



**FLACSO**  
MÉXICO

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES**

**SEDE ACADÉMICA MÉXICO**

**Maestría en Políticas Públicas Comparadas**

**VI (Sexta) promoción**

**2014-2015**

**COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN  
MÉXICO:**

**Análisis Comparado de los Sistemas Estatales de Rendición de Cuentas.**

**Tesis que para obtener el grado de**

**Maestro en Políticas Públicas Comparadas presenta:**

**Rubén Ernesto Tovar García.**

**Directora de Tesis: Mtra. Liliana Veloz Márquez.**

**Línea de investigación: Desempeño de servicios y organismos públicos.**

**Ciudad de México, Junio de 2016.**

## RESUMEN

El presente estudio brinda un panorama al estado de la rendición de cuentas en las entidades federativas de México durante el periodo de 2010-2015, con la finalidad de conocer qué entidades cuentan con un esquema más completo de herramientas de rendición de cuentas y cuáles son sus rendimientos, mediante el estudio comparado de las 32 entidades federativas.

**Palabras Clave:** rendición de cuentas, transparencia, participación ciudadana, comparativo, entidades federativas y corrupción.

## SUMMARY

This study provides an overview to the state of accountability in the states of Mexico during the period 2010-2015 , in order to know which entities have a more comprehensive scheme of accountability tools, through the comparative study of the 32 states .

Key words : accountability, transparency, citizen participation , comparative, mexican states and corruption.

## DEDICATORIA

“No amo mi patria.

Su fulgor abstracto es inasible.

Pero (aunque suene mal)

daría la vida

por diez lugares suyos,

ciertas gentes,

puertos, bosques de pinos, fortalezas,

una ciudad deshecha, gris, monstruosa,

varias figuras de su historia

montañas

(y tres o cuatro ríos)”

José Emilio Pacheco

“Me contaron que estabas enamorada de otro  
y entonces me fui a mi cuarto  
y escribí ese artículo contra el Gobierno  
por el que estoy preso”

Ernesto Cardenal

Dedico esta tesis a mi familia, principalmente por el amor que me inculcaron por el esfuerzo que da frutos y por el estudio que nos hace mejores personas. A los que han llegado en últimas fechas y a los que ya no están, que sin embargo permanecen.

También lo dedico a mis amigos por compartir mis preocupaciones y el aliento que me dieron, incluso asintiendo silenciosamente.

Mi dedicatoria también va a quienes no tuvieron la paciencia para hacer compatible su tiempo con el mío, me enseñaron sobre prioridades y me instruyeron sobre las líneas paralelas que aunque vayan en un mismo sentido, nunca se juntarán.

A todos ellos dedico el fruto de mi trabajo, ellos son la concreción de todo lo que amo y respeto, en ellos pienso cuando imagino un mejor país para todos.

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de la Sede Académica México, por su rigor y calidad, en especial a la Maestría en Políticas Públicas Comparadas por haberme dado la oportunidad de acrecentar y fortalecer mi preparación académica. Mi agradecimiento eterno también a todos los mexicanos porque gracias al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) se financiaron en parte mis estudios de maestría.

A la maestra Liliana Veloz Márquez, mi directora de tesis, por compartir sus enseñanzas en materia de políticas públicas y rendición de cuentas, por su apoyo académico y su disposición permanente.

Al Dr. Patricio Carezzana, lector principal, por su paciencia y sus invaluable recomendaciones y sugerencias durante la realización del presente estudio, además por su excelente humor y bonhomía.

Al Dr. Mario Torrico Terán, por su disposición para orientar y compartir su experiencia y conocimiento, así como por el apoyo para hacernos más fáciles las gestiones en la maestría, teniendo siempre en mente el objetivo central: que es el de formar mejores funcionarios públicos, y especialistas en la política pública. Además, por ser el lector de la presente investigación y por sus valiosas aportaciones.

Finalmente un cálido agradecimiento a Dorothy Okumura, así como todo el personal administrativo. Con su ayuda pudimos centrarnos en estudiar sin pretextos, con la seguridad de estar en sus capaces manos.

## Índice General

RESUMEN .....	- 2 -
DEDICATORIA .....	- 3 -
AGRADECIMIENTOS.....	- 5 -
INTRODUCCIÓN.....	- 9 -
CAPÍTULO 1 .....	- 12 -
LA RENDICIÓN DE CUENTAS, REVISIÓN DE LA LITERATURA Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA-	12 -
Diversas aproximaciones a la rendición de cuentas .....	- 12 -
Importancia de la rendición de cuentas y sus mecanismos concretos.....	- 14 -
Operacionalización del concepto de rendición de cuentas. ....	- 19 -
CAPÍTULO 2 .....	- 23 -
DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA Y ANÁLISIS DEL CONTEXTO.....	- 23 -
ANÁLISIS DE COYUNTURA, LA CORRUPCIÓN COMO TEMA DE LA AGENDA PÚBLICA ACTUAL. -	28 -
CAPÍTULO 3 .....	- 32 -
ESTUDIO DE LOS SISTEMAS ESTATALES DE RENDICIÓN DE CUENTAS .....	- 32 -
ANÁLISIS DE LAS HERRAMIENTAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS SISTEMAS ESTATALES. -	35 -
-RENDICIÓN DE CUENTAS VERTICAL .....	- 37 -
Herramientas verticales directas. ....	- 38 -
Herramientas verticales electorales.....	- 42 -
RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL .....	- 49 -
Contraloría Social .....	- 51 -
Participación Ciudadana y libertad en medios de comunicación como elementos de la rendición de cuentas social.....	- 60 -
Movimientos Sociales y Asociaciones ciudadanas. ....	- 60 -
Libertad de expresión y de los medios de comunicación. ....	- 68 -
RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL O DIAGONAL.....	- 78 -
RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL.....	- 86 -
Defensores de Derechos Humanos.....	- 87 -
Armonización de la ley en materia de derechos humanos. ....	- 88 -
Desempeño de los ombudsman en las entidades federativas.....	- 93 -
Contabilidad Pública y Transparencia presupuestal. ....	- 97 -
Contralorías de las entidades Federativas .....	- 102 -

Órganos de fiscalización superior de las entidades federativas. ....	- 104 -
COMPONENTE POLÍTICO, EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS-	109
-	
ANÁLISIS DE LA VARIABLE DEPENDIENTE: CORRUPCIÓN. ....	- 116 -
Corrupción en Pequeño. ....	- 118 -
Alta Corrupción .....	- 122 -
CAPÍTULO 4 .....	- 124 -
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS. ....	- 124 -
Herramientas de Rendición de Cuentas Verticales.....	- 126 -
Herramientas de Rendición de Cuentas Social. ....	- 128 -
Herramientas de Rendición de Cuentas transversales o diagonales .....	- 133 -
Herramientas de Rendición de Horizontales. ....	- 137 -
Contabilidad Pública y Transparencia Presupuestal. ....	- 139 -
Contralorías Internas de las entidades federativas.....	- 142 -
Órganos de fiscalización superior de las entidades federativas. ....	- 143 -
Componente Político.....	- 144 -
ESTUDIO DE “N PEQUEÑA” .....	- 146 -
Primer comparativo: Querétaro y Tamaulipas.....	- 149 -
Segundo comparativo: Campeche y Estado de México. ....	- 150 -
Tercer Comparativo: Aguascalientes y Baja California.....	- 152 -
Cuarto Comparativo: Zacatecas y Puebla.....	- 153 -
Resumen observaciones del Estudio de “N Pequeña” .....	- 154 -
CAPÍTULO 5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	- 157 -
¿Hace la diferencia un sistema de rendición de cuentas funcional en las entidades federativas? .....	- 157 -
Herramientas de rendición de cuentas vertical.....	- 157 -
Herramientas de rendición de cuentas social.....	- 158 -
Rendición de Cuentas Transversal o Diagonal .....	- 159 -
Herramientas de Rendición de Cuentas Horizontal .....	- 160 -
Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas estatales de rendición de cuentas de las entidades federativas.....	- 161 -
BIBLIOGRAFÍA.....	- 165 -

ANEXOS ESTADÍSTICOS..... - 174 -  
TABLA DE ILUSTRACIONES ..... - 181 -



## INTRODUCCIÓN

De acuerdo a los datos arrojados por la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2015 (ENCIG) la inseguridad y la corrupción son los temas que más preocupan a los mexicanos, y es que el panorama en dicho rubro ha rebasado toda experiencia previa por parte de los ciudadanos que han manifestado su creciente preocupación. En promedio **el 85% de los mexicanos encuestados en la ENCIG ha manifestado altos grados de corrupción en el país en su relación con la autoridad**, además de lo anterior, mediciones como las de **Transparencia Internacional, el Latinobarómetro de la Corrupción, así como la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas**, mencionan la gravedad en la que se encuentran la ética pública y la percepción de la corrupción para un país como México y sus instituciones públicas. Por su parte, **Transparencia Internacional coloca a México en el lugar 103 de 175 países, con una calificación reprobatoria de 35 puntos sobre 100 en el tema de combate a la corrupción**. Lo anterior se traduce en que **México se encuentra, según dicha medición, como el país peor calificado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**.

El panorama planteado tiene repercusiones en la calidad percibida de la democracia en nuestro país, por poner un ejemplo, el último informe del Latinobarómetro ha detectado que en los últimos años en México, y a la pregunta expresa: ¿cómo ha cambiado el nivel de corrupción en el país en los últimos dos años? el 71% de los mexicanos respondió que la corrupción en el país ha aumentado. Muy por encima de la media de la región latinoamericana que es del 58%. Ello también se ha visto reflejado en los muy bajos niveles de aceptación de la democracia en México, donde según Latinobarómetro, y al cuestionamiento específico de **“¿diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?”** en México el **78.1% de los encuestados se dice no muy satisfecho o nada satisfecho**.

**Muchas cosas son las que parecen fallar, desde las instituciones que están destinadas a combatir la corrupción, hasta la inexistencia de libertad de expresión en nuestro país**

**(elemento central en cualquier sistema de rendición de cuentas), lo anterior, en razón de los datos aportados por el diagnóstico de Reporteros sin Fronteras (2015) que ha clasificado a nuestro país, como carente de libertad de expresión, y donde el 91% de asesinatos a periodistas se mantienen en total impunidad según lo expresado por otras instancias de defensa de los periodistas.**

Por todo lo mencionado, el tema del combate a la corrupción es uno de los más actuales dentro de nuestra realidad nacional, y uno de los retos más importantes para la democracia mexicana; por lo tanto, se vuelve una prioridad conocer el estado que guardan las políticas públicas en materia de combate a la corrupción.

La rendición de cuentas no debe ser acometida como objeto de estudio, únicamente a través de sus objetivos conceptuales, sino también tomando en cuenta los rendimientos de las instituciones y leyes que se crean con el objeto de vigilar el estricto uso de los recursos públicos. Mediante el presente estudio, se busca integrar una fotografía del estado de las herramientas de rendición de cuentas en las entidades federativas durante los últimos cinco años (2010-2015) para así poder tener una perspectiva clara, no solamente de las entidades federativas como unidades de estudio, sino también para comprender la rendición de cuentas a nivel nacional.

Para lo anterior, y para responder a la pregunta de investigación de **¿por qué ante la diversidad de herramientas de rendición de cuentas existentes el problema persiste?, o para ser más precisos: ¿Cómo influyen los sistemas estatales de Rendición de cuentas en los resultados del combate a la corrupción en sus diversos contextos?** En el presente estudio se realizará la comparación entre los diversos sistemas de rendición de cuentas de las entidades federativas para así poner a prueba la hipótesis que postula como origen de la problemática a **la relación entre el fenómeno de la corrupción y la baja calidad del sistema de rendición de cuentas vigente, que se traduce en la falta de un marco normativo e institucional adecuado para enfrentar la corrupción.**

Por lo anterior, se desarrollará en páginas siguientes la **hipótesis de trabajo**, que trata de probar si **a mayor fragmentación de las herramientas de rendición de cuentas, se da**

**una mayor la ineficacia de la acciones en contra de la corrupción y por tanto el incremento de la corrupción.** Por lo anterior, durante la presente investigación se revisaron las denominadas **herramientas de rendición de cuentas en las entidades federativas**, mismas que se conforman como la célula básica de las políticas públicas en materia de rendición de cuentas. Por tal razón, se revisan, para cada una de las entidades federativas<sup>1</sup>:

- Las herramientas verticales de rendición de cuentas, que remiten a las formas en que los gobernantes responden a los ciudadanos a través del mecanismo de última instancia de las elecciones.
- Las herramientas sociales de rendición de cuentas, que hacen referencia a el entramado de actores y movimientos sociales que desde el ámbito de la sociedad civil y a través del espacio público, intervienen en la vida política defendiendo intereses, valores, normas y proyectos políticos diversos y plurales.
- Las diagonales o transversales, que aluden a directamente al régimen de transparencia en las entidades federativas.
- la rendición de cuentas horizontal que alude a los mecanismos de control internos al sistema estatal.

Al final, y con todos los datos, se podrá comprobar si el tener un sistema de rendición de cuentas mejor acoplado en cuanto a lo institucional y normativo, ha traído mejores resultados en el combate a la corrupción. Todo lo anterior, tomando la evidencia de los rendimientos en cada una de las entidades federativas mediante el uso del método comparado de máximas similitudes, para así estar en condiciones de responder por qué algunas entidades tienen mejores resultados que otras.

---

<sup>1</sup> La clasificación de las herramientas de rendición de cuentas ha sido provista por acuerdo a la propuesta de Guillermo O'Donnell enriquecida por Enrique Olvera donde se hace la división de herramientas de acuerdo al contexto y a los actores (ciudadanos, gobierno, etc.) que tienen lugar en cada una de ellas.

## CAPÍTULO 1

### LA RENDICIÓN DE CUENTAS, REVISIÓN DE LA LITERATURA Y PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En el presente capítulo se realizará una revisión a la literatura relacionada con el tema de la **Rendición de Cuentas**, sus elementos constituyentes, así como y algunos de los distintos enfoques mediante los que ha sido estudiada, además de realizar el planteamiento de la presente investigación. Con ello, trataremos de dar una tipificación de algunos de los textos seleccionados específicamente por su importancia conceptual para comprender la rendición de cuentas, para así **identificar definiciones y conceptos derivados, de tal forma que sea posible comprender y clasificar los fenómenos estudiados así como también la manera en que la literatura aborda el problema de investigación.**

#### Diversas aproximaciones a la rendición de cuentas

Debemos partir inicialmente de la **definición de Rendición de Cuentas** y su relevancia en los contextos democráticos, para así poder dotar el término de claridad en la definición y en las partes que constituyen a la misma. Diremos que el concepto de **rendición de cuentas** (*accountability*<sup>2</sup> en inglés) **expresa la necesidad democrática de imponer al poder controles y contrapesos**, es decir, lo que Norberto Bobbio llamó “el viejo reclamo”, mismo que **define a la democracia como “un régimen que hace públicos los asuntos públicos. O dicho de otra manera: que quiere impedir la apropiación privada de los asuntos públicos”** (citado en Merino, 2005, 12). La rendición de cuentas y la transparencia, conforman de tal manera, un elemento indispensable para la democracia, ya que también constituyen derechos fundamentales de todos los seres humanos, es así, que incluso han sido consagrados en convenciones internacionales en la materia:

---

<sup>2</sup> Aunque no es una traducción literal, es el concepto más cercano para brindar una definición apropiada del término en inglés al español.

*“El artículo 23.1, inciso c, de la Convención Americana de Derechos Humanos, prescribe el **derecho de todos de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del país.** Similar disposición encontramos en el artículo 25, inciso c, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. **Son derechos políticos, cuya finalidad es contribuir a la promoción y a la consolidación de la democracia**” (Nieto Castillo, 2005, 400).*

Ese derecho a las funciones públicas de un país para la consolidación de la democracia, tal como lo refieren las convenciones internacionales, se traduce en el **derecho que tienen los ciudadanos a elegir su forma de gobierno por medios democráticos, y el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a participar en la vida pública.**

Dada la importancia que tiene la rendición de cuentas en el correcto funcionamiento de la democracia, es necesario dotar al término de claridad en su definición, así como en el manejo de los subconceptos que se desprenden del mismo, para así evitar la multiplicidad de significados. Podemos decir, que el término rendición de cuentas contiene dos dimensiones, Andreas Schedler (2009, 12) menciona por un lado **“la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability)”**, además de **“la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)”**. Sumado a lo anterior, John Ackerman (2004, 7) agrega **receptividad (receptiveness)** definida como **“la capacidad de funcionarios oficiales de tener presentes el conocimiento y las opiniones de los ciudadanos”**, es decir, la disposición y sensibilidad de los funcionarios para con las opiniones y necesidades del ciudadano, como un tercer elemento de la rendición de cuentas.

Por lo tanto, y siguiendo nuevamente a Andreas Schedler (2009, 14) podemos decir que “la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos del poder:

- **Obliga al poder a abrirse a la inspección pública**
- **Lo fuerza a explicar y justificar sus actos**
- **Lo supedita a la amenaza de sanciones”.**

Por lo tanto, luego de abundar en lo anterior, es necesario hacer un alto para mencionar que en los términos de la presente investigación, definiremos a la rendición de cuentas como: **“un concepto cuya esencia radica en el constante esfuerzo de los ciudadanos por controlar el poder [...] el concepto de la rendición de cuentas (accountability) expresa de manera nítida esta preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder”** (Schedler, 2009, 12). Podemos decir entonces, de acuerdo a lo referido por Alberto J. Olvera (2009, 11), que **“la rendición de cuentas no es sólo informar ni sólo escuchar; es exponerse a ser castigado (o premiado). Sin la posibilidad de sanción no hay rendición de cuentas completa”**.

### Importancia de la rendición de cuentas y sus mecanismos concretos

En la actualidad, la rendición de cuentas se ha convertido en un concepto ampliamente usado y discutido, tanto en el ámbito político como en el académico y el ciudadano, sin embargo, el uso más extendido del término es como una idea o como un concepto, que pocas veces se concreta al funcionamiento de las instituciones, que hacen o no, una realidad de la rendición de cuentas.

En los hechos las democracias, de las cuales la de México no debe ser la excepción, los políticos y funcionarios públicos rinden cuentas por sus decisiones y acciones, **a través de mecanismos e instituciones diversas**. Es la distinción que **Dubnik y Romzek** argumentan que es **necesario realizar entre los conceptos y las herramientas concretas**. Es decir, **pasar de las ideas a los hechos concretos de la realidad en materia de rendición de cuentas, para así poder formarnos un juicio más certero sobre el funcionamiento de las mismas**, por tanto:

*“Dubnik y Romzek sugieren distinguir entre la rendición de cuentas (accountability) como el objetivo a alcanzar y los **mecanismos de rendición de cuentas (accountability mechanisms)** como los instrumentos para hacerlo. De esta forma, si bien la rendición de cuentas en abstracto es algo difícil de observar (ya no digamos medir cuantificar y evaluar), **al hablar de mecanismos de rendición de***

*cuentas nos referimos a instituciones e instrumentos concretos, que son observables, medibles y evaluables que la hacen visible”* (citados en Becerra y Cejudo, 2011, 27).

Para tener una idea clara de cómo son las herramientas de rendición de cuentas o cuántas existen, es necesario acudir a conceptualizaciones que nos den una idea clara de sobre la composición de las mismas en la realidad. En ese orden de ideas, Guillermo O’Donell (citado en Merino, 2005, 12) hace referencia al lugar donde los mecanismos **de rendición de cuentas se llevan a cabo tomando en cuenta a los actores que intervienen en ellos, y son: los horizontales y verticales.**

De acuerdo a tal clasificación (O’Donell citado en Pablo Guerrero, 2005, 26), por una parte **los mecanismos de rendición de cuentas verticales** son aquellos que se llevan a cabo mediante los “procesos electorales, [donde] los gobiernos se ven obligados a rendir cuentas y son evaluados por ciudadanos y ciudadanas quienes, a su vez, tienen el derecho de aprobar o sancionar a sus representantes por medio del voto”, se hace referencia a las **elecciones limpias e institucionalizadas donde la ciudadanía premia o castiga a los gobiernos por sus acciones.**

Por otra parte, **la rendición de cuentas horizontal** “se refiere a los controles que las agencias estatales (como los tres Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno, entre otras) ejercen sobre otras agencias estatales” (Ídem). Se hace referencia pues a las instituciones estatales que previenen y castigan las acciones que tienen lugar fuera de la legalidad a la que están obligados los actores o agentes estatales.

De la propuesta de estructuración de los mecanismos de rendición de cuentas, hecha por Guillermo O’Donell, surgen diversas **críticas “emanadas desde la teoría de la organización”** (Merino, 2005, 12). Entre las críticas a la propuesta hecha por O’Donell, tenemos por una parte, lo que se ha denominado como **la racionalidad limitada**, es decir, el hecho de que no tenemos el tiempo, ni los recursos, ni las capacidades para procesar toda la información disponible en la realidad. Por otro lado **la relevancia de la información disponible** hace que, en palabras de Merino (2005, 13) “tal vez se pueda acceder a todos

los datos, pero el riesgo es que éstos sean en realidad un montón de papeles desordenados, que más que informar, agobian”.

Por otro lado, tenemos que mencionar el problema de la **legitimidad de las instituciones públicas**, y el problema que se plantea cuando debemos confiar en el que vigila al que vigila, lo cual presenta un problema de recursividad. Por lo expuesto, y debido a la inconsistencia del modelo de O’Donell para comprender la complejidad del tema y la diversidad de actores que se presentan en la realidad, es menester volver a lo planteado por Andreas Schedler, quien para una comprensión distinta del tema, centra su atención en **el papel de los ciudadanos como parte de las herramientas de rendición de cuentas**.

Es así, que para tener un panorama más completo de las herramientas, que incluya a la ciudadanía, se deben agregar según la propuesta de Olvera (2009, 12) las **herramientas de rendición de cuentas social, y la transversal o diagonal**. Por una parte la **rendición de cuentas social** hace referencia a “los múltiples tipos de presión e influencia que los ciudadanos, organizados o no, ejercen para obligar a los funcionarios públicos, electos o no, a apearse a la ley, a cumplir sus obligaciones y a ser eficientes en su desempeño” (Olvera, 2009, 12).

Las **herramientas transversales** de rendición de cuentas por su parte, aluden a “instituciones en las que ciertos ciudadanos son designados como funcionarios con capacidad de decisión en campos sustantivos para la defensa de derechos de ciudadanía” (Ídem), donde se incluyen instituciones como las de procuración de los derechos humanos, así como las electorales por mencionar sólo a algunas.

Es así, que complementando la estructura propuesta inicialmente por Guillermo O’Donell **con el ingrediente social, tenemos un esquema más claro y comprensivo de las herramientas de rendición de cuentas en democracias como la mexicana**. La pregunta que surge ahora ante el cambio en el paradigma más ciudadanizado, es una muy parecida a la planteada como **pregunta de investigación: ¿por qué ante la diversidad de herramientas de rendición de cuentas existentes el problema persiste?**; es decir, **¿por qué ante el diseño e implementación de diversas herramientas de rendición de cuentas, los problemas de la apropiación de la cosa pública por parte de políticos y**



**funcionarios sigue teniendo lugar?** Dicho con mayor claridad, y abordando la pregunta de investigación, **hemos de tomar en cuenta como unidades de investigación a las herramientas estatales de rendición de cuentas de México**, para responder al **cómo influyen éstos en los resultados en el combate a la corrupción.**

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, **es recomendable tomar en cuenta la propuesta de Mauricio Merino (2013)**, quien menciona en su conferencia denominada “Ética pública: elemento indispensable para el combate a la corrupción del Seminario Internacional Combate a la Corrupción. Balance para una Propuesta” que **más allá de los códigos morales que se invoquen, sobre la base de principios sustentados como la democracia, la justicia y la igualdad, debemos preocuparnos por la ética como “la conducta efectivamente realizada”** (Merino, 2013). Además, agrega a su propuesta un diagnóstico donde indica que: “la carencia de un hilo conductor entre las instituciones que se han ido creado en éste siglo [en México], así como la **dispersión de procedimientos y recursos que cada una de ellas ha ido añadiendo a la gestión pública, ha impedido la configuración de un sistema completo y coherente de rendición de cuentas capaz de enfrentar la corrupción sistémica**” (Ídem). Es decir, más que hablar de un desfase de valores o lo que la OCDE (2000,12-13) llama la “**necesidad de mecanismos mejorados para asegurar la adherencia a valores esenciales**”, Merino argumenta sobre la **disfuncionalidad en el diseño de las herramientas de rendición de cuentas**, por lo que podríamos hablar además de **grados de calidad en el diseño y ejecución de las políticas públicas en materia de rendición de cuentas, lo anterior pudiendo ser verificado a través de la medición de las herramientas de rendición de cuentas que se realizará para el presente estudio.**

En la publicación de 2011 “Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México”, Merino junto con otros académicos, mencionan a la **fragmentación de las políticas públicas en materia de rendición de cuentas como la causante principal del problema**, de acuerdo a las siguientes distinciones y categorías, de las que se destacan la **institucional, la de sistemas de gestión, la normativa y legal, la social y finalmente la política:**

*“la institucional, que se refiere a la multiplicación y descoordinación de los órganos creados por el Estado para esos fines; la de sistemas de gestión, que abrumba y entorpece la administración pública; la normativa y legal, dispersa en el cuerpo constitucional y en decenas de leyes y reglamentos; la social, que ha impedido reunir talentos y esfuerzos sociales en una sola dirección; y la política, que está en el fondo de los obstáculos advertidos” (López Ayllón, Merino, Morales, 2011, 9).*

Dicha perspectiva permite un acercamiento más real a las herramientas de política pública específicas a cada contexto y su éxito en sus objetivos específicos, y desde ella se tratarán de ponderar esos “mecanismos e instrumentos de la rendición de cuentas” que son relevantes para medir el desempeño de los Sistemas Estatales de Rendición de Cuentas a nivel de las diferentes entidades federativas de la república mexicana.

Tal como se ha mencionado, y para responder a la pregunta de investigación de

**¿Por qué ante la diversidad de herramientas de rendición de cuentas existentes el problema persiste?, o para ser más precisos: ¿Cómo influyen los sistemas estatales de Rendición de cuentas en los resultados del combate a la corrupción en sus diversos contextos?**

Por lo tanto, en el presente estudio se realizará la comparación entre los diversos sistemas de rendición de cuentas de las entidades federativas para así poner a prueba la hipótesis que postula como origen de la problemática a **la relación entre el fenómeno de la corrupción y la baja calidad del sistema de rendición de cuentas vigente, que se traduce en la falta de un marco normativo e institucional adecuado para enfrentar la corrupción como fenómeno complejo y de múltiples aristas.**

Para alcanzar una asociación, **debemos también indicar una predicción**, es decir, presentar la **hipótesis de trabajo**, que versa de la siguiente manera: **a mayor fragmentación de las herramientas de rendición de cuentas, mayor la ineficacia de las acciones en contra de la corrupción y por tanto el incremento de la corrupción.**

Dicho de otra manera, **la hipótesis de trabajo es la siguiente:**

- **A= un alto nivel de fragmentación de los mecanismos e instrumentos de los sistemas estatales de rendición de cuentas, contribuye a**
- **B= reducir la efectividad de las acciones de combate a la corrupción.**

De acuerdo a lo planteado tendríamos una **variable dependiente** “cuyo valor se piensa que varía en función de los valores que toman otras variables” (Anduiza, Crespo y Méndez, 2009, 21), y que para efecto del presente estudio, **es la corrupción**, que toma tal caracterización, ya que varía en función de la **variable independiente: fragmentación de los mecanismos y herramientas de los sistemas estatales de rendición de cuentas.**

### **Operacionalización del concepto de rendición de cuentas.**

Para corroborar la hipótesis debemos partir de la **definición operacional de las variables** que se incluyen. Es decir, es menester aclarar qué se entiende por cada uno de los conceptos utilizados en la investigación, de tal manera que exista la mayor claridad en los términos, y en las unidades de medidas que se utilizarán para ponderarlos objetivamente en la presente investigación. Es así, que podemos decir que **la definición operativa de un concepto o de un indicador “es un concepto transferido y reducido a sus propiedades observables y definido por las operaciones que lo verifican”** (Sartori, 1987: 66).

Por tanto, como resultado de las definiciones dadas sobre la rendición de cuentas, y de la hipótesis que habremos de verificar, **se deben definir y operacionalizar** separadamente tanto la **variable independiente** (fragmentación de las herramientas de la rendición de cuentas) como **la dependiente** (corrupción), para ello habremos de establecer la operacionalización de los conceptos.

Como ya se ha hecho mención, definiremos la corrupción como “**el abuso del poder concedido por la sociedad en beneficio propio**” (Merino, 2013), y para medir la **corrupción podemos referirnos a varios instrumentos de medición de la percepción de la corrupción como indicadores**, donde podemos echar mano a mediciones internacionales como las de **Transparencia Internacional, Latinobarómetro, todas ellas**

**medidas en un tiempo y en un contexto internacional, así como a mediciones nacionales de las que se pueden desagregar los datos por entidad federativa como son:**

- La Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE)
- La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)
- Observaciones hechas a la cuenta pública de las entidades federativas

Entre otras que serán revisadas a detalle en los apartados especiales.

Tocante a la **fragmentación de instrumentos materia de rendición de cuentas** (variable independiente) habremos de definir sus componentes, según la clasificación de las herramientas de rendición de cuentas de acuerdo a la propuesta de O'Donnell enriquecida por Olvera, es decir observando diversos indicadores y mediciones en cada una de las herramientas de rendición de cuentas, a saber:

1. Rendición de cuentas Vertical,
2. Rendición de cuentas Horizontal,
3. Rendición de cuentas Social,
4. Rendición de cuentas Diagonal, y
5. Componente Político, o contexto democrático de las entidades federativas.

A continuación se presentan los tipos de herramientas de rendición de cuentas, mismos que serán ponderados a través de indicadores y mediciones respectivos para cada uno de ellos:

### **1. Rendición de cuentas Vertical:**

- a. Herramientas verticales directas como los mecanismos de democracia participativa como el referéndum, plebiscito o iniciativa popular, es decir sobre los mecanismos de consulta ciudadana contemplados en los estados.

- b. Herramientas verticales electorales, tales como los Institutos Electorales de las Entidades, donde se verificarán sanciones a partidos políticos por fiscalización o irregularidades en la presentación de informes de gastos de campaña, entre otros datos.
  
2. **Rendición de Cuentas Horizontal**, donde se verificará el estado que guardan:
  - a. Las Defensorías Estatales de Derechos Humanos, a través del grado de armonización de la Legislación de las Entidades Federativas respecto de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos,
  - b. La contabilidad pública a través del Índice de Información Presupuestal,
  - c. Contralorías Internas de las entidades federativas, así como
  - d. A los Órganos de fiscalización superior de las entidades federativas. .
  
3. **Rendición de Cuentas Diagonal o transversal**, para verificar el estado de:
  - a. Régimen de Transparencia en las entidades federativas, es decir, por medio de los rendimientos de las Instituciones de acceso a la información Estatal, donde podemos encontrar diversos estudios y mediciones que abordan diferentes rubros como el cumplimiento al artículo 6to constitucional<sup>3</sup>.
  
4. **Rendición de Cuentas Social**, para observar:
  - a. Participación social, a través del número de donatarias autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria,
  - b. La calidad de la contraloría social.
  - c. Otros mecanismos institucionalizados de participación ciudadana regulada.
  
5. **Componente Político**, expresado en los rendimientos expresados a continuación, a través de la respectivo instrumento de medición:

---

<sup>3</sup> Mismo que regula en su “fracción A” lo relativo al ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

- a. Democracia de los ciudadanos,
- b. Democracia en las instituciones,
- c. Democracia social y humana, y
- d. Democracia económica.

Para cada uno de los elementos constituyentes de cada una de las herramientas de rendición de cuentas se tomarán indicadores de diversas fuentes como ya se ha hecho mención; por ello se revisa información relativa a los principales actores e instituciones que contribuyen a la integridad, transparencia y rendición de cuentas de cada uno de las entidades federativas de México, tomando en cuenta además elementos jurídicos, administrativos, y políticos en cada una de las herramientas observadas.

Sumado a lo anterior, y tratando de resolver la cuestión de a cuáles casos aplica la hipótesis, el universo como ya se mencionó, está comprendido por la totalidad de los **Sistemas Estatales de Rendición de Cuentas (SERC's) de las entidades federativas de la República Mexicana, así como las respectivas herramientas que los constituyen.**

Como paso posterior se debe tomar una decisión sobre cuántas y cuáles de esas unidades serán efectivamente incluidas en el estudio, donde dada la naturaleza del universo a estudiar es lo más apropiado es “trabajar con muestras pequeñas no representativas seleccionando los casos de tal forma que los posibles factores confusores que podrían incidir sobre el resultado se mantengan bajo control” (Revista Ciencia Política, 2012).

**De acuerdo a lo anterior, se plantea un diseño de investigación de máxima similitud,** mismo que consiste en hacer la comparación de dos sistemas, que para el caso concreto son los sistemas estatales de rendición de cuentas, mediante los elementos que tienen en común, que pueden ser similitudes políticas, sociales, demográficas, culturales y otras; pero que además difieren en la variable dependiente (corrupción) y en la independiente (fragmentación de los sistemas estatales de rendición de cuentas).

Las investigaciones realizadas bajo el **método comparado** de N pequeña “se caracterizan por seleccionar sus casos por su variable dependiente y no por técnicas muestrales [...] la consideración primordial al delimitar los casos para un estudio comparativo cualitativo (caracterizado por un número reducido de casos) es identificar cual es la variable dependiente de la investigación” (Goodin y Klingemann, citados en Revista Ciencia Política, 2012). En este caso, como ya se ha hecho mención, **la variable dependiente es la corrupción**, ya que varía en función de la **variable independiente, que en este caso es la fragmentación de los mecanismos e instrumentos de los sistemas estatales de rendición de cuentas**.

## CAPÍTULO 2

### DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA Y ANÁLISIS DEL CONTEXTO

En el presente capítulo haremos una revisión por los antecedentes y la descripción del problema abordado en el presente documento. Para plantear los elementos que nos pondrán en antecedente, será necesario acudir a mediciones realizadas por organismos de diverso origen, lo que nos permitirá hacer una descripción más objetiva, y con ello estar en mejores condiciones para matizar el contexto en el que se ha desarrollado el problema independientemente del punto de vista individual o subjetivo.

Iniciaremos por mencionar una de las mediciones más conocidas que es la de **Transparencia Internacional** quien cada año lanza su **Índice de Medición de la Corrupción 2014**. Dicho índice **mide los niveles percibidos de corrupción del sector público en 175 países y territorios**.

**Para el año 2014, Transparencia Internacional coloca a México en el lugar 103 de 175 países, con una calificación reprobatoria de 35 puntos sobre 100**. Lo anterior se traduce en que **México se encuentra, según dicha medición, como el país peor calificado de la**

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)**, y con muy bajos rendimientos dentro de la región de las Américas, donde **se ubica 82 lugares por debajo de Chile y 34 de Brasil**. Tal como la propia Transparencia Internacional hace referencia:

*“El Índice de Percepción de la Corrupción se elabora a partir de las opiniones de expertos sobre la corrupción en el sector público. Se puede obtener un buen resultado cuando existen mecanismos de gobierno abierto a través de los cuales el público puede exigir que sus líderes rindan cuentas, mientras que una mala puntuación evidencia un contexto donde prevalece el soborno, los actos de corrupción quedan impunes y las instituciones públicas no dan respuesta a las necesidades de los ciudadanos”*  
(Transparencia Internacional, 2014 A).

Por otro lado, la **Corporación Latinobarómetro** que “investiga el desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad en su conjunto, usando indicadores de opinión pública que miden actitudes, valores y comportamientos” (Latinobarómetro, 2015), prepara la medición 2015, **de la que se destacan principalmente la baja confianza que tienen los mexicanos en su Gobierno**. A la pregunta concreta de: “¿cuánta confianza tiene Ud. en el Gobierno?, ¿Diría que tiene mucha, algo, poca o ninguna confianza en el Gobierno? **El 76.6% de los encuestados manifiesta tener poca o ninguna confianza en el Gobierno, contra el 64.1% de la media del resto de los países evaluados en América Latina.**

	Nº de casos	%/Total
Mucha	47	3,9%
Algo	205	17,1%
Poca	423	35,2%
Ninguna	509	42,4%
No sabe	16	1,3%
(N)	-1.2	100%
<i>Muestras seleccionadas: México (1200)</i>		

**Tabla 1 Confianza en el Gobierno**

**Fuente: Latinobarómetro 2015**



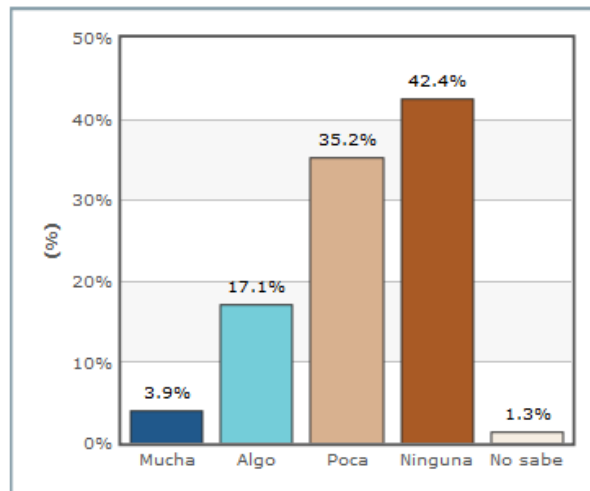


Ilustración 1 Confianza en el Gobierno en México

Fuente: Latinobarómetro 2015

Además, y para abundar en **el informe 2015 del Latinobarómetro**, el instrumento indica que del total de personas encuestadas en México sobre el cambio del nivel de la corrupción en los últimos años en México, y a la pregunta expresa: "¿Cuánto cree Ud. que se ha progresado en reducir la corrupción en las instituciones del Estado en estos últimos 2 años?" **El 75.7% de los encuestados ha respondido que poco o nada, contra el 61.3 de la media del resto de países encuestados.**

	Nº de casos	%/Total
Mucho	55	4,6%
Algo	209	17,4%
Poco	455	37,9%
Nada	453	37,8%
No responde	3	0,2%
No sabe	25	2,1%
(N)	-1.2	100%

*Muestras seleccionadas: México (1200)*

Tabla 2 Progreso en reducción de la corrupción en México

Fuente: Latinobarómetro 2015

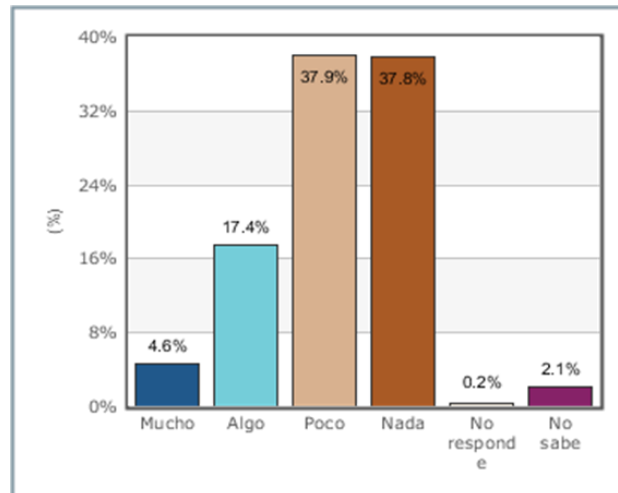


Ilustración 2 Progreso en reducción de la corrupción en México,

Fuente: Latinobarómetro 2015

Una más de las herramientas de medición es la del **Proyecto Mundial de Justicia (The World Justice Project)** denominado **Índice de Gobierno Abierto WJP 2015 (Open Government Index 2015)** cuyo objetivo es el de:

*“ofrecer resultados y la clasificación en cuatro dimensiones de la apertura del gobierno: (1) La publicidad de las leyes y los datos de gobierno, (2) el derecho a la información, (3) la participación ciudadana, y (4) mecanismos de denuncia. Estas dimensiones están destinadas a reflejar cómo las personas experimentan diversos grados de apertura en su interacción diaria con los funcionarios del gobierno” (Open Government Index 2015).*

De acuerdo al Índice de Gobierno Abierto, **México ha obtenido en el 2015, 0.56 puntos de un total de 1.** Lo anterior, coloca a México en la posición 42 de 102 evaluados, comparado contra los países que componen la región en el lugar 6 de 19, por debajo de Chile, Costa Rica, Uruguay, Brasil y Colombia respectivamente.

Dicha medición hace notar deficiencias en las cuatro dimensiones, comparando también a los países del mismo nivel de ingreso (del que México forma parte del grupo de ingreso

Medio- Alto) y donde está calificado como el lugar 6 de 19, por debajo de países como Costa Rica, Sudáfrica, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Botswana, Brasil y Colombia.

Adicionalmente, México tiene un alto grado de incumpliendo con los compromisos internacionales contraídos en materia de combate a la corrupción, ya que **sólo se ha dado cumplimiento al 23% de las medidas en contra de la corrupción contenidas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción conocida también como Convención de Mérida**, mientras que en países de la región como Colombia se aplican con éxito el 100% de las recomendaciones de la Convención mencionada (Buscaglia, 2010). Tal como lo menciona el propio Edgardo Buscaglia (2010, 97) en relación al cumplimiento de la Convención de Mérida: “lejos de ser sólo instrumentos simbólicos, detallan las prácticas que han generado resultados más favorables. [...] han sido firmadas y ratificadas por México y por la mayoría de las naciones del mundo. Por lo tanto, **deberían haber sido implementadas, pues poseen fuerza de ley en el país**”.

Si se consultan las encuestas nacionales el panorama tampoco es alentador. La **Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2013** señala que la población de 18 años y más, que habita en áreas urbanas de cien mil habitantes, menciona a la **corrupción en tercer lugar entre los principales problemas sociales de México**<sup>4</sup>, solamente detrás de la inseguridad y delincuencia y el desempleo. En el mismo sentido, la **Corporación Latinobarómetro**, en su edición del 2015 indica que **la corrupción se encuentra entre los cinco problemas más importantes para los mexicanos encuestados** (Latinobarómetro 2015).

Hasta ahora, podemos tener un vistazo al panorama desalentador en el que se encuentra el problema público de la corrupción en México y sus manifestaciones en las instituciones públicas, así como la baja eficacia de las iniciativas contra tal flagelo, “los diversos escándalos en que se presume corrupción, desde el caso de la Casa Blanca, el caso Oceanografía y Pemex, las concesiones de OHL en el Estado de México o las acusaciones de los moches de los partidos políticos en el Congreso, demuestran cómo la sombra del fenómeno es generalizada” (De la Rosa et. al., 2015) .

---

<sup>4</sup> En la ENCIG 2015 la corrupción pasó a segundo lugar, sólo después de la inseguridad.

La **corrupción tiene un costo sin embargo**, que según estimaciones, “oscila entre el 2 y 10% del Producto Interno Bruto, lo cual **equivale a 26 y 130 mil millones de pesos**” (Casar, 2015) además de que tiene un gran impacto en la economía familiar de los mexicanos, toda vez que “se estima que en promedio **las familias mexicanas destinan el 14% de sus ingresos mensuales a la corrupción**” (Ídem).

Todo lo anteriormente planteado, nos indica, siguiendo a Mauricio Merino (2013), que **la corrupción se ha convertido en el desafío más importante para el consenso democrático en México**, ya que **va en contra de la eficiencia de la economía y del éxito de las políticas públicas, además de que genera fracturas en la sociedad.**

## **ANÁLISIS DE COYUNTURA, LA CORRUPCIÓN COMO TEMA DE LA AGENDA PÚBLICA ACTUAL.**

Es importante pasar al análisis de las situaciones del entorno que influyen en el tratamiento de la corrupción como un tema de creación de la agenda pública, así como el abordar la importancia del tema ante la opinión pública, ya que como hace referencia Max Kaiser (2015) “**la corrupción continúa como tema central del debate público. En redes sociales y reuniones privadas es común que las pláticas y discusiones giren en torno al nuevo escándalo de la semana**”.

Incluso actores políticos clave como miembros del Senado de la República se han manifestado por la necesidad de atacar a la corrupción en razón del momento histórico que se vive y como resultado de los hechos de los últimos años. Algunos legisladores como el Senador Armando Ríos Pítter, se han manifestado por la necesidad de tener políticas públicas efectivas:

*“parto de los hechos de Iguala y Ayotzinapa; y los meses de octubre, noviembre, diciembre, que tuvieron una fuerte movilización social; [...] hay*

*una sensibilidad muy puntual de parte de la sociedad respecto a este tema: la corrupción y la impunidad. Casos como el de Iguala, Ayotzinapa y la casa blanca o las casas famosas, que fueron y siguen siendo parte de escándalos; son temas que tienen a la sociedad indignada y que [...] requieren de parte del Poder Legislativo una respuesta” (Ríos Pítter, 2015).*

Dado a la importancia del tema en la agenda pública y la asunción por parte de todos los actores de la corrupción como una prioridad en la agenda pública nacional, tendremos que señalar algunos de los cambios más relevantes en la legislación en la materia. Será necesario, de tal manera, abordar los cambios en la legislación nacional tales como las **reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en mayo del 2015 para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción**. Tal cambio implicaría una serie de modificaciones a la normativa actual, en la proporción de que se verían modificadas “más de 20 leyes que van desde el servicio civil de carrera hasta las nuevas facultades de la Auditoría Superior de la Federación [...] [además] de agregar los cambios en las rutinas burocráticas de nuestras instituciones” (Fierro, 2015).

Hasta ahora, **la reforma ha implicado importantes cambios al texto de la Constitución**, entre ellos “la modificación de 14 artículos constitucionales que además integra cinco puntos, entre ellos la creación del SNA [Sistema Nacional Anticorrupción], el fortalecimiento de las facultades de la Auditoría Superior de la Federación” (Red por la Rendición de Cuentas, 2015). Sin embargo, hay opiniones en contra que demuestran escepticismo ante el recién creado SNA, ya que existe el riesgo de que “éste derive en un mecanismo de simple simulación” (De la Rosa, et al, 2015).

En la misma línea, se han realizado otras críticas en el sentido de la dificultad que entraña la implementación de los cambios introducidos en la Constitución y la Ley, donde **el verdadero reto está en la reglamentación de los cambios introducidos y su balance y concordancia con la reciente reforma**. En palabras de Max Kaiser (2015): “las reformas constitucionales han sido un avance fundamental y han establecido principios muy

importantes para el desarrollo de una regulación seria en la materia, pero la batalla que aún falta por librar es la creación de las leyes secundarias que darán vida y viabilidad al nuevo Sistema”.

Haciendo referencia a las leyes derivadas y asociadas a la reforma constitucional mencionada debemos destacar también el **18 de noviembre del 2015, fecha en la que se aprueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**, la cual ha sido recibida de diferentes maneras tanto por la comunidad académica así como por la ciudadanía organizada.

Algunos especialistas han señalado que “los huecos que no se resolvieron con esta Ley, convierten a la transparencia y el acceso a la información en una simulación que podría culminar en acciones de impunidad, corrupción y de mermar herramientas a la sociedad para ser el contrapeso del Gobierno” (Rincón, 2015). Es así, que el argumento principal por parte de algunos académicos y organizaciones de la sociedad civil, es que **las obligaciones que plantea la ley recién aprobada, son de gran consideración y requerirán que se regulen y se generen las rutinas burocráticas que les den sustento y vida**, en palabras de Sergio López Ayllón (2015):

*“La ley de transparencia vigente contiene un catálogo de 17 obligaciones de transparencia, cuyo cabal cumplimiento se ha revelado complejo. La Ley General amplió ese catálogo a 48 obligaciones para todos los sujetos obligados más otras específicas. La nueva ley federal ¡lo extiende a más de 250! Sin duda es indispensable ampliar la información pública, pero resulta un grave error suponer que se trata de un mero procedimiento burocrático”.*

También ha habido **manifestaciones por parte de representantes de organizaciones de la sociedad civil**, tal como el Centro de Investigación y Desarrollo A. C. (CIDAC), quienes

han exteriorizado su preocupación por la implementación de las nuevas obligaciones planteadas en la Ley de reciente aprobación, y han manifestado que:

*“El aumento significativo de las obligaciones, a la par de la escasez de capacidades técnicas, tecnológicas y de recursos humanos para atenderlas, pone en serias dudas que la información que los entes públicos ofrecerán próximamente sea útil, objetiva y de calidad para el ciudadano. [...] El riesgo no es sólo que los estándares de transparencia se tornen inoperables sino que también se desvirtúe el propósito de la política de transparencia y acceso a la información, y que el ejercicio de estos derechos se traduzcan en la publicación de mucha información de poca utilidad tanto para el ciudadano como para la democracia” (Rincón, 2015).*

Sin embargo, existen académicos que tienen una visión más positiva al respecto, como es el caso de Mauricio Merino (2015), quien al respecto opina:

*“Es verdad: será difícil cumplir ese conjunto de obligaciones, pero el nivel de dificultad para cada oficina será directamente proporcional al de su opacidad previa. Y lo que no es aceptable, bajo ninguna circunstancia, es usar el pretexto de la muy compleja implementación para dar marcha atrás”.*

La implementación exitosa de los cambios mencionados a la Constitución y a la Ley en el caso de las entidades federativas entraña mayor complejidad, ya que como refiere el propio Sergio López Ayllón (2015) “algunos de los problemas se originan por la deficiente técnica legislativa de la Ley General de Transparencia. La visión política que prevaleció durante su elaboración hizo de ella más una *ley reglamentaria* que una *ley general*” y agrega sobre la necesidad de que “leyes locales tuvieran su propio ámbito de regulación específico porque si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal” (SJF, Pleno, Tomo XXXI, Febrero de 2010, citado en López Ayllón, 2015).

Lo anteriormente mencionado nos da el panorama de inicio para abordar el tema de la configuración y el nivel de fragmentación de las herramientas en materia de rendición de cuentas en las entidades federativas.

El presente documento planteará el estado que guardan los sistemas de rendición de cuentas en las entidades federativas a la luz de los cambios que se han plasmado en el 2015, además de las leyes y reglamentos que darán cuerpo a los cambios constitucionales. Lo anterior en razón de que las entidades federativas tienen ante sí un reto mayor, ya que tienen que acatar la legislación federal sin importar el grado de desarrollo que tengan en sus respectivas administraciones, dicho en palabras de Mauricio Merino **las administraciones locales tienen un mayor reto por delante, en función de “la precariedad de los medios propios y la dependencia de las decisiones que se toman fuera del ámbito de los gobiernos locales pero se operan en ellos”** (Merino, 2005, 17).

## CAPÍTULO 3

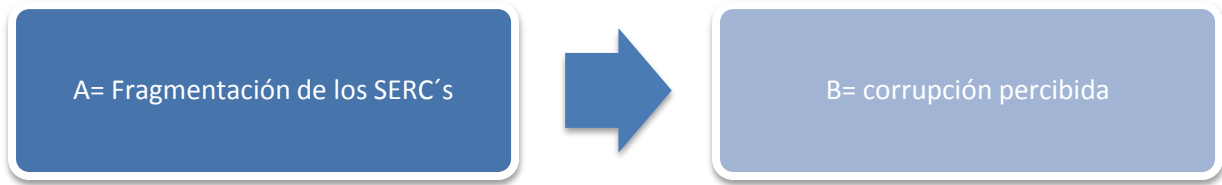
### ESTUDIO DE LOS SISTEMAS ESTATALES DE RENDICIÓN DE CUENTAS

En el presente capítulo se desarrollarán los contenidos sustantivos de la investigación, vale la pena sin embargo, detenernos un momento para hacer una recapitulación breve de la estrategia metodológica, así como de los principales elementos que componen la hipótesis de trabajo y los significados y operacionalización de sus piezas constituyentes.

Como se ha mencionado previamente, el objetivo de la presente investigación es poner a prueba la siguiente hipótesis de trabajo:

- **A= un alto nivel de fragmentación de los mecanismos de los sistemas estatales de rendición de cuentas, contribuye a**
- **B= reducir la efectividad de las acciones de combate a la corrupción.**





**Ilustración 3 Hipótesis de Trabajo.**

**Fuente: Elaboración Propia**

De lo mencionado, se ha definido como la **variable dependiente: corrupción**, misma que puede ser definida en palabras de Mauricio Merino (2013) **como el abuso del poder concedido por la sociedad en beneficio propio, así como sus diversas manifestaciones.**

En la presente investigación se tratará de verificar la relación entre la variable dependiente y la independiente, **que en este caso es la fragmentación de los mecanismos y herramientas de los sistemas estatales de rendición de cuentas, medido a través del Índice de Rendición de Cuentas que se conformará para tal efecto.**

Para definir qué se entiende por fragmentación de los sistemas estatales de rendición de cuentas, es necesario establecer las siguientes distinciones, de las que se destacan **la fragmentación institucional, la de sistemas de gestión, la normativa y legal, la social y finalmente la política**, todas ellas son definidas de la siguiente manera:

*“la institucional, que se refiere a la multiplicación y descoordinación de los órganos creados por el Estado para esos fines; la de sistemas de gestión, que abrumba y entorpece la administración pública; la normativa y legal, dispersa en el cuerpo constitucional y en decenas de leyes y reglamentos; la social, que ha impedido reunir talentos y esfuerzos sociales en una sola dirección; y la política, que está en el fondo de los obstáculos advertidos”* (López Ayllón, Merino, Morales, 2011, 9).

Es decir, se **buscará verificar si a mayor fragmentación de los sistemas de rendición de cuentas se puede observar un incremento en la corrupción percibida en los instrumentos seleccionados para ese fin**, así como a través de indicadores proxy. Posteriormente, se analizará en qué casos aplica la hipótesis, es decir, **el universo de**

**análisis, que está constituido por los Sistemas Estatales de Rendición de Cuentas (SERC) de cada una de las entidades federativas,** a través de sus respectivas herramientas de rendición de cuentas (diagonales, verticales, horizontal y sociales) así como el componente político que contextualiza a cada uno de ellos en su respectiva entidad federativa.

Debemos detenernos sin embargo, en definir qué son los mecanismos de los SERC's y cuáles han sido las evaluaciones de cada entidad federativa en dichos indicadores; por lo anterior, debemos recurrir a la distinción entre la rendición de cuentas como concepto o abstracción, y sus herramientas. Becerra y Cejudo (2011, 27) nos pueden ayudar a salvar tal diferenciación, al mencionar que “si bien la rendición de cuentas en abstracto es algo difícil de observar (ya no digamos medir cuantificar y evaluar), **al hablar de mecanismos de rendición de cuentas nos referimos a instituciones e instrumentos concretos, que son observables, medibles y evaluables que la hacen visible**”.

Una vez analizados los datos de la variable independiente (fragmentación de las herramientas de los SERCS) para cada una de las entidades federativas por medio de las herramientas de rendición de cuentas y el indicador definido para tal efecto, y a través del método comparado de “N pequeña” se trabajó con muestras pequeñas de tal manera que los factores confusores quedaron bajo control, a través de indicadores de control.

Lo anterior quiere decir, que se eligieron SERCS con un grado avanzado de fragmentación y se compararon contra aquellos que obtuvieron un nivel bajo de fragmentación, y por medio de un mejor acoplamiento de las herramientas de rendición de cuentas, igualando ambos grupos en sus factores confusores como son: el índice de Desarrollo Humano para las Entidades Federativas (PNUD, 2015).

**Finalmente estuvimos en condiciones de realizar la comparativa entre SERC's con un nivel bajo de fragmentación contra aquellos que tengan un nivel alto de fragmentación, y se verificó si éstos tienen un mejor desempeño en las mediciones de corrupción y en los indicadores proxy seleccionados para ese fin.**

Por lo anteriormente expuesto, es momento de entrar al análisis de las variable independiente, que está constituida, como se ha hecho mención, por las herramientas de rendición de cuentas de cada una de las entidades federativas, para lo que se comenzó el análisis de la rendición de cuentas diagonal, siguiendo con cada una de las restantes, para al final hacer la separación de los grupos a analizar de acuerdo al método comparado de mayores similitudes, por medio de una “N pequeña”.

Cada uno de los elementos revisados en la hipótesis tuvieron un indicador asignado (o varios, según el caso), que fueron los que mejor reflejaron las propiedades del concepto que se midió, asignando a cada caso el mismo indicador para cada caso medido, de tal manera que pudieran ser comparables entre sí cada una de las unidades observadas.

En resumen, tomaremos pues **el diseño de investigación de máxima similitud**, mismo que consiste en comparar dos sistemas que comparten alguna similitud ya sea política, económica, demográfica, cultural entre otras, pero que son diferentes en la variable dependiente (corrupción) y la variable independiente (fragmentación del sistema de rendición de cuentas). (*Lim citado en Revista de Ciencia Política, 2012*).

## **ANÁLISIS DE LAS HERRAMIENTAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS SISTEMAS ESTATALES.**

Se comenzó con el análisis de las herramientas verticales de los sistemas de rendición de cuentas de las entidades federativas. Sin embargo, es necesario mencionar, que **las herramientas de rendición no se contraponen entre sí, por el contrario se complementan unas con otras** y en algunas ocasiones los linderos de unas y otras no son del todo claros como en los casos que involucran directamente la participación social (herramientas verticales y sociales de rendición de cuentas).

**Todas las vertientes de las herramientas de rendición de cuentas forman parte de un entramado sistémico y suponen coordinación entre cada una de ellas para el correcto funcionamiento del sistema en su totalidad, y podemos decir, siguiendo a Guillermo Cejudo (2011), que de manera individual ninguna de las dimensiones basta para asegurar el control ciudadano sobre el ejercicio del gobierno ..**

Dicho en palabras de Olvera sobre la complementariedad de los mecanismos de rendición de cuentas (2009, 12):

*“La horizontal no se despliega si no hay un Estado de derecho operativo, para lo cual es necesario que haya actores de la sociedad civil que exijan la aplicación de la ley y vigilen su cumplimiento; la vertical exige que haya elecciones limpias y legales; la social requiere que haya espacios públicos donde se debatan los problemas, una sociedad civil activa y medios de comunicación críticos, todo lo cual necesita ser protegido por el Estado de derecho, de forma que la acción social active los mecanismos horizontales; la transversal exige que la horizontal funcione y que la autonomía de las instituciones garantes de derechos sea efectiva y apoyada por la sociedad civil”.*

De acuerdo a lo expuesto, se revisaron todas las herramientas de rendición de cuentas identificadas para las entidades federativas, a través de lo que Merilee Grindle (citada en Akcerman, 2004, 3) denomina como **cuatro dimensiones principales para que el Estado pueda realizar sus tareas inherentes:**

1. **Capacidad Institucional**, o la capacidad de garantizar la primacía de la política nacional, de las convenciones legales y normas de conducta social y política por encima de las de otras agrupaciones,
2. **Capacidad Técnica**, o instancias debidamente facultadas y correctamente ubicadas para el análisis de políticas.

3. **Capacidad Administrativa**, como la capacidad de desempeñar las funciones administrativas básicas esenciales para el desarrollo económico y el bienestar social, y
4. **Capacidad Política, expresada en** canales legítimos y eficaces para satisfacer las exigencias de la sociedad, la representación y la resolución de conflictos. Líderes políticos y administradores receptivos que respondan a las necesidades de la población.

## RENDICIÓN DE CUENTAS VERTICAL

Se inició el análisis, tal como lo mencionamos en el apartado anterior, con las herramientas de **rendición de cuentas vertical**, mismas que remiten a “**las formas en que los gobernantes responden a los ciudadanos a través del mecanismo de última instancia de las elecciones y, por tanto, se refieren a una evaluación post-factum aplicable a funcionarios electos**” (Olvera, 2009,12), es decir, y ésta vez siguiendo a Olvera-Insunza (2004), **la rendición de cuentas vertical es aquella donde la sociedad es la que controla las acciones del Estado.**

Podemos decir entonces, que las herramientas verticales de rendición de cuentas están insertas en contextos eminentemente democráticos, o poliarquías democráticas tal como las llama O’Donell (1997), y tienen como función la de **crear un espacio para que los ciudadanos tengan la oportunidad de castigar o recompensar a sus representantes políticos por su actuación.** El mismo Guillermo O’Donell (citado en Olvera-Insunza, 2004, 346) agrega que la **rendición de cuentas vertical** implica, **además de las elecciones las “demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas”**

De acuerdo a lo anterior , y después de la introducción a las herramientas verticales, que en el presente apartado del estudio **se revisó la faceta electoral de la rendición de cuentas,**

así como los mecanismos verticales directos constituidos éstos últimos por los mecanismos de participación ciudadana como “los plebiscitos y referendos, [que] requieren no sólo el apoyo de la rama legislativa sino la participación de una sociedad civil vigorosa que esté dispuesta a conseguir los votos Institutos Electorales” (Ackerman, 2004, 11).

### Herramientas verticales directas.

Tal como menciona John M .Ackerman (2004) encontramos en ésta categoría a mecanismos de democracia participativa como el referéndum, plebiscito o iniciativa popular. A nivel nacional podemos decir, según el estudio realizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Trejo Arellano, 2015), que ya existen figuras jurídicas de democracia participativa como la iniciativa legislativa popular, y la consulta popular (denominada también como plebiscito o referéndum). Sin embargo, ninguna se ha utilizado hasta el momento a nivel nacional. Además, es necesario hacer hincapié en la inexistencia en la legislación nacional de la revocación de mandato, figura que sí incluyen en países de la región como Venezuela, Panamá y Ecuador (Trejo Arellano, 2015) y que forma parte del conjunto de herramientas de democracia participativa.

En lo respectivo a las entidades federativas, y de acuerdo a Bohórquez et. Al. (2011) al menos 23 entidades del país ya contemplan mecanismos de democracia directa, y en las 7 restantes ya existen propuestas al respecto, cuyo objetivo principal es el de ampliar la participación ciudadana en el ámbito de las respectivas entidades. En la siguiente tabla podemos observar para cada una de las entidades federativas, las herramientas de rendición de cuentas verticales directas con las que cuentan, y son las siguientes.

ENTIDAD	PLEBISCITO	REFERÉNDUM	INICIATIVA POPULAR/CIUDADANA
Aguascalientes	1	1	1
Baja California	1	1	1
Baja California Sur	1	1	0

Campeche	0	0	0
Chiapas	0	0	0
Chihuahua	0	0	0
Coahuila	1	1	1
Colima	1	1	1
Distrito Federal	1	1	1
Durango	1	1	1
Guanajuato	1	1	1
Guerrero	1	1	1
Hidalgo	0	0	0
Jalisco	1	1	0
México	0	0	0
Michoacán	0	0	0
Morelos	1	1	1
Nayarit	0	0	0
Nuevo León	0	0	0
Oaxaca	0	0	0
Puebla	0	0	0
Querétaro	0	0	0
Quintana Roo	1	1	0
San Luis Potosí	1	1	0
Sinaloa	0	0	0
Sonora	1	1	1
Tabasco	1	1	1
Tamaulipas	1	1	1
Tlaxcala	1	1	1
Veracruz	1	1	1
Yucatán	1	1	1
Zacatecas	1	1	1

Ilustración 4 Mecanismos de Consulta Ciudadana Contemplados en las entidades federativas.

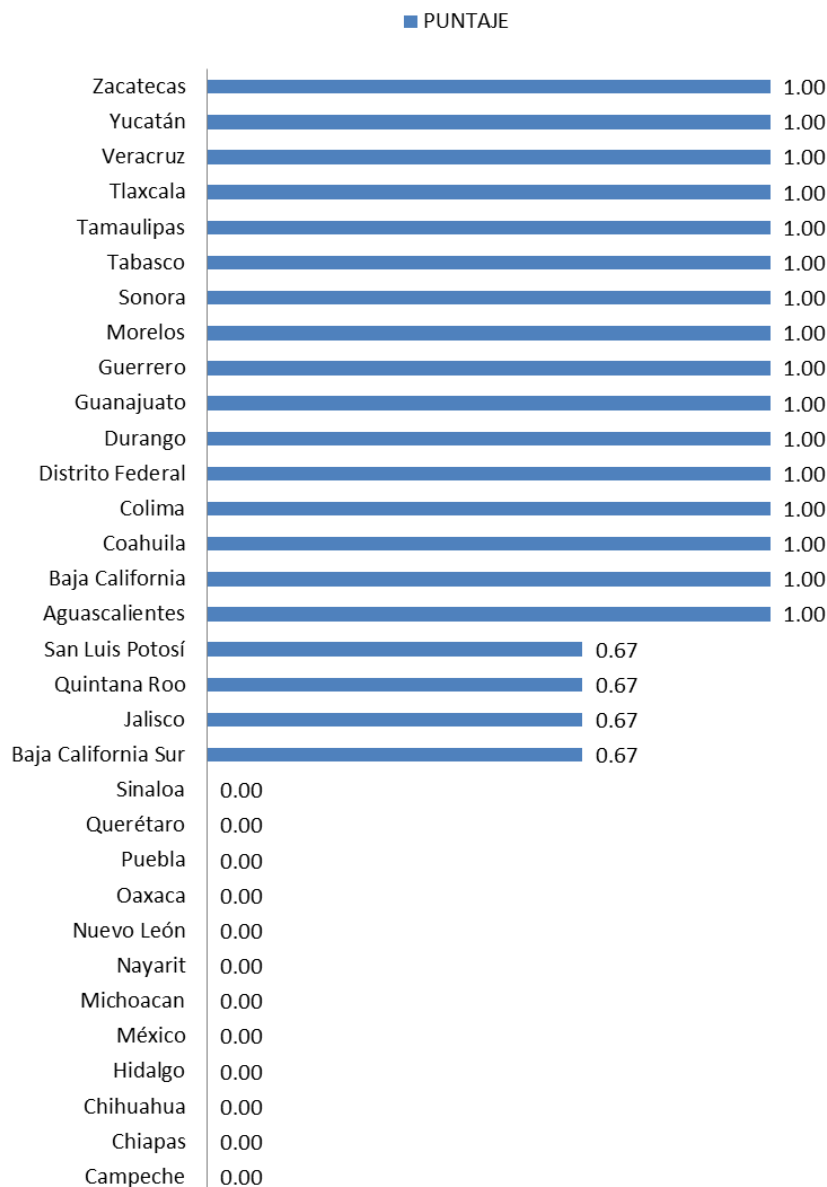
Fuente: Creación propia con datos de Bohórquez Eduardo, Morales Lourdes y Ocejo Almudena (2011).

Tal como se puede apreciar en la gráfica anterior y gracias a los datos aportados por Eduardo Bohórquez, Lourdes Morales y Almudena Ocejo (2011) podemos observar que tan recurrentes son los mecanismos de consulta ciudadana o democracia directa en las entidades federativas. En promedio, **son más recurrentes los del plebiscito (20 entidades lo contemplan en su legislación), y el de referéndum (con 20 entidades)**, por otro lado,

la iniciativa popular o ciudadana solamente está contemplada en la legislación de 16 estados. Es necesario destacar, que **la figura de revocación de mandato es también inexistente a nivel de las entidades federativas**, lo cual deja incompleto el arsenal con el que cuenta la rendición de cuentas y sus herramientas verticales directas de rendición de cuentas.



## CALIFICACIÓN DE LOS MECANISMOS DE CONSULTA CIUDADANA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS



**Ilustración 5 Mecanismos de Consulta Ciudadana contemplados en las entidades federativas.**

**Fuente:** Creación propia con datos de Bohorquez Eduardo, Morales Lourdes y Ocejo Almudena (2011)

Para entrar al detalle de las entidades federativas, es necesario mencionar algunos detalles de la gráfica anterior que se realizó revisando la existencia de las tres figuras de democracia

participativa, y asignando un 1 a los estados que cuentan con alguna de las 3 figuras, y un 0 (cero) a la entidad que no cuenta con ninguna figura, todo de acuerdo con los datos aportados por Bohórquez, Lourdes Morales y Almudena Ocejo (2011).

Luego de revisar los datos mencionados, podemos concluir que **las figuras de democracia directa aún no son de uso corriente en México, ya que como se señaló previamente, a nivel nacional y en los estados, aun cuando las figuras han creadas en la ley, no se ha realizado a la fecha consultas públicas, salvo algunas experiencias en el Distrito Federal, como la consulta energética realizada en el año 2014.**

Podemos observar además, que existen **entidades federativas que aún no consideran ninguna de las tres figuras de democracia directa** en su relación con la ciudadanía tales como **Sinaloa, Querétaro, Puebla, Oaxaca, Nuevo León, Nayarit, Michoacán, Estado de México, Hidalgo, Chihuahua, Chiapas y Campeche**. Por otro lado, es necesario mencionar que existen otras entidades tales como el Distrito Federal que incluyen muchas más figuras que las tres mencionadas y que por ello se conforman como puntas de lanza en los mecanismos verticales de rendición de cuentas, tales como las redes de contralorías ciudadanas, audiencias públicas, y asambleas ciudadanas.

### **Herramientas verticales electorales.**

Seguiremos el análisis del marco general de la rendición de cuentas en las entidades federativas a través de las **herramientas verticales de tipo electoral**. Por tal razón se observará la información disponible que hace referencia a los institutos electorales independientes, en lo que Ackerman (2004) denomina como **una de las maneras en las que la participación ciudadana enriquece y robustece a las estructuras de rendición de cuentas**.

Antes de entrar en materia, es necesario hacer una aclaración en las definiciones que hasta ahora se vienen utilizando a efecto de evitar errores y con ello confusión conceptual. **No debemos confundir la rendición de cuentas vertical con la social**, misma que será vista más adelante. La diferencia entre ambas (aun cuando se ha dicho que son complementarias)

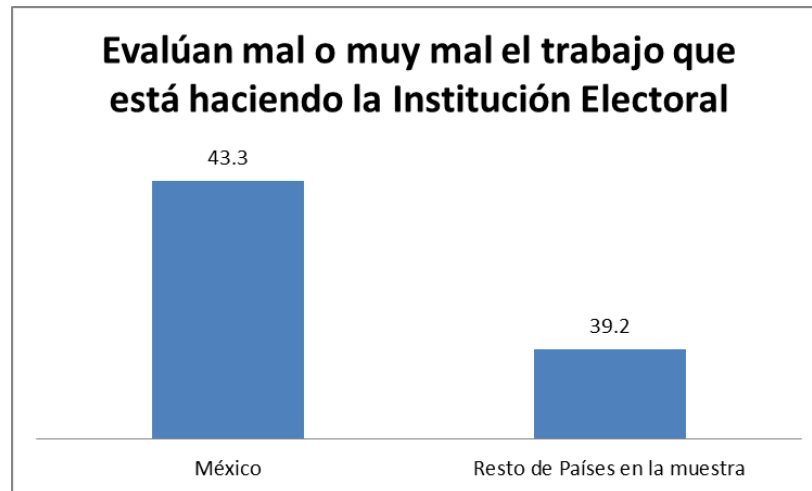
ha sido aclarada gracias a la anotación al respecto hecha por Peruzzotti y Smulovitz (citados en Olvera-Insunza, 2004, 347) donde el argumento principal es que **la rendición de cuentas social “puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales... [así], a diferencia de los mecanismos electorales [verticales], la rendición de cuentas social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios”** a diferencia de **la rendición de cuentas vertical, que como mencionamos previamente bajo el argumento de Guillermo O’Donell, implica que las demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal.**

Lo anterior implica que en materia de rendición de cuentas vertical, la participación ciudadana se lleva a cabo a través de lo que O’Donell (citado en Ackerman, 2004, 11) denomina “organismos del estado legalmente autorizados y facultados para a tomar medidas, [...], en relación con las acciones u omisiones de otros agentes o agencias del estado que se puedan calificar de ilegales”, para ser más específicos, debemos aclarar que estamos hablando de los llamados **Institutos Electorales de las Entidades Federativas y en la legislación que les da sustento**, y que se constituyen en herramientas de rendición de cuentas en materia vertical electoral.

**Olvera (2009) además, destaca la importancia del elemento electoral entre los mecanismos de rendición de cuentas verticales, toda vez que en función del principio constitucional de equilibrio de poder el ejecutivo tiene que ser dotado de legitimidad electoral.** Por lo anterior, es indispensable que los institutos electorales cumplan con su función de control sobre las agencias de gobierno (así como de los particulares que pueden influir a través del financiamiento a partidos políticos y a candidatos) para que no intervengan de manera ilícita en los procesos electorales, para que además rindan cuentas ante los ciudadanos, y así asegurar que las elecciones cumplan con la función de imponer sanciones o premios a los políticos según su desempeño.

Para entrar de lleno al análisis, podemos comenzar dimensionando en el plano internacional a México a través medir la confianza o que tienen sus ciudadanos en sus instituciones electorales; lo anterior es posible a través de los resultados de la encuesta **Latinobarómetro (2015)** que a la pregunta expresa de: "**¿Cómo evalúa Ud. el trabajo**

que está haciendo la Institución Electoral?" que para el caso de México, el 43.3% califica como malo o muy malo el trabajo de la Institución electoral, contra el 39.2% para el total de la muestra en los países seleccionados para América Latina.



**Ilustración 6 Evaluación de los Institutos electorales.**

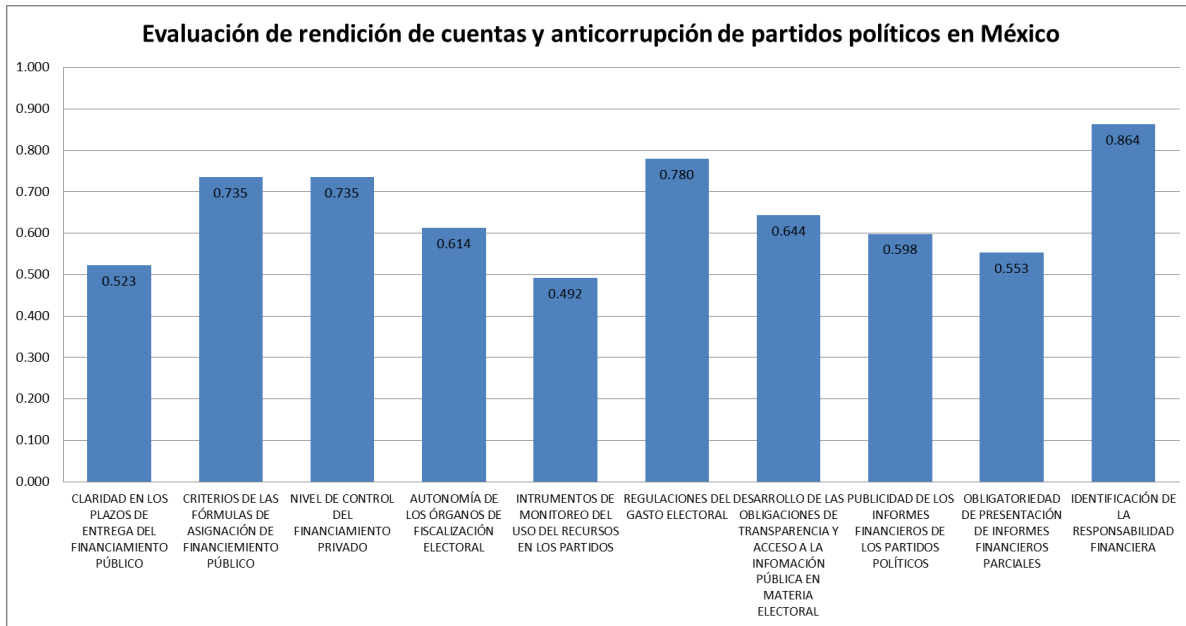
**Elaboración propia con datos de Latinobarómetro 2015**

A través del análisis de las herramientas verticales en materia electoral, podemos indagar el grado de fragmentación o acoplamiento de los componentes normativos e institucionales de los institutos electorales en las entidades federativas. Para ello, es menester conocer el grado con el que cada una de ellas cumple su función, en lo que O'Donnell (citado en Ackerman, 2004) denomina como las **medidas tomadas, en relación con las acciones u omisiones de otros agentes o agencias del estado que puedan ser calificadas de ilegales, en este caso, los procesos electorales en las entidades federativas.**

Para ello será necesario, como ya se ha visto en apartados anteriores, entrar al análisis normativo y de las capacidades de ejecución y de gestión de la autoridad electoral en las entidades federativas a través de un conjunto de indicadores que son pertinentes para el caso.

De tal manera, seguiremos la **evaluación de los instrumentos de rendición de cuentas y anticorrupción de partidos políticos en México**, de acuerdo a las recomendaciones y mejores prácticas de los expertos, mismos a los que Juan Carlos Mondragón (2014, 74) hace referencia en su tesis de acuerdo a diez indicadores, a saber:

1. Claridad en los **plazos de entrega de financiamiento público**, donde se asigna una calificación alta a las que determinan la ministración anual, y una calificación baja a las legislaciones que son ambiguas en el punto.
2. Criterios de **las fórmulas de asignación de financiamiento público**, las que determinan las asignaciones de recursos de acuerdo a un porcentaje mínimo de votación.
3. Nivel de **control de financiamiento privado**,
4. **Autonomía de los órganos de fiscalización** electoral,
5. Instrumentos **de monitoreo del uso de recursos** en los partidos,
6. Regulación del gasto electoral,
7. Desarrollo de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública en materia electoral,
8. Publicidad de los **informes financieros** de los partidos políticos,
9. Obligatoriedad de presentación de informes financieros parciales, e
10. Identificación de la responsabilidad financiera.



**Ilustración 7 Evaluación de rendición de cuentas y anticorrupción de partidos políticos en México.**

**Elaboración propia con datos de Mondragón 2014.**

De acuerdo a la investigación realizada por Mondragón (2014, 74) y los datos que aporta en su investigación, en cumplimiento a las mejores prácticas y recomendaciones de los expertos presentadas por Mondragón (2014), **se ponderó el estado de las leyes electorales en materia de rendición de cuentas y transparencia en cada uno de los diez indicadores seleccionados de acuerdo a la siguiente escala propuesta de acuerdo a los datos aportados por el estudio mencionado, y en razón del cumplimiento de las buenas prácticas en la materia:**

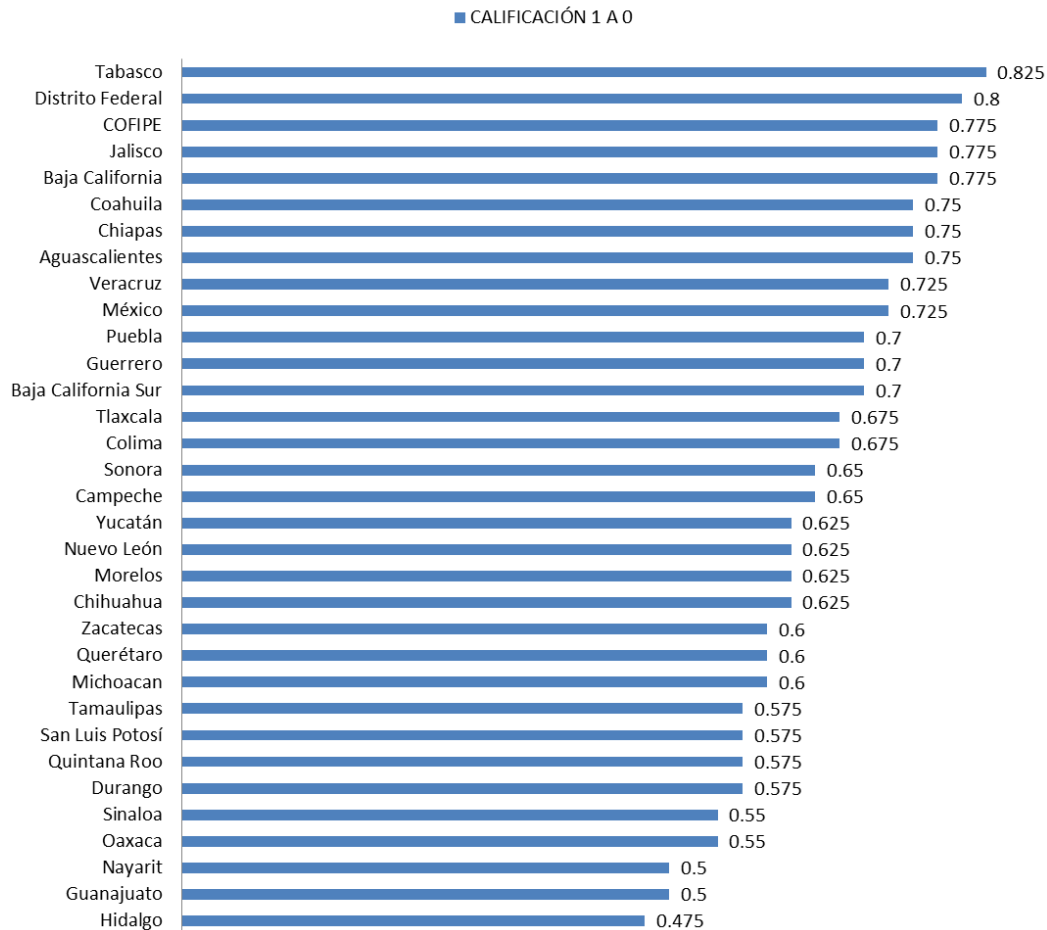
- 4 puntos cumplimiento alto,
- 3 puntos cumplimiento medio,
- 2 puntos cumplimiento bajo, y
- 1 punto cumplimiento nulo.

Como se puede observar en la gráfica anterior, **se obtuvo una ponderación de cumplimiento de los ordenamientos legales- electorales de acuerdo a cada una de las diez categorías mencionadas, dando como resultado que hay rubros que en la generalidad guardan buen estado de acuerdo a las ponderaciones mencionadas, es así que el rubro “Identificación de la responsabilidad financiera” obtiene .864 puntos sobre 1; a diferencia de otras que se encuentran más áreas de oportunidad como “instrumentos de monitoreo del uso de recursos en los partidos” con una puntuación de .492 puntos sobre un total de 1, y la claridad en los plazos de entrega de financiamiento público, con 0.52 puntos sobre 1.**

Se hace notar que la mayoría de la legislación estudiada guarda cierta homogeneidad, por lo que comparar la satisfacción con las instituciones electorales con otras de la región (Latinobarómetro, 2015) nos permite tener una perspectiva general en México, para después ir al detalle de las entidades federativas de acuerdo a los datos arrojados por el estudio de Mondragón (2014).

Es así, y de acuerdo al estado que guardan las instituciones electorales locales, **es posible ver también el grado de desarrollo de cada una de las entidades federativas en materia de rendición de cuentas electoral** (herramienta vertical de rendición de cuentas electoral), donde encontramos en los primeros lugares a estados como **Tabasco y el Distrito Federal, y en los finales a otros como Guanajuato e Hidalgo**, con un cumplimiento muy inferior, tal como se puede observar en la gráfica que a continuación se presenta, con el ranking de cada uno de los estados y la ponderación que se hace de la respectiva capacidad normativa, autonomía y capacidad institucional.

## Ranking de leyes estatales de rendición de cuentas en materia electoral



**Ilustración 8** Ranking de la evaluación de las herramientas de rendición de cuentas en materia electoral.

Fuente: Elaboración propia con datos de Mondragón, 2014

Además de tener una idea clara de los 10 rubros, a través de los detalles del funcionamiento de las herramientas de rendición de cuentas electoral en las entidades federativas, podemos particularizar en la **fragmentación jurídica en materia electoral**, así como en las **capacidades de gestión de cada una de las entidades federativas**, lo cual nos permite tener un panorama de las diferentes capacidades de implementación de las burocracias electorales en cada una de las entidades federativas. Lo anterior sin desestimar la recién



aprobada reforma electoral de 2015, que **cambia el orden de las cosas al centralizar los procesos electorales en el Instituto Nacional Electoral (INE)**, con el argumento de la falta de autonomía de los órganos electorales estatales ante el poder de los gobiernos de los estados. Tal como lo han comentado especialistas de la Red por la Rendición de Cuentas, se ha perdido con la reforma electoral la confianza al cerrar las puertas a la ciudadanía, en lo que se ha llamado como una reforma producto de reparto de cuotas donde según Juan Martínez (2015):

*“de una institución federal autónoma transitamos a una maniatada por los intereses partidarios; de órganos estatales autónomos, pasamos a instancias que en los hechos son meros apéndices del INE (sin desestimar de casos en que lo eran, efectivamente, de los gobernadores); de una estructura electoral que respeta la pluralidad, pasamos a uno que homogeniza los procesos y desestima la diversidad regional. De consejos de los órganos electorales nombrados por las soberanías estatales, pasamos a uno en que son designados por el INE”.*

Por lo mencionado anteriormente, y para efecto de la tesis presente **se medirán los rendimientos que han sido medidos de las entidades federativas de acuerdo a las configuraciones legales (y organizacionales que se desprenden de ellos) con las que han operado hasta antes de la reforma electoral de 2015**, los cambios que generará en los hechos dicha reforma estarán por verse, y podrán ser medidos en estudios posteriores a efecto de comprender y ponderar las dificultades que puedan presentar en el desarrollo de la democracia mexicana y de sus entidades federativas.

## **RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL**

En el presente apartado continuaremos con el análisis de las herramientas de **rendición de cuentas social en las entidades federativas, que en gran medida están relacionadas con la rendición de cuentas vertical especialmente**, así como el resto de herramientas que en

conjunto conforman a los sistemas estatales de rendición de cuentas, que como ya hemos comentado son complementarias. Incluso, hay autores como Guillermo Cejudo (2011) que afirman que **los alcances de la rendición de cuentas social están definidos en buena medida por su capacidad para activar a los mecanismos horizontales de rendición de cuentas**, es decir, su efectividad depende de que las herramientas que le son propias generen sinergias y complementariedad en la totalidad de los elementos de los sistemas de rendición de cuentas de las entidades federativas.

Las herramientas de rendición de cuentas social poseen una importancia mayúscula en el entramado de la rendición de cuentas como sistema, incluso han sido calificadas como **“prácticas de profundización del proceso de democratización”** (Insunza, 2010, 237); y en el mismo tenor Alberto J. Olvera (2009, 12) afirma que **la rendición de la redición de cuentas social hace referencia a “los múltiples tipos de presión e influencia que los ciudadanos, organizados o no, ejercen para obligar a los funcionarios públicos, electos o no, a apegarse a la ley, a cumplir sus obligaciones y a ser eficientes en su desempeño (movilizaciones, campañas, encuentros, escándalos mediáticos)”**.

Tal como se hizo mención previamente, la diferenciación entre las herramientas verticales y sociales ha sido aclarada por Peruzzotti y Smulovitz (citados en Olvera-Insunza, 2004, 347) para quienes el argumento principal es que **la rendición de cuentas social “puede canalizarse tanto por vías institucionales como no institucionales... [así], a diferencia de los mecanismos electorales [verticales], la rendición de cuentas social puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios”**.

Por otra parte, Alberto Insunza (2010), denomina a las herramientas de rendición de cuentas social y transversales como **interfaces socioestatales**, y las define como “espacios de participación, interpelación y control del poder estatal” (Insunza, 2010, 227), donde los actores se relacionan de manera intencional y no casual. Esas **interfaces socioestatales** se forman como **espacios de actuación creados por el Estado y la sociedad, a través del reconocimiento de esferas temáticas, en las que se buscan soluciones a la ineficacia de los medios convencionales, sin la intervención de partidos políticos**. Dicho en palabras

de Alberto J. Olvera, los mecanismos de rendición de cuentas sociales se construyen “mediante un complejo entramado de actores y movimientos sociales que desde el ámbito de la sociedad civil y a través del espacio público, intervienen en la vida política defendiendo intereses, valores, normas y proyectos políticos diversos y plurales” (Olvera, 2009, 25). **Sara Lister** por su parte, (citada en Cejudo, 2011) ha abonado en el reconocimiento de la importancia de la rendición de cuentas social, al afirmar que **ésta puede tener incidencia en el desarrollo de una nación, ya que al fortalecer los lazos entre gobiernos y ciudadano se obtienen ciertos dividendos, tales como:**

- Mejor provisión de servicios públicos,
- Mejor monitoreo del desempeño del gobierno,
- Enfatizar las necesidades de grupos vulnerables en la formulación e implementación de políticas,
- Exhibir fallas y corrupción gubernamental,
- Facilitar vínculos entre ciudadanos y gobiernos locales, y
- El empoderamiento de grupos marginados del proceso de políticas públicas.

### **Contraloría Social**

En el contexto nacional de la rendición de cuentas social los instrumentos más usuales, en opinión de Felipe Hevia (2013) son la contraloría social, el monitoreo ciudadano y el testigo social. Para efectos del análisis del presente estudio, en el apartado correspondiente **estaremos centrando el análisis en las herramientas sociales (o interfaces socio estatales) dedicadas al control social del aparato estatal**, o la denominada **contraloría social** definida por Alberto J. Olvera (2009, 26) como el “**conjunto de prácticas que establecen un espacio de relaciones entre actores sociales e instancias de gobierno, en el que la vigilancia y el control de las acciones de agencias estatales son el propósito principal**”.

En México, la Contraloría Social encuentra sustento legal en los derechos constitucionales de acceso a la información, así como en la planeación democrática del desarrollo nacional.

Por otro lado, y luego de entrar al análisis, entre las entidades federativas podemos decir que **únicamente dos constituciones estatales (de Sonora y el Estado de México) hacen referencia en su marco constitucional a la participación de la sociedad en acciones de control de agencias estatales, y 17 entidades federativas cuentan con una ley de participación ciudadana que da sustento legal al dichas acciones. El resto, compuesto de 13 entidades, no contemplan ninguna normatividad en la materia** (Martínez Tiburcio, 2012).

A efecto de comenzar el análisis de la contraloría social en las entidades federativas como herramienta de rendición de cuentas social será necesario definir **criterios para ponderar el estado que guarda la misma en sus respectivos contextos**. Es así, que para efectos del presente estudio se tomará en cuenta lo planteado por **Gloria Cunill** (citada en Hevia, 2013) quien **propone analizar los rendimientos de la contraloría social bajo la perspectiva de la autonomía y los recursos de poder** que les son propios.

En ese orden de ideas, Felipe Hevia (2013) define la **autonomía como la capacidad de los colectivos para tomar sus propias decisiones sobre su composición y funciones**. Tal capacidad es de gran importancia, ya que marca la diferencia entre el clientelismo y la ciudadanía activa en términos de su relación con los órganos de gobierno. Sobre ese punto O.F. Luna (citado en Felipe Hevia, 2013) destaca el hecho de que en términos de control, la independencia del agente evaluador es un principio básico, al igual que para los actores habilitados para ejercer control social. Es así, que se tomarán en cuenta con mayor peso, para evaluar el estado de la contraloría social en las entidades federativas, calificando positivamente la plena autonomía, considerando además, que ello tenga mayor impacto en las acciones de control, vigilancia, y evaluación de acuerdo a los datos aportados en la tesis de doctorado de Martínez Tiburcio (2012), de quien se seguirá el análisis realizado de los elementos mencionados, y otros a los que se hará referencia.

Aunado a los elementos de análisis mencionados, se analizará también siguiendo el estudio de Martínez Tiburcio (2012) el rubro de **recursos de poder**, que es **denominado como modalidades de contraloría social**. Esos recursos de poder o modalidades de contraloría

social son definidos por Felipe Hevia como **“las herramientas concretas que tienen los actores sociales para vigilar y controlar y sin ellas en rigor no puede hablarse de control social”** (Hevia, 2013, 31). Para ejemplificar el punto, se pueden mencionar las audiencias públicas, los llamados miércoles ciudadanos, entre otros; así como las acciones o funciones que realizan las personas que realizan contraloría social. Martínez Tiburcio (2012, 109) propone además, integrar un **“parámetro de cobertura” para identificar la presencia de la contraloría social en los diferentes tipos de programas, servicios, obras, entre otros.**

Finalmente, se analizará un cuarto componente que hace referencia a los rendimientos de la contraloría social mediante un **indicador de funciones o actividades** de los participantes en contraloría social, donde serán analizadas y ponderadas las acciones respecto a las actividades de control, vigilancia y evaluación.

A efecto de presentar los datos, podemos decir que el índice de contraloría social propuesto por Martínez Tiburcio (2012) asigna un valor igual a cada uno de los cuatro componentes (10 puntos a cada uno), y la suma de ellos define el resultado final del índice de contraloría social: con 40 puntos divididos entre los cuatro rubros, donde el 10 es la calificación más alta. Esos mismos valores serán llevados a una escala de 1 a 0, donde 1 es el valor más alto y el cero indica la inexistencia del rubro, tal como se ha hecho para el resto de los apartados analizados en el presente estudio.

Dicho lo anterior, de acuerdo al esquema planteado a continuación, y para avanzar en la operacionalización de la contraloría social en las entidades de la república es necesario contar con un parámetro concentrador (denominado Índice de Contraloría Social) que nos ayudará a evaluar el estado que guardan la rendición de cuentas social en cada una de las entidades federativas, razón por la que se hará a continuación el análisis de los conceptos que entraña la rendición de cuentas social:

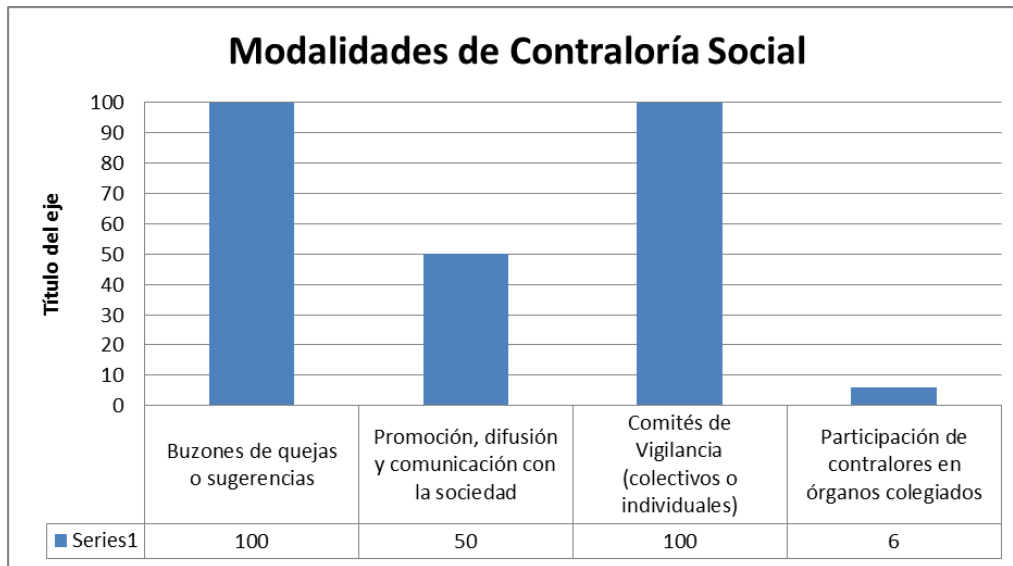


Ilustración 9 Componentes del Índice de Contraloría Social.

Fuente: Creación propia con datos de Martínez Tiburcio 2012.

Del análisis realizado al estudio de Martínez Tiburcio (2012) con los cuatro componentes de la contraloría social se obtienen los resultados por rubro. Comenzaremos el análisis de los resultados de las **Modalidades de Contraloría Social**, donde podemos ver según los resultados globales para las entidades de la república, que tanto los buzones de quejas y sugerencias, así como los comités de vigilancia pueden ser encontrados en el total de las entidades federativas; sin embargo, **solamente el 6% de las entidades federativas contemplan en las modalidades de contraloría social la participación mediante**

**cuerpos colegiados** con funciones de vigilancia. En la opinión de quien hace uso de la voz, **es necesaria la utilización de medios de participación mediante cuerpos colegiados para tener un esquema robusto de control social.** De acuerdo al estudio mencionado, el Distrito Federal y Sonora son los únicos que cuentan con ésta figura.



**Ilustración 10** Modalidades de Contraloría Social.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de Martínez Tiburcio 2012.

Por otro lado, en materia de las **funciones que realizan las entidades federativas en materia de contraloría social**, se destaca, tal como se puede apreciar en la gráfica correspondiente, que las función de realizar encuestas de evaluación a programas y servicios, así como las **propuestas de mejora a obra se encuentran entre las menos comunes de entre los esquemas de contraloría social entre las entidades federativas, donde sólo el 25% y el 15% respectivamente se utilizan de manera usual.**

### Funciones y Actividades en materia de Contraloría Social

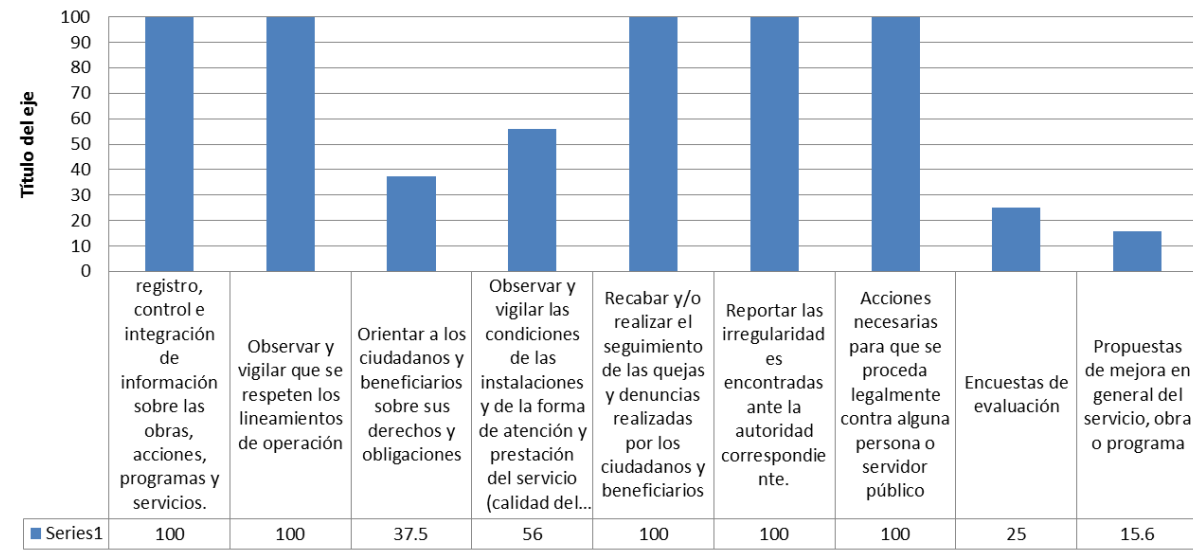


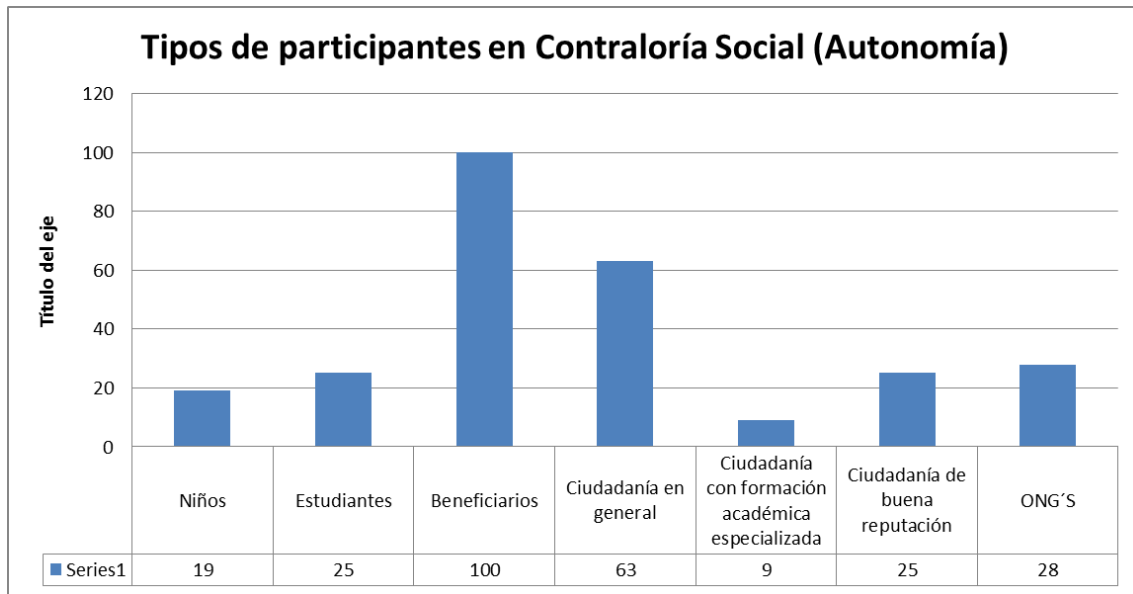
Ilustración 11 Funciones y actividades en materia de contraloría social.

Fuente: Creación propia con datos de Martínez Tiburcio 2012.

Sobre el rubro de la **autonomía en el tema de contraloría social**, y de acuerdo a lo planteado por el estudio de Martínez Tiburcio (2012), es necesario destacar que lo **más inusual es la participación de ciudadanía con nivel académico especializado**, y que en la evaluación por medio de encuestas **solamente un cuarto del total de las entidades federativas realizan encuestas de evaluación** haciendo uso de elementos de control social.

Es aún más crítico el dato de la baja permeabilidad en las entidades federativas para integrar propuestas ciudadanas en mejoras de servicios, obras o programas, que según los datos de Martínez Tiburcio solamente el **15.6%** de las entidades la considera. Lo anterior indica que en las entidades federativas de México **son más usuales las acciones de contraloría social que van encaminadas a poner reglas de operación a programas públicos, más que a generar conexiones con la sociedad civil en general**, cuestión que asimila a las entidades federativas a las prácticas corporativas que se interesan en integrar a los usuarios al esquema de contraloría social, dotándolos de una actividad más acotada y fácil de gestionar para la autoridad.



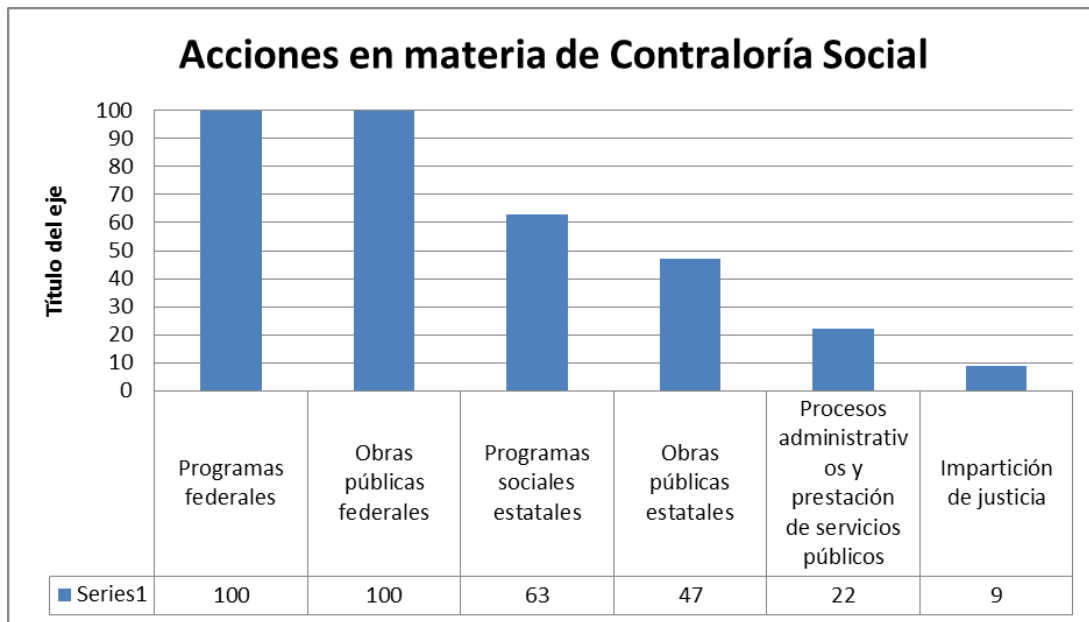


**Ilustración 12 Tipos de participantes en Contraloría Social (Autonomía).**

**Fuente: Elaboración propia con datos de Martínez Tiburcio 2012.**

Finalmente, sobre las **acciones en materia de contraloría social** podemos observar como resultado de la investigación de Martínez Tiburcio (2012) que todos los programas federales cuentan con acciones en materia de contraloría social atendiendo a la normativa que les da sustento, así como en las reglas de operación de los programas federales. Sin embargo, en materia de contraloría social en programas y acciones estatales, no son tan recurrentes dichos controles sociales, encontrando incluso iniciativas que son raras en el contexto de las entidades como la contraloría social en temas de impartición de justicia, que solamente han sido contemplados por estados como Veracruz.

Preocupa por otro lado, la **baja penetración de la contraloría social en las entidades federativas**, donde el control social a programas federales se encuentra muy por arriba en sus símiles de las entidades federativas, quienes promedian 63% y 47% en la recurrencia de acciones de contraloría social en programas y obras realizadas con recurso estatal.



**Ilustración 13 Acciones en materia de Contraloría Social.**

**Fuente: Creación propia con datos de Martínez Tiburcio 2012.**

Una vez que se han integrado los cuatro componentes de análisis de la contraloría social en las entidades federativas, se realizó un promedio simple de los rubros mencionados, obteniendo una calificación de 0 a 1 para cada una de las entidades federativas, donde el 1 es asimilable al 100 como calificación más alta. Es así, que podemos observar en la parte alta del ranking, a entidades como Sonora y el Distrito Federal, quienes según los datos aportados por Martínez Tiburcio (2012), cumplen casi al 100% con los elementos básicos de un esquema de rendición de cuentas social. Otros como Chihuahua e Hidalgo tienen un nivel de cumplimiento de una tercera parte de los componentes de análisis, lo que los coloca muy por debajo de la media para el resto de las entidades federativas medidas en el estudio.

## Resultado Índice de Contraloría Social

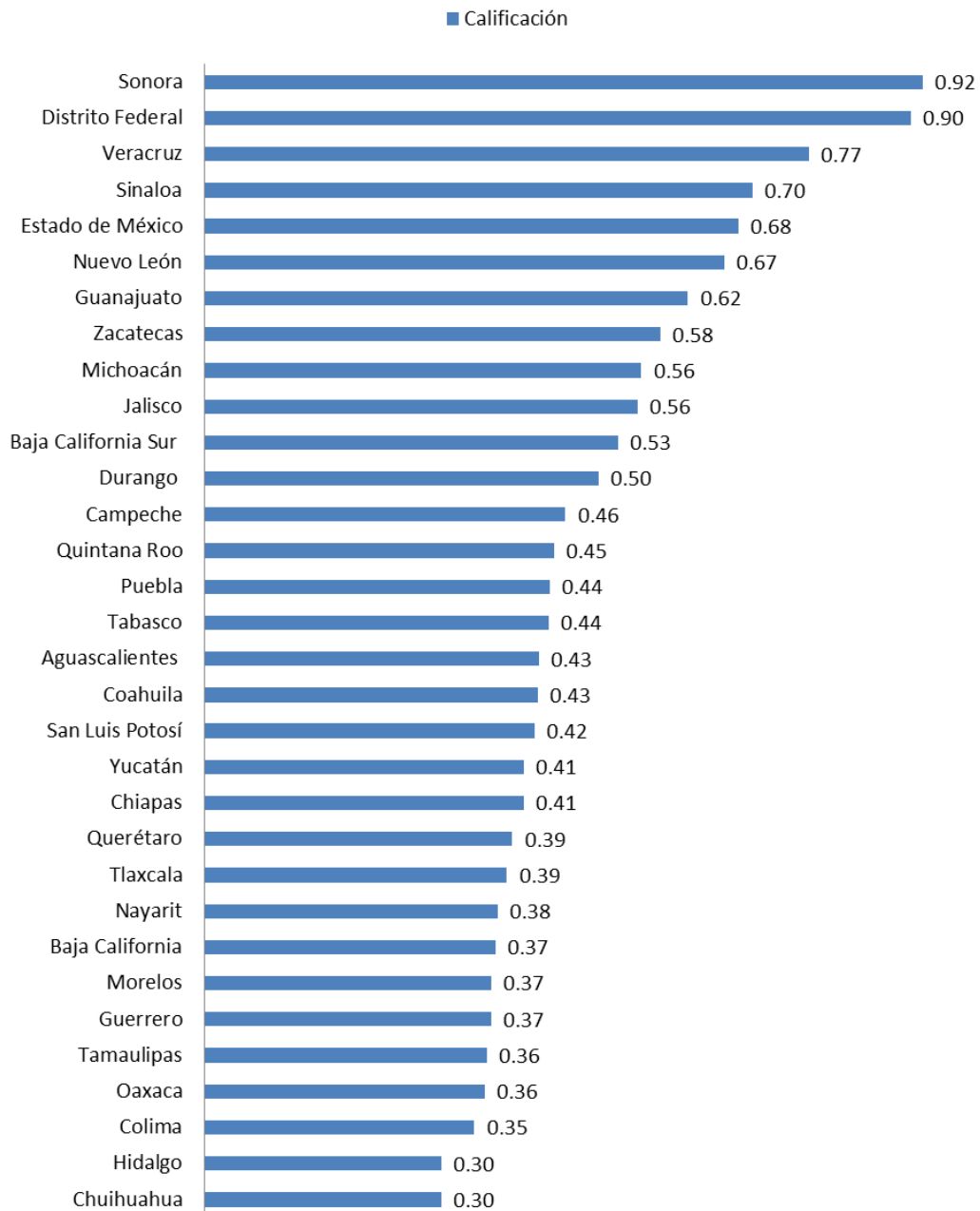


Ilustración 14 Índice de Contraloría Social por entidad federativa.

Fuente: Creación propia con datos de Martínez Tiburcio 2012.

## Participación Ciudadana y libertad en medios de comunicación como elementos de la rendición de cuentas social.

Como parte del desarrollo de investigación sobre la rendición de cuentas social, analizaremos las condiciones que guarda la participación social en las entidades federativas, a través de lo que **Enrique Peruzzotti** (2006, 245) denomina como **“agentes informales de rendición de cuentas”**. Esos agentes informales **toman forma y cuerpo a través de la participación de la ciudadanía y la libertad de expresión**, según el mismo Enrique Peruzzotti (2006), la *accountability social*, como él la denomina, o **rendición de cuentas social** (para efectos del presente estudio), surge como una variedad de acción colectiva y activismo cívico que **“comparte una común preocupación por mejorar el funcionamiento de las instituciones representativas a través del fortalecimiento de los mecanismos de control de la legalidad de los funcionarios públicos”** (Peruzzotti, 2006, 248-249). Por lo tanto, **la rendición de cuentas social depende de las fuerzas de la ciudadanía y su voluntad por participar en la vida pública**, así como de la libertad en los medios de comunicación en el contexto de cada una de las democracias, es decir, en palabras de Olvera (2009, 44) **“a mayor fuerza de la sociedad civil, mayor cuidado y apego a las reglas”**, incluyendo en la sociedad civil a la prensa independiente que reporta los temas de interés público como un acto de transparencia.

Una vez hechas las consideraciones introductorias, procederemos a **analizar las herramientas de rendición social** a partir de la observación de **tres actores y formas de intervención social** (Peruzzotti, 2006, 249). Entre ellos tenemos a los **movimientos sociales y las asociaciones ciudadanas profesionales de carácter permanente**, así como un actor que ya mencionamos, y que no proviene del sector civil, constituido por el **trabajo periodístico independiente**, y el análisis de las condiciones en que éste se lleva a cabo en las entidades federativas.

### Movimientos Sociales y Asociaciones ciudadanas.

Antes de entrar al detalle de los datos obtenidos en el presente apartado, es necesario advertir al lector sobre el hecho de que si bien el indicador proxy utilizado (número de

donatarias autorizadas) para medir qué tan activa es la sociedad en un contexto determinado no se traduce necesariamente en que esas mismas donatarias autorizadas se crean para atender temas de rendición de cuentas. Una vez hecha la aclaración, diremos que se comenzó el análisis de las herramientas de rendición de cuentas social con el análisis de la actividad de **movimientos sociales y asociaciones ciudadanas** en las entidades federativas. Dichas organizaciones, en el contexto de la rendición de cuentas social, buscan **“incrementar la transparencia de los actos de gobierno y mejorar la eficiencia de los mecanismos de rendición de cuentas”** (Peruzzotti, 2006, 249).

Las asociaciones ciudadanas tienen un cariz distinto a los movimientos sociales, ya que las primeras según Peruzzoti (2006) **cuentan con un “nivel de reflexividad de sus propuestas: [y] suponen una suerte de *think thanks* ciudadanos orientados a pensar y desarrollar políticas e iniciativas desde una óptica societal”** entre ellas podríamos encontrar, solamente para situar en el contexto nacional, una de las asociaciones ciudadanas más destacadas: la **Red por la Rendición de Cuentas** (2016), que en sus propias palabras:

*“nace de la confluencia entre la investigación académica, el periodismo de fondo, la acción de la sociedad civil y la responsabilidad institucional. Quiere ser una red incluyente y dinámica, capaz de sumar y coordinar las acciones del mayor número posible de organizaciones académicas y sociales, de instituciones públicas y de medios de difusión, comprometidos con el diseño, la puesta en marcha y el seguimiento de una verdadera política de rendición de cuentas en México”*

La **Red por la Rendición de Cuentas** se integra, como pudimos observar por académicos y especialistas de gran renombre en el tema, y conforma una organización de segundo piso, lo cual quiere decir que está integrada por otras instituciones y organizaciones de la sociedad civil. Es así, que muchos de esos académicos y especialistas de ellos forman parte de las fuentes consultadas en el presente estudio, tal como Mauricio Merino, Alejandra Ríos Cázares, Guillermo Cejudo sólo por mencionar algunos. Es de tal manera que la Red por la Rendición de Cuentas conforma un ejemplo inmejorable de la definición aportada

por Peruzzotti (2006) sobre las asociaciones ciudadanas, donde el nivel de reflexividad y las propuestas aportadas son de alto nivel y especialización, y se traducen en evaluaciones y recomendaciones en materia de rendición de cuentas y de funcionamiento de las instituciones públicas en nuestro país.

Por otro lado, los **movimientos sociales** están **organizados alrededor de una demanda concreta que representa las reacciones de sectores sociales afectados por lo que pueden ser prácticas discrecionales y lesivas por parte de la autoridad**. Como ejemplo de esos movimientos sociales, podemos nombrar sólo por ejemplificar, casos como los del **Movimiento de Paz con Justicia y Dignidad (MPJD)**, que tras el asesinato de Juan Francisco Sicilia Ortega aglutinó, primero en lo local y después en al ámbito nacional, a ciudadanos y grupos de la sociedad víctimas de la inseguridad en México.

Otro ejemplo de lo anterior, es el **movimiento por Ayotzinapa**, que ha sido estudiado por los investigadores de la Universidad de Guadalajara Jorge Alonso Sánchez y Carlos Alonso Reynoso, y comparado con el MPJD, de lo cual comentan los investigadores:

*“descubrimos ciertas diferencias, mientras que éste fue de víctimas [el MPJD], el de Ayotzinapa aglutina a más sectores. Exige la presentación con vida de los 43 estudiantes, aboga por los detenidos y desaparecidos del país; pero además propone la abrogación de las reformas estructurales. Es decir, supo juntar distintos agravios a la población” (Alonso Sánchez citado en González, 2015).*

Luego de ejemplificar algunas diferencias en los grupos que hacen rendición de cuentas social, hace falta aclarar la manera como se midió y dimensionó el estado del rubro observado. Por lo tanto, para evaluar el estado de la participación de movimientos sociales y asociaciones ciudadanas, en el presente estudio se tomó en cuenta el argumento esgrimido por Olvera (2009, 44) que dice que **“a mayor fuerza de la sociedad civil, mayor cuidado y apego a las reglas”**. Por lo tanto, y dada la dificultad para medir el rubro de manera

directa, se utilizará un **indicador proxy**<sup>5</sup> que nos ayude a ponderar la fuerza de la **sociedad civil** (movimientos sociales y asociaciones civiles) **en cada una de las entidades federativas** a efecto de medir el estado que guarda la participación ciudadana, más allá de los esquemas de contraloría social analizados en el apartado anterior, y que en opinión de algunos especialistas no aseguran una plena participación social que tenga incidencia en las políticas públicas y en mejoras sustantivas en materia de rendición de cuentas; el propio Alberto J. Olvera (2009, 44) menciona que “existen incontables mecanismos de contraloría social, que supuestamente deberían de haber creado una relación fluida de control ciudadano sobre ciertas áreas de la gestión pública. Sin embargo, la experiencia demuestra que la inmensa mayoría de estos dispositivos han resultado ser poco funcionales” (Olvera, 2009, 44).

Por lo tanto, **el indicador proxy que se propone a utilizar es a través de las organizaciones de la sociedad civil que son donatarias autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria (SAT)** en cada una de las entidades federativas, ya que esto habla de organizaciones de la sociedad civil y su número en cada una de las entidades federativas, y sobre qué tan comunes son éstas en sus contextos.

Podemos definir como donatarias autorizadas a las organizaciones de la sociedad civil autorizadas para recibir donativos deducibles y en las cuales la autoridad reconoce posibilidad de incentivar las expresiones de la participación ciudadana que, sin ánimo de lucro, tienen la finalidad de desarrollar obras de interés social; y que se dedican entre otras cosas a las siguientes actividades (SAT, 2015):

- Asistenciales,
- Educativas,
- Científicas o Tecnológicas,
- Culturales,

---

<sup>5</sup> Sobre los indicadores proxy podemos decir que son maneras aproximadas para medir por medio de indicadores que, aunque no son los más adecuados, son los que mejor se pueden utilizar para describir una situación, al respecto CEPAL hace la siguiente aclaración en su recomendaciones para el uso de indicadores: “muchas veces es difícil, costoso o inconveniente obtener un indicador directo para un objetivo. En estos casos se utiliza un **indicador proxy**[...]. De hecho, el indicador proxy es menos preciso para medir el desempeño buscado que el indicador directo, pero normalmente es menos costoso para medir” (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2005, 37).

- Becantes,
- Ecológicas,
- Especies en Protección y Peligro de Extinción,
- Apoyo Económico de Donatarias autorizadas,
- Obras o Servicios Públicos,
- Bibliotecas,
- Museos, y
- Desarrollo Social.

Lo anterior, nos dio una idea de cuántas organizaciones sociales existen en cada una de las entidades federativas, para de ahí deducir qué tanta fuerza tiene en sus contextos determinados la sociedad civil. No obstante, y antes de seguir con el análisis de las entidades federativas, es necesario brindar algunos trazos sobre la situación nacional.

Podemos acudir al **Open Government Index** (2015), que en el rubro participación social (Civic participation) evalúa a los países de acuerdo a efectividad de los mecanismos de participación social, y donde **México está situado en el lugar 67 de 102 países evaluados, y obteniendo 0.56 puntos sobre 1, lo que lo coloca por debajo de países de la región como El Salvador, Colombia, Guatemala, República Dominicana, Argentina, Panamá, Belice, Perú, Jamaica y Chile.**

Los datos reportados sobre México con el Open Government Index (2015) son congruentes con la baja participación reportada por instrumentos como la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP, 2012), donde se destaca que **“ocho de cada diez ciudadanos está de acuerdo o muy de acuerdo en que el ejercicio del voto es el único mecanismo con el que cuentan para decir si el gobierno hace bien o mal las cosas”**, razón por la cual las únicas ventanas de oportunidad de participación percibidas por los ciudadanos encuestados son las elecciones cada 3 o cada 6 años, dejando de tener voz ciudadana el resto del tiempo, sobre todo para hacer uso pleno de las herramientas de rendición de cuentas.

Podemos agregar a lo expuesto hasta ahora, los datos del Servicio de Administración Tributaria (SAT) donde hasta julio de 2015 **han sido creadas un total de 2,881 donatarias**



**autorizadas** en todo el país (SAT, 2015), si divide ese número entre el total de la población del país (112 millones de personas según el dato de INEGI de 2010) obtenemos que **en promedio existe una donataria autorizada por cada 76, 724 habitantes en nuestro país**, dato que es congruente con lo expresado en el ranking diseñado del Open Government Index 2015, así como la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2012.

Para evaluar la situación por cada una de las entidades federativas, se dividieron el total de donatarias autorizadas entre la población estatal de cada una de las entidades, de tal manera pudimos conocer la proporción por cápita entre la población y el número de donatarias autorizadas, para de esa forma conocer dónde hay más organizaciones de la sociedad por número de habitantes, y por lo tanto mayor fuerza cívica expresada en organizaciones de la sociedad civil o donatarias autorizadas.

Aplicando la razón anterior, plasmada en la tabla que a continuación se presenta, pudimos observar que entidades como **el Distrito Federal cuentan con la proporción más alta a nivel nacional con una donataria autorizada por cada 10,401 habitantes**. Por otro lado y en la parte más baja del listado, **Tabasco cuenta con una donataria por cada 223, 860 habitantes siendo la entidad** que posee la proporción más desfavorable en toda la república.

Habiendo realizado la proporción para cada una de las entidades, se les asignó una puntuación en función de la proporción resultante entre población y donatarias, asignando 1 punto a las entidades con una proporción alta de donatarias; 0.75 puntos a las entidades con participación media alta que están por encima de la media estadística; 0.5 a las entidades con participación media baja; y finalmente 0.25 punto a las entidades con proporción baja de participación, resultando los datos según la tabla que a continuación se presentan:

Entidad federativa	Donatarias 2015	Población total	# población / # donatarias	Participación	Calificación
Distrito Federal	851	8,851,080	10,401	ALTA	1
Colima	39	650,555	16,681	ALTA	1

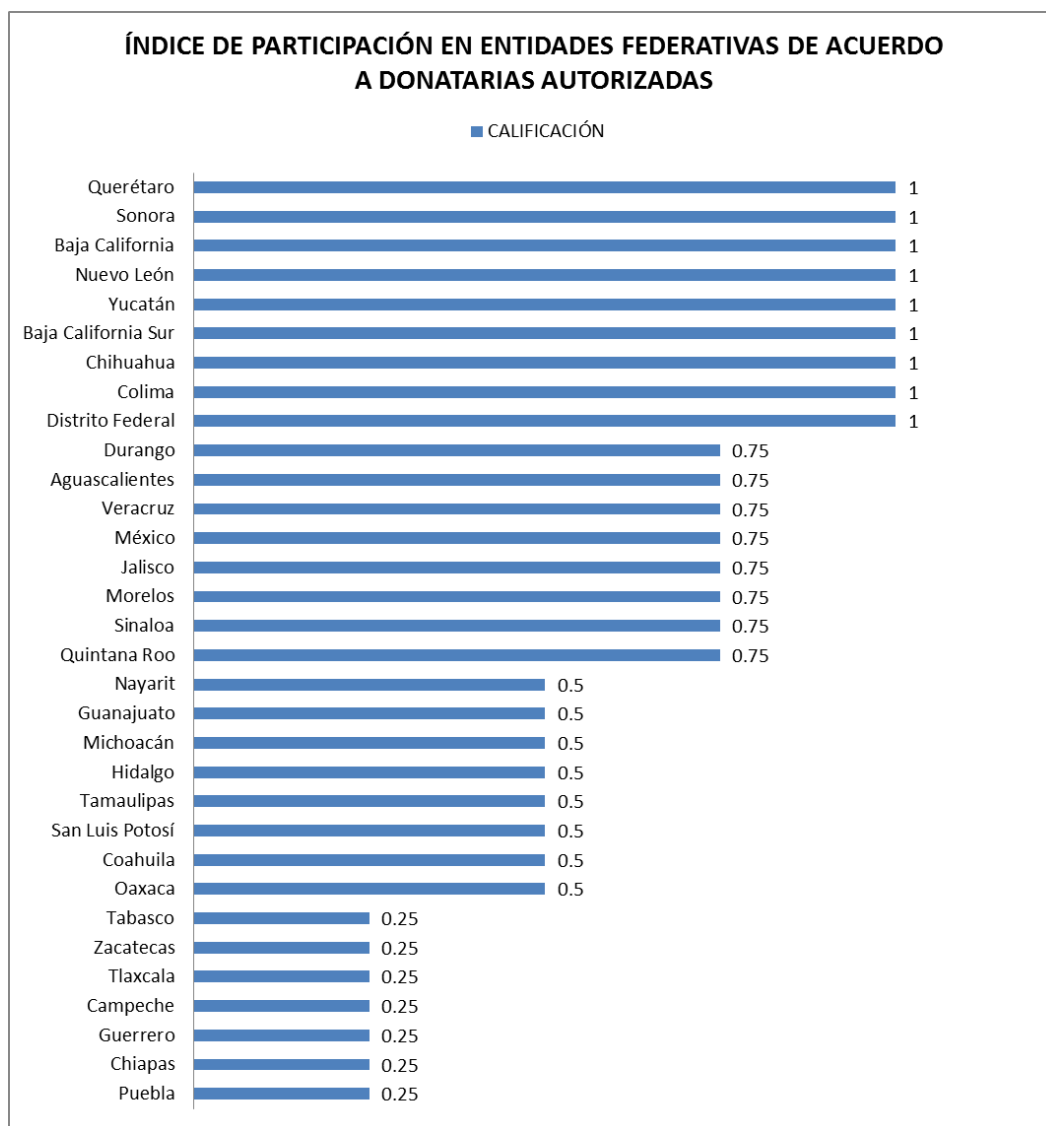
Chihuahua	181	3,406,465	18,820	ALTA	1
Baja California Sur	31	637,026	20,549	ALTA	1
Yucatán	84	1,955,577	23,281	ALTA	1
Nuevo León	183	4,653,458	25,429	ALTA	1
Baja California	120	3,155,070	26,292	ALTA	1
Sonora	100	2,662,480	26,625	ALTA	1
Querétaro	67	1,827,937	27,283	ALTA	1
Quintana Roo	42	1,325,578	31,561	MEDIA ALTA	0.75
Sinaloa	77	2,767,761	35,945	MEDIA ALTA	0.75
Morelos	42	1,777,227	42,315	MEDIA ALTA	0.75
Jalisco	146	7,350,682	50,347	MEDIA ALTA	0.75
México	294	15,175,862	51,619	MEDIA ALTA	0.75
Veracruz	139	7,643,194	54,987	MEDIA ALTA	0.75
Aguascalientes	20	1,184,996	59,250	MEDIA ALTA	0.75
Durango	24	1,632,934	68,039	MEDIA ALTA	0.75
Oaxaca	54	3,801,962	70,407	MEDIA BAJA	0.5
Coahuila	35	2,748,391	78,525	MEDIA BAJA	0.5
San Luis Potosí	31	2,585,518	83,404	MEDIA BAJA	0.5
Tamaulipas	39	3,268,554	83,809	MEDIA BAJA	0.5
Hidalgo	30	2,665,018	88,834	MEDIA BAJA	0.5
Michoacán	48	4,351,037	90,647	MEDIA BAJA	0.5
Guanajuato	55	5,486,372	99,752	MEDIA BAJA	0.5
Nayarit	10	1,084,979	108,498	MEDIA BAJA	0.5
Puebla	52	5,779,829	111,151	BAJA	0.25
Chiapas	34	4,796,580	141,076	BAJA	0.25
Guerrero	24	3,388,768	141,199	BAJA	0.25
Campeche	5	822,441	164,488	BAJA	0.25
Tlaxcala	7	1,169,936	167,134	BAJA	0.25
Zacatecas	7	1,490,668	212,953	BAJA	0.25
Tabasco	10	2,238,603	223,860	BAJA	0.25

**Tabla 3 Índice de Participación de acuerdo a las donatarias autorizadas por el SAT.**

**Fuente: Creación propia a partir de datos de INEGI y SAT.**

La información vertida en la tabla anterior, expresa los resultados de cada una de las entidades federativas de manera gráfica el Índice de Participación en entidades federativas de acuerdo a las donatarias autorizadas. Donde los primeros lugares son ocupados por entidades federativas como Querétaro, Sonora, el Distrito Federal, Baja California, Nuevo León, Yucatán, Baja California Sur y Colima.

Por otro lado en la parte baja de la gráfica, y con una proporción más desfavorable se encuentran entidades como Puebla, Jalisco, Chiapas, Guerrero, Tabasco, Zacatecas y Tlaxcala, tal como se puede apreciar en la gráfica siguiente.



**Ilustración 15 Índice de participación social en entidades federativas de acuerdo a donatarias autorizadas.**

Fuente: Creación propia a partir de datos de INEGI y SAT.

Tal como se puede apreciar, **la diferencia entre la primera entidad que es el Distrito Federal** (10,401 personas por donataria autorizada), **y la última que es Tabasco** (223,860 personas por cada donataria autorizada) **es de más veinte veces el nivel de donatarias autorizadas por cápita**, razón por la que podemos argumentar que en el Distrito Federal existe mayor movilización de la ciudadanía, y siguiendo el argumento Alberto J. Olvera (2009) podemos decir que **“a mayor fuerza de la sociedad civil, mayor cuidado y apego a las reglas”**, es decir, podemos decir que **la mayor actividad de organizaciones de la sociedad civil (a través del indicador proxy de donatarias autorizadas) es indicativa de que en esos contextos la rendición de cuentas social es también más sólida y la autoridad recibe más presión para permitir la entrada de la ciudadanía con mayor facilidad.**

### **Libertad de expresión y de los medios de comunicación.**

El siguiente punto analizado es el estado que guarda la **libertad de expresión y de los medios de comunicación** como elemento de importancia en la rendición de cuentas social, tal como está contemplado en el esquema de Peruzzotti (2006) en materia de la llamada “accountability social”.

La libre expresión es una condición necesaria para una democracia funcional, y está directamente relacionada con la transparencia y la rendición de cuentas. Por tal motivo, el empleo de los mecanismos de rendición de cuentas exige como condición indispensable **“la existencia de un Estado de Derecho democrático dotado de derechos fundamentales plenamente garantizados y donde el pluralismo político goce de efectividad [...] además, la plena vigencia de la libertad de expresión e información y la no manipulación de la opinión pública”** (Zovatto, 2014, 66)

Por tal situación, y a efecto de dar un panorama general e introductorio en nuestro país en el tema de libertad de expresión y libertad de los medios de comunicación, se revisaron primeramente los datos provistos por la organización **Global Integrity**, que realizan una

labor a favor de la “gobernanza abierta”, esa labor puede ser definida en sus propias palabras de la siguiente manera:

*Apoyamos el progreso hacia la gobernanza abierta y responsable en los países y comunidades de todo el mundo. Creemos que los ciudadanos tienen derecho a dar forma a las normas que rigen sus vidas. Por otra parte, cuando el gobierno está abierto y los ciudadanos son parte del proceso, las sociedades están en mejores condiciones para hacer frente a desafíos tales como la corrupción, la deficiente prestación de servicios, la degradación ambiental y la pobreza persistente (Global Integrity, 2016).*

De la organización mencionada, debemos destacar en términos del presente estudio, el **documento para México denominado “Global Integrity Report”** (2011), mismo que incluye varias categorías entre las que destaca la de “Organizaciones no-gubernamentales, información pública y medios” (Non-Governmental Organizations, Public Information and Media), y que en específico incluye en ella a la subcategoría denominada **“Habilidad de los Medios para denunciar la corrupción”** (Media's Ability to Report on Corruption) **en donde México ha obtenido 58 puntos sobre 100.**

De ese reporte, y sus elementos constitutivos, podemos destacar sub-apartados que evalúan cuestiones tales como (Global Integrity, 2011):

- la **garantía en la ley de la libertad de los medios de comunicación**, evaluada con 100 puntos sobre 100;
- la **capacidad de los ciudadanos a formar organizaciones de prensa**, evaluada con **81 puntos sobre 100, toda vez que nuestro país ha sido catalogado de “parcialmente libre” a “sin libertad” según lo expresado por Freedom House (2015)**, en razón de “la escalada de la guerra contra las drogas, que han tenido un alto precio para los periodistas.

La violencia y la intimidación por parte de los cárteles han aumentado de manera constante en un clima de impunidad, lo que lleva a la autocensura en los periodistas en su conjunto”.

- Capacidad de **crear organizaciones de difusión por en TV y radio**, con 6 puntos sobre 100, y las más baja de todos los sub-apartados.
- Libertad en el **uso del internet**, con 100 puntos sobre 100.
- la **capacidad de los medios de reportar la corrupción**, con **58 puntos sobre 100**, calificación que probablemente sea más baja en una actualización posterior.

Se destaca en ésta parte del estudio, casos que han llegado al ojo público durante 2015 como lo sucedido con la periodista **Carmen Aristegui Flores**, y lo que se ha denominado como un caso clásico de censura en opinión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2015), que a través de su relator especial **Edison Lanza** ha señalado que “el despido de la periodista hace estallar asuntos vinculados a la transparencia de los medios de comunicación” y "podría tener visos de ser una forma sutil de acallar una voz crítica"(Associated Press, 2015), y

- **Seguridad de los medios al investigar casos de corrupción, con 33 puntos sobre 100.** Ya desde 2011 el reporte hace mención de que “México es uno de los países más peligrosos del hemisferio occidental para los medios de comunicación [...] los periodistas se han visto atrapados en la guerra contra las drogas, lo que ha aumentado la violencia y los ataques a la profesión en su conjunto” (Global Integrity, 2011).

Por otro lado, y para tener un punto distinto de análisis de la situación global en México, se acudió a la organización **Reporteros sin Fronteras**, que en su **Índice de Libertad de Prensa 2015** (World Press Freedom Index 2015) “clasifica el desempeño de 180 países en función de una serie de criterios que incluyen pluralismo de los medios y la independencia, el respeto por la seguridad y la libertad de los periodistas y el entorno legislativo, institucional y de infraestructura en el que los medios de comunicación operan” (Reporteros Sin Fronteras, 2015).

En la herramienta de medición mencionada, **México califica en el lugar 148 de 180 países con una calificación de 43.6 puntos sobre 100**, por debajo de países de América Latina como Venezuela, Honduras, Colombia, Guatemala, Paraguay, Ecuador, Brasil, Bolivia,

Perú, Panamá, Nicaragua, República Dominicana, Argentina, Haití, El Salvador, Chile, Uruguay y Costa Rica. Lo anterior, nos da panorama directo y claro de la situación crítica del tema en nuestro país según los datos aportados.

Según **Reporteros Sin Fronteras**, y el **reporte del Índice de Libertad de Prensa para México actualizado para el año 2013**:

*“México es uno de los países más peligrosos del mundo para los periodistas; las amenazas y los asesinatos a manos del crimen organizado – incluso de las autoridades corruptas– son cosa de todos los días [...] En la última década han sido asesinados más de 80 periodistas y 17 han desaparecido. Asimismo, ciertos medios de comunicación frecuentemente son blanco de ataques armados y de amenazas, en especial en el norte del país.”*

Así mismo, la asociación **Reporteros sin Fronteras** (2015) también hace notar que en México, **la relación entre medios de comunicación y las autoridades no es la más adecuada**, ya que existen lazos muy fuertes que perjudican la independencia y transparencia de los primeros. Adicionalmente, se padece **falta de pluralismo en los medios**, ya que: “Televisa y TV-Azteca poseen 90% de las concesiones de televisión abierta (gratuita) y de paga. Respecto a **las numerosas radios comunitarias, a menudo siguen careciendo de una frecuencia legal** (licencia para transmitir) y sufren persecuciones”.

Una vez hecho el repaso a lo anterior, comenzaremos el análisis de la libertad de expresión y los medios de comunicación en cada una de las entidades federativas. Para tal efecto, **es necesario determinar un indicador para conocer el estado que guarda la libre expresión y la independencia de los medios en las entidades federativas**. Por lo anterior, **se utilizó nuevamente un indicador proxy que refleje las condiciones de la libertad de expresión y las condiciones que labora la prensa**, se eligió usar un indicador compuesto que exprese el estado que la libertad de expresión y las condiciones en que la prensa realiza su trabajo en cada una de las entidades, a través del conteo de situaciones como las que se

plantean a continuación y las que han sido seguidas y estudiadas de cerca por la organización Article 19 (2015):

- Número de comunicadores y periodistas asesinados en posible relación con su labor periodística;
- Número de periodistas desaparecidos en México, y
- Número de medios de comunicación bajo ataque de armas de fuego o explosivos.

Previo a realizar la medición de los tres fenómenos reportados por Article 19, y para dar mayor contexto, se verificó en los datos provistos por el **Comité de para la Protección para los Reporteros** (Committee to Protect Journalists, CPJ por sus siglas en inglés) quienes han dado seguimiento al tema de manera internacional, y quienes aseguran que **desde 1994 han sido asesinados 35 reporteros en nuestro país con motivo confirmado**. De esos 35 trabajadores de medios de comunicación y reporteros asesinatos, el 77% cubrían casos de crimen, y el 29% cubría casos de corrupción, tal como se presenta en la gráfica que a continuación se presenta.

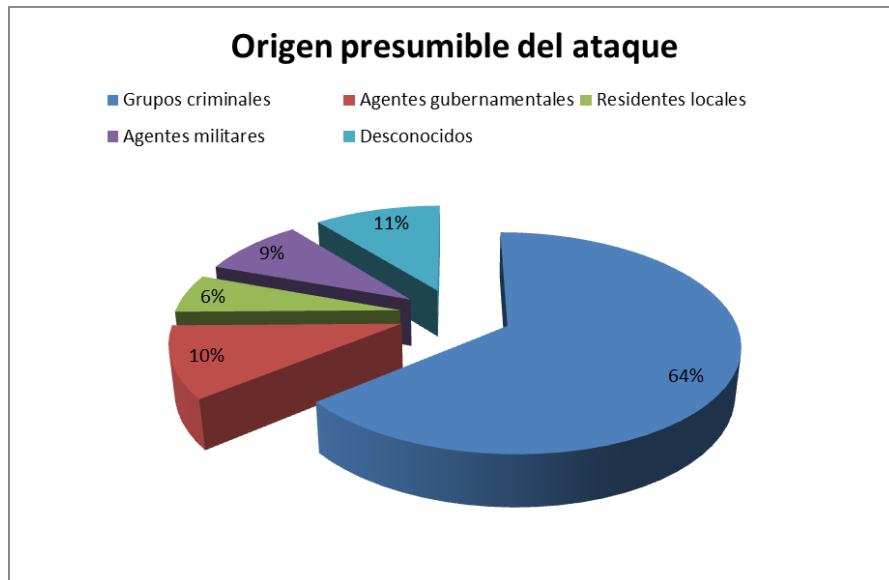


Ilustración 16 Porcentaje de reportes especiales cubiertos por las víctimas. Fuente:

Fuente: Committee to Protect Journalists, 2016.



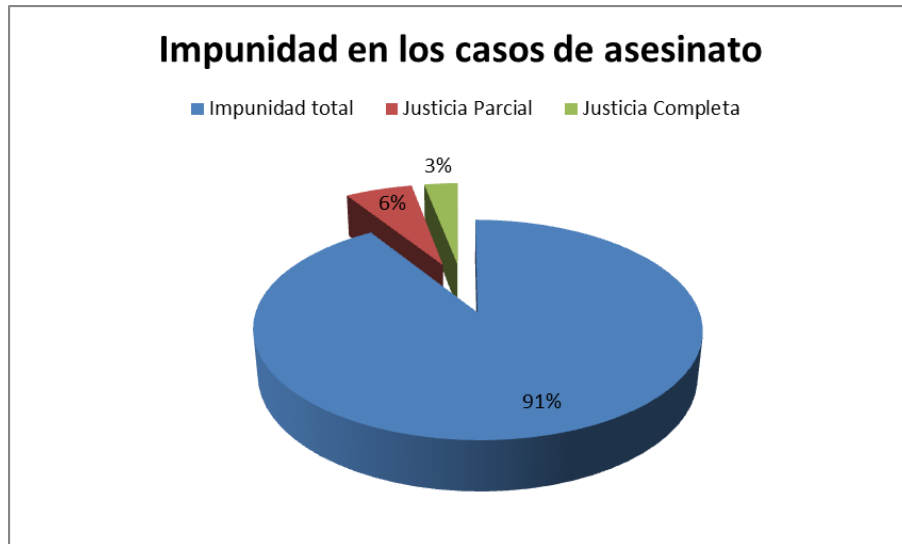
Sobre el origen de los ataques a miembros de los medios y reporteros, la CPJ (2016) afirma que **la mayor parte, con el 64% provienen de miembros del crimen, el 10% por agentes de gobierno, y el 9% por agentes militares**, es decir, que el 19% de los ataques provienen de agentes del gobierno tal como se presenta en la gráfica siguiente.



**Ilustración 17 Origen presumible de los ataques a la prensa.**

**Fuente: Committee to Protect Journalists, 2016.**

El **Committee to Protect Journalists** (2016) también analiza la impunidad resultado de los asesinatos en México en el periodo estudiado (1992-2015), resultando de ello que **el 91% de los casos se mantiene en impunidad**, y en el 6% de los casos la justicia ha sido parcial, los datos se presentan en la gráfica siguiente.



**Ilustración 18 Impunidad en los casos de asesinato de periodistas.**

**Fuente: Committe to Protect Journalists 2016.**

Como segundo punto y a efecto de entrar de lleno en la medición del rubro en de cada una de las entidades federativas, fue necesario acudir a los datos de la organización **Article 19**, que se define a sí misma como “una organización independiente de Derechos Humanos que trabaja alrededor del mundo para proteger y promover el derecho a la libertad de expresión. Toma su nombre del Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual garantiza la libertad de expresión” (Article 19, 2016).

Dicha organización ha reportado que **desde 2006 hasta agosto de 2015 se han realizado 54 ataques con explosivos a medios de comunicación**, siendo las entidades con más ataques Nuevo León (9 ataques), Coahuila (con 10 ataques) y Tamaulipas (10 ataques), según el listado como a continuación se presenta:

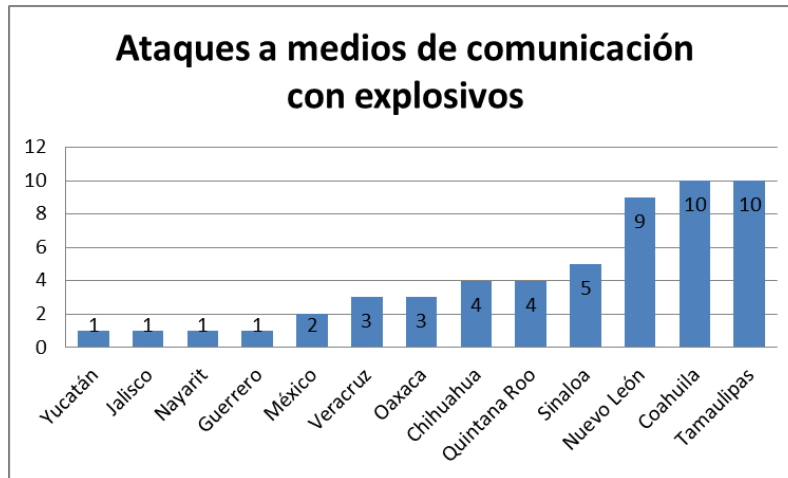


Ilustración 19 Ataques a medios de comunicación desde 2006 hasta agosto de 2015.

Fuente: Article 19

Además de lo anterior, y sobre el fenómeno de **periodistas asesinados en relación con trabajo periodístico**, Article 19 (2015) afirma que desde el año 2000 hasta agosto del 2015, **han sido asesinados 87 periodistas en toda la República**, de donde destacan varios estados tales como **Chihuahua (11 asesinados)**, **Tamaulipas (12 asesinados)** y **Veracruz con la cifra más alta (18 asesinados)**, tal como se puede apreciar en la gráfica siguiente.

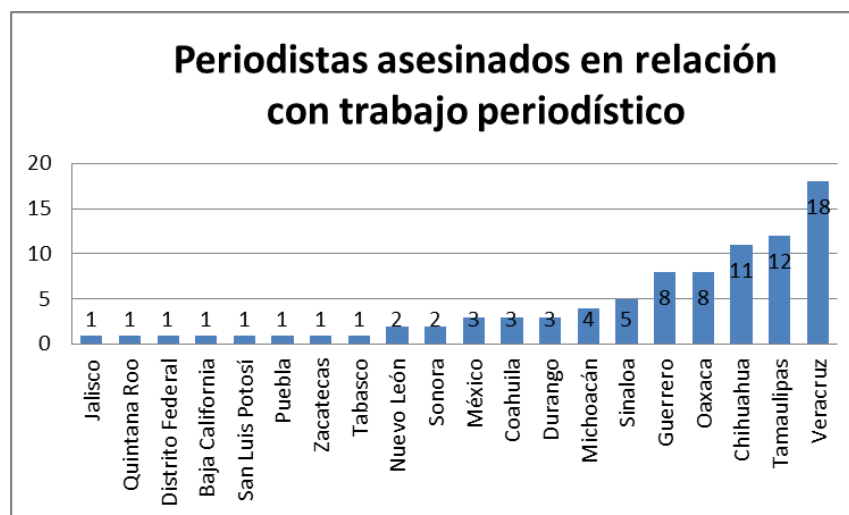


Ilustración 20 Periodistas asesinados en relación con trabajo periodístico desde el año 2000 hasta agosto de 2015.

Fuente: Article 19.

Finalmente sobre el fenómeno de los periodistas desaparecidos, podemos decir siguiendo los datos aportados por Article 19 (2015) **que han desaparecido desde 2006 hasta enero de 2015 19 periodistas en todo el país**, siendo los más altos en repetición de ese fenómeno los estados de Veracruz y Michoacán con 4 desaparecidos respectivamente, tal como se presenta en la gráfica siguiente:

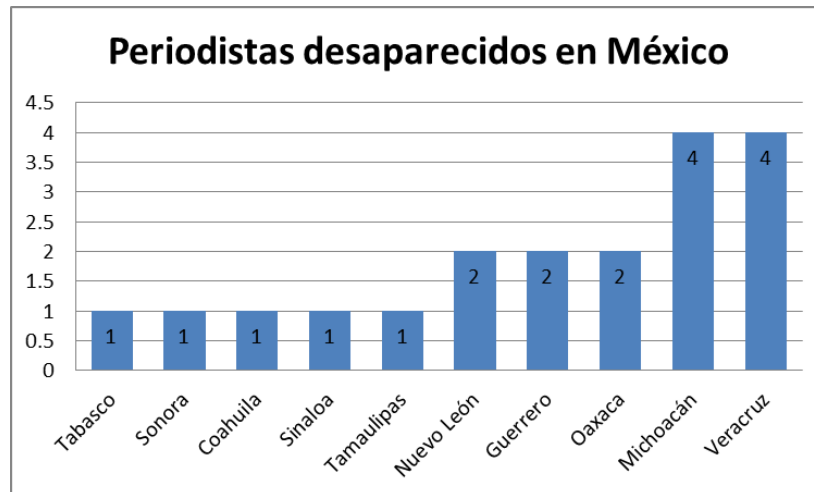


Ilustración 21 Periodistas desaparecidos en México desde el año 2006 hasta enero del 2015.

Fuente: Article 19.

A efecto de realizar un análisis de los datos aportados tanto por Article 19 y por CPJ, se **integró la información de los tres fenómenos medidos en el rubro de libertad de prensa en las entidades federativas a través de la propuesta de un Índice de Condiciones de Trabajo de la Prensa**, de tal manera que se obtuvo un índice dicotómico de condiciones en las que se realiza el trabajo periodístico, donde se asignó 1 a las entidades federativas que no han padecido ninguno de los tres fenómenos mencionados, y un 0 (cero) a las entidades federativas que han padecido cuando menos alguna de las tres cuestiones medidas gracias a la información provista por los organismos citados en el presente estudio.

Dicho lo anterior, podemos decir que **únicamente 10 entidades federativas tienen un expediente limpio**, es decir, sin desapariciones, asesinatos, ni ataques a prensa con explosivos, tales estados son:

1. Colima
2. Baja California Sur
3. Querétaro
4. Morelos
5. Aguascalientes
6. Hidalgo
7. Guanajuato
8. Chiapas
9. Campeche
10. Tlaxcala

Por otro lado, los **estados que obtienen un cero en el rubro de libertad de medios**, que se traduce en ataques a medios y periodistas en sus respectivos territorios y en los periodos mencionados, son los siguientes:

1. Tabasco
2. Sonora
3. Coahuila
4. Sinaloa
5. Tamaulipas
6. Nuevo León
7. Guerrero
8. Oaxaca
9. Michoacán
10. Veracruz
11. Jalisco
12. Quintana Roo
13. Distrito Federal
14. Baja California
15. San Luis Potosí
16. Puebla
17. Zacatecas

18. México
19. Durango
20. Chihuahua
21. Yucatán
22. Nayarit.

De los casos de entidades federativas con alguno de los fenómenos estudiados y que obtienen un cero en el rubro, es importante destacar casos como los de Veracruz, Tamaulipas, Chihuahua, Oaxaca y Nuevo León, que son **los que más eventos violentos en relación con medios de comunicación y libertad de prensa presentan en la república Mexicana.**

Todo lo anterior nos presenta un panorama muy desalentador y apremiante para la libertad de expresión en nuestro país, y en general para el respeto a los derechos fundamentales. Por una parte la concentración de los medios que impide la pluralidad de voces en TV y el radio, más aún por la carencia de regularización de las radios comunitarias. Además, por si lo anterior fuera poco, en los últimos años **los fenómenos de violencia contra comunicadores, periodistas y medios informativos han ido en aumento, tanto de ataques del crimen organizado como de agentes del Estado.**

Todo lo anteriormente expresado, explica en gran parte la situación crítica para la libertad de expresión en nuestro país, donde es atinado y pertinente el diagnóstico realizado por **Reporteros sin Fronteras (2015) que ha clasificado a nuestro país, en razón de los diferentes indicadores verificados, como carente de libertad de expresión,** y donde el 91% de asesinatos a periodistas se mantienen en total impunidad según lo expresado por el **CPJ (2015).**

## **RENDICIÓN DE CUENTAS TRANSVERSAL O DIAGONAL**

Continuamos el análisis con las herramientas de **rendición de cuentas transversal o diagonal, mismas que aluden “a instituciones en las que ciertos ciudadanos son**

**designados como funcionarios con capacidad de decisión en campos sustantivos para la defensa de derechos de ciudadanía”** (Olvera, 2009, 12).

Este conjunto de herramientas de rendición de cuentas trata de dotar a los ciudadanos de condiciones para que puedan incidir en las actividades de las instituciones públicas y así balancear el poder que tienen los servidores públicos, en otras palabras **“representa un viraje tendiente a aumentar la restringida eficacia de la función de guardián que cumple la social civil, que quiebra el monopolio ejercido por el estado en la responsabilidad de control ejecutivo de los funcionarios públicos”** (Goetz y Jenkins citados en Ackerman 2004).

El ya mencionado **Rule of Law Index 2015**, le asigna una calificación a México en el rubro **“Gobierno Abierto”** (Open Government) de 0.52 puntos de 1, poniendo al país en el lugar 32 de 99 para el ranking global y en el **lugar 4 de 16 en la región de América Latina y el Caribe.**

Entre las instituciones de las entidades federativas que representan a la rendición de cuentas transversal o diagonal y que funcionan en defensa de los derechos de acceso a la información del gobierno tenemos a los **institutos de acceso a la información en las entidades federativas**, quienes realizan una actividad vital para un sistema de rendición de cuentas funcional.

A efecto de analizar el estado de la rendición de cuentas transversal o diagonal, hay que entrar al análisis de la conformación de cada una de las instituciones tomando en cuenta para ello el cumplimiento de sus **obligaciones plasmadas en el artículo 6to de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**<sup>6</sup>, que después de la reforma constitucional del 2007, ha sido asegurado constitucionalmente el derecho al acceso de la información pública como un derecho humano.

---

<sup>6</sup> El 20 de julio de 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6to de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. La reforma introduce explícitamente el derecho de acceso a la información gubernamental como un derecho fundamental.

Sobre el análisis del cumplimiento de las obligaciones de acceso a la información pública en las entidades federativas existen diversos estudios realizados por distintos analistas e instituciones. Uno de ellos es el **Análisis del Régimen de Transparencia y Acceso a la Información en los Estados y la Federación** realizado por el entonces denominado **Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI)**. Dicho estudio comprende: “la **revisión a las 33 leyes de transparencia del país (incluyendo la federal) publicadas hasta el mes de julio de 2013, [...] busca aportar una revisión integral de la regulación de la transparencia y el acceso a la información en México**” (IFAI, 2013, 9).

El estudio en su primer apartado indaga y enlista la normatividad en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública a través del comparativo de las fechas en las que fueron aprobados los respectivos documentos legales, así como la creación de la institución federal de acceso a la información pública; en su segundo apartado hace un “análisis comparado del contenido de las leyes y de la normatividad que se desprende para los sujetos obligados de acuerdo a diez grandes temas bajo criterios específicos de análisis” (Ídem):

1. Sujetos Obligados,
2. Órganos Garantes,
3. Obligaciones de Transparencia,
4. Requisitos de acceso a la información,
5. Procedimiento de acceso a la información,
6. Procedimiento de revisión,
7. Clasificación de la información,
8. Datos personales,
9. Medios electrónicos, y
10. Sanciones.



Adicionalmente, podemos decir que **el Análisis del Régimen de Transparencia y Acceso a la Información en los Estados y la Federación** revisa en su tercer apartado los resultados cualitativos y cualitativos obtenidos en la normatividad de la materia, o lo que Marilee Grindle (2004) denomina capacidad institucional.

Podemos decir, que aunque el estudio realizado por el IFAI comprende algunos elementos interesantes, **solamente ha medido los resultados para el año 2013, por lo que no es posible realizar un seguimiento a otros años con los mismos rubros de análisis propuestos en el estudio**, sobre todo en razón de los cambios en la legislación de los últimos años y meses. Es necesario mencionar además, que el estudio hace una clasificación exhaustiva de cada una de las leyes y normas estatales, pero no hace una clasificación de los elementos de acuerdo a una calificación asignada según el cumplimiento.

Sobre el mismo tema, con una profundidad mayor en el análisis de los temas y con más mediciones anuales existe también el estudio denominado **“Métrica de la Transparencia 2014” realizado por el Centro Investigación y Docencia Económicas (CIDE)**. El estudio del CIDE al que hacemos referencia “presenta el estado de la oferta de transparencia en las Federación y en las 33 entidades federativas del país, por medio de una serie de indicadores que derivan en cinco índices de análisis” (CIDE, 2014), a saber:

1. **Normativa**, donde se revisa y evalúa la calidad del diseño legislativo en materia de acceso a la información,
2. **Información Pública**, que mide el grado de difusión de la información pública de oficio, así como la calidad de la misma en los portales de internet.
3. **Usuario Simulado**, donde se mide la calidad de los procesos de atención y las respuestas a las solicitudes ciudadanas de información pública realizadas a los sujetos obligados.
4. **Capacidades institucionales de los órganos garantes**, donde se examina las capacidades directivas, organizacionales y operativas, así como las acciones y el poder de incidencia de cada organismo local, en sintonía con la propuesta de Grindle (2004).

5. **Sujeto obligado**, dimensión agregada en la edición 2014, que analiza los procesos, rutinas y de características del personal de las estructuras administrativas al interior los sujetos obligados que se encargan de cumplir con las obligaciones en materia de transparencia.

El **Estudio Métrica de la Transparencia** ha sido realizado también en los años **2007, y 2010** con diferencias sustanciales y agregados a través del tiempo, lo cual lo hace más complicado en el comparativo entre los años y las instituciones que mide. Asigna además una calificación a cada uno de los cinco índices de medición en cada entidad federativa, así como para la federación.

Para efectos del presente estudio **no se utilizará de manera central la clasificación del CIDE para evaluar el estado que guarda la rendición de cuentas transversal o diagonal en cada una de las entidades federativas**, lo anterior, ya que para efecto del presente estudio (aun cuando tiene un seguimiento más largo en el tiempo) ha sufrido variaciones importantes hacen más complicada la comparación. Una de sus virtudes, sin embargo, es que da una ponderación a partir de 2014 de una de las piezas fundamentales (y muchas veces soslayadas en el estudio de las instituciones) para comprender el funcionamiento de las instituciones, ya que, de acuerdo a lo planteado por Guy Peters (2003), las rutinas son parte importante de las instituciones ya que **se desarrollan para poner en ejecución acciones e imponer valores institucionales**.

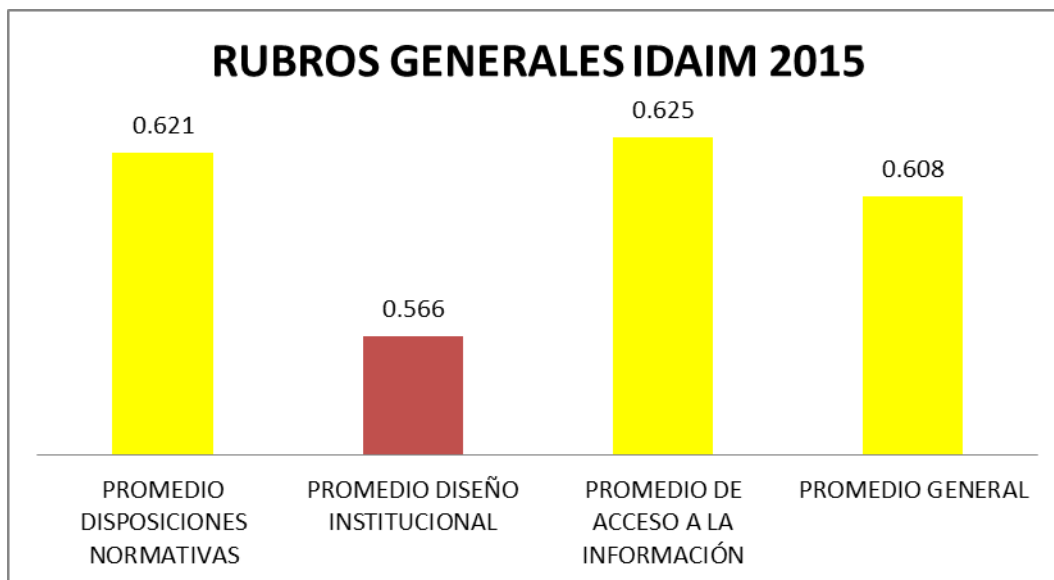
Finalmente tenemos el estudio denominado el **Índice de Derecho de Acceso a la información en México (IDAIM)** elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., tal como hace referencia en su Guía de Interpretación para, el IDAIM (2015):

*“tiene como propósito medir la calidad de las leyes de transparencia en México. El estándar de comparación de las leyes se construyó sobre las mejores prácticas nacionales e internacionales y la incorporación de las*

*nuevas bases y principios constitucionales aprobados en la reciente reforma constitucional en materia de transparencia”.*

Se compone de tres variables principales (IDAIM, 2015):

1. **Diseño normativo**, la conceptualización del Derecho de Acceso a la Información de manera armónica con los estándares nacionales de ley y los internacionales; interpretación y objetivos de la ley; catálogo de sujetos obligados y sus respectivas obligaciones; régimen de excepciones al acceso a la información y el sistema de sanciones.
  
2. **Diseño institucional**, que se compone mediciones de integración de las unidades de transparencia, comités de información, naturaleza jurídica de los órganos garantes, funciones e integración del pleno.
  
3. **Procedimiento de acceso a la información pública y obligaciones de transparencia**, donde se mide el proceso de solicitud de información y recursos de revisión, catálogo de obligaciones de transparencia y reglas para su publicación.



**Tabla 4 Rubros Generales del IDAIM 2015.**

Fuente: Creación propia con datos de IDAIM 2015

Tal como lo menciona en su Guía de interpretación, el IDAIM ofrece una fotografía del estado actual de las leyes de transparencia y acceso a la información, calificando del 1 al 10 las leyes dividiéndolas en 3 categorías (buenas, regulares y reprobadas), comenzando a medir en el 2014 y hasta 2015. Podemos decir que es un estudio completo y con solidez académica, que **adquiere un peso especial al ser creado por una organización de la sociedad civil**, e incluye mediciones para dos años (2014-2015).

Cuenta con un diseño más constante en el tiempo, ya que indaga sobre la fortaleza del diseño institucional de cada uno de los regímenes de transparencia en la república. Es importante destacar además, que **tanto el estudio de CIDE como el de FUNDAR consideran las rutinas burocráticas que se traducen en el cumplimiento de dichas obligaciones, así como en evaluar las capacidades institucionales de cada una de las instituciones de acceso a la información en las entidades federativas.**

Por lo anterior, **tendremos como referente principal al IDAIM**, ya que su diseño original toma en cuenta el ingrediente institucional, al igual que las rutinas burocráticas, todo eso un año antes que la medición de CIDE, por lo que tendremos al ejercicio de FUNDAR y a su IDAIM 2015 como elemento central para la evaluación del rubro de rendición de cuentas diagonal o transversal para el presente estudio.

A continuación se presentan los resultados generales de la medición del IDAIM 2015 de maneja ascendente por entidades federativas y de la federación, mismas que fueron llevadas a la escala de 0 a 1, donde una calificación perfecta sería de 1 y la ausencia de cualquier avance se plasmaría en 0.

<b>ENTIDADES FEDERATIVAS</b>	<b>2015</b>
Coahuila	0.944
Distrito Federal	0.811

Colima	0.776
Puebla	0.719
Guerrero	0.689
Chihuahua	0.679
Nayarit	0.679
Jalisco	0.658
Morelos	0.658
Oaxaca	0.653
Nuevo León	0.643
Zacatecas	0.643
Tlaxcala	0.638
Veracruz	0.633
Durango	0.622
<b>Promedio</b>	<b>0.608</b>
Michoacán	0.607
Baja California	0.602
San Luis Potosí	0.602
Aguascalientes	0.571
Sonora	0.571
Tabasco	0.569
Chiapas	0.536
Sinaloa	0.526
Quintana Roo	0.520
Tamaulipas	0.520
<b>Federación</b>	<b>0.518</b>
México	0.515
Querétaro	0.505
Yucatán	0.505
Campeche	0.500
Guanajuato	0.500

Baja California Sur	0.485
Hidalgo	0.459

**Tabla 5 Calificación General de las leyes de transparencia IDAIM 2015**

**Fuente: Creación propia con datos de IDAIM 2015**

Como se puede observar, la diferencia entre la primera entidad federativa (Coahuila) y la última (Hidalgo) es de 0.458 puntos, la media nacional se encuentra en 0.608 puntos muy por encima de la federación que ha calificado en el 2015 con una puntuación de 0.518 puntos.

## **RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL**

El estudio se prosiguió con el análisis de **la Rendición de Cuentas Horizontal**, que ha sido llamada por Alberto J. Olvera (2009) como **el eje político de la rendición de cuentas**. De acuerdo a lo planteado por Guillermo O'Donnell (citado en Olvera e Insunza, 2004: 346) podemos definir la **rendición de cuentas horizontal** como:

*“la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment<sup>7</sup>, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”.*

Por su parte Alberto J Olvera (2009) refiere que **la rendición de cuentas horizontal alude a los mecanismos de control internos al sistema estatal** (equilibrio de poderes, órganos

---

<sup>7</sup> Según el diccionario **Oxford Reference**, la palabra remite a una acusación formal de delito, donde cabe la destitución a un funcionario público acusado de delitos o faltas en el ejercicio de sus funciones.

de control), en cuya estructura y funcionamiento está determinada la cultura de los funcionarios públicos. Así mismo Olvera e Insunza (2004, 342) mencionan que de hecho esos mecanismos “están previstos en las constituciones y en las leyes orgánicas de todos los gobiernos y, sin embargo, no necesariamente funcionan bien debido a obstáculos de tipo político, legal y administrativo”.

En dicha categoría tenemos las herramientas específicas tales como (Ackerman, 2004):

1. **Defensor de los derechos humanos** (“ombudsman” o defensor del pueblo),
2. **Organismos anticorrupción,**
3. **Controles legislativos y**
4. **Estado de la Contabilidad Pública**

En la presente investigación de la rendición de cuentas horizontal **se revisaron las principales instituciones pertenecientes al rubro**, a través de un conjunto actualizado de información al respecto a través de estudios e indicadores de análisis para cada uno de los componentes mencionados, así como los que se desprenden de ellos en el análisis pormenorizado. Se agrega además, el estado de la contabilidad pública como elemento adicional para analizar.

### **Defensores de Derechos Humanos**

Para entrar al análisis de las entidades federativas en materia del desempeño de los ombudsman en las entidades federativas, es útil conocer la situación de México en comparación con el ámbito internacional, para así dar contexto al estudio que sigue. Para ello acudiremos al **WJP Rule of Law Index 2015**, en específico al **rubro Derechos Humanos Fundamentales**, donde el World Justice Project mide la protección de los derechos humanos fundamentales. En la medición referida, México ha obtenido una puntuación de 0.55 puntos sobre 1, **lo anterior coloca a nuestro país en el lugar 60 de 99**

**países medidos en materia de derechos humanos fundamentales; en el 11 de 16 países que integran la región.**

Dicho lo anterior, comenzaremos por el análisis de **los defensores de derechos humanos en las entidades federativas**, a los que John Ackerman (2009, 11) llama como **“una institución claramente horizontal”**. En tal sentido Fundar A.C., en su estudio denominado **“La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: Retos, Posibilidades y Oportunidades”** (Fundar, 2011) menciona la necesidad de **contar con la perspectiva de respeto a los derechos, ya que ello mejora la efectividad de los programas de combate a la corrupción al empoderar a la ciudadanía y propicia que los gobiernos rindan cuentas; adicionalmente, se pone un freno a la cultura del privilegio de las élites al promover el principio de no discriminación.**

En suma, y dicho en palabras del propio reporte: **“movilizar a las personas para defender sus derechos y desafiar a los perpetradores de estas violaciones [que] pueden ser utilizadas para ampliar el rango de las estrategias de combate a la corrupción** (Fundar, 2011: 77).

Por ello y para verificar el estado de fragmentación de las herramientas de rendición de cuentas en las defensorías de derechos humanos de las entidades federativas, **se revisará lo que se ha denominado como fragmentación normativa y legal en las entidades federativas, que tiene como distinción la dispersión del cuerpo constitucional en decenas de leyes y reglamentos** (López Ayllón, Merino, Morales, 2011, 9), o dicho en palabras de la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2015) sobre la **aceptación y armonización de la legislación de las entidades federativas respecto de los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por México.**

Además estaremos revisando **evaluaciones del desempeño de los órganos de derechos humanos en las entidades federativas, por medio de evidencia empírica sobre su grado de autonomía, y desarrollo institucional** (Monsiváis y Brena; 2011).

**Armonización de la ley en materia de derechos humanos.**



Comenzaremos pues por el análisis de la **armonización de la ley en materia de derechos humanos en las entidades federativas**, para conocer el estado de la fragmentación jurídica en cada estado en la materia. Es así, que de acuerdo a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2015), la armonización de las entidades federativas se tiene que dar respecto a los siguientes derechos humanos:

1. **Derecho de las mujeres a una vida libre de violencia**, extraídos de los 19 derechos de la “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer” (Convención de Belém do Pará).
2. **Derechos de las personas con discapacidad**, con fundamento en 13 derechos de tres instrumentos: la Declaración de los Derechos de los Impedidos, el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.
3. **Derechos de los pueblos indígenas**, con sustento en 14 derechos presentes en el Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo.
4. **Derechos de la niñez**, con base en 25 derechos de la Convención sobre los Derechos del Niño.
5. **Justicia para adolescentes**, con base en 19 derechos extraídos de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing).
6. **Prevención de la discriminación y protección de la igualdad**, con sustento en 18 derechos contenidos en tres instrumentos: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Declaración sobre la Eliminación de todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
7. **Prevención y sanción de la desaparición forzada de personas**, con base en 12 derechos de la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las

Desapariciones Forzadas y de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, y

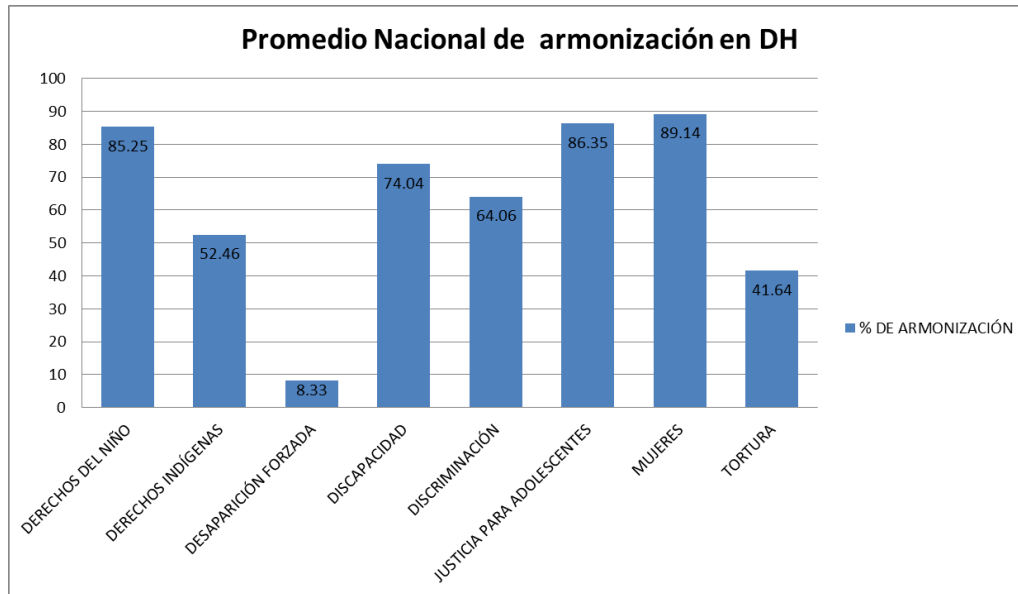
8. **Prevención y sanción de la tortura**, con sustento en de 12 derechos contenidos en la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y en la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.

**Todos los derechos mencionados, han sido suscritos por México, sin embargo persiste rezago en la armonización de su derecho en los ámbitos federal y local** (fragmentación legal) a pesar de que los instrumentos jurídicos internacionales poseen fuerza legal una vez que éstos entran en vigor, tal como lo establece el artículo **133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**<sup>8</sup>.

Lo anterior implica en el país existe la obligación de proteger los derechos que esos instrumentos internacionales de derechos humanos consagran, por lo cual es necesario expedir leyes nuevas o reformar aquellas que tienen vigencia. Es decir, y según la propia CNDH (2015): **“la armonización es necesaria si el orden jurídico no contempla los derechos que los instrumentos internacionales prevén o si su estándar de protección es menor a lo que establecen”**.

---

<sup>8</sup> El artículo 133 refiere: “Ésta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión”.



**Ilustración 22 Armonización de la Legislación de las entidades federativas en materia de Derechos Humanos**

**Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la CNDH 2015**

Es por ello que el estudio de armonización de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (2015) realiza **un análisis cuantitativo en las leyes de las entidades federativas, para de tal manera ponderar el estado de los derechos ubicados en sus respectivos ordenamientos legales, lo que se traduce en porcentajes de armonización de ley por rubros y por entidades**, donde se le asigna el 1 a los casos donde el conjunto de derechos previamente fijados se cumple en su totalidad, y el 0 se asigna a quienes no cuentan con una ley en la materia que consagre en ley los ocho derechos fundamentales mencionados.

De acuerdo a la medición 2015 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las calificaciones obtenidas por cada una de las entidades federativas en el cumplimiento de los 8 rubros medidos es la siguiente, presentadas primero las entidades con mayor cumplimiento de manera descendente:

ENTIDAD	promedio
FEDERATIVA	general

Durango	0.9015
Chiapas	0.8939
Colima	0.8333
Veracruz	0.7955
Campeche	0.7727
Estado de México	0.7652
Nayarit	0.7652
Oaxaca	0.75
Coahuila	0.7348
Jalisco	0.7197
San Luis Potosí	0.7197
Quintana Roo	0.7045
Total	0.6754
Yucatán	0.6742
Sonora	0.6667
Distrito Federal	0.6591
Guanajuato	0.6591
Michoacán	0.6591
Morelos	0.6439
Tamaulipas	0.6439
Querétaro	0.6364
Hidalgo	0.6288
Tlaxcala	0.6212
Zacatecas	0.6212
Puebla	0.6136
Tabasco	0.6136
Aguascalientes	0.5833
Baja California	0.5833
Baja California	0.5758

Sur	
Sinaloa	0.5758
Chihuahua	0.5606
Guerrero	0.5455
Nuevo León	0.4924

**Tabla 6 Porcentaje de cumplimiento de instrumentos internacionales de derechos humanos por entidad federativa.**

**Elaboración propia con datos de la CNDH 2015.**

Como se puede observar en las tablas anteriores, cada una de las entidades federativas cuenta con su propio de proceso de armonización en materia de derechos humanos; es necesario hacer notar que existen derechos humanos mejor establecidos y armonizados en la legislación local, tales como los derechos del niño, derechos de las mujeres y los derechos relativos a la justicia para adolescentes. Sin embargo, **existen otros que apenas se han planteado en la legislación estatal tal como los relativos a la prevención y sanción de la desaparición forzada de personas, y los de la prevención y sanción de la tortura, donde solamente 4 y 20 entidades han planteado esos derechos en su legislación respectivamente.**

Resultado de lo anterior, existen entidades federativas con un buen grado de cumplimiento a la armonización, tales como **Durango, Chiapas y Colima**; así como otros que tienen un gran reto ante sí para dejar los últimos lugares del ranking como son Nuevo León, Guerrero y Chihuahua.

Podemos decir, de acuerdo a lo mostrado, que la situación que guarda de la legislación de las entidades federativas confirma la **necesidad de instrumentar medidas legislativas de armonización, en razón de la fragmentación y dispersión en las leyes estatales en varios rubros.**

#### **Desempeño de los ombudsmen en las entidades federativas**

En lo tocante a las entidades federativas, en específico a la herramienta de los órganos de defensa de los derechos humanos; partiendo para ello del análisis de la fragmentación institucional, que se refiere a la multiplicación y descoordinación de los órganos creados por el Estado; así como la de sistemas de gestión. (López Ayllón, et al 2011). En tal sentido, comenzaremos el análisis por uno de los temas de mayor interés académico: el **desempeño de los órganos públicos de derechos humanos en las entidades federativas.**

Se ha hecho hincapié sobre todo a situaciones que enfrentan en su quehacer diario, por lo que es **necesario conocer los estudios que evalúen su desempeño a través de evidencia empírica sobre el grado en que puedan generar modelos de gestión apropiados para su contexto**, así como al **desarrollo de capacidades institucionales** para actuar de manera profesional con eficacia y con autonomía (Monsiváis y Brena, 2011).

Para el caso concreto utilizaremos como referente para conocer el desempeño de los órganos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas el estudio de **Alejandro Monsiváis Carrillo y Lena Alejandra Brena Ríos (2011)**, el cual analiza:

1. las **Capacidades institucionales** de los defensores de derechos humanos a través de las dimensiones analíticas de los **recursos normativos, materiales y humanos que le permitan desempeñarse con autonomía y eficacia en la defensa de los derechos humanos.**
2. **Promoción de la legalidad y el Estado de Derecho**, medido en función del diseño, implementación y evaluación de los programas que le son propios, por medio de los **criterios normativos de eficacia, eficiencia, transparencia y equidad.**
3. **Contribuciones a la convivencia democrática**, en función del número de iniciativas legislativas y programáticas promovidas, el diseño e implementación de intercambios institucionales, presencia pública, así como la opinión pública relativa al desempeño del ombudsman.

Del diseño de investigación del desempeño de los órganos de protección de los derechos humanos se puede comprender a través de **“la calidad de las normas que organizan el funcionamiento de la administración pública, en la magnitud de los recursos de los que dispone el gobierno, y en los niveles de capacitación y profesionalización de la**

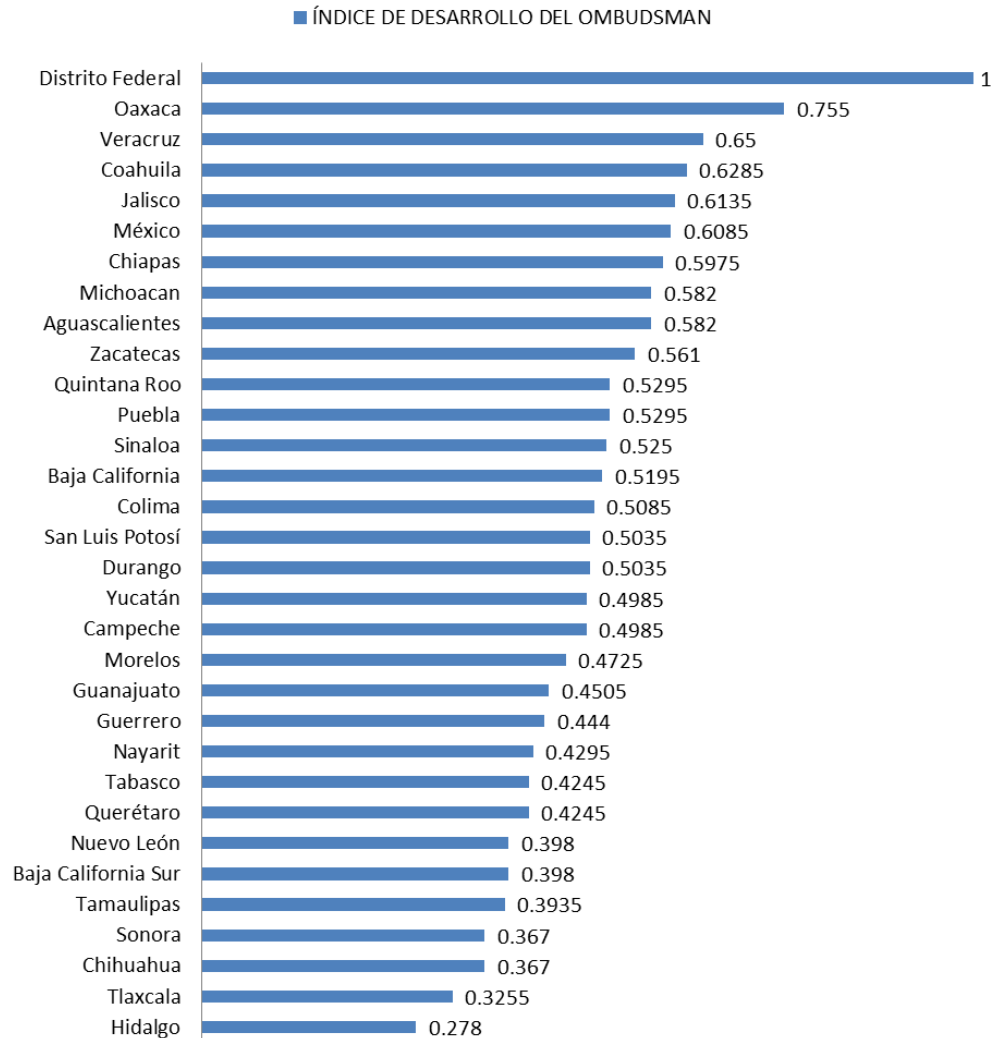
**burocracia”** (Monsiváis y Brena, 2011). Es decir, lo que Guy Peters (2003), ha denominado como las rutinas las instituciones que son puestas en **ejecución para imponer valores institucionales, a través de la capacitación y la profesionalización.**

De acuerdo a lo anterior, el resultado del estudio de Monsiváis y Brena (2011), podemos observar en primera instancia que de acuerdo a lo que plantean los autores, que a través de un **esquema adecuado de profesionalización y fortalecimiento organizacional**, se puede pueden contribuir a hacer efectivo el Estado de derecho y a democratizar los términos de la convivencia pública y los derechos fundamentales.

Todo lo anterior, a través del trabajo de los ombudsmen en las entidades federativas, o para efectos de la presente investigación, por medio de **un diseño institucional bien acoplado y poco fragmentado, trae como consecuencia un mejor desempeño de los entes de gobierno, en éste caso los ombudsmen de las entidades federativas**, y en consecuencia están en mejor posición para entregar los bienes públicos que les dan origen. Es decir, se vuelve vital un esquema de servicio civil de carrera, ya que su existencia y grado de desarrollo son determinantes para el desempeño democrático.

A continuación observamos el resultado del Índice de Desarrollo Humano (Monsiváis y Brena, 2011) presentado de manera descendente, donde las entidades federativas van tomando lugar en el ranking. Se hace notar que la información se presenta en escala de 0 a 1, cuando en la investigación original la información se presenta de 0 a 100. Podemos observar como resultado de la medición de cada uno de los componentes del índice al Distrito Federal como la entidad mejor calificada, seguida de Oaxaca y Veracruz. En la parte baja de la tabla de la misma manera observamos las entidades federativas con el peor desempeño, donde se encuentran Hidalgo, Tlaxcala, y Chihuahua respectivamente.

## Índice de Desarrollo del Ombudsman



**Ilustración 23 Índice de desarrollo formal del ombudsman por entidad federativa.**

**Elaboración propia con datos de Monsiváis y Breda (2011)**

Es importante destacar que tal como los autores mencionan, la investigación en torno a los órganos públicos de defensa y promoción de los derechos humanos en los estados mexicanos todavía se encuentra en una fase inicial, por lo que el seguimiento a mediciones como la creada por Monsiváis y Breda (2011) será de suma importancia para conocer el desarrollo del fenómeno estudiado, y así poder tener una perspectiva que nos permita



conocer a través de las mediciones en el tiempo, y así poder ponderar más a profundidad el sentido que va tomando en su desarrollo y evolución el fenómeno.

### **Contabilidad Pública y Transparencia presupuestal.**

La transparencia presupuestal en las entidades federativas es uno de los pilares de la rendición de cuentas horizontal. Autores como Alberto J. Olvera (2009) mencionan a la contabilidad pública como una fuente de opacidad clásica que dificulta o favorece un análisis serio de presupuestos y una evaluación comparada de resultados de gasto en las entidades federativas y por tanto de los rendimientos de las políticas públicas.

Su centralidad en la vida democrática se deriva del hecho de que **los presupuestos expresan de manera clara y en los hechos las partes de las que se compone la política pública, y por lo tanto se pueden ver claramente reflejadas las prioridades de los gobernantes en turno**, además, la transparencia presupuestal permite “evaluar quiénes ganan y quiénes pierden con la distribución de los recursos públicos [...] revela el grado de eficiencia y eficacia del gasto público, a la vez de contribuir a la identificación de posibles casos de corrupción y de usurpación de funciones.” (Hofbauer y Cepeda, 36).

Es por tal razón y a efecto de entrar en el detalle de la calidad de la información contable de los gobiernos estatales de cada una de las entidades de la federación, que convenga revisar estudios que se han realizado en la materia, algunos tan especializados como el que realiza ARTÍCULO 19 de manera conjunta con Fundar (2015 A) denominado “**Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas**”, mismo que busca brindar “una visión panorámica e integral de cuánto y cómo gastan las entidades sus recursos en publicidad oficial” (Fundar, 2015 A, 13).

Otros estudios, abordan un análisis más general, como el realizado por el **Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) denominado “Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE)”** (IMCO, 2015), en el cual se “**mide la calidad de la información presupuestal de las entidades federativas, verifica el cumplimiento de las obligaciones de contabilidad gubernamental, tiene como propósito eliminar**

**condiciones de opacidad y fomenta una serie de buenas prácticas contables”** (IMCO, 2015).

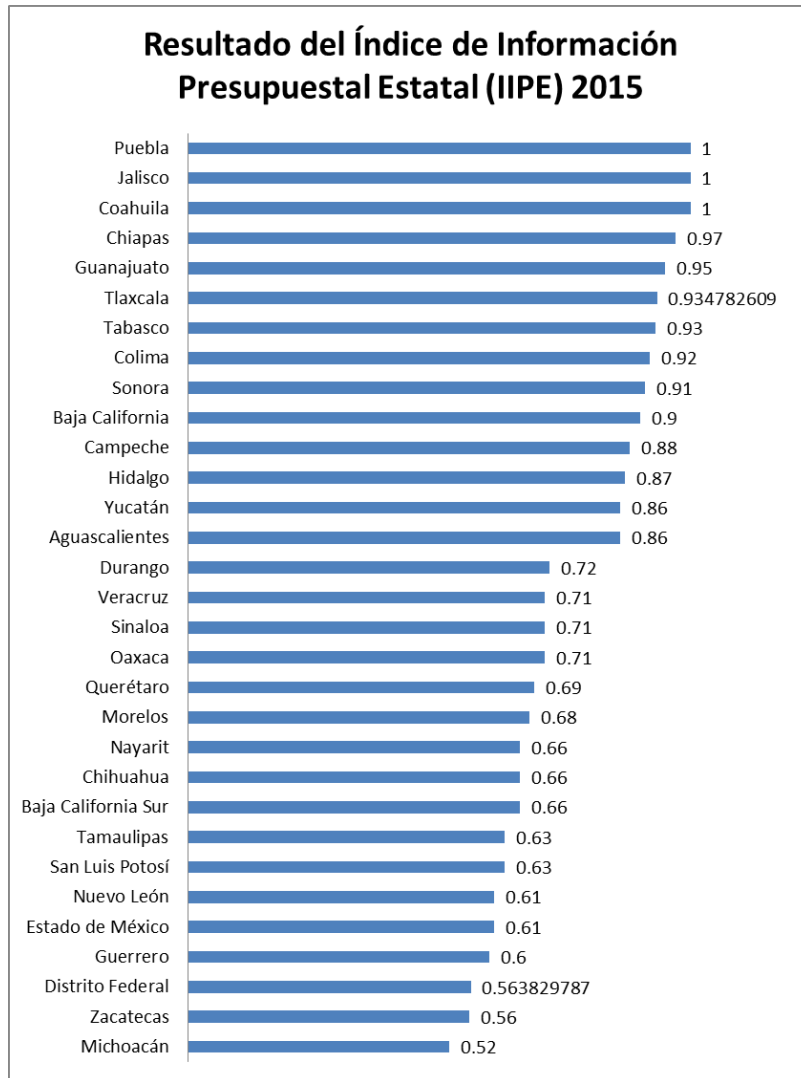
Para efectos del presente estudio, **estaremos utilizando el resultado del índice del IMCO para el año 2015**, con el objeto de **analizar el estado y evolución de la rendición de cuentas horizontal en materia presupuestal en sus componentes normativos, e institucionales** (especialmente de aseguramiento de la publicidad de documentación del presupuesto de egresos y de las leyes de ingresos de cada una de las entidades federativas), todo ello **gracias a las 10 secciones de las que se compone el Índice de Información Presupuestal Estatal (IPE)(IMCO, 2015)**, entre las que tenemos:

1. El acceso a las leyes de ingresos y presupuestos de egresos,
2. Aspectos generales de contenido y estructura de Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos,
3. El uso de clasificaciones emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC),
4. El desglose de recursos destinados a las dependencias y oficinas de gobierno,
5. Información sobre recursos que las entidades federativas transfieren a los municipios/delegaciones,
6. El desglose de información presupuestal destinada plazas y sueldos de funcionarios públicos,
7. La información sobre las condiciones de contratación de la deuda pública,
8. Los recursos transferidos de la federación a las entidades federativas,
9. El presupuesto destinado a fideicomisos, subsidios y programas de las entidades federativas,
10. El tipo de reglas utilizadas por los gobiernos para realizar ajustes o reasignaciones del dinero público

Para obtener información sobre los 10 rubros de los que se compone el IPE **se analizaron leyes de ingresos, presupuestos de ingresos, y los presupuestos ciudadanos en cada una de las entidades federativas**. Como puede notarse en la lectura de los diez componentes del IPE 2015, se evalúan cada una de las entidades federativas de acuerdo a la transparencia con las que son realizadas las leyes de ingresos y el presupuesto de egresos,

así como la estructura y contenido que éstas deben guardar. Tal como se hacen mención Hofbauer y Cepeda, (2005, 42) **“la transparencia presupuestaria es un prerrequisito obligatorio para el debate público, sin el cual la formación de la opinión pública no estará relacionada con el desempeño del gobierno”** es por ello que los creadores del Índice tuvieron el acierto de incluir elementos de gran relevancia como el desglose de información presupuestal de las transferencias que se destinan a las entidades federativas, al igual que el rubro de plazas y sueldos; deuda pública y su manejo así como fideicomisos y subsidios.

Con lo anterior, también podemos tener una visión general de las condiciones de opacidad o transparencia, según sea el caso, con la que se manejan las plazas y los sueldos, y por lo tanto en el manejo del servicio civil de carrera en cada una de las entidades federativas, éste último también un elemento de la rendición de cuentas horizontal, donde a la pregunta expresa de **“¿Desglosa el número de plazas de la administración pública estatal?”** Según el IMCO (2015), **solamente 21 entidades federativas cumplen afirmativamente a la pregunta.**



**Ilustración 24 Resultado del Índice de Información Presupuestal (IIFE) 2015.**

**Fuente IMCO 2015**

Además, el índice da como resultado a varias entidades federativas con un cumplimiento del 100% en todos los rubros, tales como Coahuila; Jalisco y Puebla, y otros con un cumplimiento muy mediocre el Distrito Federal, Zacatecas y Michoacán con un desarrollo del índice por debajo del 60%.

Por otro lado, si entramos al análisis por cada uno de los 10 rubros de los que se compone el índice en términos generales y sumando los resultados para toda la república, encontramos en buen estado rubros tales como los de la información relativa a los recursos federales en las entidades, el acceso público a los datos relevantes del

presupuesto de cada una de las entidades, así como el correcto desglose de las asignaciones presupuestales a cada uno de los poderes de los estados y las secretarías de la administración pública estatal.

Por otro lado, se observa un cumplimiento muy por debajo del resto de las secciones en temas como transparencia en el desglose de información presupuestal destinada plazas y sueldos de funcionarios públicos; tiene también un mal desempeño el rubro de información sobre las condiciones de contratación de la deuda pública, tema que debe ser de prioridad pública, ya que debe cuidarse el ingreso de capital ilícito a la contratación de la deuda, por los resultados nefastos que ello pudiera significar en términos de rendición de cuentas y libertad de decisión de las autoridades electas.

Finalmente, es importante manifestar el bajo rendimiento observado en el tema de armonización contable; esa heterogeneidad manifiesta en las entidades federativas se yergue como uno de los principales obstáculos a la transparencia. Como citábamos al inicio de la presente sección, sin ésta estandarización será muy difícil obtener conclusiones claras sobre el uso y destino de los recursos públicos en las entidades federativas, ya que la información contable pocas veces será veraz y relevante, y no podremos estar en condición de evaluar en palabras de Hofbauer y Cepeda (2005 36) “quiénes ganan y quiénes pierden con la distribución de los recursos públicos” y de la misma manera se complicará el análisis del grado de eficiencia y eficacia del gasto público.



Ilustración 25 Cumplimiento por Sección del IIPEE 2015.

Fuente: IMCO 2015

### Contralorías de las entidades Federativas

En el presente apartado nos estaremos refiriendo en primera instancia a las instituciones de las entidades federativas encargadas de los procesos asociados a la rendición de cuentas horizontal, que en la generalidad de México tienen una oficina encargada de crear las normas de vigilancia, fiscalización y control de las dependencias y entidades adscritas a la administración estatal de cada una de las entidades federativas, o también llamados organismos de fiscalización interna.

Tal como nos hacen referencia Ríos Cázares y Cejudo (2009, 162) **“las contralorías estatales tienen como responsabilidad definir los sistemas de supervisión, control y evaluación gubernamental, dar seguimiento y resolución a quejas ciudadanas, controlar la eficiencia del gasto, dictaminar sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos y presentar denuncia ante las autoridades competentes”**.

Tal como lo señala la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 116 y 122**, existe la **obligación de dotar a los órganos de control interno de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones** y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones. Además de otros elementos que buscan garantizar la autonomía de los titulares de las llamadas contralorías de los estados, tales como duración del encargo y perfil esperado del o la titular.

Olvera (2009) califica a las entidades de control interno como **poseedoras de un diseño institucional deficiente de origen, ya que no responde al mejor modelo institucional el que las Contralorías Generales de los gobiernos de los estados sean oficinas dependientes del titular del Ejecutivo**, que es precisamente a quien deben de vigilar. Por lo tanto, la opinión de algunos especialistas (entre ellos Olvera) han manifestado que **entre las reformas pendientes para garantizar la consolidar de una verdadera práctica de la rendición de cuentas horizontal, se debe asegurar la autonomía política efectiva de las contralorías, así como de las procuradurías**.

Existen estudios como el de Alejandra Ríos Cázares y Guillermo Cejudo (2009) denominado “Rendición de Cuentas de los Gobiernos Estatales en México”, donde los autores analizan el estado que guardan las instituciones mencionadas, de acuerdo a elementos como **autonomía e independencia de gestión**, donde podemos verificar que existen contralorías estatales que **aún requieren el aval del gobernador para la designación de mandos directivos, así como en su estructuración organizacional** (son los casos de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa y Tlaxcala) y en algunos otros casos incluso de la Secretaría de Finanzas (Estado de México).

En el estudio referido también se analiza la situación de que guarda la **designación y dependencia jerárquica de los contralores internos**, donde también de acuerdo a la investigación realizada por Cázares y Cejudo (2009) **podemos encontrar estados donde dichos procesos de designación aún son sancionados por el gobernador de cada una de las entidades correspondientes** (Durango, Estado de México y Tamaulipas).

Finalmente los autores llegan a la conclusión de que “el modo de operar de las contralorías estatales no permite conocer en qué medida las acciones de evaluación, prevención y control de estas instituciones fortalecen la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad o solamente la rendición de cuentas de las oficinas burocráticas a su titular” (Cázares y Cejudo, 2009, 200-201).

El panorama general de las contralorías internas de las entidades federativas no es el mejor, ya que como podemos observar **no se está asegurando la autonomía de los contralores internos, quienes incluso en la federación (Secretaría de la Función Pública) guardan vínculos jerárquicos con los titulares del poder ejecutivo, vulnerando con ello su autonomía**. Dicho en palabras de Guillermo Cejudo:

*“la legislación vigente en materia de fiscalización no garantiza en todos los estados la autonomía de los órganos de fiscalización locales en cada entidad, ni provee de reglamentos internos que den certeza a su actuación. No da independencia a los titulares de los organismos para desempeñar su*

*labor, no provee los mecanismos para hacer efectivas las facultades de los órganos fiscalizadores” (Cejudo, 2009, 62).*

En resumen, podemos afirmar que a efecto de llenar el hueco que dejan en su funcionamiento las contralorías estatales y con ello redondear los sistemas estatales de rendición de cuentas en su conjunto, **es una prioridad el fortalecer la capacidad de gestión de las contralorías estatales a efecto de que puedan llevar a cabo las funciones de vigilancia de las normas y el correcto uso de los recursos públicos, prevenir la corrupción, así como procurar la profesionalización del servicio público en el ámbito de sus competencias.** Todo ello para que los sistemas estatales de rendición de cuentas (estatales y en la federación) puedan incorporar un engranaje funcional que es vital para el adecuado funcionamiento del sistema, dicho en palabras del propio Guillermo Cejudo (2009, 67): “si las contralorías de cada entidad federativa, o sus equivalentes, no pueden cumplir con estas tareas, habrá un hueco en el régimen de rendición de cuentas que impedirá el funcionamiento adecuado de varios mecanismos, incluidos los generados por las recientes reformas”.

### **Órganos de fiscalización superior de las entidades federativas.**

Tal como hemos venido revisando, nos encontramos ahora ante una herramienta de rendición de cuentas horizontal de control externo. Se le llama así, ya que le corresponden las acciones que remiten a la **idea de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado**, es decir, que suponen “la existencia de organismos del estado legalmente autorizados y facultados para el efecto y que, de hecho, estén dispuestos a tomar medidas y sean capaces de hacerlo,[...], en relación con las acciones u omisiones de otros agentes o agencias del estado que se puedan calificar de ilegales (O’Donnell citado en Ackerman, 2004, 9).

Estamos hablando de los **órganos de fiscalización de las entidades federativas** que son dependientes del poder legislativo, y que cuentan entre sus principales funciones de control tienen las siguientes (Ríos, Cejudo, 2009, 188-189):

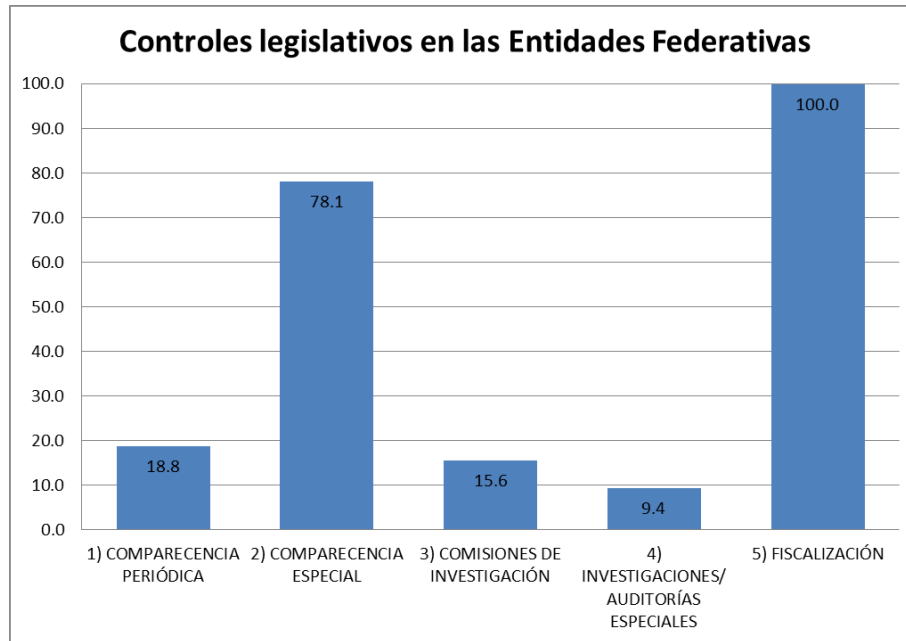
1. la posibilidad de pedir la comparecencia de miembros específicos de la administración pública de manera periódica;



2. la facultad de convocar a miembros del gobierno estatal para que proporcionen una explicación concreta sobre un asunto en específico o bien para que informen a los diputados cuando se está legislando sobre temas relacionados con la jurisdicción del servidor público;
3. la creación de comisiones de investigación para examinar o investigar un asunto particular;
4. requerir o conducir investigaciones o auditorías especiales, y
5. fiscalizar las cuentas públicas del gobierno estatal.

Tal como mencionan Ríos y Cejudo (2009) no todos los órganos de fiscalización tienen las mismas facultades, en este aspecto el panorama de las entidades federativas es heterogéneo. De acuerdo a lo anterior, podemos **considerar las primeras cuatro funciones como de carácter preventivo**, ya que se realizan durante el mismo ejercicio fiscal; por lo tanto **la fiscalización de las cuentas públicas se establece como un mecanismo primordialmente correctivo, y donde solamente las comparencias especiales han sido más concurridas como figura de fiscalización.**

De acuerdo a lo observado en el estudio realizado por Ríos y Cejudo (2009) en México **los legisladores hacen uso mínimo de sus facultades de control**, tal como se puede observar en la gráfica **sólo el 9.4% de las entidades federativas cuenta con la facultad para realizar auditorías especiales, y sólo el 15% puede crear comisiones de investigación.**



**Ilustración 26** Controles legislativos en las entidades federativas.

**Fuente:** Creación propia con datos de Alejandra Ríos-Cázares, *Monitoring Bureaucratic Agencies: The Effect of Resources*, México, Manuscrito, 2008.

La quinta obligación a la que hacen referencia Ríos y Cejudo (2009), se trata de **la presentación de la cuenta pública estatal con su respectivo informe sobre el ejercicio de los recursos públicos y el desempeño de la burocracia estatal**, que se realiza con el objeto de fiscalizar esta cuenta pública para identificar problemas, inconsistencias y desviaciones en el manejo de los recursos públicos, es decir, se trata de una herramienta ex post.

Por lo anterior, la fiscalización superior, debe ser entendida como el **“conjunto de acciones que tienen por fin comprobar el efectivo apego de la actividad económico-financiera de los organismos encargados de ejercer recursos públicos a los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía”** (Melián, 2006, 39).

En nuestro país, las tal como hacen mención Ruiz y Cejudo (2009) las entidades federativas delegan la función en la entidad de fiscalización superior para asistir al pleno legislativo en la supervisión de los recursos públicos, para así evitar transgresiones legales, dispendio de recursos, o uso de dinero público para intereses privados. **El artículo 82 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, dispone que la Auditoría Superior de la Federación**

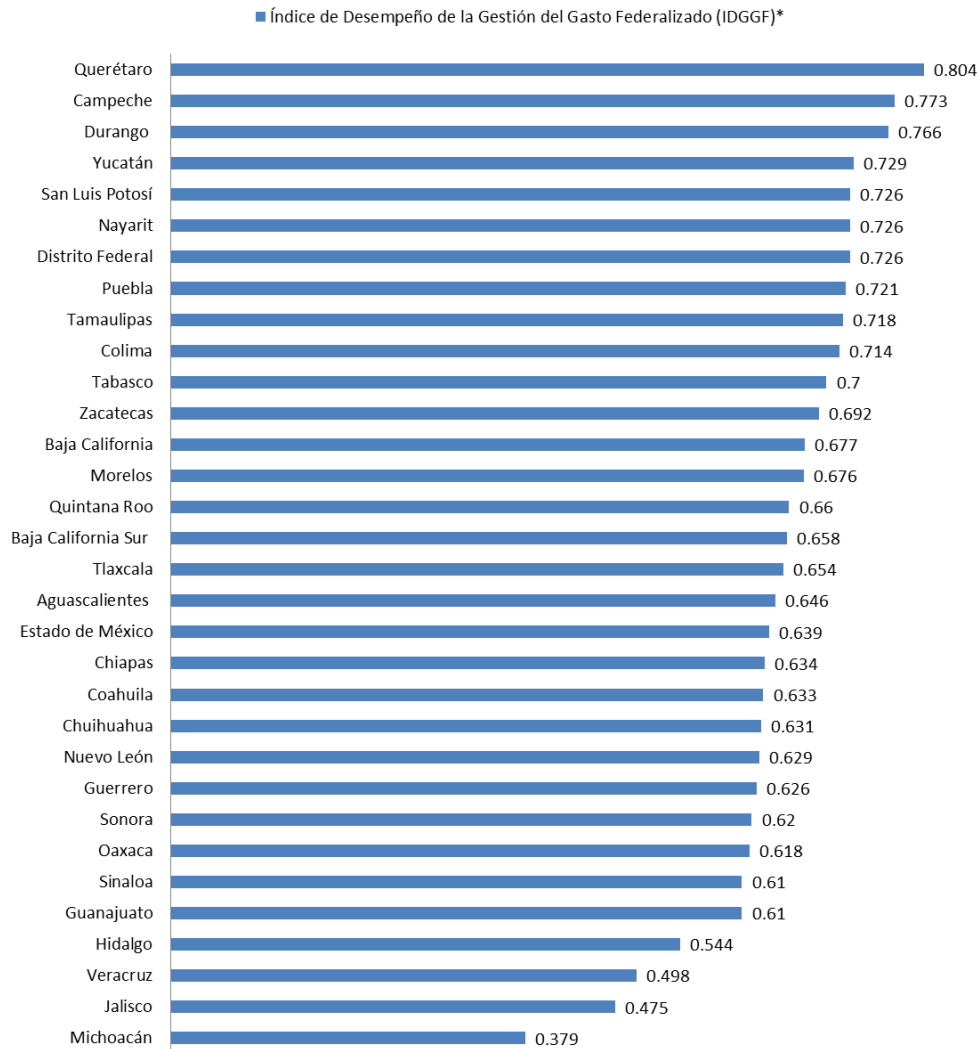
**(ASF) y los órganos de fiscalización superior locales serán responsables de vigilar la calidad de la información que proporcionen las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respecto al ejercicio y destino de los recursos públicos federales que por cualquier concepto les hayan sido ministrados, es decir, lo respectivo a la transparencia en el uso de los recursos públicos.**

Por tal motivo, las entidades federativas deberán llevar un registro contable, patrimonial y presupuestal de las transferencias recibidas (Cejudo, 2009). De acuerdo a lo anterior, la ASF formuló el **Índice de Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado por entidad federativa de la Cuenta Pública 2013 (IDGGF)**, el cual consideró los siguientes indicadores (ASF, 2013, 53):

1. importe observado / muestra auditada;
2. estado que guarda el control interno;
3. recursos ejercidos al 31 de diciembre;
4. avance en la adopción e implementación de las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG);
5. entrega de los informes trimestrales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos transferidos (Formato Único, Nivel Fondo e Indicadores de Desempeño), así como su calidad, congruencia y difusión;
6. evaluación de los resultados y cumplimiento de metas y objetivos

Para efecto de la presente investigación estaremos tomando en cuenta el índice en cuestión, a efecto de evaluar el rubro de las entidades de fiscalización como parte de los sistemas estatales de rendición de cuentas (SERC's) en su vertiente horizontal. Dicho lo anterior, y siguiendo el reporte de la ASF 2015, los rubros mencionados se evaluaron y se ponderaron del 0 al 100 (trasladados de 0 al 1 para el presente ejercicio de investigación), donde a mayor valor de la evaluación, más adecuado se considera el desempeño en la gestión de los recursos federales transferidos en la entidad federativa de la que se trate. Los resultados del IDGGF 2013 muestran que las entidades con desempeño más desfavorable fueron, Michoacán, Jalisco, Veracruz, Hidalgo, Guanajuato, Sinaloa y Oaxaca, tal como se puede observar a continuación en la gráfica siguiente:

## Índice de Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado (IDGGF)\*



**Ilustración 27 Índice de Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado (IDGGF)\*.**

**Fuente: Creación propia con datos de la ASF 2015.**

De entre los principales resultados, la ASF destaca el hecho de que **existe un bajo número de asistencia a las sesiones de trabajo de los Consejos Estatales de Armonización Contable**, con un promedio de dos reuniones durante 2015, lo cual indica que no se están realizando los esfuerzos conducentes a hacer más uniforme la información contable de las entidades federativas, lo que da margen (gracias en la heterogeneidad de los reportes) a un margen de opacidad y por tanto de discrecionalidad en el uso de los recursos públicos en las entidades federativas.

El reporte también hace referencia a **la insuficiente asignación de recursos para fortalecer la armonización contable, a efecto de paliar problemas institucionales tales como alta rotación de personal, y necesidades de capacitación y asistencia técnica por realizar, y la inadecuada coordinación entre organismos involucrados.**

Finalmente la ASF realiza una serie de **recomendaciones tales como la creación de una Ley General de Fiscalización** a efecto de darle coherencia y articular el marco normativo en la materia (reducir la fragmentación jurídica), en ese mismo sentido también se hace referencia al **reconocimiento constitucional del Sistema Nacional de Fiscalización**, donde “las actividades derivadas de la operación del sistema adquirirían así un carácter vinculatorio, incluyendo el fortalecimiento de la autonomía y la independencia de las entidades de fiscalización superior locales, así como el profesionalismo y efectividad de la auditoría interna” (ASF, 2015, 56), es decir, **la ASF está reconociendo en su diagnóstico la necesidad de dar coherencia, uniformidad y cohesión a través de una nueva coordinación con los involucrados, lo que habla de un sistema actual fragmentado en lo normativo, y en lo institucional, lo cual le dificulta dar los resultados esperados en materia de transparencia y apego a la ley en el uso del recurso público.**

## **COMPONENTE POLÍTICO, EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

Uno de los puntos que se analizarán como marco de referencia a los sistemas de rendición de cuentas, se constituye por las **condiciones políticas predominantes en cada una de las entidades federativas** en cuanto a lo económico, social y a la relación institucional con la ciudadanía. Lo anterior, es **abordado a través de la observación del estado que guardan las condiciones democráticas<sup>9</sup> en cada una de las entidades federativas.** Esas **condiciones tienen correspondencia directa y estrecha con el funcionamiento de las herramientas de rendición de cuentas** en razón del entramado de relaciones entre

---

<sup>9</sup> Proponemos definir democracia de acuerdo a la noción de Norberto Bobbio, quien la define como “el conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio citado en Nieto, 2005, 399).

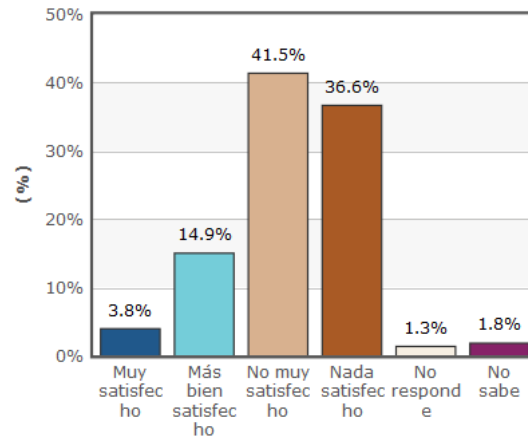
gobierno y ciudadanía, que de manera creciente demuestra que **en las democracias funcionales existe “una actitud activa de supervisión permanente de sus representantes para asegurar que los comportamientos de los mismos se encuadren dentro de las normas rendición de cuentas que dan legitimidad al vínculo representativo”** (Peruzzotti, 2006, 246). En tal sentido, **una democracia no es posible sin rendición de cuentas**, y en sentido inverso, la calidad democrática impacta la calidad de la rendición de cuentas, ya que afecta ese vínculo representativo al que Peruzzotti hace referencia.

De tal manera, y en razón de esa relación tan estrecha, **los gobiernos se ven apremiados por la sociedad para “desarrollar una plena capacidad política, la cual exige construir canales legítimos y eficaces para satisfacer las exigencias de la sociedad, la representación y la resolución de conflictos”** (Grindle citado en Ackerman, 2004, 2). Es decir, la rendición de cuentas efectiva yace entre los logros que solamente pueden florecer en un contexto plenamente democrático, esto es así, ya que “los países democráticos cimientan su prosperidad sobre la base del respeto al Estado de derecho y un gobierno transparente que rinde cuentas de su gestión a la ciudadanía” (Vieyra citado en Jaime et. Al, 2012, 13). Dicho en sentido contrario, **“la ausencia de transparencia produce democracias de baja calidad y, por consiguiente, susceptibles de ser destronadas por una regresión autoritaria”** (Nieto, 2005, 407).

Por lo expuesto anteriormente, se tratará de indagar cuál es el estado que guardan las democracias en las entidades federativas mexicanas, para así poder ponderar el peso que tiene una democracia funcional (o disfuncional) en el cabal funcionamiento de los sistemas estatales de rendición de cuentas, y con ello el contexto político que viene aparejado a cada una de las entidades federativas incluidas en el estudio.

De acuerdo a lo expuesto hasta ahora, iniciaremos analizando la condición del tema a nivel nacional en comparación con otros países de la misma región de América Latina. En tal sentido, iniciaremos haciendo referencia a fuentes como el **Latinobarómetro (2015)**, donde los encuestados han manifestado altos grados de insatisfacción con la democracia, y

donde al cuestionamiento específico de “¿diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en (país)?” en México el 78.1% de los encuestados se dice no muy satisfecho (41.5%) o nada satisfecho (36.6%), tal como se puede apreciar en la gráfica siguiente.



**Ilustración 28** Grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia.

Fuente: Latinobarómetro 2015.

Según los datos aportados por **Latinobarómetro (2015)**, el grado de insatisfacción con la democracia en México es mucho mayor en comparación con el resto de la región latinoamericana, donde el 55.5% de las personas encuestadas mediante el mismo instrumento afirmaron que no está muy satisfecho (37.4%) o nada satisfecho con la democracia (18.1%), es decir, una diferencia de 22 puntos con lo expresado por los encuestados en México, lo que nos da un primer trazo sobre la disfuncionalidad de la democracia mexicana, tomando en cuenta la alta insatisfacción de los mexicanos.

Para desentrañar el estado de la democracia en entidades federativas se han revisado fuentes diversas como es el estudio del **Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO, 2014)** denominado **Índice de Competitividad Estatal (ICE)** que mide: “la capacidad de las entidades federativas para atraer y retener talento e inversiones. Un estado competitivo es aquel que consistentemente resulta atractivo para el talento y la inversión, lo que se

traduce en mayor productividad y bienestar para sus habitantes. Para medir esto, nuestro Índice evalúa las capacidades estructurales y coyunturales de las entidades” (IMCO, 2014).

El ICE consta de 89 indicadores agrupados en 10 subíndices, donde cada uno de ellos evalúa una dimensión distinta de la competitividad. Entre esos subíndices, el ICE mide el **“Sistema Político estable y funcional”** y que según el propio ICE **“mide la profundización de la democracia, así como la confianza que tienen los ciudadanos en las instituciones públicas”** (IMCO, 2014). Sin embargo, al ser parte de un diseño tendiente a medir la competitividad estatal, podría no ser el más adecuado al separarlo del resto de los subíndices, además de considerar el hecho que en ese mismo subíndice, el IMCO también realiza una medición de la percepción de la corrupción, elemento que en el presente estudio merecerá un análisis por separado.

Por lo tanto, y en razón de la necesidad de encontrar estudios o indicadores integrales sobre democracia de cada una de las entidades federativas, hemos considerado abordar el análisis del rubro revisando los resultados del denominado **“Índice de Desarrollo Democrático en México 2014” (IDD 2014)**, mismo que ha sido realizado por COPARMEX, Fundación Konrad Adenauer, Politat, Colegio de México, y el Instituto Nacional Electoral, entre otros.

El **Índice de Desarrollo Democrático**, tiene como propósito: **“entender de mejor manera el estado de la democracia mexicana con base en indicadores rigurosos elaborados a partir del análisis de elementos de orden jurídico, político, económico y social.”** (IDD, 2014, 13).

Para realizar la operacionalización de los conceptos utilizados por el IDD 2014, se inicia definiendo **desarrollo democrático como el “proceso por el cual el sistema político logra acercarse más a sus fines”** (IDD, 2014, 275), y donde deben respetarse las reglas básicas democracia, y el funcionamiento **del sistema democrático debe ser evaluado respecto a “la consecución de los fines democráticos socialmente identificados como necesarios”** (Sartori citado en el IDD 2014, 275).



El IDD 2014 está estructurado para medir a nivel nacional y en cada una de las entidades federativas, asignando un total de 1,000 puntos como calificación más alta (para la operacionalización del estudio serán llevados como en el resto de los indicadores usados a una escala de 0 a 1, donde los 1,000 puntos son equivalentes a 1 punto).

El IDD se compone de cuatro dimensiones que abordan el estado de la democracia en México, a saber (IDD, 2014):

1. **Democracia de los ciudadanos** (Derechos Políticos y libertades civiles), donde se evalúa tanto el respeto pleno de los derechos y libertades civiles, como la ampliación de ese ejercicio hacia una mayor igualdad política, social y económica. De acuerdo a lo planteado en el IDD 2014, en la dimensión de Democracia de los Ciudadanos:

*“el promedio de las 32 entidades federativas [...] ha mejorado con respecto al año anterior en más de un 24%. El mejor puntaje de este año lo obtuvo el Distrito Federal con 7,613 puntos, seguido por Yucatán con 7,568; Tabasco 7,367 y Nayarit 7,053, completando el grupo de entidades que presentan alto desarrollo democrático” (IDD, 2014, 37).*

2. **Democracia de las instituciones**, donde se evalúan indicadores que evidencian situaciones relacionadas con el Estado de derecho; así como también indicadores que miden el Fortalecimiento de la sociedad civil. De acuerdo a lo anterior, dicha dimensión no ha tenido rendimientos positivos, toda vez que la calificación ha caído en un 10% respecto a la medición anterior, de tal manera el promedio general de la dimensión democracia de las instituciones evidencia uno de los problemas más importantes del desarrollo democrático del país, que se expresa en buena parte de la geografía nacional” (IDD, 2014, 50).

3. **Democracia social y humana**, en la dimensión se analizan aspectos que ayudan a medir el grado de satisfacción de los ciudadanos con el desempeño de la democracia

en todo aquello que ellos esperan como contribuciones al desarrollo de una mejor calidad de vida. Sobre tal punto, el reporte hace mención en específico de la situación de los jóvenes donde: **“persisten grandes brechas estructurales entre los y las jóvenes, en lo que se refiere a las oportunidades de formación de capacidades”** (IDD, 2014, 60) es decir, es necesario facilitar la formación de los jóvenes mediante procesos más flexibles, pero que brinden capacidades de aprendizaje para toda la vida.

4. **Democracia Económica**, según lo expuesto en el IDD 2014, en dicha dimensión se miden los avances y retrocesos de la gestión democrática de los estados en relación con el fortalecimiento de la economía local para asegurar mejores condiciones de desarrollo para la sociedad. Sobre tal punto, el reporte del IDD menciona que **han existido reformas durante el año 2013 para dinamizar la economía “pero la realidad indica que es más fácil diseñar políticas y establecer acuerdos que implementarlas”** (IDD, 2014, 73).

## Índice de Desarrollo Democrático 2014

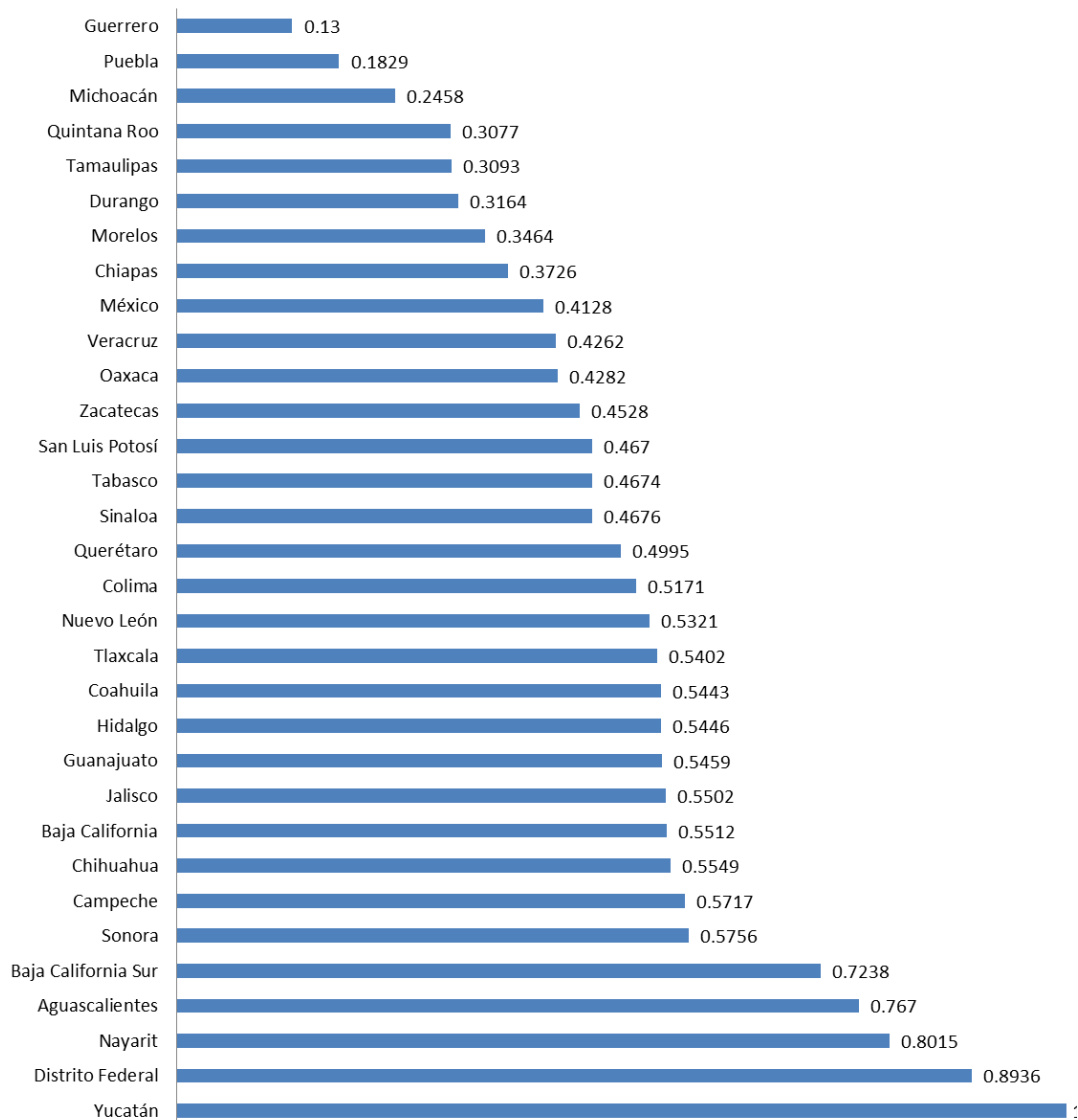


Ilustración 29 Índice de Desarrollo Democrático por Entidad Federativa 2014.

Fuente: Creación propia con datos de IDD 2014.

De acuerdo a lo planteado como sumario para el IDD 2014, se observa que “dos son las dimensiones que presentan mejores resultados, la democracia de los ciudadanos, y la Democracia Social, mientras que la democracia de las instituciones y la democracia económica muestran grandes retrocesos” (IDD 2014, 17).

## ANÁLISIS DE LA VARIABLE DEPENDIENTE: CORRUPCIÓN.

Ha llegado el momento para tratar a la **variable dependiente del presente estudio, que es la corrupción**. Como se ha venido mencionando, puede ser definida según autores como Mauricio Merino (2013) **como el abuso del poder concedido por la sociedad en beneficio propio, así como sus diversas manifestaciones**; sin embargo, existen otras definiciones entre las que podemos destacar dos en particular. Por una parte tenemos la definición de corrupción que aportan **Transparencia Internacional y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**, quienes la definen a la corrupción como **el abuso de un poder delegado para fines privados**; por otro lado, en el **Banco Mundial** se han decantado por una definición con matices distintos, y que hace referencia **al abuso del poder público para fines privados**.

Como puede observarse desde la definición misma, al hablar de la corrupción pueden entenderse fenómenos de diversa índole, “es **corrupción la típica mordida** a un automovilista que paga una cantidad de dinero al agente de tránsito para evitar la infracción, como también es llamada la **alta corrupción**, la dádiva del gobernante a empresas que quiere beneficiar, o la aplicación flexible de la norma a sujetos para obtener beneficios” (Ackerman citado en Concha, 2015, 34).

Según **Seligson** (citado en González-Espinosa, 2011), **la dificultad de medir la corrupción radica en que es un fenómeno oculto, y no es muy probable encontrar quién admita estar involucrado**, además, el mismo autor abunda en la dificultad para delimitar y ponderar el fenómeno, toda vez que es complejo y complicado generar indicadores, a la vez que brinda un ejemplo donde “utilizar el mayor número de procesos judiciales por corrupción como una señal de mayor nivel corrupción en un país puede ser equívoco, ya que más que expresar la prevalencia del fenómeno en la realidad, se hablará de la efectividad del sistema judicial para procesarla” (Ídem).

Luego de hacer las advertencias anteriores, y de acuerdo a la abundancia de indicadores que dimensionan el fenómeno de la corrupción, es necesario mencionar lo referido por

**Nathaniel Heller de Global Integrity**, quien afirma que **ninguna fuente de datos o herramienta por separado puede ofrecer una medición definitiva**, y adicionalmente, se hace la recomendación para medir la corrupción, de disponer de **fuentes delimitadas en el ámbito nacional** ya que **“tienen en cuenta los desafíos políticos concretos que afronta un país”** (Ídem).

En tal sentido, y siguiendo las recomendaciones de **Global Integrity en su “Guía del Usuario para Medir la Corrupción”**, se observará la misma estructura que se ha utilizado para definir y operacionalizar el resto de las dimensiones expuestas hasta ahora. Comenzando por entrar al análisis de la situación de México como nación en comparación con los países de la región a la que pertenece, y posteriormente conocer el detalle a través de mediciones hechas a nivel nacional que analicen la situación de las entidades federativas en particular.

Comenzando pues por el panorama mundial en el que se inserta México, es necesario referirse nuevamente a los datos del Reporte **“Open Government Index 2015”**, y en específico a la dimensión **“Ausencia de Corrupción”** en la que nuestro país obtiene una calificación de 0.37 puntos sobre 1, **alcanzando para ese rubro el lugar 78 de 99 países medidos, lo cual coloca a México en el lugar 13 de 16 en la región de América Latina y el Caribe**, un panorama desalentador en el combate a la corrupción, que nos indica que en comparación con el contexto internacional, México no está llevando a cabo las políticas públicas efectivas para atender la problemática.

Para dimensionar la corrupción en el contexto de las entidades federativas se **utilizarán dos mediciones que analizan el fenómeno de la corrupción desde su particular perspectiva, ya que por limitaciones de carácter informativo ésta variable será construida a partir de dos fuentes de información, y categorizada en corrupción grande y en corrupción pequeña.**

La primera fuente que se estará utilizando es la **Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013 (ENCIG)**, misma que tiene como objetivo: **“recabar información**

sobre las experiencias y la percepción de la población con trámites y servicios públicos que proporcionan los diferentes niveles de gobierno” (ENCIG, 2013) y con la cual se construye la categoría de **corrupción pequeña**, ya que la perspectiva de la población que recibe los servicios públicos y que realiza los trámites es ideal para dimensionar ese tipo de corrupción en las entidades federativas.

Por otro lado, para la categoría de **corrupción grande o alta**, se utilizarán datos de la **Encuesta Nacional de Victimización de Empresas** (ENVE, 2014), que entre sus objetivos específicos tiene los de **estimar delitos ocurridos durante las mediciones a las unidades económicas (entre ellos la corrupción)**, así como estimar la “**cifra negra**” de los delitos, y de la que se tomará la opinión de las unidades económicas o empresa privada<sup>10</sup> como un actor relevante para dimensionar la corrupción grande, misma que incluye fenómenos como la aplicación flexible de la norma a sujetos para obtener beneficios.

### **Corrupción en Pequeño.**

Luego de haber hecho las aclaraciones sobre cómo se analizará la corrupción en las dos categorías para el presente estudio, así como las limitaciones al estudio que el manejo de información plantea, comenzaremos por el análisis de la **pequeña corrupción** a través de la **Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013 (ENCIG)**.

La utilidad de dicha medición radica en mostrarnos la **creciente identificación de los mexicanos de la corrupción como uno de los principales problemas nacionales**, ya que la coloca en tercer lugar de las menciones, solamente después de la inseguridad y el desempleo y antes que la pobreza.

---

<sup>10</sup> Al ser tratada como una variable categórica, la corrupción tiene limitaciones informativas al contener dos categorías: grande y pequeña, y al usar dos fuentes que no pueden ser comparables entre sí, ya que la información fue construida de manera diferente en cuanto al universo de análisis, y el tiempo en los que se realizaron las mediciones.

Lo anterior, representa una limitación para realizar comparaciones, pero para efectos metodológicos es importantes darle el lugar a cada una de ellas y a los planteamientos específicos que realizan, que son considerados complementarios para plantear un panorama integral de la corrupción.

En suma, la ENCIG 2013 brinda un panorama sobre **la perspectiva de la población mayor de 18 años en ciudades de más de cien mil habitantes**, en materia de las **experiencias y la percepción de la población con trámites y servicios públicos** que proporcionan los diferentes ámbitos de gobierno. Más en específico, mediante los datos incluidos en el Módulo IV “Corrupción” de la ENCIG 2013, mimos que expresan la percepción en las entidades federativas sobre la corrupción, y donde se estudian fenómenos como la “extorsión por parte de policías de tránsito o el soborno que se paga para acelerar un proceso administrativo” (González-Espinosa, 2011, 263), entre otros.

Es importante destacar además, que como se puede apreciar en la gráfica que se presenta enseguida, la ENCIG (2013) también determina **cuáles son los sectores percibidos como más corruptos**, donde la **policía, los partidos políticos, el ministerio público, el gobierno estatal y el federal están entre los más mencionados**, tal como se puede apreciar a continuación.

### Percepción sobre la frecuencia de la corrupción en diversos sectores

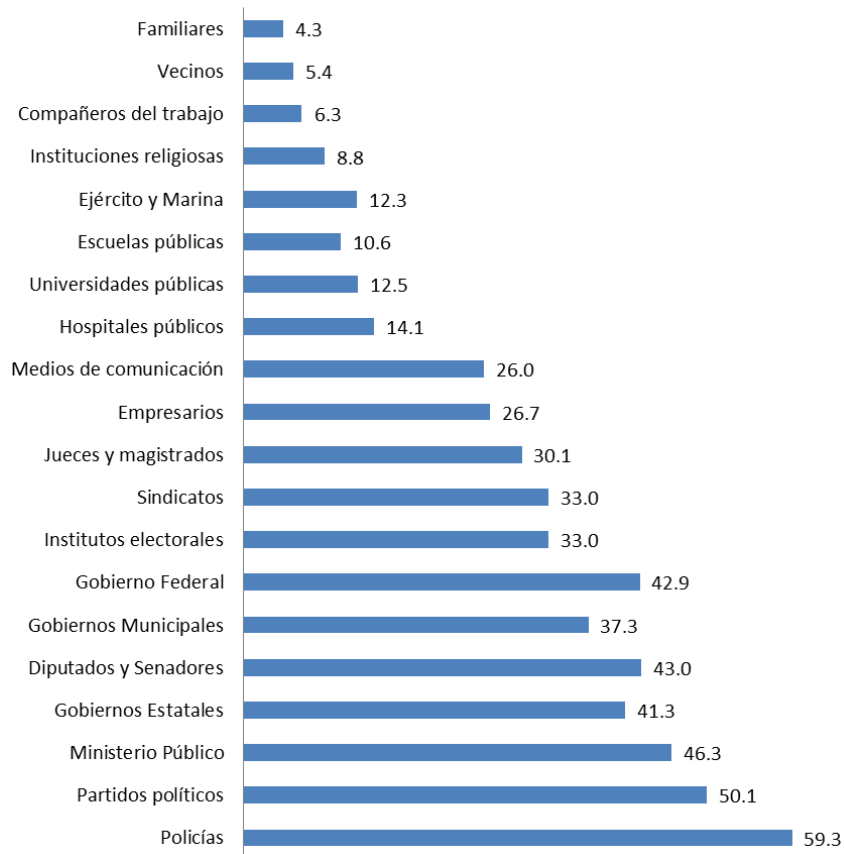


Ilustración 30 Percepción sobre la frecuencia de la corrupción en diversos sectores. Fuente: Creación propia con datos de Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013 (ENCIG)

Algunos de los datos más reveladores que se obtienen de la ENCIG (2013), mismos que serán empleados para el estudio, **plantean la percepción sobre la frecuencia de la corrupción en cada entidad federativa**, es decir, miden la percepción sobre qué tan común es la corrupción en cada una de las entidades federativas, donde el promedio nacional muestra que **el 88.3% de los encuestados percibe la corrupción como “muy frecuente” o “frecuente”**, tal como se muestra en la gráfica siguiente.



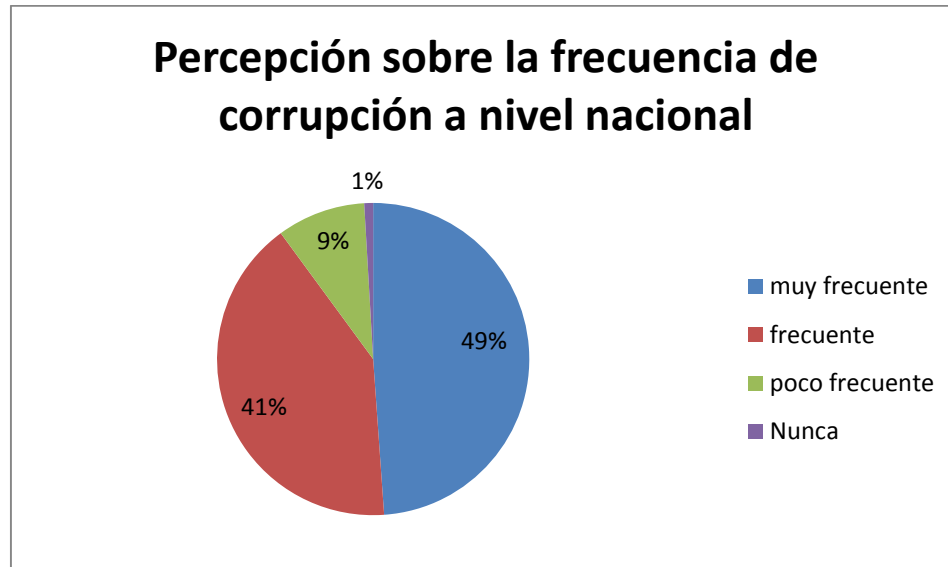


Ilustración 31 Percepción sobre la frecuencia de la corrupción a nivel nacional.

Fuente: Creación propia con datos de ENCIG 2014.

Adicionalmente, la ENCIG 2013 plantea el análisis de la corrupción para cada una de las entidades federativas del país, donde **el Distrito Federal, Jalisco, Michoacán, Morelos y Tabasco se encuentran en las últimas cinco posiciones del listado**. Por otro lado, los estados de **Querétaro, Yucatán, Aguascalientes, Campeche y Colima son percibidos con menor frecuencia de la corrupción respectivamente**. No obstante lo anterior, tal como se puede observar en la gráfica que a continuación se presenta, **la percepción de la frecuencia de la corrupción nacional presenta homogeneidad en la mayoría de las entidades federativas**, de ahí el promedio tan alto para la medición nacional, que como se mencionó previamente es de 88.3% para la suma de los encuestados que perciben a la corrupción como un fenómeno muy frecuente o frecuente.

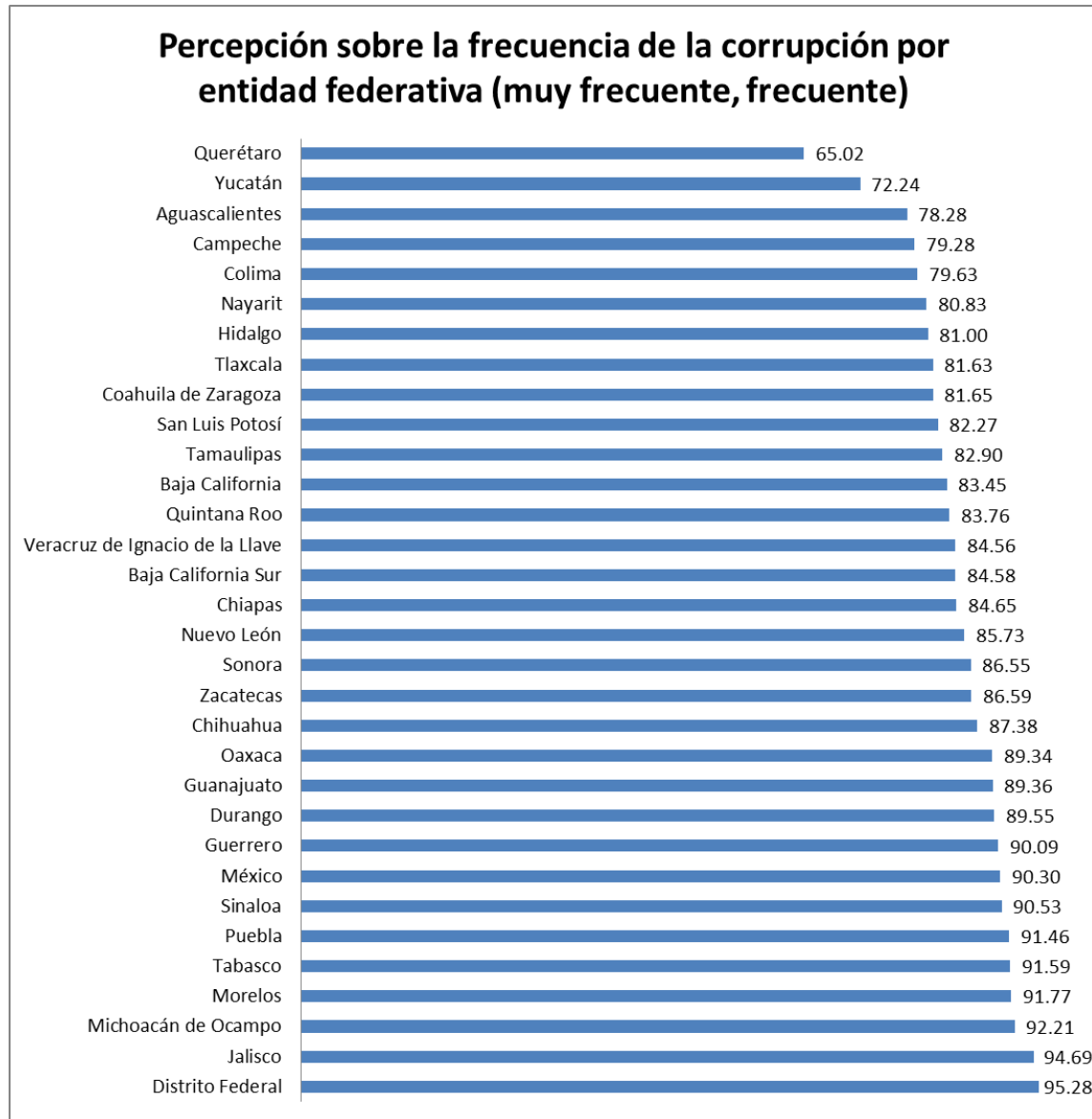


Ilustración 32 Porcentaje de la población que percibe como muy frecuente o frecuente la corrupción por entidad federativa. Fuente: Creación propia con datos de ENCIG 2014.

### Alta Corrupción

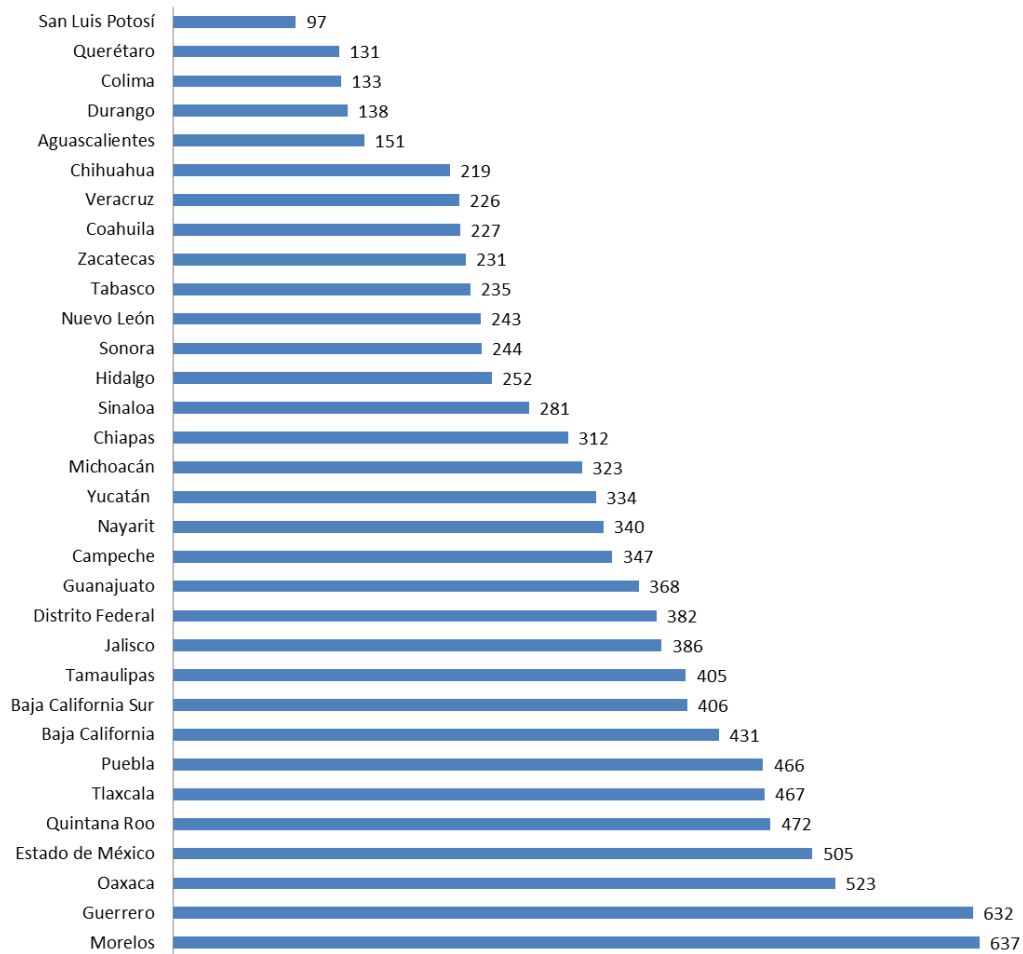
Tal como se mencionó en las líneas introductorias al presente capítulo, entraremos al análisis de la **alta corrupción**, esta vez por medio de los datos de la **Encuesta Nacional de Victimización de Empresas** (ENVE, 2014), que tiene como objetivos el de estimar el

número de delitos ocurridos durante 2013 a unidades económicas (entre ellos los de corrupción), y estimar la **“cifra negra del delito”** que según el estudio 2014 se encuentra **en 88.1% de delitos en donde no hubo denuncia o no se inició averiguación previa**. Tal como se ha hecho referencia, y siguiendo las recomendaciones realizadas por la organización Global Integrity en materia de desarrollo de indicadores de corrupción, se presentarán a continuación los datos de la **ENVE 2014 para conocer la opinión del medio empresarial a través de las unidades económicas muestreadas, para así categorizar la corrupción alta o grande**; lo anterior en razón de que la encuesta define como unidades de observación a las unidades económicas (excluyendo el sector de la agricultura y el sector público) y que además contempla un **tamaño muestral nacional de 33 mil 479 unidades económicas en todas las entidades federativas**.

A partir de los datos aportados por el ENVE 2014, se estima que **en 2013 se generaron 2.3 millones de delitos asociados a 1.3 millones de unidades económicas víctimas**. De esos datos, se estima que el **11.3% corresponde a actos de corrupción** donde a su vez, el 44.9% de los casos los empleados de gobierno involucrados en actos de corrupción fueron funcionarios de permisos y licencias.

A continuación se presenta la gráfica con la **prevalencia de actos de corrupción por cada diez mil unidades económicas, donde el promedio de delitos asociados a la corrupción es de 329.5 delitos**. De los datos aportados a continuación podemos apreciar que los estados con **menor prevalencia de actos de corrupción** por cada cien mil unidades económicas observadas son los de **San Luis Potosí, Querétaro, Colima, Durango y Aguascalientes**. Por otro lado, las entidades federativas con mayor incidencia son las de **Quintana Roo, Estado de México, Oaxaca, Guerrero, y Morelos**.

## Prevalencia de actos de corrupción por cada diez mil unidades económicas



## CAPÍTULO 4

### ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS.

Hasta el momento, se han presentado los datos referentes a las herramientas o mecanismos de rendición de cuentas en todas sus vertientes, así como el desglose y la información relativa a cada una de las entidades federativas. Tal como se puede observar en la gráfica con el resumen de las herramientas de rendición de cuentas en todas sus vertientes que a

continuación se presenta, **existe homogeneidad en los resultados de rendición de cuentas para las entidades federativas, en concreto en el conjunto de las primeras tres herramientas de rendición de cuentas** (verticales, horizontales y diagonales) ya que se encuentran alrededor de los 0.6 puntos en promedio; sin embargo podemos observar que **los rubros de rendición de cuentas social, y el componente político se encuentran muy por debajo del resto de las herramientas dimensionadas, y por lo tanto con un resultado reprobatorio, si es que se tomara como calificación mínima el 0.6.**

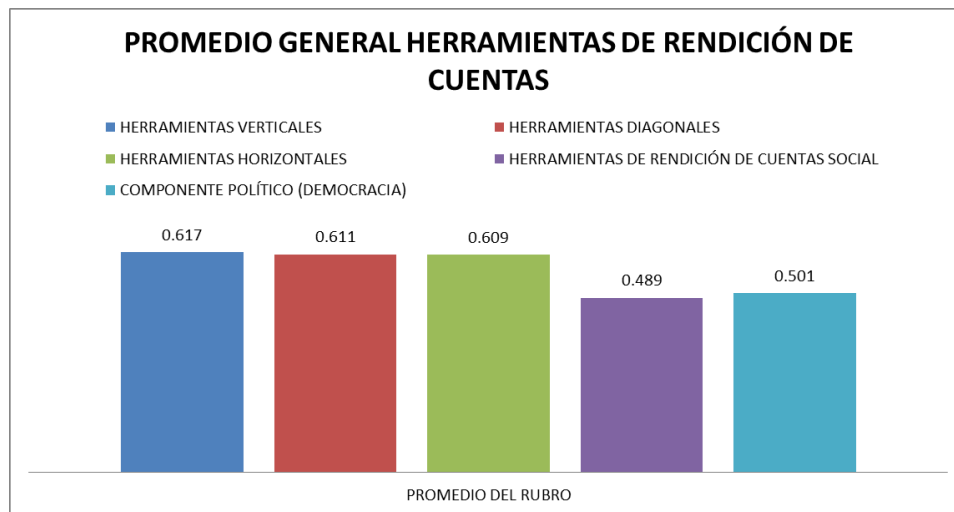


Ilustración 33 Promedio General de Herramientas de Rendición de Cuentas.

Fuente: Creación propia.

Adicionalmente a lo anterior, **se ha realizado el análisis de la variable dependiente: corrupción**, en sus dos categorías: corrupción grande y pequeña, a través de sus respectivos indicadores, que para el caso de la frecuencia de la corrupción a través de los datos del ENCIG, el promedio pasa de los **85 puntos porcentuales de gente que percibe la frecuencia de la corrupción como alta o muy alta**; así mismo el promedio de la tasa de prevalencia de actos de corrupción a través de los datos del ENVE, con un promedio de **329 delitos de corrupción por cada 100 mil unidades económicas incluidas en la muestra.**

Es así, que al entrar al detalle encontramos varios datos que son interesantes y que plantean la situación para cada uno de los componentes de las respectivas herramientas de rendición de cuentas, a saber:

### Herramientas de Rendición de Cuentas Verticales

En el caso de las herramientas de **rendición de cuentas verticales**, tal como hemos visto se componen por los instrumentos de rendición de cuentas anticorrupción de partidos políticos, así como por los mecanismos de consulta ciudadana, ambos en materia electoral.

Tal como podemos apreciar en la gráfica presentada a continuación, los instrumentos anticorrupción de partidos políticos son los mejor calificados de la dimensión de rendición de cuentas vertical (0.65 puntos), seguido por los **mecanismos de consulta ciudadana evaluados con una calificación promedio de 0.583 puntos.**

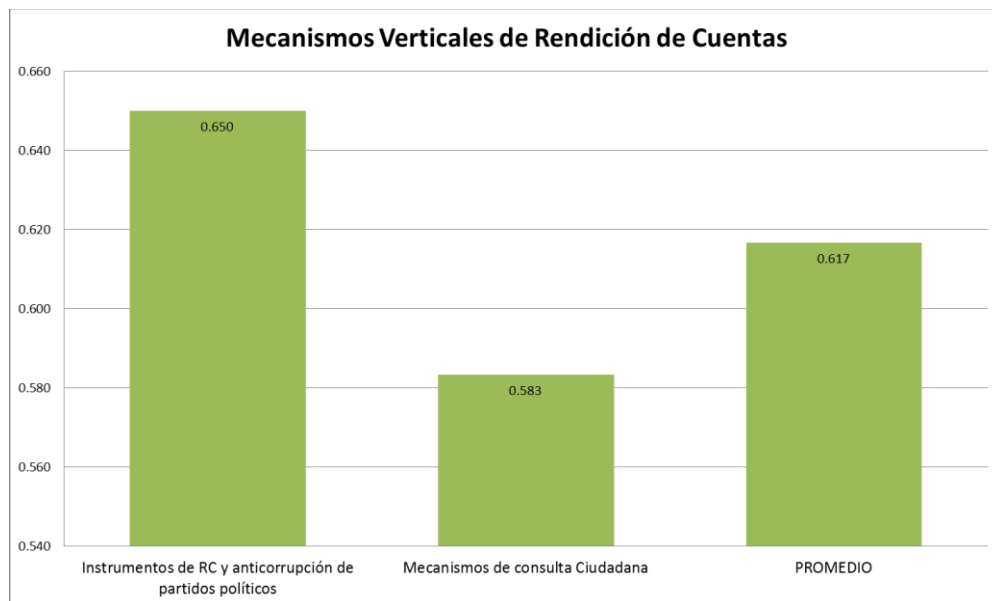


Ilustración 34 Mecanismos Verticales de Rendición de Cuentas.

Fuente: Creación propia.

Al entrar al detalle en los **mecanismos de anticorrupción en partidos políticos**, podemos apreciar que **el rubro con menor puntuación en la evaluación de las herramientas verticales es el de instrumentos de monitoreo del uso de recursos en los partidos**, es decir, **la legislación no es clara ni posibilita realizar un monitoreo adecuado** de acuerdo a los estándares que plantea Mondragón (2014) en su investigación, y por lo tanto, el rubro en promedio ha obtenido 0.492 puntos, siendo como ya se mencionó, la más baja.

Por otro lado, y hablando aún de las herramientas a los mecanismos de anticorrupción en partidos políticos, es necesario destacar **que en términos generales la claridad en los plazos de entrega del financiamiento público no ha sido evaluada positivamente**, siendo el rubro con menor calificación del total, seguida por la evaluación de la **obligatoriedad de presentación de informes financieros parciales en las respectivas entidades federativas**, lo cual además de ser un obstáculo a la transparencia, genera poca información que pueda dotar de insumos para recomponer los procesos parciales (antes de que la falta sea mucho mayor), o tomar medidas de mejora en los gastos de campaña en periodos intermedios.

Además de lo mencionado previamente, **los rendimientos son muy bajos para la publicidad de los informes financieros de los partidos políticos**, es decir, en general **no hay la suficiente transparencia en el uso de los recursos públicos en los partidos políticos**, lo cual es claramente un foco rojo en términos de transparencia presupuestal y rendición de cuentas para el resto del Sistema de Rendición de Cuentas, así como un riesgo para la democracia al comprometer la legalidad del origen de los recursos públicos en las elecciones, poniendo con ello en peligro la calidad de la democracia en nuestro país. Para el resto de los mecanismos verticales, la calificación se encuentra por encima de .60, por lo que aunque tienen gran margen de mejora, no se encuentran en el estado de las herramientas de rendición de cuentas vertical mencionadas previamente.

Por otro lado, en tratándose de los **Mecanismos de Consulta Ciudadana en las Entidades federativas por medio de los datos aportados por el estudio de Bohórquez, Morales y Ocejo (2011)**, podemos observar que **20 de 32 entidades federativas cuentan con la**

**figura de plebiscito**, por lo que son 12 las entidades que no cuentan con ella, además hay que mencionar entre las limitaciones, que en el presente estudio no se ha alcanzado a caracterizar la calidad de cada uno de los casos, así como la dificultad para hacer uso de la figura en los hechos por parte de la ciudadanía, es decir, solamente se ha llegado al punto de confirmar su existencia o no en la legislación local.

Sobre la figura **del referéndum la situación es similar a la de la consulta ciudadana, ya que al igual que ella son también 20 de 32 entidades federativas cuentan con la misma.** Finalmente la **iniciativa popular o ciudadana**, es la menos frecuente de las herramientas de consulta ciudadana, donde **sólo 16 entidades federativas cuentan con dicha figura**, como se verá más adelante al analizar las herramientas de rendición de cuentas social. Podemos decir que **la participación ciudadana es una de las áreas de oportunidad con mayor margen de mejora en el sistema de rendición de cuentas en las entidades federativas**, por lo que podría ser caracterizado como un sistema que busca legitimar su acción mediante la participación, pero que no conecta los suficientes inputs o entradas en los procesos que realiza la autoridad local en conjunto con la ciudadanía. Tal argumento se irá desarrollando más adelante al tratar al detalle los resultados de las herramientas de rendición de cuentas social.

## **Herramientas de Rendición de Cuentas Social.**

La situación de las herramientas de rendición de cuentas social, según lo observado en la presente investigación, exteriorizan un panorama propio y apremiante. Como ya se hizo mención, las herramientas de rendición de cuentas social pueden ser definidas como **“espacios de participación, interpelación y control del poder estatal”** (Insunza, 2010, 227), **donde los actores se relacionan de manera intencional y no casual**, de ahí su importancia, ya que **constituyen controles recursivos externos al control de las administraciones estatales, y cuya finalidad es controlar al poder político haciéndolo rendir cuentas.**



Tal como se ha expuesto durante el texto del presente estudio, la **contraloría social** es uno de los principales componentes en materia de herramientas de rendición de cuentas social, de lo observado en los datos estudiados para configurar un diagnóstico de la contraloría social aportados por el estudio de la Dr. María Gabriela Martínez Tiburcio, podemos observar que en las entidades federativas **no se cuenta con organizaciones sociales que realicen contraloría con capacidades importantes de decisión o con niveles aceptables de autonomía**, y son más usuales las actividades como buzones de quejas y comités de beneficiarios vigilantes de programas sociales con funciones muy acotadas.

Son inusuales, además, los comités con participación de ciudadanos con un nivel académico especializado en dichos temas, dicho en palabras de la propia Dra. Martínez Tiburcio (2012, 245): “la contraloría social en las entidades federativas también presenta limitaciones [...], pues las **leyes y normas no son suficientes para garantizar el acceso pleno a la información, y limitan la participación a cualquier otro tipo de ciudadano distinto a los beneficiarios de los programas sociales**”.

Es habitual que las entidades federativas opten por figuras con fines más bien de legitimación de las políticas gubernamentales por medio de organismos corporativos afines a los grupos políticos que conforman el gobierno, **o dicho de otra manera, son usuales las acciones de contraloría social que van encaminadas a poner reglas de operación a programas públicos, más que a generar conexiones con la sociedad civil en general**. Tal como se puede apreciar en el gráfico siguiente, **el rubro de autonomía de la contraloría social es el más bajo del total que conforma al análisis de la contraloría**, obteniendo .326 puntos, y donde la mejor evaluación las tienen las funciones o actividades de los esquemas de contraloría social. Lo anterior en opinión quien tiene la voz, expresa que en materia de contraloría social son diversas las acciones que se realizan, sin embargo, **no se ha abonado a la autonomía de los comités que han sido creados y sus acciones han sido altamente acotadas por la autoridad**. Dicho en palabras de Martínez Tiburcio (2012, 246) “la mayor parte de los estados solo contemplan la participación de los beneficiarios, escasamente algunos estados contemplan ciudadanos independientes, o con cierto nivel de estudios, o participantes de organizaciones de la sociedad civil”.

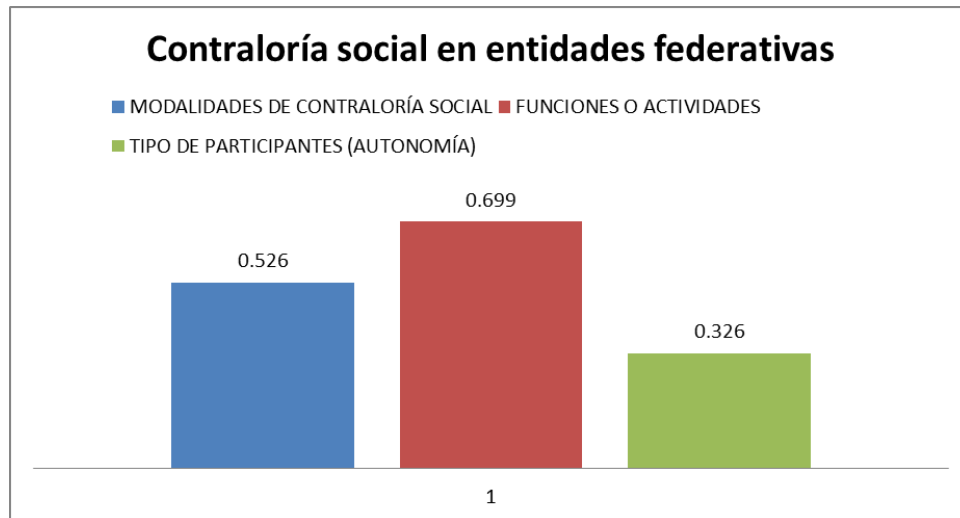


Ilustración 35 Contraloría social en entidades federativas.

Fuente: Creación propia con datos de Martínez Tiburcio (2012).

Por otro lado, y como parte del grupo herramientas de rendición de cuentas social y como un elemento consustancial a la democracia tenemos a la **participación ciudadana** en sus diversas vertientes, que pueden ser movimientos sociales o bien asociaciones ciudadanas. En dicho rubro, los **resultados son menos negativos, a diferencia del resto de herramientas sociales de rendición de cuentas**. Por una parte **el número de donatarias autorizadas ha ido en aumento desde 2004 a 2015**, y por tal motivo son cada vez más las organizaciones de la sociedad civil con intereses diversos que participa en la vida pública, y para dar referencia de lo dicho podemos argumentar que las donatarias autorizadas **han pasado de 5,432 en 2004, a 8488 a mediados de 2015**.

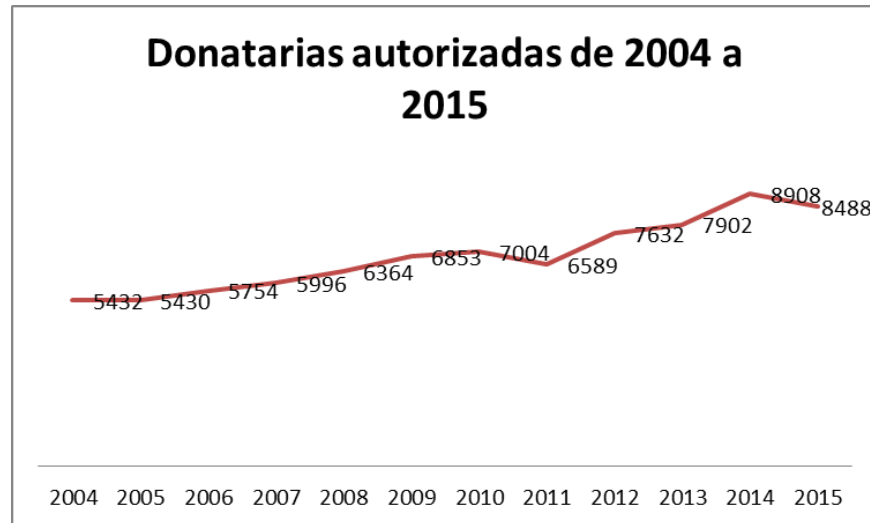


Ilustración 36 Donatarias autorizadas de 2004 a 2015.

Fuente: Creación propia a partir de datos del SAT 2015.

Además, **son cada vez más las asociaciones ciudadanas profesionales que tratan temas de rendición de cuentas y que realizan una labor de gran importancia en el estudio y comprensión del fenómeno social, así como en la difusión de información y sensibilización sobre el tema.** El presente estudio no hubiera sido posible sin la información provista por organizaciones de la sociedad civil y de investigación que realizan estudios, diagnósticos y mediciones sobre temas diversos asociados con la rendición de cuentas dentro y fuera de México, por mencionar a: Fundar A.C, Transparencia Mexicana, la Red por la Rendición de Cuentas, el Instituto Mexicano para la Competitividad, Freedom House, Reporteros Sin Fronteras, The World Justice Project, Transparencia Internacional, Committee to Protect Journalists, el Centro de Investigación y Docencia Económica, Global Integrity, Associated Press, Article 19, y la Corporación Latinobarómetro, sólo por mencionar algunos. Sin todas esas organizaciones de la sociedad civil, sería casi imposible llegar a conjuntar la información que ha hecho posible la presente investigación con todas las limitaciones que le son propias.

Podemos decir, por tanto, que el ingrediente de la participación social en la rendición de cuentas es creciente dentro de nuestro país, aunque aún es necesario ir ganando más espacios para la participación dentro de esquemas con la autoridad, tal como lo

mencionamos en los puntos de la contraloría social y la rendición de cuentas en materia electoral, aun cuando en el comparativo internacional nuestro país se encuentra entre los que tienen menor calificación, y por tanto más áreas de oportunidad, tal como lo demuestra el **Open Government Index** (2015), donde en el rubro participación social (Civic participation) **México está situado en el lugar 67 de 102 países evaluados, por debajo de países de la región como El Salvador, Colombia, Guatemala, República Dominicana, Argentina, Panamá, Belice, Perú, Jamaica y Chile.**

Finalmente, en el conjunto de elementos que conforman las herramientas de rendición de cuentas social, tenemos el elemento de **libertad de prensa**, el cual según los datos revisados en el cuerpo de la investigación, podemos observar un estado crítico para nuestro país. Para abundar en lo mencionado podemos invocar el **Índice de Libertad de Prensa 2015** (World Press Freedom Index 2015), donde **México califica en el lugar 148 de 180 países con una calificación de 43.6 puntos sobre 100.** Además, se hace notar como parte del diagnóstico, el hecho de la **falta de pluralidad en los medios de comunicación, y la carencia de radios comunitarias como elemento para romper el monopolio de los medios masivos.**

Adicionalmente es necesario mencionar el hecho de que la **violencia contra comunicadores, periodistas y medios informativos ha ido en aumento, muchos de ellos provenientes tanto del crimen organizado como de agentes del Estado principalmente.**

Todo lo mencionado explica el diagnóstico realizado por **Reporteros sin Fronteras (2015)** que ha clasificado a **nuestro país como “carente de libertad de expresión”,** y donde el 91% de asesinatos a periodistas se mantienen en total impunidad según lo expresado por el **CPJ (2015).** Sin el elemento de libertad de expresión, que actualmente se encuentra en estado crítico en razón de todos los elementos expuestos, no solamente **no es viable un sistema de rendición de cuentas funcional, sino que se ve truncada la posibilidad de contar con una democracia eficaz a nivel nacional y de las entidades federativas,** de ahí los rendimientos que se observan en satisfacción con la democracia en nuestro país, que

resultan en niveles inferiores a los obtenidos en la región, de acuerdo a lo planteado por el estudio realizado por Latinobarómetro (2015).

## Herramientas de Rendición de Cuentas transversales o diagonales

Siguiendo con el análisis del estado que guardan las herramientas de rendición de cuentas transversales con base en las mediciones citadas, es menester continuar por mencionar los rendimientos observados en los campos más sustantivos de las herramientas para la defensa del derecho en el **acceso a la información pública**. Es decir, y dicho con más propiedad, la evidencia empírica sobre el rendimiento del régimen de transparencia y acceso a la información en las entidades federativas de México con la información hasta ahora presentada, mismo que se desprende principalmente de la **reforma constitucional de 2007 donde se reconoce el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental**.

Como fue revisado en el apartado correspondiente del presente estudio, éste elemento constituye uno de los rubros mejor evaluados en que en el comparativo entre naciones en la región latinoamericana, donde según los datos del **Rule of Law Index 2015**, México califica en el **lugar 4 de 16 en la región de América Latina y el Caribe**, sin embargo, las mediciones subnacionales muestran un panorama mucho menos optimista al respecto. Esa información, tal como se hizo mención en el apartado específico, fue tomada de los datos aportados por el estudio realizado por la asociación de la sociedad civil FUNDAR, gracias principalmente al “**Índice del Derecho de Acceso a la Información en México**” (IDAIM, 2015) que ellos mismos han diseñado.

Tal como hemos hecho referencia en páginas anteriores, el diagnóstico del IDAIM tiene como objetivo **medir la calidad de las leyes de transparencia en México**, sobre las mejores prácticas nacionales e internacionales, además de integrar las nuevas bases y principios constitucionales aprobados en la reciente reforma constitucional en materia de transparencia, específicamente al **artículo 6to de la Constitución Política**. Es así, que de acuerdo a la propuesta metodológica hecha por FUNDAR a través del IDAIM, **el análisis**

del régimen de transparencia está compuesto de tres dimensiones, tal como se presenta en la gráfica que a continuación se presenta:

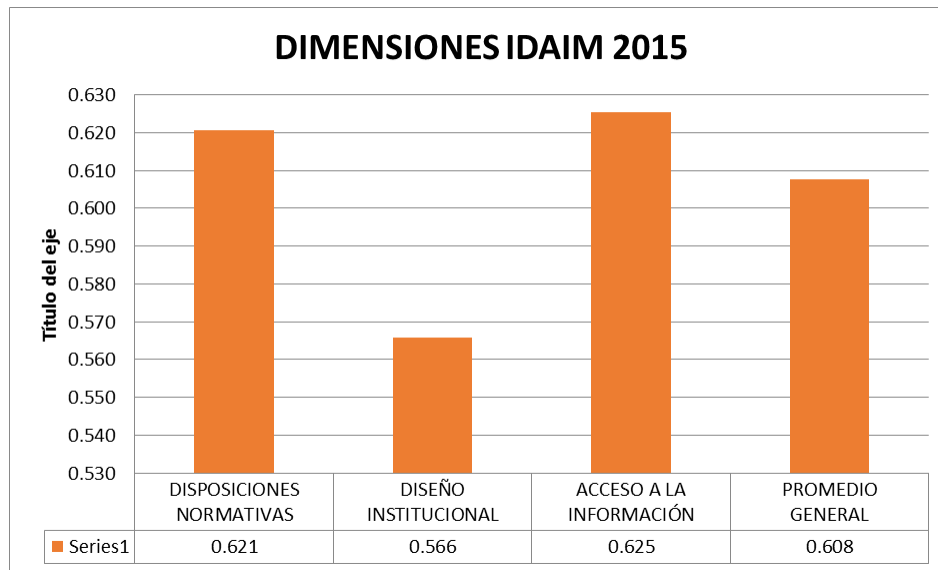


Ilustración 37. Dimensiones IDAIM 2015.

Fuente: Creación propia con datos del IDAIM 2015.

Comenzando pues con la interpretación de los datos, en primer lugar, y hablando en específico del **diseño normativo**, el resultado del promedio para las entidades federativas analizadas es de **0.62 puntos sobre 1**. La evaluación del diseño normativo se realizó por medio del análisis de la interpretación y objetivos de la ley, el catálogo de sujetos obligados y sus respectivas obligaciones, así como el régimen de excepciones al acceso a la información y el sistema de sanciones. Un dato puede ser utilizado de manera didáctica y con el objeto de dar un panorama breve y contundente sobre ese mismo rubro, y es aquel que apunta al hecho de que **únicamente en 9 entidades federativas es considerado el derecho a la información pública como un derecho fundamental** en su respectiva legislación, en desatención a la reforma constitucional de 2007 en la materia.

También se puede observar en el presente rubro de diseño normativo, el hecho de que **no existe un sistema de sanciones generalizado en todas las entidades federativas**, ya que solamente **8 leyes de acceso a la información pública estatales contemplan un procedimiento de queja cuando el sujeto obligado incumpla con la publicación de sus**

**obligaciones de transparencia, y solamente 1 ley establece algún tipo de protección a denunciantes (Coahuila).**

Adicionalmente, y en concordancia con la inercia observada hasta ahora en las herramientas de rendición de cuentas transversales **“persiste una enorme disparidad entre las leyes de transparencia, de hecho la brecha entre la mejor y la peor ley se acrecentó”** (IDAIM, 2015). Después de la reforma del 2014, 11 leyes fueron reformadas hasta febrero de 2015, sin embargo **sólo tres de ellas fueron reformadas de manera sustantiva de acuerdo a los datos aportados por FUNDAR mediante su índice.** Entre otros elementos por destacar sobre el diseño normativo, podemos decir que **ninguna de las leyes de las entidades federativas difunde de manera proactiva la información de interés público,** además solamente 1 entidad federativa (Coahuila) contempla protección a los servidores públicos por sanciones por divulgar información restringida en los términos de la Ley de Acceso a la Información cuando actúen de buena fe.

Sobre la segunda dimensión de **diseño institucional,** que se compone por las mediciones de integración de las unidades de transparencia, los comités de información, la naturaleza jurídica de los órganos garantes, así como por las funciones e integración del pleno, podemos decir que nuevamente **la diversidad y dispersión jurídica en las entidades federativas hace que los órganos garantes del acceso a la información sean la mayor debilidad en el sistema diseño institucional de los órganos de defensa del derecho a la información pública,** toda vez que **la calificación ha sido la más baja de las tres que incluye el rubro, con un promedio de 0.56 puntos sobre 1.** Finalmente sólo resta destacar dentro del rubro de diseño institucional que según la evidencia observada **no existen procesos democráticos en la selección de comisionados,** donde según los datos aportados por FUNDAR solamente **4 leyes garantizan la participación ciudadana para tal motivo.**

Como punto final al análisis del régimen de transparencia o de las herramientas diagonales de rendición de cuentas en las entidades federativas, debemos mencionar como el tercer elemento al **procedimiento de acceso a la información pública y obligaciones de transparencia,** donde se mide, como su nombre lo indica, el proceso de solicitud de

información y los recursos de revisión, el catálogo de obligaciones de transparencia y las reglas para su publicación. **Dicha dimensión o rubro, ha sido calificada según los datos aportados por el IDAIM con 0.62 puntos sobre 1**, donde al igual que el resto de los elementos revisados, existe una gran heterogeneidad en los procedimientos y las obligaciones de transparencia entre los organismos de acceso a la información pública de las entidades federativas. Inclusive en algunos contextos, por encima de la Ley General de Transparencia, donde al menos dos leyes se encuentran por encima de la ley federal en cuanto a la garantía del ejercicio del derecho de acceso a la información pública; lo anterior se traduce en el hecho de que éstas leyes contienen un articulado más garantista que la misma Ley Federal.

Por todo lo referido hasta ahora, podemos argumentar que **el tema central a discusión es el de la homologación de los criterios de las leyes, principalmente en referencia a aquellos que ofrezcan más garantías en la defensa de los derechos de acceso a la información para los ciudadanos**. Además, sobre el mismo tema, **se cree recomendable en consideración con los datos aportados por el IDAIM limitar el abuso de la reserva de información** y establecer procedimientos claros apegados a los principios del derecho de acceso a la información pública.

Luego de hacer el repaso anterior para la interpretación de los datos obtenidos para el análisis de las herramientas de rendición de cuentas transversales, es necesario mencionar como sumario hacer hincapié en que existe una gran heterogeneidad entre las capacidades institucionales, procedimentales en las entidades federativas, y donde **uno de los principales cuellos de botella, como ya se mencionó, está en la homologación de leyes conforme a los instrumentos más garantistas de acceso a la información**, y ello sucede más según la opinión de FUNDAR, gracias a las falencias de los procedimientos legislativos locales, toda vez que éstos carecen de un proceso estandarizado que ayude a armonizar las leyes a los principios constitucionales en protección del derecho de acceso a la información pública.



## Herramientas de Rendición de Horizontales.

Seguiremos ahora con las **herramientas de rendición de cuentas horizontales**, revisando primeramente la evidencia presentada en la investigación para argumentar el estado que guardan los **Defensores de Derechos Humanos en las entidades federativas**, que como tuvimos oportunidad de observar, constituyen una herramienta horizontal **cuyo efecto es el de movilizar a las personas para defender sus derechos y con ello ampliar el rango de estrategias de combate a la corrupción.**

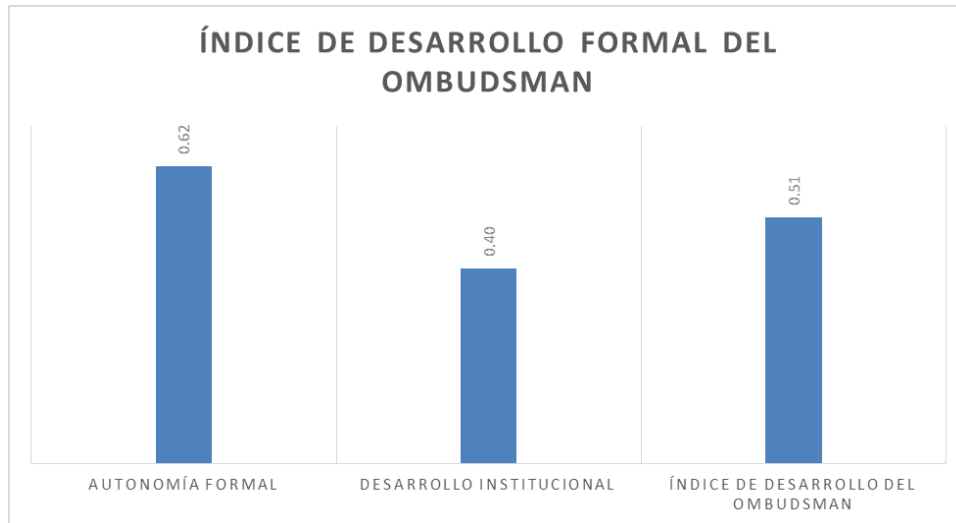
Hasta ahora **se revisó en el estudio lo respectivo a la armonización de la legislación de las entidades federativas** conforme los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por México, al igual que se revisaron las **evaluaciones del desempeño de los órganos de derechos humanos en las entidades federativas**, por medio de evidencia empírica sobre su grado de **autonomía, y desarrollo institucional.**

Hablando en primer término sobre la **armonización de la legislación de las entidades federativas respecto de los instrumentos internacionales de derechos humanos, podemos decir que se padece de gran rezago.** Como pudimos observar, existen derechos humanos armonizados a la totalidad de la legislación local, tales como los derechos del niño, derechos de las mujeres y los derechos relativos a la justicia para adolescentes; sin embargo, por otro lado **existen otros que la legislación en materia local está ignorando, sin importar que sean de observancia obligatoria para todos los estados de la República.** Ellos son los relativos a la **prevención y sanción de la desaparición forzada de personas, y los de la prevención y sanción de la tortura, donde solamente 4 y 20 entidades han planteado esos derechos en su legislación respectivamente.** Ello toma una mayor importancia en el contexto actual de México, ya que son también las autoridades (policías, ejército y marina) las más señaladas de atentar contra la libertad de expresión, sumado ahora a la carencia de legislación local para el respeto a los derechos humanos en cuestiones referentes a la actuación de la autoridad, es decir el combate a la tortura y a la desaparición forzada.

Por otro lado, también se ha revisado en el presente estudio el **desempeño de los ombudsman en las entidades federativas**, que expresa el grado de fragmentación institucional medido a través del desempeño de los órganos públicos locales de promoción de los derechos humanos. Tal punto toma relevancia en el contexto de la democracia definida como “un régimen en el que hay elecciones libres y competitivas; en el que existen garantías para la participación inclusiva de los adultos; en el que **se protegen las libertades civiles y políticas; y en el que las autoridades gobiernan sin interferencias de agentes no electos**” (Mainwaring, Brinks y Pérez-Liñán citados en Monsiváis y Brena, 2011, 471).

Por lo expuesto, y tal como se aprecia en el gráfico siguiente con el Índice de Desarrollo Formal del Ombudsman (Monsiváis y Brena, 2011), podemos observar que los elementos de análisis están integrados, en primer lugar por el **desarrollo institucional**, donde los autores reflejaron el estado que guardan elementos como los recursos normativos, además de los recursos materiales y humanos expresados en un presupuesto óptimo, infraestructura suficiente, estructura administrativa eficiente y con personal capacitado.

Según los datos aportados por Monsiváis y Brena (2011), **el promedio para el desarrollo institucional de los ombudsman de las entidades federativas es de 0.40 puntos sobre el total de 1**, es decir, el más bajo para los dos elementos que conforman el índice, y lo que confirma una de las cuestiones más observadas a través del análisis de las herramientas de rendición de cuentas en general: **la diferente capacidad institucional con la que cuentan cada uno de los organismos** estudiados en sus respectivas entidades federativas.



**Ilustración 38 Índice de Desarrollo Formal del Ombudsman.**

**Fuente:** Creación propia con datos de Monsiváis Carrillo y Lena Alejandra Brena Ríos 2011.

Por otro lado, también se observaron los datos de **la autonomía formal del ombudsman** en sus respectivas entidades federativas, que incluye elementos como la naturaleza jurídica del órgano público, requisitos para el nombramiento del titular, la designación de los integrantes del consejo del órgano público, entre otros. De la suma de los rubros mencionados en la investigación citada, podemos observar que nuevamente se pone de manifiesto **la debilidad normativa, así como la autonomía formal de la gran mayoría de los órganos de derechos humanos en las entidades federativas**, de hecho **en algunos estados no se reconoce la autonomía política y de gestión de los ombudsman en las entidades federativas**, y como dicen los mismos Monsiváis y Brena (2011, 470) “ las disparidades en las facultades normativas de los ombudsman estatales en México permiten anticipar que el desempeño político y la influencia pública que puedan tener serán también dispares , y en muchos casos, deficientes”.

### **Contabilidad Pública y Transparencia Presupuestal.**

Una más de las herramientas de rendición de cuentas horizontal revisadas en la presente investigación es la **contabilidad pública y la transparencia presupuestal**, mismas que fueron analizadas por medio de los datos aportados por el **Instituto Mexicano de la**

Competitividad, gracias al “Índice de Información Presupuestal Estatal (IIFE, 2015)”, y las 10 secciones de las que consta.



Ilustración 39 Índice de Información Presupuestal Estatal (IIFE 2015).

Fuente: Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO).

Tal como se hace referencia en el reporte del IIFE 2015, algunas de las diez secciones de las que se compone el índice han tenido un mejor desempeño al ser de uso común en la información presupuestal y como prácticas exitosas en las entidades federativas. Entre los criterios más cumplidos está criterio denominado **acceso público**, lo anterior, ya que **todas las entidades federativas cuentan con enlaces en páginas de internet en las que publicitan las finanzas, además de tener disponibles las leyes de ingresos y egresos por medios electrónicos**. El **manejo de los recursos federales** también es una de las secciones mejor evaluadas, ya que **solamente una entidad federativa incumple con estimar y desglosar los fondos que provienen del ramo 33<sup>11</sup>**, así como de los ingresos derivados de los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal.

<sup>11</sup> Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33 constituyen un mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de educación, salud, infraestructura básica, fortalecimiento financiero y seguridad pública, programas alimenticios y de asistencia social e Infraestructura educativa (SAT, 2016).

Además, el índice considera en buen estado la sección de transparencia en **poderes y secretarías**, donde hay buenos rendimientos a nivel general, según la medición del IMCO, **en el desglose del presupuesto de organismos como las comisiones estatales de derechos humanos, los institutos estatales de transparencia, los institutos electorales, así como del Poder Legislativo en sus respectivas entidades federativas**, mismos también fueron revisados en el apartado específico de desempeño del ombudsman en entidades federativas.

En el IIPE 2015 también se destacan aquellos puntos considerados como **focos rojos o criterios menos cumplidos** en el total de entidades federativas evaluadas mediante dicho instrumento. Entre ellos está el tema o sección denominado **armonización contable**, donde solamente 13 entidades federativas cuentan con la clasificación por objeto del gasto a nivel de capítulo, concepto y partida genérica; 17 entidades contienen la clasificación de las fuentes de financiamiento y 21 contienen clasificación programática, y por lo tanto prevalece un espacio amplio de discrecionalidad en el uso de los recursos públicos en varias entidades de la república.

Sobre la sección de **deuda pública**, también marcada como **foco rojo** o área prioritaria de atención, podemos argumentar que según los datos observados en el IIPE 2015 que **sólo 12 entidades federativas cuentan con topes para la contratación de la deuda pública**; 14 estados de la república desglosan la deuda por tipo de garantía, y 15 hacen desglose por deuda por tipo de instrumento de contratación. Punto crucial a mencionar, ya que justamente son 10 entidades las que concentran el 75% de la deuda estatal de las entidades federativas.

Uno más de las secciones calificadas pobremente según lo expresado por el IIPE 2015 tenemos a los **tabuladores y plazas** en las entidades. Sobre ese punto se ha identificado que únicamente 11 entidades que desglosan y dan información sobre la diferenciación entre empleados de confianza y de base, y entre el magisterio estatal y el federal, es decir, el resto mantienen opacidad en el uso de los recursos públicos a través del pago de sueldos y en el transparentar el estado del servicio civil magisterial

Mostrado el panorama anterior, podemos ir mencionando algunas de las **propuestas** que surgen del estudio realizado por el IMCO para mejorar el desempeño en materia de contabilidad pública y en transparentar la información presupuestal en las entidades federativas. Una de ellas es el **incrementar el nivel de detalle en el desglose en la información presupuestal de todas las entidades federativas; cambiar los criterios para la asignación de recursos con base en evaluación de resultados y análisis costo-beneficio** (presupuesto basado en resultados); **ampliar la capacidad y funciones de los entes fiscalizadores locales** para verificar el cumplimiento de la contabilidad gubernamental a todo el sector público, incluyendo órganos desconcentrados, descentralizados, a los poderes y a los organismos autónomos.

Por otro lado, también se debe destacar la necesidad de contar con **legislación secundaria o cuerpos reglamentarios en materia de disciplina financiera**, ya que hasta ahora lo observado muestra un panorama de desorden y poca homogeneidad en los controles en materia de contabilidad gubernamental y transparencia presupuestal.

#### **Contralorías Internas de las entidades federativas.**

Tal como fueron definidas para efectos del presente estudio, las contralorías internas de las entidades federativas **“tienen como responsabilidad definir los sistemas de supervisión, control y evaluación gubernamental, dar seguimiento y resolución a quejas ciudadanas, controlar la eficiencia del gasto, dictaminar sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos y presentar denuncia ante las autoridades competentes”** (Ríos Cázares y Cejudo, 2009, 162).

Podemos resumir el argumento para evaluar a las entidades federativas en la materia de control interno diciendo que en su totalidad (incluso para el caso de la Federación) **padecen un diseño institucional deficiente de origen**, al estar dentro de las atribuciones de los respectivos gobiernos estatales (y el titular del Ejecutivo Federal) el nombramiento del

contralor interno. Por lo anterior, es necesario que entre las reformas pendientes para garantizar la consolidar de una verdadera práctica de la rendición de cuentas horizontal se **asegure la autonomía política efectiva de las contralorías**, así como de las procuradurías de justicia en las entidades federativas. Tal como han hecho notar Alejandra Ríos Cázares y Guillermo Cejudo (2009), existen contralorías estatales que **aún requieren el aval del gobernador para la designación de mandos directivos, así como en su estructuración organizacional**, llegando a la conclusión de que “el modo de operar de las contralorías estatales **no permite conocer en qué medida las acciones de evaluación, prevención y control de estas instituciones fortalecen la rendición de cuentas del gobierno a la sociedad o solamente la rendición de cuentas de las oficinas burocráticas a su titular**” (Cázares y Cejudo, 2009, 200-201).

Por todo lo dicho, **es una prioridad el fortalecer la capacidad de gestión de las contralorías estatales** a efecto de que puedan llevar a cabo las funciones de vigilancia de las normas y el correcto uso de los recursos públicos, prevenir la corrupción, así como procurar la profesionalización del servicio público en el ámbito de sus competencias.

Uno de los primeros pasos puede ser **dotar a sus titulares de autonomía respecto al titular del ejecutivo**, ya que de no ser así, el diseño institucional seguirá dando los mismos pobres desempeños observados hasta ahora, y con ello una debilidad en el régimen de rendición de cuentas en las entidades federativas.

### **Órganos de fiscalización superior de las entidades federativas.**

La denominada herramienta de rendición de cuentas horizontal de control externo, muestra un panorama heterogéneo en el contexto de las entidades federativas. Únicamente **6 entidades cuentan con la posibilidad de pedir la comparecencia** de miembros específicos de la administración pública de manera periódica.

Por otro lado, **son 5 las entidades federativas que tienen la capacidad de creación de comisiones de investigación para examinar o investigar un asunto particular**; y únicamente **3 entidades federativas que cuentan con la facultad de requerir o conducir**

**investigaciones o auditorías especiales**, es decir, México los legisladores de los congresos locales hacen uso mínimo de sus facultades de control, donde además existe según lo ya visto, una **insuficiente asignación de recursos para fortalecer la armonización contable**, con lo cual se hace aún más difícil crear controles efectivos en la totalidad de las entidades federativas.

Entre los puntos a tomar en cuenta a efecto de vislumbrar una salida o solución a la situación planteada, **la creación de una Ley General de Fiscalización** a efecto de dotar **dar coherencia, uniformidad y cohesión** a través de una nueva coordinación con los entes involucrados, ya que el actual sistema se encuentra altamente fragmentado en lo normativo, y en lo institucional.

### **Componente Político.**

Finalmente, después de hacer un breve repaso por los rendimientos observados en cada una de las herramientas de rendición de cuentas en todas sus vertientes, es momento de hacer un recuento del componente político, como contexto en cada una de las entidades federativas. Tal como se ha venido argumentando, existe una estrecha relación entre calidad democrática y el correcto funcionamiento de la rendición de cuentas; en tal sentido, tal como lo menciona Grindle (citado en Ackerman, 2004), **los gobiernos se ven apremiados por la sociedad para desarrollar una plena capacidad política, la cual exige construir canales legítimos y eficaces para satisfacer las exigencias de la sociedad, la representación y la resolución de conflictos**. Podemos decir que la democracia está relacionada con la transparencia y la rendición de cuentas, ya que **“la ausencia de transparencia produce democracias de baja calidad y, por consiguiente, susceptibles de ser destronadas por una regresión autoritaria”** (Nieto, 2005, 407).

Tal como fue visto, **el grado de insatisfacción con la democracia en México, es mayor en comparación con el resto de la región latinoamericana**, donde el 55.5% de las personas encuestadas mediante **Latinobarómetro (2015) dicen no estar muy satisfechas (37.4%) o nada satisfecho con la democracia (18.1%)**, es decir, una diferencia de 22



puntos con lo expresado por los encuestados en México, con respecto el resto a la muestra para América Latina. Sobre la situación observada en cada una de las entidades federativas (*fragmentación política*), medida a través del estudio del desarrollo democrático en las entidades federativas, se echó mano a los datos aportados por el denominado “**Índice de Desarrollo Democrático en México 2014**” (IDD 2014), herramienta mediante la cual pudimos evaluar a cada una de las entidades federativas respecto a “la consecución de los fines democráticos socialmente identificados como necesarios” (Sartori citado en el IDD 2014, 275) mediante cuatro dimensiones.

La primera de ellas es la **denominada democracia de los ciudadanos**, donde se evalúa tanto el respeto pleno de los derechos y libertades civiles, como la ampliación de ese ejercicio hacia una mayor igualdad política, social y económica. Sobre tal punto, como pudimos observar, todos los indicadores que componen a dimensión, han tenido rendimientos positivos a diferencia de años anteriores, **salvo el indicador denominado adhesión política**, por lo que podemos decir que en términos generales, la percepción expresa una mayor participación y espacios para los ciudadanos, pero una desconfianza y desmovilización de los ciudadanos en relación con los partidos políticos.

Por otro lado, la dimensión **democracia en las instituciones**, presentó los rendimientos medidos sobre el Estado de derecho, así como también indicadores del **Fortalecimiento de la sociedad civil**, que tuvo una caída nuevamente respecto a años anteriores, por lo que **éste punto se yergue como uno de los retos más importantes del desarrollo democrático del país**, en términos de lo observado por el IDD 2014. Lo anterior se expresa gracias a que 19 estados presentan caídas en la calificación respecto a años anteriores. Además, 12 entidades califican con desarrollo mínimo, y 11 son evaluadas con desarrollo bajo, por lo que el panorama presentado por el IDD 2014 es de “**escasa institucionalidad que está demandando la revisión del modo y la forma en que las relaciones inter e intra institucionales de la democracia funcionan**”, y finalmente, el reporte concluye:

*“El clima de violencia que excede todo marco institucional, la ausencia de controles que eviten los abusos de poder, la percepción de corrupción y la*

*desestabilización democrática que proponen grupos o sectores de la población que no se sienten incluidos en el proceso democrático conforman un escenario en el que las instituciones no parecen importar para los dirigentes y, en muchos casos, tampoco para los ciudadanos” (IDD, 2014, 51).*

Sobre la dimensión **Democracia social y humana**, analizada también en el IDD 2014 y mediante la cual se analizan aspectos como el grado de satisfacción de los ciudadanos con el desempeño de la democracia en todo aquello que ellos esperan como contribuciones al desarrollo de una mejor calidad de vida, podemos resumir el estado de la dimensión diciendo que **persisten brechas estructurales entre la población de jóvenes, por lo que el reporte hace referencia a la necesidad de diseñar estrategias para dotar a la juventud de procesos de formación más flexibles para mejorar el desempeño del sistema educativo, uno de los indicadores más decaídos de la dimensión.**

Finalmente, sobre la dimensión **democracia económica**, donde según lo expresado por el IDD 2014, pudimos observar los avances y retrocesos de la gestión democrática de los estados en relación con el fortalecimiento de la economía local para asegurar mejores condiciones de desarrollo para la sociedad. Sobre tal dimensión, podemos resumir diciendo que, según los resultados del Índice y la percepción de la ciudadanía encuestada, **las reformas creadas para dinamizar la economía no han alcanzado los efectos buscados, y sobre tal punto el IDD resume diciendo “es más fácil diseñar políticas y establecer acuerdos que implementarlas” (IDD, 2014, 73).**

## **ESTUDIO DE “N PEQUEÑA”**

Tal como hemos observado en el desarrollo de la presente investigación, **se han repasado los casos de las 32 entidades federativas de México** considerando cada una de ellas según el estado de las herramientas de rendición de cuentas identificadas y ponderadas respectivamente. Según lo planteado en el apartado metodológico del presente estudio, se utilizará el **método comparado para verificar la hipótesis de trabajo**, para ser más precisos **bajo un diseño metodológico de máxima similitud (o most similar)**, incluyendo

una **variable de control: el Índice de Desarrollo Humano para las Entidades Federativas, 2015.**

Para lograr aún mayor claridad, es necesario explicar **más detalles sobre el diseño de investigación de máxima similitud**, mismo que consiste en:

*“comparar dos sistemas que comparten un rango total de similitudes políticas, sociales, demográficas, económicas, culturales y demás, pero que también difieren en al menos en un par de dos importantes aspectos. Estos dos importantes aspectos en el que difieren son la variable dependiente y la variable independiente” (Lim citado en Revista de Ciencia Política, 2012).*

Estamos hablando de un **estudio comparado de máxima similitud de “N pequeña”** (Small N, en inglés), mismo que es útil en “aquellos especiales problemas metodológicos planteados por el análisis sistemático de relativamente pocos casos, o de un ‘N pequeño’<sup>12</sup>” (Sartori y Morlino, 1994: 52). Las investigaciones realizadas con una ‘N pequeña’ tienen la característica de seleccionar sus casos por su variable dependiente y no por técnicas muestrales.

Dicho lo anterior, **entraremos al detalle de las entidades federativas seleccionadas, que son ocho: Querétaro, Tamaulipas, Campeche, Estado de México, Aguascalientes, Baja California, Zacatecas y Puebla**, todas ellas serán comparadas formando cuatro pares, y tienen la peculiaridad de **mostrar un similar resultado en la variable de control utilizada mediante el Índice de Desarrollo Humano para las Entidades Federativas (IDH, 2015)**. Todas ellas fueron elegidas tomando en cuenta los rendimientos para la variable dependiente (corrupción) así como para la independiente (fragmentación de la rendición de cuentas). Dicho de otra manera, **fueron seleccionadas para la comparación**

---

<sup>12</sup> De acuerdo a la Revista de Ciencia Política (2012) se puede denominar a una “N pequeña” de acuerdo al criterio de dos autores. Para Lijphart una N era pequeña cuando **el número de casos iba de dos a menos de veinte**; para Ragin, por otro lado, esa “N pequeña” **puede alcanzar hasta 50 casos**, Para efecto de la presente investigación se tomará el segundo criterio, al contar con 32 casos, uno por cada entidad federativa.

de acuerdo al diseño de investigación de máxima similitud, tomando en cuenta el mismo nivel de la variable de control o el IDH, así como las diferencias en la variable dependiente y la independiente, que para nuestra investigación son corrupción y el nivel de fragmentación del sistema de rendición de cuentas respectivamente.

ENTIDAD FEDERATIVA	Índice de Desarrollo Humano (idh) (2015)
Querétaro	0.760
Tamaulipas	0.758
Campeche	0.749
Estado de México	0.745
Aguascalientes	0.760
Baja California	0.760
Zacatecas	0.720
Puebla	0.717

Tabla 7 Índice de Desarrollo Humano de las entidades seleccionadas.

Fuente: Creación propia con datos del IDH 2015.

El **IDH 2015**, será utilizado como variable de control tomando en cuenta los datos que **aporta**, ya dicha herramienta tiene por objeto “sintetiza[r] el avance obtenido en tres dimensiones básicas para el desarrollo de las personas: **la posibilidad de gozar de una vida larga y saludable, la educación y el acceso a recursos para gozar de una vida digna**” (PNUD, 2015, 6), es decir, **nos permite tener elementos de comparación gracias a las “similitudes políticas, sociales, demográficas, económicas, culturales”** (Lim citado en Revista de Ciencia Política, 2012) entre las entidades federativas seleccionadas.

Por otro lado la variable dependiente o la percepción de la corrupción, como ya ha sido mencionado, está conformada por dos categorías, donde la primera se toma de los datos aportados por la **Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013**

(ENCIG), así como por la **Encuesta Nacional de Victimización de Empresas** (ENVE, 2014), ambas categorizando pequeña y alta corrupción.

Por otro lado, para tomar datos de la variable independiente, que consiste en la fragmentación de los sistemas estatales de rendición de cuentas, se ha creado el **Índice de rendición de cuentas**, mismo que ha sido desglosado en sus respectivas herramientas, que son las verticales, horizontales, diagonales y sociales, agregando además un componente político como contexto a cada uno de los casos, según se muestra en la siguiente ilustración.

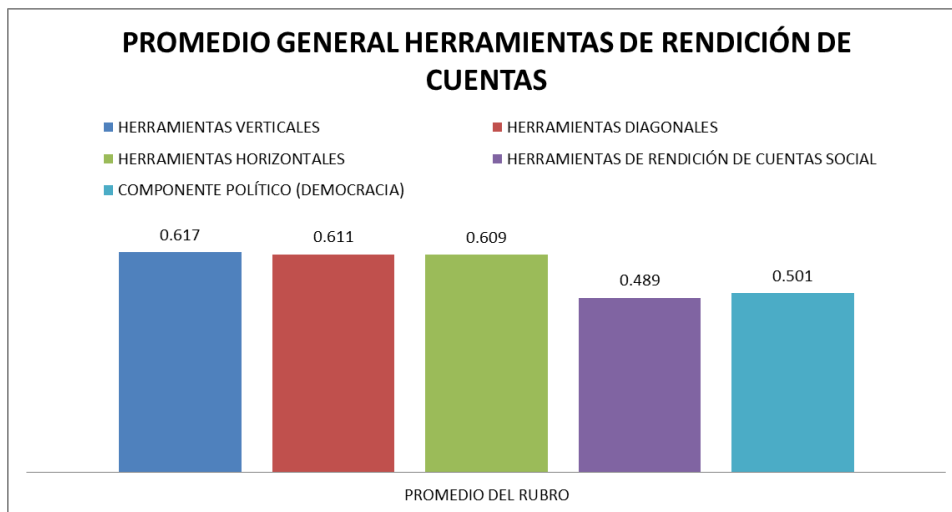


Ilustración 40 Promedio General Herramientas de Rendición de Cuentas.

Fuente: Elaboración propia.

### Primer comparativo: Querétaro y Tamaulipas.

Tal como se puede apreciar en el siguiente cuadro, se compararon en la primera selección, los estados de **Querétaro y Tamaulipas**, mismos que han tenido un desempeño muy parecido en la variable de control (Índice de Desarrollo Humano para las Entidades Federativas) con una puntuación de 0.760 y 0.758 respectivamente.

Tal como se puede apreciar, Querétaro ha tenido una calificación más alta en el índice de rendición de cuentas creado para el presente estudio, con una calificación de 0.635 puntos, a diferencia de Tamaulipas, con una calificación en la misma medición de 0.504, es decir, una diferencia de .131 puntos entre una y otra, por lo que podemos decir que Tamaulipas cuenta con un sistema de rendición de cuentas más fragmentado que el de su contraparte en la comparación. Por otro lado, para las mediciones de corrupción en pequeña escala, Querétaro ha tenido un mejor rendimiento, ya que sólo el 65.01% de la población percibe a las autoridades de su estado como muy corruptas o corruptas, contra el 82.90% del promedio para Tamaulipas, es decir, una diferencia de 17.89 puntos porcentuales entre ambas. Finalmente, y entrando al detalle de lo observado en el comparativo en materia de corrupción grande o alta, en Querétaro se percibieron 131 delitos relacionados con la corrupción por cada 100 mil unidades económicas, contrario a los 405 delitos observados en Tamaulipas según los datos aportados por ENVE, 2014.

		Querétaro	Tamaulipas
Variable constante	A= Índice de Desarrollo Humano para las Entidades Federativas	0.760	0.758
Variables Operativas	B= Fragmentación del sistema de rendición de cuentas	0.635	0.504
	C= Corrupción percibida (ENCIG, 2014)	65.01	82.90
	C= Corrupción percibida (ENVE, 2014)	131	405

Ilustración 41 Primer Comparativo: Querétaro y Tamaulipas. Fuente: Creación propia.

### Segundo comparativo: Campeche y Estado de México.

Nuevamente igualando los casos mediante la variable de control, tenemos el comparativo entre **Campeche y el Estado de México**. Como podemos ver, ambos fueron seleccionados

(después de verificar la variable dependiente) por ser comparables, en razón de haber calificado de manera muy cercana en el Índice de Desarrollo Humano, con 0.749 y 0.745 puntos respectivamente.

Por otro lado, y hablando de fragmentación del sistema de rendición de cuentas, medido a través del Índice de Rendición de Cuentas, podemos ver que Campeche califica con un total de 0.563 puntos, contrario al Estado de México con una puntuación de 0.517, una diferencia menor pero no por ello menos significativa, ya que implica que el sistema de rendición de cuentas de Campeche está mejor acoplado que el de su contraparte mexiquense.

Los resultados en corrupción percibida mediante el ENCIG son muy diferentes entre ambas entidades, Campeche ha obtenido un resultado de 79.29% de encuestados que manifiestan que sus autoridades son percibidas como corruptas o muy corruptas, contrario al 90.3% de personas que se han manifestado por percibir como muy corruptas o corruptas a sus autoridades mexiquenses, una diferencia de 11 puntos porcentuales.

Finalmente sobre la corrupción a gran escala o alta, medida a través de la ENVE 2014, podemos decir que en Campeche se han identificado 347 delitos relacionados con la corrupción por cada 100 mil unidades económicas, contra los 386 detectados en el Estado de México, una diferencia nuevamente indicativa del estado que guardan ambos sistemas de rendición de cuentas.

		Campeche	Edo. México
Variable constante	A= Índice de Desarrollo Humano para las Entidades Federativas	0.749	0.745
Variables Operativas	B= Fragmentación del sistema de rendición de cuentas	0.563	0.517
	C= Corrupción percibida (ENCIG, 2014)	79.29	90.3
	C= Corrupción percibida (ENVE, 2014)	347	386

Ilustración 42 Segundo comparativo: Campeche y Estado de México. Fuente: Creación propia.

### Tercer Comparativo: Aguascalientes y Baja California.

Sobre la tercera comparación entre **Aguascalientes y Baja California**, podemos ver que ambas califican exactamente con la misma puntuación para el Índice de Desarrollo Humano, con 0.760 respectivamente, por lo que tenemos el par más igualado respecto a la variable de control. Sin embargo, los rendimientos en materia del índice de Rendición de Cuentas no son iguales, encontrándose más fragmentado en el caso de Baja California, por una sustancial diferencia; donde Aguascalientes obtiene 0.712 puntos, Baja California obtiene 0.615 puntos, es decir, el sistema de rendición de cuentas de la primera entidad se encuentra mejor acoplado.

Sobre el punto de la corrupción en pequeño, medida a través del ENCIG, podemos decir que el 78.28% perciba a sus autoridades locales como corruptas o muy corruptas, contra el 83.43% observado para Baja California, una diferencia de más de 5 puntos porcentuales. Finalmente, sobre la corrupción entre agentes económicos o a gran escala, podemos observar que nuevamente el estado con un mejor sistema de rendición de cuentas obtiene mejores rendimientos, ya que en Aguascalientes se percibieron únicamente 151 delitos relacionados con la corrupción por cada 100 mil unidades económicas, contra los 431 de Baja California para la misma medición.



		Aguascalientes	Baja California
Variable constante	A= Índice de Desarrollo Humano para las Entidades Federativas	0.760	0.760
Variables Operativas	B= Fragmentación del sistema de rendición de cuentas	0.712	0.615
	C= Corrupción percibida (ENCIG, 2014)	78.28	83.45
	C= Corrupción percibida (ENVE, 2014)	151	431

Ilustración 43 Tercer Comparativo: Aguascalientes y Baja California.

Fuente: Creación Propia.

#### Cuarto Comparativo: Zacatecas y Puebla.

Finalmente tenemos el cuarto comparativo entre las entidades de **Zacatecas y Puebla**, donde ambas califican en el Índice de Desarrollo Humano con una calificación de 0.720 y 0.717 puntos respectivamente, es decir, un resultado muy parecido que las iguala mediante la variable de control.

Como se puede apreciar en el cuadro correspondiente, ambas tienen un nivel de desempeño muy diferente en el Índice de Rendición de Cuentas, ya que Zacatecas califica con 0.547 puntos, contrario a Puebla que lo hace con 0.447 puntos en la misma medición, por lo que podemos decir que Puebla tiene un sistema de rendición de cuentas más fragmentado.

Lo anterior da pie a revisar los rendimientos observados en materia de percepción de la corrupción, donde Zacatecas califica con 86.59% de personas encuestadas que perciben a las autoridades locales como corruptas o muy corruptas, contra el 91.46% en el Estado de Puebla. Por otro lado, el resultado muestra la misma tendencia sobre la corrupción detectada mediante la ENVE 2014, donde en Zacatecas se identificaron 231 delitos

relacionados con la corrupción por cada 100 mil unidades económicas, contra los 446 delitos detectados para Puebla.

		Zacatecas	Puebla
Variable constante	A= Índice de Desarrollo Humano para las Entidades Federativas	0.720	0.717
Variables Operativas	B= Fragmentación del sistema de rendición de cuentas	0.547	0.447
	C= Corrupción percibida (ENCIG, 2014)	86.59	91.46
	C= Corrupción percibida (ENVE, 2014)	231	446

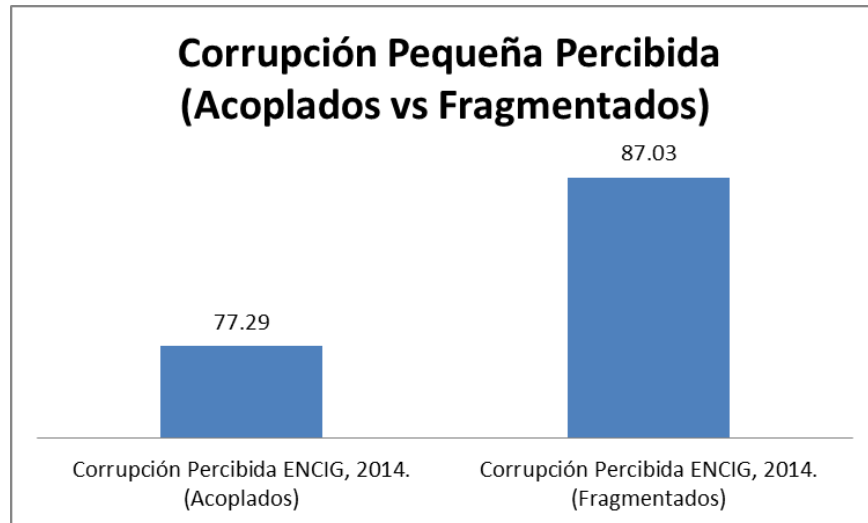
Ilustración 44 Cuarto comparativo: Zacatecas y Puebla.

Fuente: Creación propia.

### Resumen observaciones del Estudio de “N Pequeña”.

De acuerdo a lo observado hasta ahora, y revisando los promedios para los grupos estudiados, se obtienen los siguientes resultados. **En lo individual y en el promedio de las entidades federativas seleccionadas como sistemas de rendición de cuentas mejor acoplados se obtienen rendimientos positivos a diferencia de las entidades federativas con bajos rendimientos en el Índice de Rendición de Cuentas, o con sistemas de rendición de cuentas más fragmentados.**

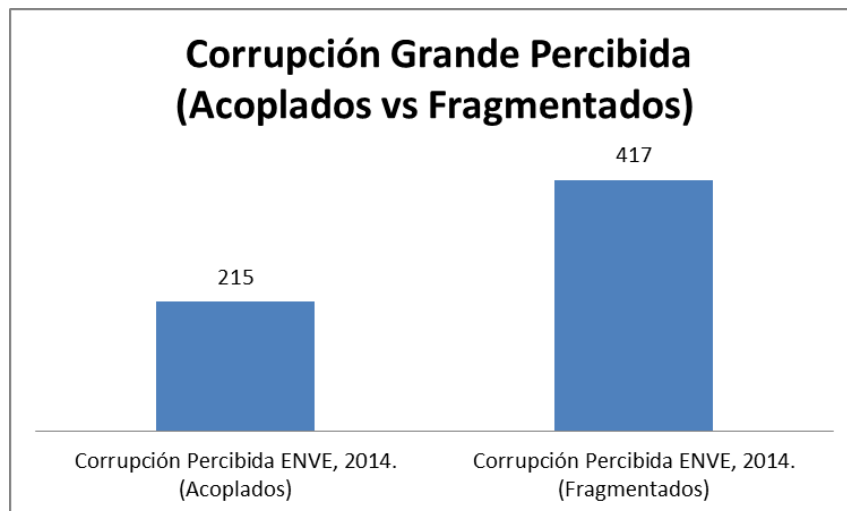
En primer lugar, y tal como se puede apreciar en la gráfica siguiente, **las entidades federativas mejor acopladas en sus sistemas de rendición de cuentas, consiguen mejores dividendos en la medición de corrupción a pequeña escala**, donde obtienen 9.74 puntos más que las entidades que tienen un nivel mayor de fragmentación de sus sistema de rendición de cuentas.



**Ilustración 45** Corrupción Pequeña Percibida (Acoplados vs Fragmentados).

Fuente: Creación propia.

Además, **las entidades con mejores puntuaciones en el Índice de Rendición de Cuentas también perciben menos delitos relacionados con la corrupción en grande**, la que se mide por cada 100 mil unidades económicas, ya que en promedio **los sistemas mejor acoplados en tema de rendición de cuentas califican con 215 delitos, contra los 417 en promedio de las entidades mal acopladas**, una diferencia de 202 delitos en promedio.



**Ilustración 46** Corrupción grande percibida (Acoplados vs Fragmentados).

Fuente: Creación Propia.

Todo lo anterior, de acuerdo a la hipótesis planteada tiene gran importancia, y para verificar la verosimilitud de la misma a la luz de los datos obtenidos, es necesario de recordar la redacción de la hipótesis planteada para la presente investigación, la cual plantea lo siguiente:

- **A= Igualando a las entidades federativas mediante una variable constante,**
- **B= un alto nivel de fragmentación de los mecanismos de los sistemas estatales de rendición de cuentas, contribuye a**
- **C= reducir la efectividad de las acciones de combate a la corrupción,**

De acuerdo a lo argumentado hasta ahora, y luego de verificar la hipótesis mediante el trabajo de investigación presente, observamos que al igualar a las entidades federativas mediante el Índice de Desarrollo Humano como variable de control, **las entidades donde se percibe una mayor corrupción en sus dos categorías, tienen un sistema de rendición de cuentas menos acoplado o con menor puntuación en el Índice de Rendición de Cuentas.** Dicho de otra manera, **las entidades federativas con mejores herramientas de rendición de cuentas medidas a través del Índice de Rendición de Cuentas (en sus vertientes verticales, sociales, horizontales y diagonales) también tienen mejores resultados en materia de percepción de la corrupción, siendo sus estados los que califican con mejores rendimientos en dichos rubros.**

Lo anterior, significa que de acuerdo a lo visto en el presente estudio, y tomando en cuenta todas sus limitaciones, podemos de decir según lo expuesto, que **la evidencia nos indica que la hipótesis puede ser considerada como verdadera, y los sistemas más acoplados de rendición de cuentas tienen mejores dividendos que aquellos que no han considerado un esquema completo de herramientas de rendición de cuentas, tanto en cantidad como en calidad institucional, normativa, y política.**

## CAPÍTULO 5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### ¿Hace la diferencia un sistema de rendición de cuentas funcional en las entidades federativas?

Los resultados del presente estudio pueden resumirse en el estado que guarda cada una de las herramientas de rendición de cuentas dentro del contexto de las entidades federativas. Sin embargo, podemos argumentar según lo observado, que existen grandes áreas de oportunidad en el correcto funcionamiento de las herramientas de rendición de cuentas en todas sus vertientes.

De acuerdo a la operacionalización de los conceptos y la ponderación de cada una de las herramientas de rendición de cuentas revisadas, podemos ver que los promedios son bajos considerando los estándares esperados para cada una de ellas. En la calificación final del Índice de Rendición de Cuentas propuesto para el presente estudio, podemos notar cierta **homogeneidad en los resultados de rendición de cuentas para las entidades federativas, en concreto en el conjunto de las primeras tres herramientas de rendición de cuentas** (verticales, horizontales y diagonales) ya que se encuentran alrededor de los 0.6 puntos en promedio.

Por otro lado, **los rubros de rendición de cuentas social, y el componente político se encuentran muy por debajo del resto de las herramientas dimensionadas**, siendo los focos de atención dentro del total de dimensiones observadas, tal como veremos con más detalle.

#### **Herramientas de rendición de cuentas vertical.**

Como pudimos revisar, tales herramientas constan de los instrumentos de rendición de cuentas anticorrupción de partidos políticos, así como por los mecanismos de consulta ciudadana, ambos en materia electoral.

Pudimos revisar durante el apartado específico de la presente investigación que el punto débil del total de herramientas verticales se encuentra en los **instrumentos de monitoreo**

**del uso de recursos en los partidos**, es decir, **la legislación n de o es clara ni posibilita realizar un monitoreo adecuado** de acuerdo a los estándares planteados en la investigación. Uno más de los puntos a destacar, como de atención inmediata, es el de la **obligatoriedad de presentación de informes financieros parciales en las respectivas entidades federativas**, así como el de hecho **la publicidad de los informes financieros de los partidos políticos**. Ambas situaciones claramente constituyen un obstáculo a la transparencia, y dificultan la capacidad de los entes reguladores para recomponer los procesos parciales (antes de que la falta sea mucho mayor), o tomar medidas de mejora en los gastos de campaña en periodos intermedios.

Sobre las herramientas de rendición de cuentas vertical, como el referéndum, el plebiscito, y la iniciativa popular podemos decir que la legislación local es heterogénea, y no en todas las entidades se cuenta con las figuras en las constituciones locales, por lo que, unificar la legislación local es una prioridad, sobre todo para unificarla con los instrumentos legales más garantistas.

### **Herramientas de rendición de cuentas social.**

La situación de las herramientas de rendición de cuentas social presenta claroscuros. Por una parte, podemos ver según los datos revisados que los esquemas de contraloría social en las entidades federativas, no están dotando a la ciudadanía de **capacidades importantes de decisión o niveles aceptables de autonomía** para realizar las actividades que le son inherentes a los comités de contraloría social. Por otra parte, según pudimos revisar, **las leyes y normas no son suficientes para garantizar el acceso pleno a la información, y con ello frenan la participación a cualquier otro tipo de ciudadano distinto a los beneficiarios de los programas sociales.**

Por otro lado, y hablando de la participación ciudadana en cuanto tal, podemos decir que según los datos observados, cada vez son más los ciudadanos participando en la cosa pública. Además, mención aparte merecen las **asociaciones ciudadanas profesionales que tratan temas de rendición de cuentas y que realizan una labor de gran importancia en**

**el estudio y comprensión del fenómeno, así como en la difusión de información y sensibilización.**

Tal como se hizo mención, el hecho mismo de conocer la realidad mediante mediciones profesionales, no hubiera sido posible sin el material aportado por las asociaciones ciudadanas profesionales de las que se nutrió el presente trabajo. La ciudadanía está sumándose cada vez en mayor número, y aunque tal vez en los tiempos que corren sea insuficiente ante la inmensa tarea de vigilar la cosa pública, podemos esperar que su número aumente, y que la su influencia de organizaciones ciudadanas crezca con el tiempo en la conducción de las políticas públicas de rendición de cuentas.

Sobre el tema de libertad de prensa, es necesario y una recomendación indispensable tanto a las autoridad locales como federales, el generar condiciones para la realización del periodismo en nuestro país. La situación es apremiante, por **Reporteros sin Fronteras (2015)** que ha clasificado a **nuestro país como “carente de libertad de expresión”, por lo que tomar medidas para frenar la violencia contra el medio periodismo y generar condiciones para proteger su integridad debe ser una prioridad nacional.**

### **Rendición de Cuentas Transversal o Diagonal**

Las Herramientas de Rendición de Cuentas Transversal, tal como pudimos ver se traducen en el régimen de acceso a la información en las entidades federativas. Nuevamente se padecen condiciones de poca homogeneidad del cuerpo normativo en entidades federativas, toda vez que en su gran mayoría las legislaturas locales han ignorado el legislar constitucionalmente el derecho a la información pública como derecho fundamental. . Por lo anterior, es una recomendación actualizar los cuerpos constitucionales locales a efecto de asegurar su armonización respecto a instrumentos más garantistas, que incluyan aquellos derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya reconoce.

Podemos decir que el diseño institucional de los entes encargados del acceso a la información en las entidades federativas, también presenta deficiencias. **La dispersión jurídica en las entidades federativas hace que los órganos garantes del acceso a la**

**información sean la mayor debilidad en el sistema diseño institucional de los órganos de defensa del derecho a la información pública, y se destaca el punto de la inexistencia de procesos democráticos para la elección de comisionados.**

Tal como podemos apreciar, el tema central del análisis al régimen de acceso a la información en las entidades federativas, es el de **la homologación de los criterios de las leyes, además de recomendar el limitar el abuso de la reserva de información** y establecer procedimientos claros apegados a los principios del derecho de acceso a la información pública.

### **Herramientas de Rendición de Cuentas Horizontal**

Una vez más la recomendación a realizar, es la estandarizar la legislación para incrementar las garantías y los derechos de la ciudadanía en las entidades federativas. Como pudimos ver, las herramientas de rendición de cuentas horizontal, se componen por los que se conoce como Defensorías de Derechos Humanos.

La **armonización de la legislación de las entidades federativas respecto de los instrumentos internacionales de derechos humanos, padece de gran rezago.** En primer lugar, y contrario a los hechos de violencia que se viven en nuestro país, pocas son las entidades que se han planteado la actualización de la legislación local respecto a derechos como a la **prevención y sanción de la desaparición forzada de personas, y los de la prevención y sanción de la tortura.**

En panorama revisado también nos muestra una baja capacidad institucional de los ombudsmen en las entidades federativas con falencias en la autonomía del titular de las Defensorías de Derechos Humanos. El panorama general es pues de **debilidad normativa, con fallos en la autonomía formal de la gran mayoría de los órganos de derechos humanos en las entidades federativas.**

**La contabilidad gubernamental** es también uno de los puntos a considerar en las recomendaciones tendientes a armonizar la legislación en las entidades federativas, así como los topes de contratación de la deuda pública, donde menos de la mitad de las



entidades cuentan con ese tipo de controles, hay que mencionar sin embargo los esfuerzos que ya se han realizado por parte del Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC).

Las recomendaciones en tal sentido, son las de **incrementar el nivel de detalle en el desglose en la información presupuestal de todas las entidades federativas; cambiar los criterios para la asignación de recursos con base en evaluación de resultados y análisis costo-beneficio** (creciente en nuestro país, y conocido como Presupuesto Basado en Resultados); **ampliar la capacidad y funciones de los entes fiscalizadores locales** para verificar el cumplimiento de la contabilidad gubernamental a todo el sector público, incluyendo órganos desconcentrados, descentralizados, a los poderes y a los organismos autónomos.

Sobre el punto de las Contralorías Internas, la recomendación es la de dotar de autonomía a su titular, respecto al poder de gobernadores locales, así mismo es una prioridad ampliar las capacidades de los congresos locales para **crear comisiones de investigación para examinar o investigar un asunto particular, ya que en México en términos de las legislaturas locales, se hace uso mínimo de las capacidades de investigación.**

### **Sistema Nacional Anticorrupción y los sistemas estatales de rendición de cuentas de las entidades federativas.**

El 27 de mayo de 2015 el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto promulgó la reforma constitucional para crear **el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)**. Mediante dicha reforma, se adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) comprende cinco puntos importantes, y son los siguientes (Sánchez, 2015):

1. El primero es la **creación de un Comité Coordinador con los sistemas estatales de rendición de cuentas**, que coordinará el trabajo de distintas instancias, como la

Secretaría de la Función Pública, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de Transparencia y el Comité de Participación Ciudadana. El Comité a su vez, estará conformado por un Comité Coordinador, un Consejo Nacional para la Ética Pública y un Comité de Participación Ciudadana.

En palabras del presidente Peña: “se trata de una moderna instancia de coordinación entre las autoridades locales y federales, con atribuciones amplias para prevenir, detectar y sancionar irregularidades administrativas y delitos por actos de corrupción” (Presidencia de la República, 2015).

2. Como segundo punto, se destaca el hecho que se **fortalecen y amplían las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación**. Lo anterior significa que **se amplía de 3 a 7 años la prescripción de faltas administrativas graves, dotando a la justicia de un alcance transexenal**. Dicha figura incluida en la reforma, tiene la finalidad, en palabras de Peña Nieto de “investigar y sancionar con más eficacia los actos irregulares, esta autoridad podrá realizar auditorías en tiempo real, es decir, aun cuando el ejercicio fiscal esté en curso, y no sólo eso, además podrá efectuar revisiones a periodos fiscales anteriores” (Presidencia de la República, 2015).
3. Como tercer punto, es la **creación de la figura del Tribunal Federal de Justicia Administrativa que podrá sancionar a servidores públicos y ahora también a particulares**. En palabras del Presidente Peña, el órgano jurisdiccional: “contará con plena autonomía para asegurar la certeza jurídica y para que prevalezca el interés general de los mexicanos por encima de presiones, influencias o consideraciones de cualquier otro tipo” (Presidencia de la República, 2015).
4. Como uno más de los puntos que modifica la reforma constitucional, tenemos el hecho de que **el Senado de la República ratificará el nombramiento del titular de la Secretaría de la Función Pública**, así como de “los responsables del control

interno de los organismos autónomos deberán ser designados por la Cámara de Diputados, garantizando que cuenten con la imparcialidad necesaria para cumplir sus funciones” (Presidencia de la República, 2015).

5. Finalmente, como uno de los puntos a destacar, tenemos que según la reforma constitucional, **se faculta al Congreso de la Unión para expedir, en un plazo máximo de un año, la ley general que establezca las bases de coordinación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción**, plazo que se cumplirá en mayo del 2016.

Una vez vistos algunos de los puntos más importantes presentados sobre la reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción, es necesario mencionar que mientras se redacta el presente estudio, que **la autoridad ha agotado el plazo con el que contaba para cumplir con el plazo para expedir la ley general que establezca las bases de coordinación**. Es decir, según el “Manifiesto sobre el Sistema Nacional Anticorrupción” firmado por organizaciones de la sociedad civil, la autoridad contaba únicamente con algunos días para:

*“la promulgación de dos nuevas leyes generales, la emisión o reforma de tres leyes orgánicas y la adecuación de un número indeterminado de leyes federales vinculadas al Sistema Nacional Anticorrupción – incluyendo materias tan delicadas como las leyes que regulan la contratación de adquisiciones y de obra pública, o el otorgamiento de concesiones públicas, entre otra-- además de las modificaciones posteriores que deben hacerse en las constituciones y las leyes de los estados y del Distrito Federal” (FUNDAR, Red por la Rendición de Cuentas, Instituto Mexicano para la Competitividad, et. Al, 2015)*

Es preciso recordar, en consonancia con lo mencionado por el Manifiesto signado por diversas organizaciones de la sociedad civil, que mientras no se cuente con la legislación secundaria continuará aplicándose la legislación vigente. El trabajo que tiene por delante el

legislativo en tal materia constituye en **“uno de los mayores desafíos legislativos que haya conocido la historia reciente del país, tanto por su dimensión como por su relevancia”** (FUNDAR, Red por la Rendición de Cuentas, Instituto Mexicano para la Competitividad, et. Al, 2015).

Por lo tanto, entre los pronunciamientos hechos por las organizaciones de la sociedad civil firmantes del manifiesto referido, es en contra de que la legislación se realice *al vapor*, y sin la discusión pública que tema amerita. **Lo anterior, traería como resultado el que se “reproduzca la fragmentación de normas y de instituciones que ha sido, precisamente, una de las causas centrales de la impunidad y de un combate ineficaz de la corrupción”** (Ídem).

Por nuestra parte, y ante la premura en el tiempo para la promulgación de la legislación secundaria, debemos hacer algunas las consideraciones que la autoridad deberá de tomar en cuenta para la factura de la legislación que pondrá en marcha al Sistema Nacional Anticorrupción. Entre éstas, tenemos el estado actual de los sistemas de rendición de cuentas, panorama que como hemos venido revisando es diverso en las capacidades técnicas, y en la calidad de normas y procedimientos llevados a cabo en materia de rendición de cuentas en las entidades federativas, donde incluso no hay homogeneidad en los derechos humanos reconocidos localmente.

Es imperativo lanzar un recordatorio de la importancia de la empresa que representa la creación de la legislación secundaria del Sistema Nacional Anticorrupción, desde una perspectiva de política pública desde su más amplio significado, que implica, tal como lo señalan los académicos y emprendedores sociales, una discusión amplia con todos los actores involucrados, ya que el éxito o el fracaso de tal empresa, estará en comprender las peculiaridades de cada una de las entidades federativas y su contexto amplio, para así contar con un diseño normativo que tome en cuenta la realidad en la que se encuentra nuestro país.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman Mill, John (2004) “Sinergia Estado-Sociedad en Pro de la Rendición de Cuentas: Lecciones para el Banco Mundial” Banco Mundial. Pp. 1-64. .
- Anduiza Perea, Eva, Ismael Crespo Martínez, y Mónica Méndez Lago. «Metodología de la ciencia política.» Cuadernos Metodológicos. n° 28. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009. Capítulo 1.
- Arellano Trejo, Efrén (2015) "Mecanismos de Democracia Directa en América Latina" Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados. Pp. 1-14
- Article 19 (2016) "ARTICLE 19 lanza informe anual “Estado de censura”. Disponible formato HTML en: < <https://www.article19.org/resources.php/resource/37906/es/m%EF%BF%BDxico:-article-19-lanza-informe-anual-%E2%80%9Cestado-de-censura%E2%80%9D>> [Consultado el 29 de enero de 2015].
- Associated Press (2015) "Despido de Aristegui huele a censura: CIDH". Disponible formato HTML en: < <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/03/23/despido-aristegui-huele-censura-cidh>> [Consultado el 26 de enero de 2016].
- Auditoría Superior de la Federación (2015). "Informe General de la Cuenta Pública" . Febrero del 2015, Pp. 1-232.
- Becerra Ricardo y Cejudo Guillermo M. (2011) “La fragmentación conceptual de la rendición de cuentas en México” en “Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México” CIDE- Red Por la Rendición de Cuentas. Pp 25- 36.
- Bohórquez Eduardo, Morales Lourdes y Ocejo Almudena (2011) "La Sociedad y la Rendición de Cuentas". CIDE- Red Por la Rendición de Cuentas. Pp 103- 127.
- Buscaglia, Edgardo. “México pierde la Guerra” (2010). [Documento en línea]. Disponible desde Internet en: Formato PDF en: < <http://www.institutodeaccionciudadana.org/docs/documentos/5.pdf>> [Consultado 29 de noviembre del 2015].
- Casar, María Amparo (2015). Anatomía de la Corrupción. CIDE/IMCO: México. Pp. 1-66

- Cejudo, M. Guillermo (2009) "La Construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas". Auditoría Superior de la Federación, México. Pp. 1- 98.
- Cejudo, M. Guillermo (2011) "Contraloría social: Ciudadanía activa, gobierno responsable" en "Contraloría social en México Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas" Secretaría de la Función Pública. Gobierno Federal, Pp. 17-28.
- Centro de Investigación y Docencia Económica (2014) "Métrica de la Transparencia 2014". [Documento en línea] Disponible formato PDF en: <<http://www.metricadetransparencia.cide.edu/?section=Documentos>> [Consultado el 8 de diciembre de 2015].
- "Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2015 ""Armonización de la Legislación de las Entidades Federativas respecto de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos"" Disponible en Formato HTML en: <<http://200.33.14.34:1005/presentacion.html>> [Consultado el 7 de diciembre del 2015].
- Committee to Protect Journalists (2016) "35 Journalists Killed in Mexico since 1992/Motive Confirmed ". Disponible formato HTML en: <<https://www.cpj.org/killed/americas/mexico/>> [Consultado el 29 de enero de 2015].
- Concha Cantú, Hugo (2015). "El Fenómeno de la Corrupción en el Estado Democrático" en "Los mexicanos vistos por sí mismos" Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 33-46
- COPARMEX, Fundación Konrad Adenauer, Polilat, Colegio de México (2014) "Índice de Desarrollo Democrático, México" México DF. Pp. 1-329.
- Corporación Latinobarómetro, "Latinobarómetro, Opinión Pública Latinoamericana" (2015). [Documento en línea] Disponible formato HTML en: <<http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>> [Consultado el 29 de noviembre de 2015].
- De la Rosa, Carlos; López, Ximena; Moreno, Mireya; Martínez, Santiago; y Vega, Rafael (2005) "La corrupción en México: práctica extendida, mas no indomable".

Disponible formato HTML en: < <http://rendiciondecuentas.org.mx/hacia-un-sistema-de-obligaciones-funcional/> > [Consultado el 3 de diciembre de 2015].

- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (2012). Secretaría de Gobernación. Disponible en formato HTML en: <[http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales\\_resultados\\_2012](http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2012)> [Consultado el 26 de enero de 2016].
- Fierro, Ana Elena, “Hacia un sistema de obligaciones funcional” (2015). [Documento en línea] Disponible formato HTML en: < <http://rendiciondecuentas.org.mx/hacia-un-sistema-de-obligaciones-funcional/> > [Consultado el 2 de diciembre de 2015].
- Freedom House (2015) "Discarding Democracy: Return to the Iron Fist". Disponible formato HTML en: < <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015#.Vqe6Pfl96M8>> [Consultado el 26 de enero de 2016].
- "FUNDAR, (2015 A) ""Libertad de expresión en venta: Acceso a información y censura indirecta en publicidad oficial"". Proyecto coordinado por ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica y Fundar Centro
- de Análisis e Investigación, A.C. Pp. 1-80. "
- FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación (2011), “La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: Retos, Posibilidades y Oportunidades”. Pp. 3 -112.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. (2015) “Índice de Derecho de Acceso a la Información en México” [Documento en línea] Disponible formato HTML en: < <http://idaim.org.mx/>> [Consultado el 8 de diciembre de 2015].
- FUNDAR, Red por la Rendición de Cuentas, Instituto Mexicano para la Competitividad, México Evalúa, et. Al. "Manifiesto Sobre El Sistema Nacional Anticorrupción" (2015) Disponible formato HTML en: < [imco.org.mx/wp-content/.../09/2015-Manifiesto\\_SNA-Documento.pdf](http://imco.org.mx/wp-content/.../09/2015-Manifiesto_SNA-Documento.pdf)> [Consultado el 22 de marzo de 2016].
- Global Integrity (2008) "Guía del Usuario para Medir la Corrupción". Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, PNUD, Pp. 1-99

- "Global Integrity (2011) ""Reporte: Mexico"". Disponible formato HTML en: < <https://www.globalintegrity.org/research/reports/global-integrity-report/global-integrity-report-2011/gir-scorecard-2011-mexico/>> [Consultado el 26 de enero de 2016].
- "González, Héctor (2015) ""Ayotzinapa dio lugar a un movimiento social rebelde e inteligente: Jorge Alonso"" Disponible formato HTML en:<<http://aristeguinoticias.com/2509/mexico/ayotzinapa-dio-lugar-a-un-movimiento-social-rebelde-e-inteligente-jorge-alonso/>> [Consultado el 22 de enero de 2015].
- González-Espinosa, Ana Carolina; Boehm, Frédéric; (2011). Medir la corrupción: de la generación de conciencia a los peligros de la mala interpretación. Revista Opera, . 259-277.
- Guerrero, Juan Pablo (2005) “Libros autores e ideas” Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Pp. 46-51.
- Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda (2005) “Transparencia y Rendición de Cuentas” en “Transparencia: libros, autores e ideas” Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Pp 36-46.
- Hevia de la Jara, Felipe (2013) "La Participación ciudadana y la Rendición de Cuentas en México" en Rendición de Cuentas Social en México. Secretaría de la Función Pública, Gobierno Federal. México Pp. 1-258.
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, IFAI (2013) “Análisis del Régimen de Transparencia y Acceso a la Información en los Estados y la Federación” Pp. 1-289.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2014), “Índice de Competitividad Estatal” Disponible formato HTML en: < <http://imco.org.mx>> [Consultado el 05 de febrero de 2015].
- Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2015), “Índice de Información Presupuestal Estatal (IIFE) 2015” Disponible formato HTML en: <



[http://imco.org.mx/banner\\_es/indice-de-informacion-presupuestal-estatal-iipe-2015/](http://imco.org.mx/banner_es/indice-de-informacion-presupuestal-estatal-iipe-2015/) [Consultado el 28 de diciembre de 2015].

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013 (ENCIG). Tabulados básicos. 2014”.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), “Encuesta Nacional de Victimización de Empresas 2014 (ENVE). Tabulados básicos. 2014”.
- Insunza Vera Ernesto (2010) "Para analizar los procesos de democratización: interfases socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas" en "Participación Ciudadana en Políticas Públicas" Biblioteca Básica de Administración Pública, Secretaría de Educación del Distrito Federal. Pp. 222 -251.
- Jaime Edna, Avendaño Eréndira y García Mariana (2012) "Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción: retos y desafíos" Secretaría de la Función Pública, México. Pp. 1-69.
- Juan Martínez, Víctor Leonel (2015) “Promulga Peña Sistema Nacional Anticorrupción” [Documento en línea] Disponible formato HTML en: <<http://rendiciondecuentas.org.mx/los-pendientes-de-la-reforma-electoral-3/>> [Consultado el 26 de diciembre de 2015].
- Kaiser, Max, (2015) “Sistema Nacional Anticorrupción: ¿Dónde estamos? ¿Qué falta?” [Documento en línea] Disponible formato HTML en: <<http://derechoenaccion.cide.edu/author/max-kaiser/>> [Consultado el 2 de diciembre de 2015].
- López Ayllón Sergio, Merino Mauricio, Morales Lourdes (2011) “Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México” CIDE- Red Por la Rendición de Cuentas.
- López Ayllón, Sergio (2015) “Cuando la transparencia se vuelve opacidad” [Documento en línea] Disponible formato HTML en: <<http://rendiciondecuentas.org.mx/cuando-la-transparencia-se-vuelve-opacidad/>> [Consultado el 2 de diciembre de 2015].
- Martínez Tiburcio, María Gabriela (2012) "La Contraloría Social como elemento de la Rendición de Cuentas en la Administración Pública Estatal", Tesis para obtener el

grado de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Pp. 1-294.

- Melián Hernández, José,(2006) "Relaciones y diferencias entre fiscalización y auditoría. Razones para una reforma de las normas de auditoría del sector público", México, Auditoría Pública, 39: 33-40.
- Merino, Mauricio (2013) "Ética pública: elemento indispensable para el combate a la corrupción del Seminario Internacional Combate a la Corrupción. Balance para una Propuesta". YouTube <<https://www.youtube.com/watch?v=tpysL3KJfU0>> [Consulta: 29 de noviembre de 2015].
- Merino, Mauricio (2015) "No exageremos" [Documento en línea] Disponible formato HTML en: < <http://rendiciondecuentas.org.mx/no-exageremos/>> [Consultado el 2 de diciembre de 2015].
- Merino, Mauricio, et. al (2005) "Introducción en Transparencia: libros, autores e ideas" Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Pp 11- 20.
- Mondragón Quintana, Juan Carlos. (2014) "Financiamiento de partidos, rendición de cuentas y corrupción en México" .Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Konrad Adenauer, Pp. 1-119.
- Monsiváis Carrillo Alejandro, Brena Ríos Lena Alejandra (2011) "Los ombudsmen en las entidades federativas en México: ¿cómo explicar su desempeño?". Estudios Sociológicos XXIX Pp.463-495.
- Nieto Castillo (2005) "Rendición de Cuentas y Transparencia como elementos para la persistencia democrática" en estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Derecho Constitucional y Política Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Pp. 397-418.
- O'Donell, Guillermo (1997) "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías". Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre 1997, pp. 143-167
- Olvera Rivera, J. Alberto (2009) "La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas" Secretaría de la Función Pública (SFP). Pp 1-72.
- Olvera, Alberto J. e Insunza Vera Ernesto. (2004) "Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía" Disponible formato HTML

en:

<[http://capacitacion.iedf.org.mx/moodle/seminario/lecturas/lecturas/sesion7\\_8/olvera.pdf](http://capacitacion.iedf.org.mx/moodle/seminario/lecturas/lecturas/sesion7_8/olvera.pdf)> [Consultado el 29 de noviembre de 2015].

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. “Confianza en el gobierno. Medidas para fortalecer el marco ético en los países de la OCDE” (2000). Pp. 1-105.
- Ortegón Édgar, Pacheco Juan Francisco y Prieto Adriana (2005) "Metodología del Marco Lógico para la Planificación, el seguimiento, y la evaluación de proyectos y programas". Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Pp. 1-47.
- Peruzzotti, Enrique (2006) "La política de accountability social en América Latina". Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina. Pp. 245-260
- Peters, Guy (2003), El Nuevo Institucionalismo en la Ciencia Política. Barcelona: Gedisa (capítulos 1, 2, 3, 4, 5 y 9).
- Presidencia de la República, México. "Promulga el Presidente EPN la Reforma Constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción; es un paso histórico en favor de una nueva cultura de la legalidad" (2015) [Documento en línea] Disponible formato HTML en: <[consulmex.sre.gob.mx/albuquerque/images/stories/0080.pdf](http://consulmex.sre.gob.mx/albuquerque/images/stories/0080.pdf)> [Consultado el 22 de marzo de 2016].
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2015) "Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México".
- Programa Eficiencia y Rendición de Cuentas en Colombia de la Agencia de los Estados Unidos Para el Desarrollo Internacional (USAID), “Modelo de Gestión Ética para entidades del Estado: Fundamentos Conceptuales y Manual Metodológico”, 2006. Pp. 4-260.
- Red por la Rendición de Cuentas, (2015) “Promulga Peña Sistema Nacional Anticorrupción” [Documento en línea] Disponible formato HTML en: <<http://rendiciondecuentas.org.mx/promulga-pena-sistema-nacional-anticorrupcion/>> [Consultado el 2 de diciembre de 2015].

- Red por la Rendición de Cuentas, (2016) “Somos” [Documento en línea] Disponible formato HTML en: < <http://rendiciondecuentas.org.mx/somos-2/>> [Consultado el 20 de enero de 2016]
- Reporteros Sin Fronteras. (2015). Índice de Libertad de Prensa. 26 de enero de 2016, de Reporteros Sin Fronteras Sitio web: <https://index.rsf.org/#/>
- Revista de Ciencia Política (2012) “Método comparado: precisiones y características” Metodología en la Ciencia Política en el marco del 6° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) y FLACSO – Ecuador. [Documento en línea] Disponible formato HTML en: < <http://www.revinciapolitica.com.ar/num16art4.php>> [Consultado el 4 de diciembre de 2015].
- Rincón, Sergio. “En 13 años, México ha sido incapaz de cubrir los “huecos” que opacan la transparencia: ONGs” (1ero de diciembre de 2015) [Documento en línea] Disponible formato HTML en: < <http://www.sinembargo.mx/01-12-2015/1565368>> [Consultado el 2 de diciembre de 2015].
- Ríos Cázares Alejandra y Cejudo Guillermo (2009) "La rendición de cuentas de los gobiernos estatales en México" . Centro de Investigación y Docencia Económicas. Pp. 117-200
- Ríos Cázares Alejandra, Romero Jorge Javier (2011), “Fragmentación Institucional de la Rendición de Cuentas” en “Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México” CIDE- Red Por la Rendición de Cuentas. Pp. 37-44.
- Ríos Píter, Armando, (2015) “Versión Estenográfica de la Reunión Ordinaria de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de anticorrupción y participación ciudadana y estudios legislativos del Senado de la República” Disponible desde Internet en: Formato PDF en: < [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/Corrupcion/version\\_240315.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/version_240315.pdf)> [Consultado 03 de diciembre del 2015].
- Sánchez, Enrique. "Peña Nieto promulga reforma que da paso al Sistema Nacional Anticorrupción" (2015) [Documento en línea] Disponible formato HTML en: <

<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/05/28/1026312>> [Consultado el 29 de noviembre de 2015].

- Sartori, Giovanni y Leonardo Morlino (1994) "La Comparación en las Ciencias Sociales". Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, Giovanni. (1987) "La Política: Lógica y Método en las Ciencias Sociales. México D.F.: Fondo de Cultura Económica".
- Schedler, Andreas (2009) "¿Qué es la rendición de cuentas?" Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- The World Justice Project, "Open Government Index" (2015). [Documento en línea] Disponible formato HTML en: <<http://data.worldjusticeproject.org/opengov/#/groups/MEX>> [Consultado el 29 de noviembre de 2015].
- Transparencia Internacional, "Corruption in the Americas: the Good, the Bad and the Ugly?" (2014) [Documento en línea] Disponible formato HTML en: <<http://blog.transparency.org/2014/12/03/corruption-in-the-americas-the-good-the-bad-and-the-ugly/>> [Consultado el 29 de noviembre de 2015].
- Transparencia Internacional, "Corruption in the Americas: the Good, the Bad and the Ugly?" (2014) [Documento en línea] Disponible formato HTML en: <<http://blog.transparency.org/2014/12/03/corruption-in-the-americas-the-good-the-bad-and-the-ugly/>> [Consultado el 29 de noviembre de 2015].
- Transparencia Internacional, "Índice de Percepción de la Corrupción 2014 El crecimiento transparente en riesgo" (2014 A) Disponible formato HTML en: <[http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice\\_de\\_percepcion\\_de\\_la\\_corrupcion\\_2014\\_el\\_crecimiento\\_transparente\\_en\\_r](http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_2014_el_crecimiento_transparente_en_r)> [Consultado el 29 de noviembre de 2015].
- Zobatto Daniel (2014) "Las Instituciones de la democracia directa" en "Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina". Universidad Nacional Autónoma de México. Pp. 13-70.

## ANEXOS ESTADÍSTICOS

ENTIDADES FEDERATIVAS	MECANISMOS VERTICALES		
	Instrumentos de RC y anticorrupción de partidos políticos	Mecanismos de consulta Ciudadana	PROMEDIO
Aguascalientes	0.750	1.000	0.875
Baja California	0.775	1.000	0.888
Baja California Sur	0.700	0.667	0.683
Campeche	0.650	0.000	0.325
Chiapas	0.750	0.000	0.375
Chihuahua	0.625	0.000	0.313
Coahuila	0.750	1.000	0.875
Colima	0.675	1.000	0.838
Distrito Federal	0.800	1.000	0.900
Durango	0.575	1.000	0.788
Guanajuato	0.500	1.000	0.750
Guerrero	0.700	0.000	0.350
Hidalgo	0.475	0.667	0.571
Jalisco	0.775	0.000	0.388
México	0.725	0.000	0.363
Michoacan	0.600	1.000	0.800
Morelos	0.625	0.000	0.313
Nayarit	0.500	0.000	0.250
Nuevo León	0.625	0.000	0.313
Oaxaca	0.550	0.000	0.275
Puebla	0.700	0.000	0.350
Querétaro	0.600	0.667	0.633
Quintana Roo	0.575	0.667	0.621
San Luis Potosí	0.575	0.000	0.288
Sinaloa	0.550	1.000	0.775
Sonora	0.650	1.000	0.825
Tabasco	0.825	1.000	0.913
Tamaulipas	0.575	1.000	0.788
Tlaxcala	0.675	1.000	0.838
Veracruz	0.725	1.000	0.863
Yucatán	0.625	1.000	0.813
Zacatecas	0.600	1.000	0.800
	<b>0.650</b>	<b>0.583</b>	<b>0.617</b>

	<b>MECANISMOS DIAGONALES</b>
<b>ENTIDADES FEDERATIVAS</b>	<b>Leyes de Transparencia (IDAIM)</b>
Aguascalientes	0.571
Baja California	0.602
Baja California Sur	0.485
Campeche	0.500
Chiapas	0.536
Chihuahua	0.679
Coahuila	0.944
Colima	0.776
Distrito Federal	0.811
Durango	0.622
Guanajuato	0.500
Guerrero	0.689
Hidalgo	0.459
Jalisco	0.658
México	0.515
Michoacan	0.607
Morelos	0.658
Nayarit	0.679
Nuevo León	0.643
Oaxaca	0.653
Puebla	0.719
Querétaro	0.505
Quintana Roo	0.520
San Luis Potosí	0.602
Sinaloa	0.526
Sonora	0.571
Tabasco	0.569
Tamaulipas	0.520
Tlaxcala	0.638
Veracruz	0.633
Yucatán	0.505
Zacatecas	0.643
	<b>0.611</b>

ENTIDADES FEDERATIVAS	MECANISMOS HORIZONTALES				
	Armonización de la Legislación respecto de los Instrumentos Internacionales DDHH	Índice de Desarrollo del Ombudsman	Índice de Información Presupuestal Estatal (IIFE)	Controles Legislativos	Índice de Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado
Aguascalientes	0.583	0.582	0.860	0.600	0.646
Baja California	0.583	0.520	0.900	0.400	0.677
Baja California Sur	0.576	0.398	0.660	0.600	0.658
Campeche	0.773	0.499	0.880	0.400	0.773
Chiapas	0.894	0.598	0.970	0.800	0.634
Chihuahua	0.561	0.367	0.660	0.400	0.631
Coahuila	0.735	0.629	1.000	0.200	0.633
Colima	0.833	0.509	0.920	0.600	0.714
Distrito Federal	0.659	1.000	0.564	0.600	0.726
Durango	0.902	0.504	0.720	0.400	0.766
Guanajuato	0.659	0.451	0.610	0.600	0.639
Guerrero	0.546	0.444	0.950	0.400	0.610
Hidalgo	0.629	0.278	0.600	0.600	0.626
Jalisco	0.720	0.614	0.870	0.400	0.544
México	0.765	0.609	1.000	0.400	0.475
Michoacan	0.659	0.582	0.520	0.400	0.379
Morelos	0.644	0.473	0.680	0.800	0.676
Nayarit	0.765	0.430	0.660	0.200	0.726
Nuevo León	0.492	0.398	0.610	0.200	0.629
Oaxaca	0.750	0.755	0.710	0.400	0.618
Puebla	0.614	0.530	1.000	0.200	0.721
Querétaro	0.636	0.425	0.690	0.400	0.804
Quintana Roo	0.705	0.530	0.500	0.400	0.660
San Luis Potosí	0.720	0.504	0.630	0.400	0.726
Sinaloa	0.576	0.525	0.710	0.400	0.610
Sonora	0.667	0.367	0.910	0.400	0.620
Tabasco	0.614	0.425	0.930	0.400	0.700
Tamaulipas	0.644	0.394	0.630	0.400	0.718
Tlaxcala	0.621	0.326	0.935	0.600	0.654
Veracruz	0.796	0.650	0.710	0.200	0.498
Yucatán	0.674	0.499	0.860	0.400	0.729
Zacatecas	0.621	0.561	0.560	0.600	0.692



	<b>RENDICIÓN DE CUENTAS SOCIAL</b>			
<b>ENTIDADES FEDERATIVAS</b>	<b>Índice de Contraloría Social</b>	<b>Participación Ciudadana (Donatarias autorizadas)</b>	<b>Libertad de Expresión (libertad de prensa)</b>	<b>PROMEDIO</b>
Aguascalientes	0.429	0.750	1.000	0.736
Baja California	0.373	1.000	0.000	0.481
Baja California Sur	0.530	1.000	1.000	0.813
Campeche	0.463	0.250	1.000	0.571
Chiapas	0.409	0.250	1.000	0.508
Chihuahua	0.304	1.000	0.000	0.465
Coahuila	0.427	0.500	0.000	0.368
Colima	0.346	1.000	1.000	0.716
Distrito Federal	0.905	1.000	0.000	0.700
Durango	0.504	0.750	0.000	0.393
Guanajuato	0.683	0.500	1.000	0.682
Guerrero	0.619	0.250	0.000	0.250
Hidalgo	0.367	0.500	1.000	0.603
Jalisco	0.304	0.750	0.000	0.401
México	0.555	0.750	0.000	0.429
Michoacan	0.559	0.500	0.000	0.326
Morelos	0.367	0.750	1.000	0.616
Nayarit	0.375	0.500	0.000	0.419
Nuevo León	0.666	1.000	0.000	0.549
Oaxaca	0.359	0.500	0.000	0.322
Puebla	0.443	0.250	0.000	0.219
Querétaro	0.395	1.000	1.000	0.724
Quintana Roo	0.448	0.750	0.000	0.376
San Luis Potosí	0.423	0.500	0.000	0.348
Sinaloa	0.701	0.750	0.000	0.480
Sonora	0.919	1.000	0.000	0.624
Tabasco	0.441	0.250	0.000	0.290
Tamaulipas	0.362	0.500	0.000	0.293
Tlaxcala	0.388	0.250	1.000	0.544
Veracruz	0.773	0.750	0.000	0.487
Yucatán	0.409	1.000	0.000	0.602
Zacatecas	0.584	0.250	0.000	0.322

	COMPONENTE POLÍTICO
ENTIDADES FEDERATIVAS	Índice de Desarrollo Democrático
Aguascalientes	0.767
Baja California	0.551
Baja California Sur	0.724
Campeche	0.572
Chiapas	0.373
Chihuahua	0.555
Coahuila	0.544
Colima	0.517
Distrito Federal	0.894
Durango	0.316
Guanajuato	0.546
Guerrero	0.130
Hidalgo	0.545
Jalisco	0.550
México	0.413
Michoacan	0.246
Morelos	0.346
Nayarit	0.802
Nuevo León	0.532
Oaxaca	0.428
Puebla	0.183
Querétaro	0.500
Quintana Roo	0.308
San Luis Potosí	0.467
Sinaloa	0.468
Sonora	0.576
Tabasco	0.467
Tamaulipas	0.309
Tlaxcala	0.540
Veracruz	0.426
Yucatán	1.000
Zacatecas	0.453
	<b>0.501</b>

ENTIDADES FEDERATIVAS	ÍNDICE DE RENDICIÓN DE CUENTAS
Aguascalientes	0.712
Baja California	0.615
Baja California Sur	0.666
Campeche	0.563
Chiapas	0.601
Chihuahua	0.482
Coahuila	0.613
Colima	0.741
Distrito Federal	0.747
Durango	0.588
Guanajuato	0.641
Guerrero	0.445
Hidalgo	0.562
Jalisco	0.515
México	0.517
Michoacan	0.504
Morelos	0.585
Nayarit	0.470
Nuevo León	0.483
Oaxaca	0.477
Puebla	0.447
Querétaro	0.635
Quintana Roo	0.505
San Luis Potosí	0.462
Sinaloa	0.568
Sonora	0.640
Tabasco	0.552
Tamaulipas	0.504
Tlaxcala	0.635
Veracruz	0.597
Yucatán	0.642
Zacatecas	0.547

ENTIDAD FEDERATIVA	FRECUENCIA DE LA CORRUPCIÓN (ENCIG)	TASA DE PREVALENCIA DE ACTOS DE CORRUPCIÓN (ENVE)
Aguascalientes	78.283	151
Baja California	83.448	431
Baja California Sur	84.576	406
Campeche	79.281	347
Chiapas	84.650	312
Chihuahua	87.377	219
Coahuila de Zaragoza	81.654	227
Colima	79.628	133
Distrito Federal	95.285	382
Durango	89.553	138
Guanajuato	89.363	505
Guerrero	90.089	368
Hidalgo	80.995	632
Jalisco	94.689	252
México	90.302	386
Michoacán de Ocampo	92.213	323
Morelos	91.767	637
Nayarit	80.835	340
Nuevo León	85.728	243
Oaxaca	89.345	523
Puebla	91.460	466
Querétaro	65.016	131
Quintana Roo	83.761	472
San Luis Potosí	82.271	97
Sinaloa	90.529	281
Sonora	86.546	244
Tabasco	91.593	235
Tamaulipas	82.900	405
Tlaxcala	81.633	467
Veracruz de Ignacio de la Llave	84.560	226
Yucatán	72.238	334
Zacatecas	86.591	231

## TABLADE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 Confianza en el Gobierno en México.....	- 25 -
Ilustración 2 Progreso en reducción de la corrupción en México, .....	- 26 -
Ilustración 1 Hipótesis de Trabajo. ....	- 33 -
Ilustración 2 Mecanismos de Consulta Ciudadana Contemplados en las entidades federativas. .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
Ilustración 3 Mecanismos de Consulta Ciudadana contemplados en las entidades federativas....	- 41 -
Ilustración 4 Evaluación de los Institutos electorales. ....	- 44 -
Ilustración 5 Evaluación de rendición de cuentas y anticorrupción de partidos políticos en México..	- 46 -
Ilustración 6 Ranking de la evaluación de las herramientas de rendición de cuentas en materia electoral. ....	- 48 -
Ilustración 7 Componentes del Índice de Contraloría Social. ....	- 54 -
Ilustración 8 Modalidades de Contraloría Social. ....	- 55 -
Ilustración 9 Funciones y actividades en materia de contraloría social. ....	- 56 -
Ilustración 10 Tipos de participantes en Contraloría Social (Autonomía). ....	- 57 -
Ilustración 11 Acciones en materia de Contraloría Social. ....	- 58 -
Ilustración 12 Índice de Contraloría Social por entidad federativa. ....	- 59 -
Ilustración 13 Índice de participación social en entidades federativas de acuerdo a donatarias autorizadas.....	- 67 -
Ilustración 14 Porcentaje de reportes especiales cubiertos por las víctimas. Fuente: .....	- 72 -
Ilustración 15 Origen presumible de los ataques a la prensa. ....	- 73 -
Ilustración 16 Impunidad en los casos de asesinato de periodistas. ....	- 74 -
Ilustración 17 Ataques a medios de comunicación desde 2006 hasta agosto de 2015.....	- 75 -
Ilustración 18 Periodistas asesinados en relación con trabajo periodístico desde el año 2000 hasta agosto de 2015.....	- 75 -
Ilustración 19 Periodistas desaparecidos en México desde el año 2006 hasta enero del 2015. ....	- 76 -
Ilustración 20 Armonización de la Legislación de las entidades federativas en materia de Derechos Humanos .....	- 91 -
Ilustración 21 Índice de desarrollo formal del ombudsman por entidad federativa. ....	- 96 -
Ilustración 22 Resultado del Índice de Información Presupuestal (IIPE) 2015. ....	- 100 -
Ilustración 23 Cumplimiento por Sección del IIPEE 2015. ....	- 101 -
Ilustración 24 Controles legislativos en las entidades federativas. ....	- 106 -

Ilustración 25 Índice de Desempeño de la Gestión del Gasto Federalizado (IDGGF)*.....	- 108 -
Ilustración 26 Grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia.....	- 111 -
Ilustración 27 Índice de Desarrollo Democrático por Entidad Federativa 2014. ....	- 115 -
Ilustración 28 Percepción sobre la frecuencia de la corrupción en diversos sectores. Fuente: Creación propia con datos de Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013 (ENCIG).....	- 120 -
Ilustración 29 Percepción sobre la frecuencia de la corrupción a nivel nacional.....	- 121 -
Ilustración 30 Porcentaje de la población que percibe como muy frecuente o frecuente la corrupción por entidad federativa. Fuente: Creación propia con datos de ENCIG 2014. ....	- 122 -
Ilustración 31 Promedio General de Herramientas de Rendición de Cuentas.....	- 125 -
Ilustración 32 Mecanismos Verticales de Rendición de Cuentas.....	- 126 -
Ilustración 33 Contraloría social en entidades federativas. ....	- 130 -
Ilustración 34 Donatarias autorizadas de 2004 a 2015.....	- 131 -
Ilustración 35. Dimensiones IDAIM 2015. ....	- 134 -
Ilustración 36 Índice de Desarrollo Formal del Ombudsman. ....	- 139 -
Ilustración 37 Índice de Información Presupuestal Estatal (IPE 2015). ....	- 140 -
Ilustración 38 Promedio General Herramientas de Rendición de Cuentas. ....	- 149 -
Ilustración 39 Primer Comparativo: Querétaro y Tamaulipas. Fuente: Creación propia.....	- 150 -
Ilustración 40 Segundo comparativo: Campeche y Estado de México. Fuente: Creación propia. -	152
-	
Ilustración 41 Tercer Comparativo: Aguascalientes y Baja California.....	- 153 -
Ilustración 42 Cuarto comparativo: Zacatecas y Puebla. ....	- 154 -
Ilustración 43 Corrupción Pequeña Percibida (Acoplados vs Fragmentados). ....	- 155 -
Ilustración 44 Corrupción grande percibida (Acoplados vs Fragmentados). ....	- 155 -