noviembre del 2009.

Informes de los resultados de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública 2004, 2005, 2006 y 2007 resumen ejecutivo. Auditoría Superior de la Federación.

<http://www.ujat.mx/administracion/finanzas/Auditorías/Auditoría%20ujat%202007%20ASF.pdf>. 02 de Diciembre del 2009.

Informe de las recuperaciones derivadas de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 1999 a 2007, Auditoría Superior de la Federación. <http://www.ujat.mx/administracion/finanzas/Auditorías/Auditoría%20ujat%202007%20ASF.pdf> 25 de Septiembre del 2009.

Denuncias de Hechos presentadas de 1998 a 2007, Auditoría Superior de la Federación. <http://www.asf.gob.mx/pags/Denuncias/denuncias.pdf>. 29 de Septiembre del 2009.

Opinión sobre el Informe de las recuperaciones derivadas de la Fiscalización Superior de las cuentas públicas 1999 a 2007 Auditoría Superior de la Federación, con cifras al 31 de marzo del 2009. <http://www.asf.gob.mx/pags/Recupera/Dictamen.pdf>. 29 de Septiembre del 2009.

Schröder, Peter, Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. Fundación Friedrich Naumann, Oficina Regional América Latina. [http://www.fnst-freiheit.org/uploads/1198/Schroeder\\_NGP\\_Texto\\_esp.pdf](http://www.fnst-freiheit.org/uploads/1198/Schroeder_NGP_Texto_esp.pdf). 15 de agosto del 2009.

Plan Estratégico 2005-2010, Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI, <http://www.intosai.org/blueline/upload/13sstratplan.pdf> 21 de agosto del 2009.

Presupuestos de Egresos de la Federación 1999 a 2009. [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/006\\_centros\\_de\\_estudio/0centro\\_de\\_estudios\\_de\\_finanzas\\_públicas](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/0centro_de_estudios_de_finanzas_públicas) 04 de septiembre del 2009.

Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-2012. Secretaría de la Función Pública. <http://www.funcionpublica.gob.mx/indices/index.html/i7> 27 de septiembre del 2009.

SAT, informes Tributarios, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008. [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/transparencia/51\\_8833.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_8833.html) 07 de octubre del 2009.

Índice Latinoamericana de Transparencia Presupuestaria 2001-2007. <http://fundar.org.mx/fundar/indicelat/pg/2007/contacto.php> consultas 2008 y 2009.