

Capítulo 4

Indicadores sobre gestión pública y rendición de cuentas. México en la perspectiva internacional.

Los indicadores de gestión son condiciones características de la auditoría de desempeño. Un indicador refiere cierto comportamiento a partir de un diagnóstico comparado sobre determinados componentes o estándares de operación. Esto es, un referente que orienta dónde es posible encontrar explicaciones de causalidad y efectividad. Así, se trata de contrastar indicadores macroeconómicos producto del sistema de cuentas nacionales y resultados de encuestas para contrastar el desempeño de la gestión pública mexicana, con las prácticas de las nueve potencias analizadas. Descubrir cómo se ve a sí mismo y desde el exterior el gobierno de México y buscar las raíces de los desórdenes que le aquejan, así como alternativas para apoyar y orientar la toma de decisiones.

El nivel de desarrollo de los países depende en buena medida de su administración pública. El enfoque racional de la nueva gestión pública en la formulación de políticas, la eficiencia, la consolidación fiscal y el empleo de los recursos en forma íntegra y equitativa, para que impacten en la distribución del ingreso y en la construcción de sociedades más abiertas, democráticas e incluyentes, dependen de una gobernanza pública de calidad. No es casual que J. Bonnin, desde 1808, argumentara que “los más graves desórdenes del Estado obedecen a la ignorancia de los *Principios de la Administración Pública*”.

De ahí la importancia universal del proceso administrativo y de la teoría de las organizaciones en el uso de las herramientas de información, fiscalización y evaluación permanente del gobierno, incluso, si está operando bien para procurar que sea mejor, aprovechando el poder preventivo, disuasivo, correctivo y productivo de la auditoría gubernamental.

Y qué mejor que aprovechar los indicadores de gestión y rendición de cuentas construidos por organizaciones públicas y civiles nacionales y globales, en torno al monitoreo y evaluación

del presupuesto, ingresos y egresos del sector público, para contrastar el desempeño del gobierno en México respecto al de otras sociedades Estado.

1. Indicadores de empleo y salarios en el sector público

Contra lo que se cree, la estructura y los salarios de la administración pública en México, en términos relativos, no son tan grandes en comparación con otros países. Un dato que conviene destacar es que a partir del trabajo de Juan Junquera (1986), cuyo fin fue dimensionar el tamaño de las administraciones públicas de los doce países que iniciaron la Unión Europea, en México se llevó a cabo un esfuerzo similar en 1988 por conducto de la Secretaría de la Contraloría, que destacaba que los empleados en el servicio público en los tres niveles de gobierno se estimaban en 3 millones 751 mil trabajadores efectivos¹⁹⁸.

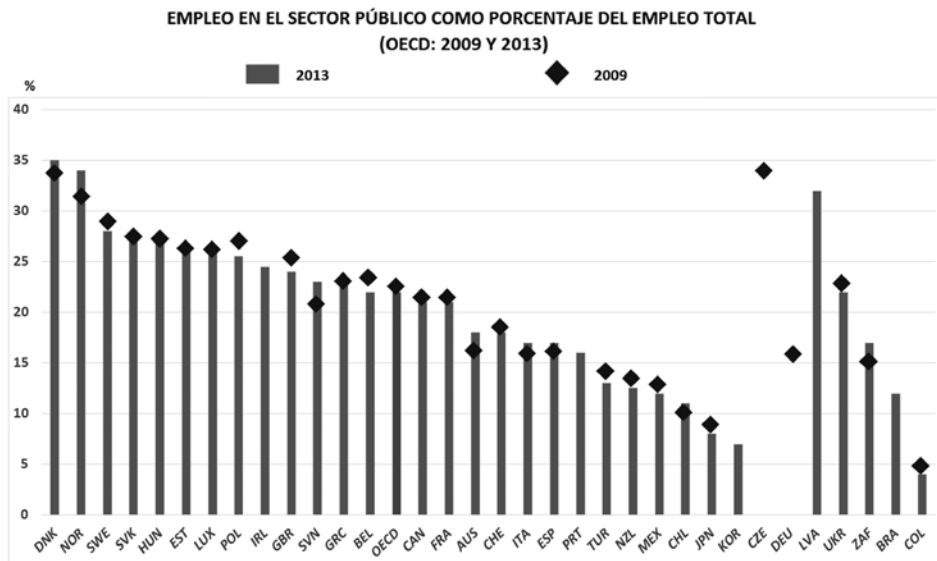
Un indicador relevante fue que en México se estimaban 46 empleados públicos por cada mil habitantes, cifra 45.6% por debajo de la media europea que era de 67 trabajadores por cada mil habitantes. Entonces, el empleo público en México representaba 14.6% de la población económicamente activa (PEA), casi un punto por debajo de la media del promedio de los países europeos que se estimaba en 15.5%, mientras que Dinamarca registraba ya el índice más alto (28%).

El estudio de Junquera fue tan valioso que la OECD lo ha convertido en el “Gobierno de un vistazo” (*Government at a Glance*) incorporando diversos indicadores. El empleo público es un indicador fundamental pues implica el capital humano, la fuerza de trabajo efectiva del gobierno, entendida también como la estructura ocupacional o la plantilla de personal, el elemento clave en la función estatal, medida como porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA), la cual evidencia cambios en los tamaños relativos del empleo en el servicio público según la OECD¹⁹⁹, como se muestra a continuación:

¹⁹⁸ Junquera González, Juan. *La Función Pública en la ‘Europa de los Doce’*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1986. Véase también *Tamaño y Composición de la Administración Pública Mexicana*, capítulo II, pp. 31-36. INAP-Secretaría de la Contraloría General de la Federación, México 1988. Ambos citados por el Dr. Roberto Rives en su trabajo sobre *La Administración Pública en México. 200 años ...* INAP, México, 2012

¹⁹⁹ *Government at a Glance 2015*, OECD 06 July 2015, p. 250

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción



FUENTE: OECD, datos al cierre de 2014 de OECD, en *Government at a Glance*, Edición 2015

Desde Junquera, la tendencia en los países desarrollados es hacia administraciones con un empleo público relativamente fortalecido respecto al tamaño de su población económicamente activa (PEA). Es así, que “la media” del empleo en el sector público como porcentaje del empleo total entre los países de la OECD osciló entre el 21.1% y el 21.3%, respectivamente en el periodo. Sin embargo, en México el empleo público representa el 11.8% de la PEA, lo que evidencia que estamos 80.3% por debajo de la media internacional.

Para comprenderlo, conviene relacionar los indicadores sobre la población en general y la PEA en México en los años 2009 y 2013, a continuación:

**EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL Y SUBNACIONAL EN MÉXICO
2009-2013**

| Indicadores en México (Millones) | 2009 | | 2013 | |
|----------------------------------|----------|---------------|----------|---------------|
| | Millones | Participación | Millones | Participación |
| Población Total | 107.1 | 100.0% | 116.8 | 100.0% |
| Población Económicamente Activa | 48.9 | 45.6% | 52.3 | 44.8% |
| Empleo Público como % de la PEA | 6.11 | 12.5% | 6.17 | 11.8% |

FUENTE: Elaboración propia con datos de la OCDE referidos arriba, e históricos de población del INEGI y de empleo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (México)

Como se aprecia, el empleo público como porcentaje de la PEA en México pasó de 12.5% en 2009 al 11.8% en 2013, lo que significa que mientras que en 2009 existían 57 servidores públicos por cada mil habitantes, en 2013 ese índice se redujo a 53, cuando el total de la población creció de 107.1 a 116.8 millones de habitantes y la PEA pasó del 45.6 al 44.8%. Esto se explica al relacionar nuestros indicadores con la productividad *per cápita* en otras naciones, donde es posible observar dos importantes contrastes:

ANÁLISIS DEL EMPLEO PÚBLICO EN EL SECTOR PÚBLICO NACIONAL EN ALGUNOS PAÍSES SELECCIONADOS

| País | Población | PIB per cápita (Dólares anuales) | PEA | | Empleo Público como % de la PEA | | Índice por cada mil Habitantes |
|-------------|------------|-------------------------------------|------|-----------------------|---------------------------------|---------------------|--------------------------------|
| | (millones) | | % | Población Millones | % | Empleos Millones | |
| Francia | 65.7 | 41,700.0 | 56.0 | 36.8 | 19.8 | 7.3 | 111.1 |
| Italia | 59.5 | 34,640.0 | 49.0 | 29.2 | 17.3 | 5.0 | 84.0 |
| Brasil | 198.7 | 11,630.0 | 70.0 | 139.1 | 12.1 | 16.8 | 85.0 |
| Reino Unido | 63.6 | 38,500.0 | 62.0 | 39.4 | 23.5 | 9.3 | 146.2 |
| Alemania | 80.4 | 45,070.0 | 60.0 | 48.2 | 15.4 | 7.4 | 92.0 |
| Japón | 127.6 | 47,870.0 | 59.0 | 75.3 | 7.3 | 5.5 | 43.1 |
| México | 116.8 | 9,640.0 | 45.0 | 52.6 | 11.8 | 6.2 | 53.0 |

FUENTE: Elaboración propia con base a datos al cierre de 2014 de OECD, en *Government at a Glance*, Edición 2015, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66856> el 02-12-2015

Como se aprecia, el índice de 146.2 servidores públicos por cada mil habitantes en el Reino Unido es el más alto de la muestra, mientras que el más bajo es el de 43.1 en Japón, dos potencias con un nivel de desarrollo humano, tecnológico y administrativo ampliamente reconocido. Ello evidencia una mayor productividad en Japón ya que por cada 3.4 puestos que requiere el Reino Unido para generar un PIB per cápita anual de 34,640 dólares, en Japón solo utilizan 1 puesto para generar un PIB per cápita de 47,870 dólares.

Sin embargo, tal óptica pudiera ser falaz en países como México donde existe un índice de 53 plazas del gobierno por cada mil habitantes. Si bien en México para cumplir la misión gubernamental se utiliza una fuerza laboral muy cercana a la que destina Japón, no podemos negar que existe una gran diferencia entre generar un PIB per cápita anual de 47,870.0 dólares en Japón y los 9,640.0 de dólares que produce México. Es decir, que el índice de México no obedece a una alta productividad, sino está relacionado con los niveles de desarrollo humano,

**El desempeño de las organizaciones públicas en México
 a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción**

tecnológico y administrativo y con los amplios niveles de empleo informal en México.

Lo anterior es significativo, ya que permite entrever dos aristas. La primera, que el sector público en México no está sobredimensionado, sino que existe un problema de diseño organizacional que encarece la estructura del gobierno (lo que se evidenciará más adelante) y, la segunda, que los servidores públicos no están sobre pagados ni perciben salarios más altos respecto a los tabuladores que perciben puestos similares en otros países, como se constata:

| COMPARATIVO DE LAS REMUNERACIONES INTERNACIONALES EN EL SECTOR PÚBLICO | | | | |
|--|---|------------------|-----------------------------------|-------------|
| Nivel Estructural Funcional | Salario anual bruto en dólares americanos | | Salario cómo % del PIB per cápita | |
| | OECD | México | OECD | México |
| Primer Nivel | 231,546.0 | 224,977.0 | 5.8 | 12.9 |
| Segundo Nivel | 182,246.0 | 169,146.0 | 4.6 | 9.7 |
| Tercer Nivel | 134,522.0 | 116,300.0 | 3.4 | 6.7 |
| Cuarto Nivel | 112,114.0 | 90,980.0 | 2.9 | 5.2 |
| Quinto Nivel | 88,667.0 | 35,324.0 | 2.1 | 2.0 |
| Sexto Nivel | 68,453.0 | 23,437.0 | 1.6 | 1.3 |
| Secretarial | 52,748.0 | 22,454.0 | 1.2 | 1.3 |

FUENTE: *Government at a glance 2017*. www.oecd.org

Como se aprecia, en un comparativo general, el análisis se basa en el comparativo salarial de la estructura de mandos medios y superiores del gobierno, del primero al sexto nivel, Secretarios, Subsecretarios, Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Departamento. Y uno séptimo al nivel operativo o auxiliar representado por el salario de una secretaria.

Como se puede apreciar, en todos los niveles los salarios de México son más o menos inferiores a la media de los salarios que perciben los servidores públicos de los países miembros de la OCDE. No obstante, al referenciarlos en la OECD como porcentaje del PIB per cápita es obvio que hasta el cuarto nivel los salarios en México parecen exorbitantes, sin embargo, ello obedece al bajo nivel del PIB per cápita que es evidente en México.

El hecho es, y no podemos negarlo, que los indicadores de la estructura de personal y de los salarios en el sector público nacional no son tan grandes como se afirma normalmente. Más aún, reflejan áreas de oportunidad que es necesario explorar en términos de racionalidad organizacional del gobierno en México. Esto se insiste, no significa adelgazar o reducir las organizaciones públicas *per se* en forma generalizada, sino reflexionarlas y analizarlas, fundada y racionalmente, de manera que sean diseñadas y mantenidas congruentemente con las capacidades y los propósitos que buscan las instituciones, tratando de optimizarlas siempre.

2. Estructura del gasto en la administración pública

El gasto público es directamente proporcional a los ingresos que recibe el gobierno por contribuciones y pagos de derechos entre otros conceptos. Se utiliza para producir y/o pagar los bienes y servicios a la población, proporciona una dimensión del tamaño y costo del sector público y es reflejo de la orientación en materia de políticas públicas. Se clasifica en gasto corriente o gasto de operación también denominado costo de estructura, integrado por las partidas de servicios personales, materiales, suministros, servicios generales; transferencias y subsidios sociales; e inversiones de capital en mobiliario, equipo y obras públicas. De su estructura y aplicación se pueden distinguir los fines que persigue el gobierno y explicar ciertos comportamientos de equidad y justicia distributiva al intervenir, con su ampliación o reducción, en la economía para crear empleo, estimular la producción alimentaria, crear infraestructura productiva, construir vivienda, brindar seguridad, apoyar la educación y proporcionar servicios.

Para dimensionar y comprender mejor, los indicadores del empleo destinado al gobierno observados antes, conviene analizar la “estructura del gasto de las administraciones públicas por transacción económica 2013 y 2014 y la variación de 2007 a 2013” que nos aporta la OECD, como se resume a continuación:

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

ESTRUCTURA DEL GASTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS POR TRANSACCIÓN ECONÓMICA
OECD, 2013 Y 2014 Y VARIACIÓN DE 2007 A 2013

| | Remuneraciones | | | Subsidios | | | Beneficios sociales | | | Otro gasto corriente | | | Inversión de Capital | | |
|-------------|----------------|------|------------------|-----------|------|------------------|---------------------|------|------------------|----------------------|------|---------|----------------------|------|------------------|
| | 2013 | 2014 | Var.% 2007-13 | 2013 | 2014 | Var.% 2007-13 | 2013 | 2014 | Var.% 2007-13 | 2013 | 2014 | 2007-13 | 2013 | 2014 | Var.% 2007-13 |
| Francia | 22.6 | 22.7 | -1.1 | 3.0 | 3.9 | 0.4 | 45.1 | 45.5 | 1.5 | 7.0 | 6.8 | 0.5 | 9.1 | 8.5 | -0.4 |
| Alemania | 17.5 | 17.6 | 0.3 | 2.0 | 2.1 | -0.3 | 53.5 | 54.3 | -0.7 | 5.0 | 4.9 | 1.0 | 6.9 | 6.6 | -0.2 |
| Italia | 20.1 | 19.8 | -1.7 | 3.3 | 3.5 | 0.9 | 44.3 | 45.0 | 3.5 | 4.7 | 4.5 | 0.0 | 7.1 | 7.1 | -2.6 |
| Japón | 14.1 | .. | -3.1 | 1.5 | .. | 0.0 | 53.9 | .. | 3.4 | 3.5 | .. | 0.2 | 11.8 | .. | 0.2 |
| México | 37.6 | .. | -1.4 | 4.5 | .. | 0.7 | 9.3 | .. | 1.7 | 11.1 | .. | 2.6 | 18.1 | .. | -3.3 |
| Reino Unido | 21.4 | 21.4 | -3.4 | 1.2 | 1.3 | -0.3 | 32.2 | 32.3 | 3.3 | 6.2 | 5.7 | -0.3 | 7.4 | 7.7 | -0.6 |
| EUA | 25.8 | .. | -1.4 | 0.9 | .. | -0.1 | 36.8 | .. | 4.9 | 0.7 | .. | -0.1 | 8.9 | .. | -2.1 |
| OECD | 22.9 | .. | -1.4 | 2.0 | .. | 0.0 | 39.8 | .. | 3.1 | 4.0 | .. | 0.3 | 9.6 | .. | -1.3 |
| Rusia | 28.1 | .. | 3.4 | 1.5 | .. | -0.5 | 29.6 | .. | 5.5 | 5.9 | .. | -0.5 | 12.7 | .. | -7.4 |

FUENTE: Elaboración propia con base a datos al cierre de 2014 de OECD, en Government at a Glance, Edición 2015, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66856> el 02-12-2015

Nota: La diferencia sobre el 100% es porque no incluye Gastos de "Consumo Intermedio" ni de "Rentas por la propiedad".

Pese que México registra un empleo público relativamente inferior en un 80.3% al de los países de la OECD, tiene la plantilla de personal más costosa, pues solo el rubro de "remuneraciones" (el capítulo 1000 Servicios Personales) representa 37.6 del gasto total del gobierno, es decir 39.1% por arriba de la media de la OECD que representa 22.9%. Más aún, al agregar el 11.1% que registra en "otro gasto corriente", también el más alto (capítulos 2000 Materiales y Suministros y 3000 Servicios Generales principalmente), significa que su costo de estructura o de operación, equivale al 48.7%, es decir 81% más que la media de la OECD, donde representa 26.9%. Eso significa que en México se destina más al gasto de personal (37.6%) que a las inversiones en los contribuyentes, las prioridades de la población como son los subsidios (4.5%), los beneficios sociales (9.3%) y las inversiones de capital (18.1%) que en conjunto representan el 31.9%.

3. Indicadores de eficiencia del gasto público en el gobierno

En los países de elevado desarrollo de la OECD, aún en aquellos que promueven la no intervención estatal y la desregulación financiera, hay una participación del Estado destacada en la economía y una marcada tendencia a gastar más allá de los ingresos fiscales; a depender de la deuda pública; a altos costos de recaudación y centralizar el ejercicio y control de los recursos públicos en los gobiernos centrales, más que a orientar equitativamente los recursos hacia los gobiernos subnacionales (estatales, locales o municipales).

Los indicadores de eficiencia del gasto público refieren las proporciones de diversos componentes financieros con relación a los recursos que el sector gubernamental destina para brindar bienes y servicios a la sociedad y el tamaño del Gobierno en la economía, así como la forma en que se administran y orientan los recursos fiscales, como se muestra a continuación:

INDICADORES DE EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO EN PAISES SELECCIONADOS (OECD: 2014)

| Rubro | Gasto Público % del PIB | Balance Fiscal General | Deuda % del PIB | Tasa Costo/ Recaudación | Distribución del Gasto por nivel de Gobierno | | Inversión Como % del Gasto total | Gasto en sanidad per cápita (Dólares) |
|---------------|-------------------------|------------------------|-----------------|-------------------------|--|-------------------|----------------------------------|---------------------------------------|
| | | | | | Gobierno Central | Gobiernos Locales | | |
| Alemania | 45.3 | -0.8 | 86.3 | 1.4 | 61.3 | 38.7 | 3.6 | 4,494.7 |
| Brasil | 39.1 | -2.5 | 64.9 | 0.9 | ND | ND | ND | ND |
| China | 23.9 | -1.3 | 25.4 | 4.6 | ND | ND | ND | ND |
| EUA | 41.7 | -10.1 | 102.6 | 0.6 | 54.0 | 46.0 | 5.5 | 8,507.6 |
| Francia | 55.9 | -5.3 | 99.6 | 1.2 | 79.4 | 20.6 | 5.6 | 4,117.9 |
| Italia | 49.9 | -3.7 | ND | 1.0 | 69.6 | 30.4 | 4.0 | 3,012.0 |
| Japón | 42.0 | -8.9 | 227.9 | 1.8 | 70.7 | 29.3 | 7.5 | 3,213.1 |
| Reino Unido | 48.6 | -7.8 | 104.4 | 7.5 | 73.3 | 26.7 | 4.4 | 3,405.5 |
| México | 22.8 | -0.1 | 37.7 | 0.7 | 54.7 | 45.4 | 12.2 | 976.6 |
| OECD | 45.4 | -3.5 | 78.7 | 1.0 | 68.3 | 31.7 | 6.7 | 3,322.2 |

FUENTE: Elaboración propia con base a datos al cierre de 2014 de OECD, en Government at a Glance, Edición 2015, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=66856> el 02-12-2015
 ND: No disponible.

Mientras que los niveles del gasto público como porcentaje del PIB en México equivalen al 22.8%, en los países de la OECD la media oscila en un 45.4%, casi el doble. En contraste, existen tres áreas de eficiencia en México, particularmente, el balance fiscal, la deuda pública y el costo de recaudación.

Primero, el *balance fiscal*, la diferencia que se produce cuando un gobierno gasta más de lo que ingresa en un año determinado, en México equivale al -0.1%, mientras que la media OECD es de -3,5%. En contraste, un superávit fiscal, siempre que no sea un subejercicio, normalmente significa ahorros y economías que le dan solvencia al gobierno. Segundo, la *deuda pública* como porcentaje del PIB, una consecuencia del déficit fiscal cuando los gobiernos piden dinero prestado para financiarse. Pese el crecimiento que se ha visto en la administración federal actual y casos como los de Coahuila, Nuevo León y Veracruz, el nivel de endeudamiento público en

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

México fluctuaba en niveles equivalentes al 37.7%²⁰⁰, mientras que la media de la OECD era dos veces superior (78.7%) y algunos países alcanzaban niveles extremos.

Sin embargo, mientras que la deuda en esos países normalmente se convierte en inversión pública, en México se utiliza para pagar gasto corriente, lo que repercute en verdaderos perjuicios a la población. Y, tercero, el *costo de la recaudación*, la relación entre los gastos anuales de administración tributaria con los ingresos totales recaudados en el ejercicio fiscal. En México esa tasa equivale al 0.7%, mientras que la media de la OECD es de 1.0%, sin embargo, esa relación puede estar relacionada, también, con un menor cumplimiento tributario lo que, en su caso, evidencia la tendencia hacia la informalidad.

En cuanto a lo que se refiere a la *Distribución del Gasto por nivel de Gobierno*, esto es, lo que los gobiernos centrales destinan a sus gobiernos locales, contra lo que se cree, la tendencia en México es de 54.7% y 45.3% respectivamente, es decir tiende a ser más equitativa que la de los países de la OECD cuya media tiende a la concentración (68.3 para el gobierno central y 31.7 para los locales), lo que evidencia que los gobiernos centrales absorben una proporción mayor de los presupuestos al concentrar los recursos referidos a seguridad social, deuda pública y defensa entre otros.

Por su parte, la *inversión pública*, las adquisiciones en activo fijo (bienes muebles e inmuebles) y desarrollo de proyectos de infraestructura física (carreteras, viviendas, escuelas, hospitales y redes de comunicación), entre otras, destaca que sea mayor en México (12.2%), casi en 100 % en proporción que la media de los países de la OECD (6.7%). Sin embargo, tal diferencia, es probable que esté vinculada a la capacidad de infraestructura instalada y que las necesidades de nuevos proyectos pueden ser menores en países desarrollados, en contraste con México donde es evidente que hay mucho por construir y la inversión brinda cierta estabilidad económica.

Finalmente, el *gasto en sanidad per cápita*, los recursos destinados a los servicios de salud pública por cada habitante,

²⁰⁰ En 2013, el saldo histórico de la “Deuda Pública” o los requerimientos financieros del sector público, representaban el 37.7 por ciento del PIB y para 2016 se espera que lleguen a 50.5 por ciento del PIB, lo que está generando alarmas en torno al paquete económico 2017, pues creció un tercio en menos de tres años.

en México éste equivale a 976.6 dólares por persona al año, lo que significa que es 3.4 veces inferior a la media de la OECD. Esto es, directamente proporcional con el mayor *gasto en salud como porcentaje del consumo* que se destina en los hogares que, en contraste, es 1.6 veces superior a la media OECD, lo que evidencia que una centralización de la inversión hospitalaria pudiera estar relacionada con el mayor gasto por traslado que realizan las personas que habitan en las localidades rurales hasta las ciudades donde radican las alternativas de mayor infraestructura médica.

4. Indicadores de pobreza y distribución de ingresos

Los indicadores de estructura y eficiencia del gasto público en México, sin duda, tienen que ver mucho en un país donde al menos el 46.2% de la población se encuentra en situación de pobreza (CONEVAL 2014) y fortalece más la idea de que no solo es urgente reflexionar y analizar administrativamente las instituciones públicas, sino también de reorientar el presupuesto congruentemente con las prioridades sociales. Más aun, en un país con gran potencial de recursos naturales y enorme capital humano, cuyo costo de estructura, cada año que pasa, dispendia grandes sumas de presupuesto, cuando el nivel de pobreza es alarmante:

| INDICADORES DE POBREZA EN MÉXICO. CONEVAL: 2014 (miles de personas) | | | | | | | | | |
|---|------|-------------------|----------|-------------|-----------------|-----|-------------------|----------|-------------|
| POBREZA | | | | | POBREZA EXTREMA | | | | |
| Porcentaje | | Miles de personas | | Variación | Porcentaje | | Miles de personas | | Variación |
| 2012 - 2014 | | 2012 - 2014 | | No personas | 2012 - 2014 | | 2012 - 2014 | | No personas |
| 45.5 | 46.2 | 53,349.9 | 55,341.6 | 1991.7 | 9.8 | 9.5 | 11,529 | 11,442.3 | -86.6 |

FUENTE: Cifras del CONEVAL al cierre de 2014. http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

Como se aprecia, la pobreza aumentó casi un punto porcentual en el periodo al pasar de 53.3 a 55.3 *millones de personas en nivel de pobreza* (46.2% de la población), cuya condición está “caracterizada por una privación severa de necesidades humanas básicas, incluyendo alimentos, agua potable, instalaciones sanitarias, salud, vivienda, educación e información; carente no sólo de ingresos monetarios sino

**El desempeño de las organizaciones públicas en México
 a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción**

también del acceso a servicios” (NU:1995)²⁰¹. Si tal indicador es preocupante, lo es más cuando entre ellos *11.4 millones se encuentran en situación de pobreza extrema* lo que significa, de acuerdo con el Banco Mundial, que 9.5% de los mexicanos sobreviven hoy con menos de un dólar al día, lo cual es más alarmante cuando la desigualdad de ingresos es cada vez mayor no solo en México sino en el mundo:

DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS SEGÚN COEFICIENTE DE GINI EN ALGUNOS PAÍSES DE LA OECD 1984-2014

| País | Ejercicio | Coefficiente GINI | Ejercicio | Coefficiente GINI |
|---------------|-------------|-------------------|-------------|-------------------|
| Alemania | 1985 | 0.251 | 2012 | 0.291 |
| OECD | | 0.289 | | 0.318 |
| Francia | 1984 | 0.300 | 2014 | 0.306 |
| Italia | 1984 | 0.291 | 2012 | 0.325 |
| Japón | 1985 | 0.304 | 2009 | 0.336 |
| Reino Unido | 1985 | 0.309 | 2011 | 0.344 |
| EUA | 1985 | 0.340 | 2013 | 0.401 |
| México | 1984 | 0.452 | 2012 | 0.482 |

FUENTE: Base de Datos de Distribución de Ingresos de la OCDE (IDD) www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm
 Coeficientes de Gini de desigualdad de ingresos, a mediados de 1980 y 2013, o la última fecha disponible.

Con base en el “coeficiente de Gini”, que representa el nivel de distribución de ingresos, donde “0” es que los ingresos y el consumo están distribuidos equitativamente entre la población (sociedad igualitaria) y el “1” representa una situación hipotética en la que sólo una persona posee toda la riqueza (sociedad inicua), la concentración de la riqueza creció 10% en los últimos cinco lustros (confirmado, entre otros, por Piketty en *“El Capital en el siglo XXI”*). Ese indicador en México es de 0.452 cuando, de acuerdo con las Naciones Unidas, un coeficiente de Gini superior a 0.400 “es alarmante, ya que es signo de una polarización que a la larga conlleva al descontento o la agitación social”.

5. Indicadores de satisfacción con los servicios públicos

La búsqueda de una mayor productividad en el sector público se puede lograr, entre otras, evaluando la gestión, el impacto y los efectos de las políticas, programas y servicios públicos en términos del bienestar y beneficios que recibe directamente la población por medio de las administraciones públicas. La desigualdad, la inequidad económica, la corrupción y la impunidad están directamente relacionadas con la desconfianza

²⁰¹ Naciones Unidas 1995: *The Copenhagen Declaration and Programme of Action*.

en las instituciones y las demandas ciudadanas que exigen a los gobiernos ética, justicia social distributiva y eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Los datos recogidos de las encuestas mundiales de la OECD permiten entrever el nivel de satisfacción ciudadana sobre determinados servicios públicos, cuyos resultados se resumen a continuación:

INDICADORES DE SATISFACCIÓN CIUDADANA CON LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN PAÍSES SELECCIONADOS

| Servicio | Servicios de Educación | | Servicios de Salud | | Servicios de Justicia | | Seguridad |
|----------------|---------------------------------------|--|--------------------------------------|--|---|---|-------------------------|
| | Satisfacción con el Sistema Educativo | Puntuación media en Matemáticas (PISA) | Satisfacción con el Sistema de Salud | Gastos Médicos proporción Canasta Básica | Satisfacción con el Sistema de Justicia | Efectividad en la aplicación de la justicia | Confianza en la policía |
| Alemania | 66 | 514 | 85 | 1.8 | 67 | 0.88 | 76.0 |
| Brasil | 46 | 391 | 33 | ND | 41 | 0.32 | ND |
| Rusia | 48 | 482 | 38 | ND | 36 | 0.35 | ND |
| China | 64 | ND | 65 | ND | ND | 0.25 | ND |
| Estados Unidos | 68 | 481 | 77 | 3.0 | 59 | 0.67 | 78.0 |
| Francia | 66 | 495 | 81 | 1.6 | 48 | 0.71 | 73.0 |
| Italia | 55 | 485 | 48 | 2.7 | 29 | 0.40 | 74.0 |
| Japón | 58 | 536 | 72 | 2.2 | 65 | 0.73 | 70.0 |
| Reino Unido | 65 | 494 | 77 | 1.3 | 60 | 0.71 | 69.0 |
| México | 66 | 413 | 55 | 4.1 | 39 | 0.41 | 55.0 |
| OECD | 67 | 494 | 71 | 2.8 | 54 | 0.69 | 69.0 |

FUENTE: Consolidación propia con base en indicadores de OECD, Government at a Glance 2015.
http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015

NU: No disponible

Como se observa, los indicadores de *satisfacción con el sistema educativo*, el que tiene que ver no solo con la formación y desarrollo de la capacidad intelectual, moral, cultural, cívica y física de la sociedad, sino incluso afectiva y orientadora de la personalidad en cuanto a derechos humanos fundamentales, oscilan en los países de la OECD en un indicador del 67% en promedio general, mientras que en México esa percepción equivale a un 66% de aceptación. Sin embargo, las causas/efectos de los servicios educativos se dejan entrever en el aprovechamiento, la capacidad y la formación de los estudiantes, por lo que los resultados de la prueba PISA²⁰² son sin duda referentes efectivos. Como se observa, en su última aplicación en el tema de matemáticas (2012), registró 494 puntos de promedio general entre los países de la OECD cuando en México

²⁰² El Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA por *Programme for International Student Assessment*), cuyo objeto es someter a pruebas a los alumnos de secundaria para determinar el grado de conocimientos y habilidades básicas de lectura matemáticas y ciencias.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

se obtuvieron 413 puntos en los resultados, 16.4% por abajo del promedio.

Por su parte, los indicadores de *satisfacción con el sistema de salud*, el que trata el cuidado y protección de la integridad física y mental de las personas para que puedan ejercer con normalidad, bienestar y al máximo todas sus capacidades biológicas, fisiológicas y psicológicas e integrarse a la sociedad en un marco de productividad, fluctúan en un indicador del 71% en promedio general. En contraste, los niveles en México son del 55%, es decir que al menos cinco de cada diez encuestados no está satisfecho con el sistema de salud.

Lo anterior está relacionado con los *desembolsos de las familias por concepto de los gastos médicos*, cuyo indicador promedio general en la OECD es de 2.8 veces los egresos como proporción del gasto que representa la canasta básica de consumo familiar, cuando en México es de 4.1, es decir, casi el doble en un gobierno que invierte muy poco en salud per cápita. *Más aun, con el gasto de bolsillo*²⁰³ que utilizan las familias para adquirir bienes y servicios de salud²⁰⁴, catalogado como la forma más ineficiente e inequitativa de financiar la salud, transgrediendo un principio básico de justicia social distributiva por el que más pagan los pobres, además, que puede llegar a ser catastrófico, de acuerdo con la OECD, equivale al 45% del ingreso de las familias mexicanas, el porcentaje más alto entre sus miembros.

Por su parte, los indicadores de *satisfacción con el sistema de justicia*, aquel cuyo propósito es medir el estado de derecho, la protección y la promoción de los derechos humanos e imponer, en su caso, el castigo y el resarcimiento del daño a quienes cometen faltas, oscilan en los países de la OECD en un indicador del 54% en promedio general, mientras que en México éste indicador equivale al 39%, es decir 28% por debajo de la media.

Ello se relaciona con la *efectividad en la aplicación de la justicia*, cuyo indicador en la OECD es del 0.69 en promedio

²⁰³ La Organización Mundial de la Salud (OMS) define los gastos catastróficos como aquellos gastos en salud superiores al 30% de la capacidad de pago, que, a su vez, se define como el ingreso familiar disponible una vez descontado el gasto en alimentación. Los gastos empobrecedores, aquellos que hacen que una familia cruce la llamada línea de pobreza.

²⁰⁴ Véase OECD. Health at a glance 2015.

general cuando en México es de 0.41, esto es, que al menos seis de cada diez personas perciben altos niveles de impunidad, las veces que el crimen queda sin castigo (según la cifra negra, solo uno de cada cuatro delitos se denuncia), o que la ley es tomada por propia mano (los linchamientos en algunas comunidades), el rezago y la falta de oportunidad en el desahogo de investigaciones (solo 10% de los delitos procesados causan sentencia), y la falta de confianza de la sociedad frente a la incapacidad y escasa efectividad de las instituciones de procuración e impartición de justicia.

Naturalmente, la justicia y la impunidad están vinculadas con la “seguridad pública”, cuyo indicador dispuesto es el de *confianza en la policía*, la autoridad civil, que desde la transición en México es “cuasi militar”, encargada de mantener el orden y proteger la integridad de las personas con facultades para investigar y disuadir el crimen, utilizar la fuerza, si es necesario, y poner a disposición de la Ley a los presuntos responsables e infractores. Este indicador en los países de la OECD es del 69% en promedio general, cuando en México es del 55%, lo que significa que casi la mitad de las personas no tiene confianza en la policía.

En suma, los indicadores de satisfacción ciudadana sobre la accesibilidad, confiabilidad, disponibilidad y fiabilidad de los bienes y servicios reflejan cómo los gobiernos cumplen con las expectativas ciudadanas. Por ello, es importante focalizar los servicios públicos como objetivos estratégicos. Cabe destacar que además de las encuestas de satisfacción, entre otras, se encuentra una “fuerza de compradores simulados” (*shopper forcé*) y que en algunos gobiernos recientemente se ha adoptado y erigido como el “usuario simulado” *simulated user*²⁰⁵ (Rydland: 2012).

²⁰⁵ El *Usuario Simulado* en México supone un mecanismo instrumentado desde 2008 por la Secretaría de la Función Pública (SFP) y los Órganos Internos de Control (OIC) en la Administración Pública Federal (APF) para detener en flagrancia y sancionar, penal y administrativamente, a servidores públicos de todos los niveles del gobierno federal, que utilizan su cargo para obtener algún beneficio económico o personal. Su riqueza, es que permite evaluar, a través de la operación encubierta, el desempeño de los funcionarios federales en la realización de trámites, prestación de servicios y ejecución de licitaciones, sin embargo, no existe información abierta de sus resultados. Véase <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/programas/usuario-simulado.html>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

6. Indicadores de corrupción, confianza, control del poder, Estado de derecho y gobierno abierto.

Hoy, en un mundo de crisis económicas y escándalos de corrupción en la gestión pública, es reconocido que la confianza ciudadana en el gobierno, la percepción social sobre el conjunto de las instituciones del Estado se ha puesto en duda no solo en México sino en muchas naciones del mundo. Los gobiernos enfrentan dos problemas relacionados que por sí son bastante graves: primero, que al menos seis de cada diez personas afirman que existe corrupción gubernamental y, segundo, que solo cuatro de cada diez manifiestan confianza en los líderes y las instituciones públicas, cómo se evidencia a continuación:

INDICADORES DE CORRUPCIÓN, CONFIANZA, CONTROL DE PODER,
ESTADO DE DERECHO / GOBIERNO ABIERTO

| País | Corrupción | | Confianza en el Gobierno | Control del Poder | Estado de Derecho | Gobierno Abierto | | |
|----------------|----------------|---------|--------------------------|-------------------|-------------------|--------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|
| | En el Gobierno | Ranking | | | | Información Pública Disponible | Índice de Presupuesto Abierto | Previsiones de Conflicto de interés |
| Alemania | 38 | 12 | 60 | 0.85 | 0.87 | 0.55 | 71 | No |
| Brasil | 62 | 69 | 36 | 0.61 | 0.61 | ND | 77 | ND |
| Rusia | 64 | 136 | 64 | 0.39 | 0.47 | ND | 74 | ND |
| China | ND | 100 | ND | 0.41 | 0.32 | ND | 14 | ND |
| Estados Unidos | 75 | 17 | 35 | 0.76 | 0.73 | 0.67 | 81 | Sí |
| Francia | 64 | 26 | 26 | 0.78 | 0.78 | 0.92 | 76 | Sí |
| Italia | 89 | 69 | 31 | 0.69 | 0.74 | 0.39 | 73 | No |
| Japón | 49.2 | 15 | 39 | 0.76 | 0.76 | 0.60 | ND | Sí |
| Reino Unido | 54.3 | 14 | 42 | 0.80 | 0.79 | 0.83 | 75 | Sí |
| México | 63 | 103 | 33 | 0.51 | 0.56 | 0.66 | 66 | No |
| OECD | 55 | * | 42 | 0.76 | 0.78 | 0.58 | - | - |

FUENTE: Consolidación propia con base en Indicadores de OECD, Government at a Glance 2015.

http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015

NOTA: El ranking de corrupción es con base en Transparencia Internacional 2014, (entre 175 países)

El índice de presupuesto abierto, con base en *The Open Budget Index Rankings 2015*. Disponible en:

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-OBI-Rankings-English.pdf>

La *corrupción* en un menor o mayor grado es un fenómeno inmanente a toda organización sea ésta pública o privada, pero sin duda lo que más lastima es que se presente en los gobiernos y que ésta quede impune y sin castigo a quienes se les deposita la confianza para administrar los recursos públicos. Si bien la transparencia, la rendición y fiscalización de cuentas contribuyen a inhibir la corrupción, también lo es que no existen países con índice cero de corrupción, ya que hasta el mejor renqueado en el mundo presenta índices de percepción que oscilan en al menos un 8% (Dinamarca), lo que confirma

que, aunque marginal, está latente la posibilidad permanente a tal riesgo. Ello, está relacionado directamente con el índice promedio de *confianza en el gobierno*.

La legitimidad de los gobiernos está sustentada principalmente en la confianza²⁰⁶ de sus ciudadanos, entendida como un facilitador de las interacciones entre las administraciones públicas y la sociedad. Como se aprecia, los índices de percepción sobre la corrupción y la confianza en los gobiernos entre los países miembros de la OECD oscilan actualmente en un promedio de 55% y 42% respectivamente. Es decir que, aunque no sea una regla, una mayor percepción de corrupción gubernamental genera desconfianza en los líderes y las instituciones públicas. Es así como, en la muestra, entre los países por arriba de la media de la OECD, esto es, con mayor percepción de corrupción en el gobierno, México registró un 63%, lo que refleja que al menos entre seis de cada diez personas afirma que existe corrupción en el gobierno. Más aún, en el ranking de 175 países, más o menos corruptos, México ocupó el lugar 103.

El énfasis en el combate a la corrupción es una función-condición *sine qua non* inmanente a cualquier SAI más allá de fronteras y culturas. De hecho, es parte de sus atribuciones constitucionales siempre que buscan prevenir, corregir e inhibir las conductas irregulares y desviaciones en el manejo y aplicación de los recursos, así como fortalecer la confianza ciudadana en el gobierno. Contra lo que se afirma, ni es difícil erradicar la percepción de que “la corrupción es una institución” (R. Batra: 2014), ni imposible dimensionarla estadísticamente en el sector público. El reto, se considera, estriba en la construcción de un modelo de inteligencia organizacional que incluya sistemas para el registro, evaluación, investigación, información y control de los casos corruptos específicos conforme se presentan, así como establecer mecanismos de selección, capacitación y desarrollo profesional de servidores públicos especializados en

²⁰⁶ El índice de Confianza en el Gobierno, (ICG) mide la opinión pública respecto de la labor que desarrolla el gobierno nacional. La confianza en el gobierno, sin embargo, no es algo que la autoridad deba pedir por decreto, sino es un reconocimiento social que se merece y se gana a partir de un desempeño de la gestión pública socialmente responsable, es decir, consolidando el reconocimiento de una actitud ética y proactiva hacia una justicia distributiva económicamente más productiva, pero al mismo tiempo humana y equitativa.

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

política anti criminal, verdaderos sabuesos, para su focalización investigación y disuasión, incluyendo alternativas de control jurídico-administrativo aplicadas a casos similares en todo el sector público.

Con base en estándares de operación y georreferenciación de las conductas ilícitas en las instituciones públicas, no solo en su ambiente original y dentro del campo mismo donde se desarrollan los probables delitos, sino también hacia fuera, en sus efectos en los procesos de prestación de bienes y servicios públicos a la sociedad, es posible calificarlos, cuantificarlos y establecer las estructuras y los procedimientos necesarios para asegurar que no vuelvan a suceder. Es en la investigación anticriminal, en el seguimiento y la comprobación de los actos corruptos donde las instituciones de control interno y externo adolecen y tienen un verdadero desafío en México, ya que, desde el Sistema Nacional de Fiscalización, deben y pueden hacer mucho más con una estrategia central coordinada y permanente.

Es así como los indicadores de corrupción y de confianza en el gobierno, están, a su vez, relacionados con la percepción respecto al *control del poder* y el *estado de derecho*. En contraste con la media de la OECD, en ambos conceptos (0.76; 0.78), México registra 0.51 y 0.56 respectivamente, es decir casi la mitad por debajo de esa media. El imperio o monopolio de la ley, más que en el derecho de la autoridad a aplicarla, radica en los límites o mecanismos de control jurídico, pero también deliberativos que existan para condicionar el ejercicio del gobierno (como se descubrió desde el Cameralismo S. XVIII), en un margen de discrecionalidad razonable, con facultades y limitaciones claras y sin perjuicio de las garantías individuales, esto es, no solo con “pleno respeto a los derechos humanos de los infractores”, sino privilegiando los de los demás. Un gobierno impasible frente a la injusticia, la anarquía y la corrupción, es campo fértil para la inseguridad y la impunidad, la tierra de nadie²⁰⁷.

²⁰⁷ Pese la política de *zero tolerancia* que ha demostrado efectividad en otras naciones, en México son cotidianos los reclamos de todos los sectores, civil, empresarial e incluso gubernamental, por un combate efectivo contra la corrupción, el crimen y la impunidad. Por ejemplo, la justicia por mano propia o la no denuncia frente a la desconfianza de ministerios públicos y jueces, la obstrucción del libre tránsito, o la invasión de propiedades públicas y privadas, permean una abierta discrecionalidad siendo escasas, si no es que nulas, acciones de gobierno contundentes para evitarlo.

Para que exista una relación aceptable entre el control del poder y el estado de derecho, es indispensable que quienes están a cargo de las instituciones no solo posean liderazgo, ética y transparencia que por sí deben ser inmanentes a todo el que se proponga para ocupar un cargo al servicio del Estado, sino que además demuestren el mínimo necesario de conocimientos y capacidades técnicas que son básicas para poder hacerlo en un marco de productividad. Para que las políticas públicas se ejecuten, no basta que provengan del simple deseo o del decreto, se necesitan capacidades profesionales, procedimientos y mecanismos administrativos estrictamente codificados para garantizar la implementación de la acción pública por medio de una fiscalización efectiva.

Por su parte, en los indicadores relativos al *gobierno abierto*, en donde se incluyen *la información pública disponible*, *el índice de presupuesto abierto*, y *las previsiones de no conflicto de interés*, que son características del modelo de buen gobierno abierto y democrático contemporáneo, es evidente que los ciudadanos están ávidos de información útil y relevante en su interacción como beneficiarios de la rendición de cuentas, de la responsabilización y compromiso de quienes están a cargo de las instituciones y organizaciones públicas.

En materia de *disponibilidad de datos del gobierno*, el indicador promedio del análisis de los países que integran la OECD se sitúa en 0.58. En este rubro, México se posiciona favorablemente con un índice de 0.66, cuyo indicador muestra cierta relación con el *Índice de Presupuesto Abierto*²⁰⁸ que en el caso de México coincide exactamente con el índice obtenido en información pública disponible (0.66), lo que refleja cierto reconocimiento al esfuerzo que está haciendo el gobierno mexicano en materia de transparencia y presupuestaria.

Finalmente, en los indicadores sobre *previsiones de conflicto de interés*, una política internacional cuya tendencia es regular e inhibir la corrupción, de cierta autoridad con relación

²⁰⁸ La Encuesta de Presupuesto Abierto se realiza cada dos años desde 2006. Los resultados y conclusiones sirven para comparar que tan abiertos son los presupuestos nacionales y sugieren áreas donde pueden mejorar. Respecto al Índice de presupuesto abierto, véase The Open Budget Index Rankings 2015; o “fundar A.C.”, Centro de Análisis e Investigación. Disponible 10-12-2105 en <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-OBI-Rankings-English.pdf>; o en <http://fundar.org.mx/>

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

a personas del sector privado (proveedores, contratistas y en general a todos sus relacionados y cabilderos: *stakeholders*), cabe destacar que de acuerdo con la OECD (2015), México, se encuentra ya entre los países con normas específicas, a partir de la llamada “Ley 3 de 3”, la nueva “Ley General de Responsabilidades Administrativas” (DOF: 18 de julio de 2016), que en el marco del SNA involucra ya previsiones de conflicto de interés y sanciones a personas del sector privado por faltas graves.

Particularmente, destaca el bajo interés por lo que es común e implica, por necesidad, a todos: la acción pública. Contra lo que se cree, “el nivel de participación ciudadana en México” es relativamente bajo. Según el Latino barómetro 2013²⁰⁹, la participación electoral es de 71.8%, el interés por la política oscila en 26.3%; el 10% trabaja para algún partido político; y solo el 30.7% está dispuesto a salir y protestar por defender los derechos. Según el “Estudio sobre los hábitos de los usuarios de internet” (Ampici: 2015)²¹⁰, en México no se utiliza como un medio interactivo entre ciudadano y gobierno, sino para redes sociales, lo que significa escasa interacción o indiferencia entre ciudadanía y gobierno²¹¹.

Es allí donde las sociedades Estado deben poner especial atención. Ya que, de ese modo es como las mayorías, particularmente los jóvenes que no tienen oportunidades de acceso a los servicios de empleo y educación, llamados comúnmente *ninis*, pese que aspiran participar y son un potencial productivo, permanecen desatendidos, distantes y abandonados por su gobierno.

²⁰⁹ En http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf

²¹⁰ Disponible en <http://es.slideshare.net/droso101/amipci-habitos-2015-ddi2015>

²¹¹ La nueva Ley General en materia de transparencia (mayo 2015) promueve el *gobierno abierto* como un modelo de diálogo, colaboración y co-creación entre autoridades y ciudadanos. Véase *El gobierno abierto posible en México. La democracia interactiva posible en México* de Luis Carlos Ugalde en *Gobierno Abierto el valor social de la información pública*. Issa Luna Pla y José Antonio Bojórquez Pereznieto Coordinadores, Andrés Hofmann Editor, UNAM, México, p 75-96, en: http://www.ivai.org.mx/documentos/fadh/Gobierno_abierto_en_el_Estado_de_Veracruz_ITAIP.pdf 19-12-2015.

7. El rol de las Entidades de Fiscalización Superior en la administración pública

El control gubernamental ha evolucionado hasta consolidar los procesos de monitoreo, evaluación y fiscalización gubernamental en los sistemas nacionales de rendición de cuentas. Pese a la estandarización normativa, técnica y práctica que busca la INTOSAI es innegable que la diversidad cultural y constitucional que es natural entre naciones, evidencia marcados distingos respecto a las funciones que las SAI realizan, de manera que no todas evolucionan con el mismo ritmo:

PAPEL DE LAS INSTITUCIONES SUPERIORES DE AUDITORÍA EN LOS SISTEMAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

| País | Auditar la información financiera | Llevar a cabo "auditorías de desempeño" o "auditorías VFM" | Auditar el logro de los objetivos de rendimiento | Evaluar la calidad de la información de rendimiento | Evaluar la calidad de la "Matriz de Marco Lógico" | Evaluar el presupuesto por resultados |
|-------------|-----------------------------------|--|--|---|---|---------------------------------------|
| Australia | ● | ● | ▲ | ▲ | ▲ | ▲ |
| Austria | ● | ● | ▲ | ◆ | ◆ | ◆ |
| Belgium | ▲ | ▲ | ▲ | ◆ | ◆ | ■ |
| CzechRepubl | ◆ | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Chile | ● | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Estonia | ▲ | ◆ | ◆ | ◆ | ● | ● |
| Finland | ● | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ | ◆ |
| France | ● | ◆ | ■ | ● | ▲ | ◆ |
| Hungary | ● | ◆ | ■ | ◆ | ■ | ▲ |
| Iceland | ◆ | ▲ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Ireland | ● | ▲ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Italy | ● | ▲ | ▲ | ■ | ■ | ■ |
| Japan | ● | ● | ◆ | ◆ | ▲ | ▲ |
| Korea | ● | ◆ | ● | ● | ● | ◆ |
| Mexico | ● | ◆ | ● | ● | ■ | ◆ |
| New Zealand | ● | ◆ | ◆ | ◆ | ■ | ▲ |
| Norway | ● | ◆ | ▲ | ▲ | ▲ | ▲ |
| Poland | ● | ▲ | ▲ | ▲ | ▲ | ▲ |
| Slovenia | ● | ◆ | ▲ | ▲ | ▲ | ▲ |
| Spain | ● | ■ | ■ | ■ | ■ | ■ |
| Sweden | ● | ◆ | ▲ | ▲ | ▲ | ▲ |
| Switzerland | ◆ | ▲ | ▲ | ■ | ▲ | ■ |
| Netherlands | ● | ◆ | ◆ | ◆ | ▲ | ▲ |
| Turkey | ● | ▲ | ◆ | ◆ | ■ | ▲ |
| USA | ◆ | ▲ | ▲ | ▲ | ▲ | ▲ |
| U. Kingdom | ● | ● | ● | ● | ▲ | ● |
| OECD total | □ | □ | □ | □ | □ | □ |
| ● Always | 20 | 6 | 5 | 3 | 4 | 2 |
| ▲ Sometimes | 2 | 7 | 5 | 3 | 6 | 8 |
| ◆ Often | 4 | 9 | 5 | 11 | 4 | 4 |
| ▲ Seldom | 0 | 1 | 4 | 2 | 3 | 4 |
| ■ Never | 0 | 3 | 7 | 7 | 9 | 8 |

FUENTE: OECD (2014) *Prácticas y procedimientos presupuestarios. Encuesta de Entidades Fiscalizadoras Superiores relacionadas con Presupuestación basada en Desempeño.*

La GAO de los EUA tiene una larga trayectoria en la auditoría de gestión y lleva a cabo evaluaciones importantes de información de rendimiento, las cuales, considera, no están incluidas en el presupuesto. Disponible en http://www.oecd.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015

Como se observa, la OECD, enfatizando en las herramientas de auditoría de gestión, o auditorías *value for money*, y en los sistemas de evaluación del desempeño (SED) y del presupuesto

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

con base a resultados (PbR)²¹², se refiere en primer lugar al indicador *Auditar la información financiera* de los organismos públicos, esto es, auditorías de cumplimiento financiero las cuales prácticamente todos las aplican.

Respecto a *llevar a cabo auditorías de desempeño*, todavía existen algunos países en donde este tipo de auditorías no se practican, de manera que solo 6 las realizan siempre (entre ellos México). En cuanto *auditar el logro de los objetivos de rendimiento*, un procedimiento que es común en la práctica de auditorías de desempeño; *evaluar la calidad de la información de rendimiento*; *evaluar el presupuesto por resultados y recomendar reformas*; y *evaluar la calidad de la “Matriz de Marco Lógico”*, una herramienta de monitoreo y evaluación de la gestión del PbR y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), conocida también como la Metodología del Marco Lógico (MML), e incluso el *análisis de costo beneficio*²¹³ que es fundamental en la auditoría de desempeño, es posible entrever que, contra lo que se ha constatado antes, México se asume como una potencia en cuanto la utilización de las técnicas relacionadas con la auditoría de desempeño.

Sin embargo, contra los indicadores de la propia OECD, que en lo general no favorecen la gestión del gobierno en México, en materia de auditoría de desempeño nuestro país aparece a la vanguardia, igual o mejor que algunas potencias miembros de la OECD. Ello evidencia una contradicción cuando, se ha constatado antes, la auditoría de gestión no juega un papel decisivo en la evaluación de los campos intraorganizacional, personal y procedimental de la administración pública. Es decir, cuando su enfoque, y resultados, se limitan al control de la eficacia, el cumplimiento puro de legalidad y contabilidad que es tradicional sobre los programas y las cuentas.

²¹² Véanse publicaciones de GESOC, A.C, una organización civil dedicada entre otras, a evaluar el desempeño de instituciones públicas, para incidir en la producción de los resultados de valor público que requieren y demandan los ciudadanos. Disponibles en <http://www.gesoc.org.mx/site/wp-content/uploads/>

²¹³ Sobre *Prácticas y procedimientos presupuestarios. Encuesta sobre Análisis de Costo Beneficio*, véase http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-

8. Apreciaciones sobre los indicadores internacionales de gestión pública y rendición de cuentas

Se han visto un conjunto de datos e indicadores públicos que permiten entrever debilidades, pero también oportunidades sobre el papel y nivel del sector público mexicano respecto a otras prácticas. En lo general, es lamentable que esos indicadores muestren serios rezagos y contradicciones. Pese que la fiscalización superior juega un papel destacado entre las administraciones públicas, lo cierto es que ello no se ha reflejado positivamente en la administración pública nacional. En México, donde el 45.4% del gasto público se destina a las entidades federativas (OECD: 31.7%) y la información pública y presupuestaria disponible oscila en un 66% de aceptación (OECD: 58%), eso no se refleja en la eficiencia del gasto público, en los niveles de desarrollo humano y en la provisión de servicios públicos elementales.

Destaca particularmente la tasa de empleo en el gobierno como porcentaje de la PEA (11.8%) que, pese ser de las más pobres e insuficientes en términos relativos y de cobertura, contrasta con el “costo de estructura”, o el “gasto de operación” del gobierno” (48.7%) más alto, lo que significa que la administración pública mexicana tiene serios problemas de organización. Esta desproporción, llama la atención porque indica la existencia de un enorme dispendio anual de recursos presupuestarios vía las estructuras de las instituciones del sector público que se estima en un billón de pesos anuales si se lograra alcanzar el 26.9% que representa ese costo en la media internacional OECD.

Pese las necesidades evidentes de una mayor fuerza laboral y de más empleos en el sector público, esto es, de más personal en el nivel de base operativa en sectores de gobierno prioritarios (social; primario y secundario de la producción; medio ambiente, seguridad y justicia, principalmente), es altamente probable la existencia de estructuras que por su naturaleza funcional pudieran reducirse, fusionarse, integrarse o incluso eliminarse, o bien, con desproporciones entre las estructuras adjetivas y las sustantivas. Es decir, con serios desequilibrios en los tramos de control que resultan en “más generales que tropa”, o más

El desempeño de las organizaciones públicas en México a la luz del Sistema Nacional Anticorrupción

servidores públicos tras los escritorios que en el campo de las necesidades y de las comunidades. Se trata de una organización pública irracional donde existen, erogaciones injustificadas muy costosas en un país donde casi la mitad de sus habitantes se encuentra en situación de pobreza y el gasto destinado a los contribuyentes en forma de subsidios, beneficios sociales e inversiones de capital, esto es, las prioridades de la población a la que se debe el gobierno, en conjunto son menores al gasto por servicios personales del gobierno por sí solo.

Esto es inadmisibles cuando en algunos países se regresa incluso más del 50% de cada moneda captada vía impuestos en forma de beneficios gubernamentales y en México el pueblo solo recibe el 23% de sus contribuciones. Esta orientación, indica la responsabilidad que, contra lo que proponen corrientes ultraliberales, se debe asumir para activar y darle un impulso al mercado con mayor equidad desde la gestión pública buscando el punto de equilibrio en la participación Estado-Empresa, sobre todo en una economía como la nuestra.

Ello está relacionado con los bajos índices de satisfacción ciudadana con la educación, la salud, el sistema de justicia y la seguridad pública, cuyas causas radican en un gasto en sanidad per cápita que es 3.4 veces menor a la media en la OECD; en los gastos médicos más caros como proporción del gasto en la canasta básica de los hogares; un bajo rendimiento o aprovechamiento escolar; en los altos índices de pobreza y desigualdad y en los altos niveles de impunidad cuando solo uno de cuatro delitos es denunciado y el 95% de éstos queda sin castigo. Esta desproporción, naturalmente, se evidencia en la escasa confianza en las instituciones del gobierno, en los índices de corrupción, el control del poder y el estado de derecho, los cuales resultan desfavorables contra el promedio en los países de la OECD.

Sin embargo, en una sociedad Estado con el potencial natural, personal, cultural de México, esos desórdenes trazan un filón de oportunidades que están en el campo intraorganizacional, personal y procedimental de la administración pública y que es urgente explorar, precisamente, a partir de las instancias encargadas del control de gestión interno y externo del

Jerónimo Jesús Salinas García

gobierno. Esa arquitectura de auditoría gubernamental es una herramienta poderosa para construir una vida digna y un mejor futuro para nuestros jóvenes e hijos.