

“Fundamentos de la evaluación de las instituciones de responsabilidad en México”

DR. MIGUEL ÁNGEL MEDINA ROMERO*

DR. VÍCTOR ANTONIO ACEVEDO VALERIO

RESUMEN

En el presente trabajo se propone la confección de un marco de análisis o modelo para concebir, asimilar y justificar la evaluación del desempeño de las instituciones de responsabilidad, con respecto a su impacto en el control de la corrupción en el sector público. Y específicamente se estipula que tal marco analítico constituya una herramienta que permita facilitar la anticorrupción y rendición de cuentas en países subdesarrollados, y que en esta oportunidad se aplique al caso de México auxiliándolo a: 1) Proceder con base en un marco de análisis de las instituciones públicas de responsabilidad horizontal y su relación con la corrupción; 2) Identificar obstáculos para la operación de las instituciones públicas de responsabilidad horizontal con respecto a la corrupción; y 3) Considerar prioridades y estrategias para la detección y el tratamiento de los problemas de las instituciones públicas de responsabilidad horizontal.

Palabras clave: Evaluación, instituciones, responsabilidad, responsabilidad horizontal, responsabilidad vertical.

* Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Introducción

Una relación ideal entre la política y la ética conduciría a la coincidencia entre fines y medios buenos, justos, deseables y correctos en el ejercicio del gobierno. Empero, en esta misma relación, se torna imperativo transitar de una ética de discurso hacia una ética aplicada que establezca principios, valores y orientaciones específicos, a partir de los cuales sea posible trazar un marco de análisis dirigido, por un lado, al gobierno en el que unos hombres administran a otros hombres y, por otra parte, al control de quienes tienen el poder administrativo político y público (Sabine, G. H., 1984).

Por más de doscientos años, así, los sistemas de controles y equilibrios establecidos en los complejos gubernamentales de las democracias de Occidente, han dado cuenta de la buena gobernabilidad, y han promovido decididamente el poder ciudadano: “La responsabilidad está en el corazón de la gobernabilidad en las sociedades democráticas” (Thomas, P.G., 1998: 348). Las recompensas y sanciones relacionadas a los resultados que contribuyen al desempeño del sector público encuentran su arraigo en los marcos de responsabilidad de una nación (Ayala, J., 2003). La gestión eficaz de los servidores públicos y los gastos gubernamentales ejercidos con responsabilidad, contribuyen a determinar el camino del desarrollo económico y la igualdad social, principalmente para los desprotegidos y otros grupos vulnerables (CEPAL, 2010).

Empero, en diversos países en desarrollo se continúa con el registro de sistemas de gobernabilidad insatisfactorios y frecuentemente disfuncionales, en los cuales se realiza una asignación deficiente de los recursos, no se cuenta con sistemas eficientes de ingresos y se mantiene una inapropiada prestación de servicios públicos elementales. En los últimos tiempos, sin embargo, se ha generalizado el interés por reorientar al sector público por los senderos del buen gobierno, la responsabilidad y la rendición de cuentas (*Ídem*).

Este estudio aborda, específicamente, la cuestión de las instituciones de responsabilidad, desde la perspectiva de la evaluación y orientándola al caso del sector público mexicano. El objetivo establecido radica en trazar un marco de análisis para la comprensión y justificación de la evaluación del desempeño de las instituciones de responsabilidad, con respecto a su impacto en el control de la corrupción en el sector público.

Así, a través de tres apartados temáticos se efectúa una exposición de índole cualitativa que aborda, inicialmente, la trascendencia y utilidad de las instituciones de responsabilidad en general. Después,

en el cuerpo del trabajo se establece el estado del arte en torno a los conceptos de responsabilidad, responsabilidad vertical y responsabilidad horizontal, considerando en entorno de las instituciones públicas. Además, se incorpora un modelo analítico orientado al caso de México, cuya ruta se identifica a partir de la consideración de la estructura y desarrollo del modelo, sus elementos exógenos y el papel del sector público y de la sociedad civil para con la responsabilidad.

Las Instituciones de Responsabilidad y su Justificación

Al concebir un gobierno en el que unos hombres administran a otros hombres, se deriva una consecuente problemática: ¿quién y cómo controla al gobierno? Es decir, en el contexto de lo público, en el que el poder es un factor esencial, se advierte primero su concepción e inmediatamente después, la imperiosa necesidad de controlarlo (Schedler, A., 1999a). Por lo tanto, junto con el complejo institucional mediante el cual se articula y desarrolla el concepto, la responsabilidad sugiere ser el elemento individual más relevante en el control de quienes tienen el poder administrativo y público (Emmerich, G. E., 2004).

En países como México, la ciudadanía concede bastos poderes al Poder Ejecutivo, por ejemplo. A esta entidad se le otorga la autoridad de obtener y gastar dinero público y la responsabilidad de decidir en torno al diseño y la implementación de las políticas públicas, a través de la preparación del Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales (de vigencia sexenal), así como de la creación y operación de programas gubernamentales diversos para materializar sus políticas (Ayala, J., 2003). Paralelamente, sin embargo, el ciudadano reclama poder protegerse contra el posible abuso de estos poderes ejercidos por el Ejecutivo. Y en un esquema más operativo, igualmente, la sociedad civil desea asegurarse de que el Ejecutivo utilice su poder con efectividad, eficacia y sensibilidad a las demandas de los ciudadanos para transformar el modo en que opera sus acciones (Aguilar, H. y Castañeda, J., 2010).

Entonces, la responsabilidad se torna un imperativo de urgencia particular en el mundo en desarrollo, donde diversas naciones buscan imperiosamente la vía de transición a la vida democrática, o bien, intentan efectuar la consolidación del orden democrático conquistado. Y a pesar de haberse establecido las bases de la democracia, en algunos estados aún persiste la violación de los derechos humanos, la corrupción, el clientelismo y el ejercicio autoritario del poder (Schedler, A., Diamond, L., y Plattner, F. M., 1999: 1); es decir, la responsabilidad directa para con los ciudadanos mediante el voto electoral libre ha resultado insuficiente para garantizar una relación saludable entre gobernantes y gobernados, ya que la infraestructura de los controles y equilibrios incorporados en las estructuras gubernamentales continúa siendo una asignatura pendiente.

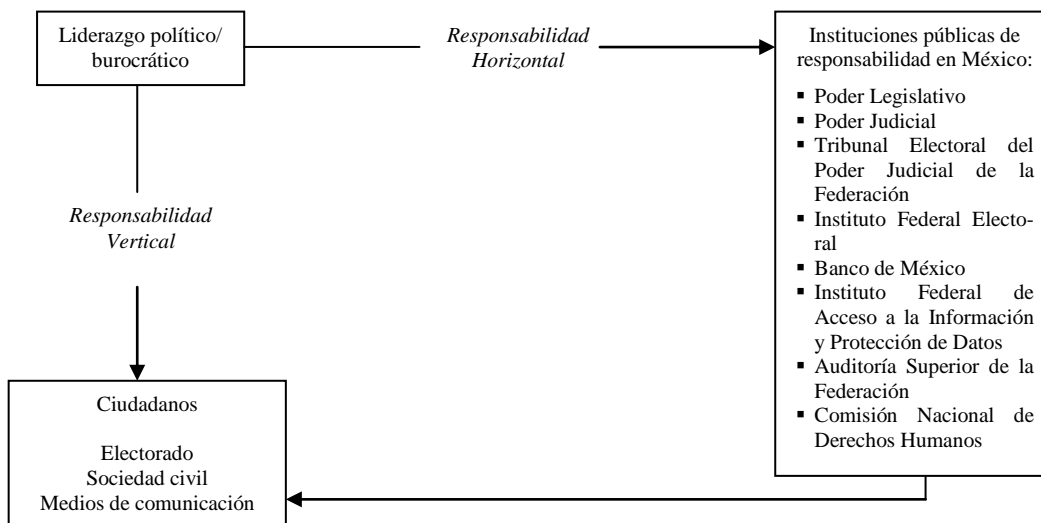
En consecuencia, la importancia de las instituciones de responsabilidad radica en que constituyen las reglas para impedir que una persona o grupo absorba demasiado poder dentro de una organización, o que permiten a una de las ramas del poder limitar a las otras; constituyen el centro de la buena gobernabilidad; y consolidan el orden democrático en los estados (Ayala, J., 2003).

Revisión de la Literatura

De acuerdo con lo que se ha apuntado hasta aquí, puede sugerirse como concepto de instituciones de responsabilidad aquellas instituciones públicas independientes autorizadas para supervisar las acciones del Estado, demandarle explicaciones y, cuando las circunstancias así lo justifiquen, imponerle las sanciones respectivas por el registro de actividades ilegales o impropias (Emmerich, G. E., 2004).

Ahora bien, a de hacerse una diferenciación entre la responsabilidad impuesta a un gobierno por sus ciudadanos y la que un gobierno se autoimpone a través de la creación de entidades públicas cuyo mandato es actuar, precisamente, como una restricción para el gobierno (ver Figura 1). Revisando el estado de la cuestión, esta distinción se identifica como responsabilidad vertical contra la responsabilidad horizontal (O'Donnell, G., 1999). Es decir, algunos teóricos se refieren a la responsabilidad vertical como la responsabilidad para con los ciudadanos directamente; y asimilan como responsabilidad horizontal aquella para con instituciones públicas de responsabilidad.

Figura1. Responsabilidades Horizontal y Vertical



Fuente: Elaboración propia.

En primer término, la responsabilidad vertical considera a ciudadanos que actúan directamente por medio del proceso electoral, o de forma indirecta a través de organizaciones civiles (sociedad civil) o medios de comunicación (Schedler, A., Diamond, L., y Plattner, M. F., 1999). Por su parte, la responsabilidad horizontal, como considera el rango de entidades públicas que controlan del nivel orden ejecutivo del gobierno, pueden ejercerla diferentes instituciones y organizaciones. Por ejemplo, en el caso de México, la responsabilidad horizontal recae en: 1) el Poder Legislativo (en los niveles nacional y local); 2) el Poder Judicial (en los niveles nacional y local); 3) el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (y los tribunales electorales de los Estados); 4) el Instituto Federal Electoral (y los institutos electorales de los Estados); 5) el Banco de México; 6) el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (y sus homólogos en los Estados); 7) la Auditoría Superior de la Federación (y las de los Estados); y 8) la Comisión Nacional de Derechos Humanos (y las comisiones estatales).

De acuerdo con Diamond, algunos de estos organismos tienen una base constitucional, en tanto que otros se fundamentan en otro tipo de legislación (Diamond, L., 1999). Además, algunos tienen una función centrada en la vigilancia, en tanto que otros pueden ejercer poderes punitivos (Schedler, A., Diamond, L., y Plattner, M. F., 1999).

Las instituciones de responsabilidad horizontal, igualmente, poseen un papel orientado, preponderantemente, a la restricción del Poder Ejecutivo, llevando la categoría formal y legitimidad que coincide con el haber sido materializadas y autorizadas por el mismo Estado. Se cree, sin embargo, que las entidades de responsabilidad horizontal *per se* son insuficientes. Y es que se ha apuntado que las entidades de responsabilidad horizontal y vertical se encuentran vinculadas fundamentalmente, en que no es factible que tengan actividad las primeras en forma significativa sin las entidades de responsabilidad vertical (Banco Mundial, 1997: 99). La responsabilidad horizontal, siendo el trabajo de las entidades públicas, equivale a una restricción que el gobierno aprueba en autoimponerse (Schedler, A., 1999b: 34).

Por lo tanto, la responsabilidad horizontal será efectiva y sostenible únicamente si los gobiernos se benefician con ella, y es la operación de la responsabilidad vertical, en particular el proceso electoral, la que causa que los gobiernos reciban esos beneficios (*Ídem*).

A lo anterior hay que agregar que resulta justificado argumentar que una sociedad civil activa y organizada es otro factor vertical de peso que impulsa a los gobiernos a obligarse a sí mismos con la

responsabilidad horizontal, y de manera especial cuando hay también un proceso electoral democrático en vigencia (Tendler, J., 1997). El trabajo en curso, no obstante, se orienta básicamente a las instituciones de responsabilidad horizontal.

Confeción de un Marco Analítico para el caso de México

El contenido de esta sección del presente trabajo propone la construcción de un modelo de análisis para concebir, asimilar y evaluar el desempeño de las instituciones públicas de responsabilidad horizontal (IPRH), con respecto a su impacto en el control de la corrupción en el sector público para el caso de México.

La problemática en torno a la responsabilidad en los países en desarrollo es incuantificable y diversa, al igual que sus causas e impactos. Se pretende que el marco presentado aquí contribuya en un análisis más expedito y auxilie en el establecimiento de prioridades de los problemas relacionados con las IPRH y la corrupción en México (CEPAL, 2010). Este ejercicio busca proporcionar un referente útil sobre el que México y cualquier país en desarrollo puedan concebir e implementar estrategias para fortalecer la responsabilidad como una fuerza compensatoria a la conducta corrupta observada en los funcionarios públicos.

El marco de análisis que aquí se presenta se concentra en la interacción entre las IPRH y el Poder Ejecutivo; y considera, igualmente, el impacto de otros factores que intervienen en la relación principal. Por tanto, aunque este trabajo se orienta primariamente en las IPRH, también se considerarán las instituciones públicas de responsabilidad vertical (IPRV).

En síntesis, el objetivo de esta participación radica en concebir una herramienta analítica simple pero robusta que permita facilitar la anticorrupción y rendición de cuentas en países subdesarrollados; y que en esta oportunidad se aplique al caso de México auxiliándolo a: 1) Proceder con base en un marco de análisis de las IPRH y su relación con la corrupción; 2) Identificar obstáculos para la operación de las IPRH con respecto a la corrupción; y 3) Considerar prioridades y estrategias para la detección y el tratamiento de los problemas de las IPRH.

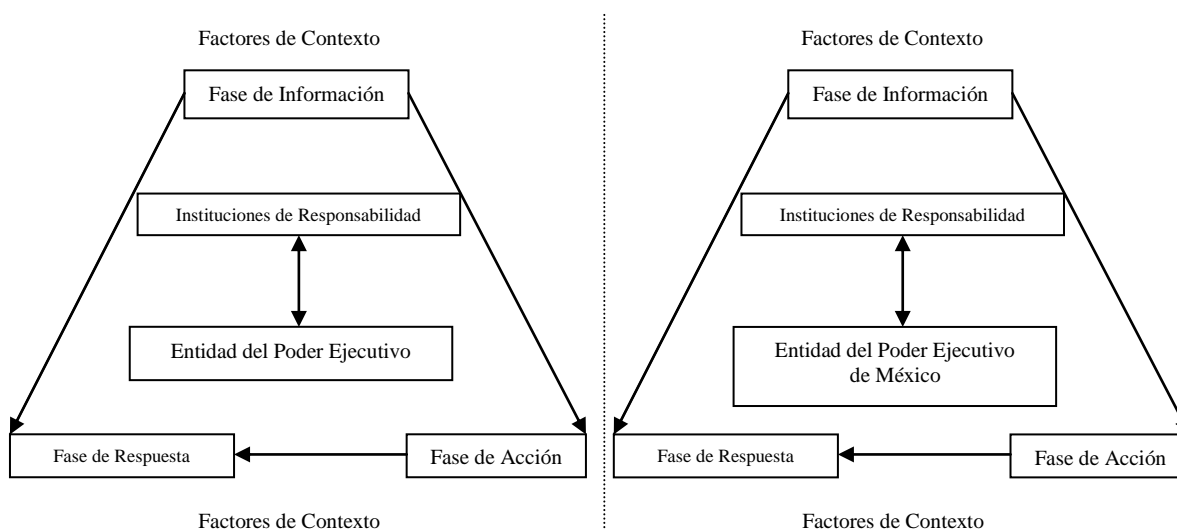
Estructura y Desarrollo del Modelo

Nuevamente se apunta que el modelo analítico se deriva de la relación entre las IPRH y el Poder Ejecutivo, considerando otros factores de contexto. En el centro del marco de análisis se concibe un ciclo de responsabilidad que colinda con otros factores contextuales. Este ciclo es un modelo idealizado del vínculo entre una IPRH y una entidad del Poder Ejecutivo, el cual da cuenta de forma estilizada de la lógica interna de la relación IPRH-entidad del Ejecutivo.

Además, el ciclo se ha concebido a partir de tres fases: 1) la fase de información o insumo; 2) la fase de acción o producto; y 3) la fase de respuesta o resultado. Y el modelo supone que la presencia de un nivel de información mínimo constituye una restricción obligatoria primaria en el desarrollo efectivo del ciclo (véase Figura 2).

El análisis de información del contexto es indispensable para concebir y explicar el funcionamiento del ciclo de responsabilidad. En algunos casos, se puede explicar el nivel al que funciona, bien o mal, el ciclo de responsabilidad, por factores endógenos del ciclo. Empero, con frecuencia, el ciclo estará afectado por factores sociales, políticos y económicos que forman el entorno en el que opera el ciclo. Y resulta muy probable que intentar comprender el ciclo sin referencia a la información contextual conduzca a la recepción de conclusiones endeble o incorrectas e intervenciones remediales inapropiadas.

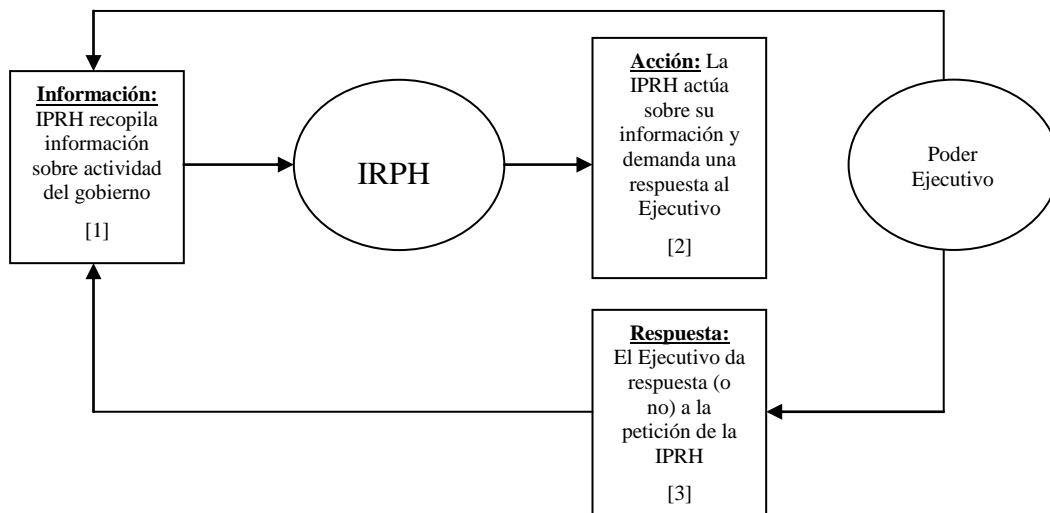
Figura 2. Marcos de Análisis General y para México



Fuente: Elaboración propia.

En la Figura 3 se ilustra el ciclo de responsabilidad, en el que se describe una relación entre una IPRH y una entidad del Ejecutivo, cuyo objetivo consiste en forzar a esta última a explicar y justificar su conducta y, donde sea apropiado, efectuar la correspondiente acción correctiva.

Figura 3. El Ciclo de Responsabilidad en la Relación IPRH-Poder Ejecutivo



Fuente: Elaboración propia.

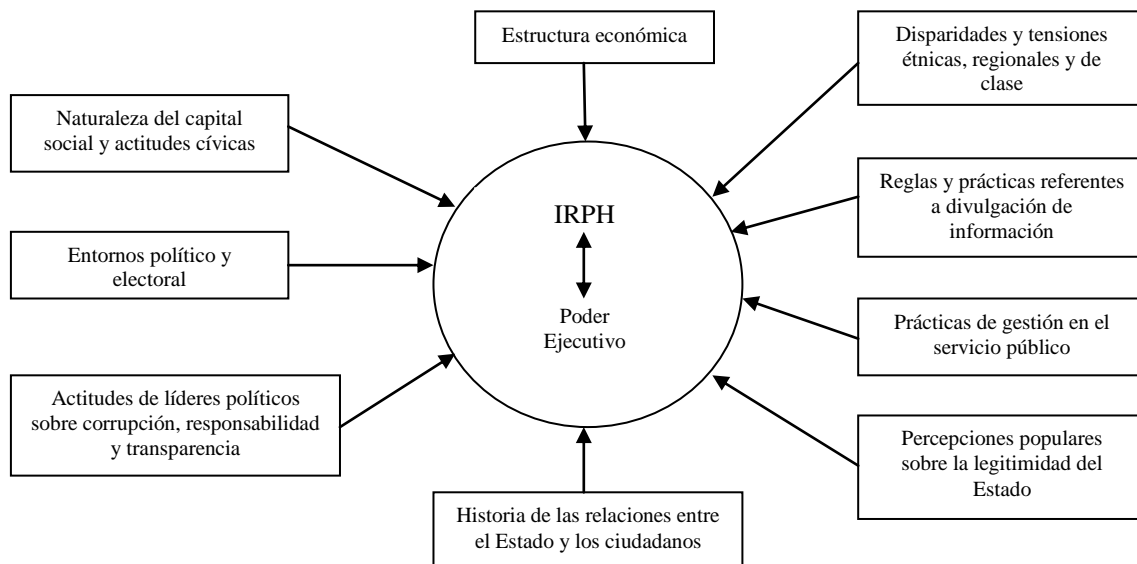
Además, el modelo presenta tres etapas (información, acción y respuesta), cuyo desarrollo observa la siguiente lógica: 1) Fase de información o insumo: el marco proviene del supuesto de que la información es un insumo crítico de la IPRH. El desempeño efectivo de la IPRH se encuentra en función del nivel al que pueda obtenerse información pertinente, precisa y oportuna sobre las tareas del Ejecutivo, sea directamente del Ejecutivo o indirectamente de otras fuentes. Y los desarrollos en esta etapa del ciclo dependen de la cantidad de la información puesta a disposición por el Ejecutivo y de la capacidad de la IPRH de recopilar la información que pueda estar disponible; 2) fase de acción o producto: en consideración de los insumos de información, la IPRH debería poder actuar. Genera demandas (de forma explícita o implícita) al Poder Ejecutivo para que justifique y explique la manera en que está materializando sus responsabilidades.² Esta etapa del ciclo depende de lo que la IPRH pueda y está dispuesta a hacer con la información, o sea, la capacidad y disposición de la IPRH, primero, de evaluar y analizar la información y, segundo, emplear la misma como base para que explique y justifique sus actos; y 3) fase de respuesta o resultado: en esta etapa los productos de

² Una demanda implícita ocurriría, por ejemplo, cuando una IPRH genera un reporte en el que sugiere prácticas inaceptables al interior del Poder Ejecutivo, aunque no solicita de forma explícita una explicación. Y, bajo algunas circunstancias, la publicación de dicho reporte podría generar una demanda de una respuesta, aun si la demanda no proviene directamente de la IPRH que produjo el reporte.

la IPRH intentan motivar una respuesta de parte del Poder Ejecutivo. Para la intensión del marco, un resultado constituye una respuesta del Ejecutivo a la demanda presentada por la IPRH.³

La efectividad de esta última se determina, a la postre, por lo apropiado y oportuno de la reacción que es capaz de originar una respuesta del Ejecutivo. Y los desarrollos en esta etapa final del ciclo dependen del nivel con el que el Ejecutivo se sienta obligado a responder a la IPRH (ver Figura 4).

Figura 4. Elementos Determinantes del Ciclo de Responsabilidad



Fuente: Elaboración propia.

El ciclo de responsabilidad proporciona un planteamiento para concebir, asimilar y evaluar el desempeño de cualquier IPRH; y el centro del análisis y el tipo de indicadores de desempeño que podrían emplearse para una IPRH específica estarían en función de los rasgos y circunstancias de esa IPRH. Empero, la dinámica del ciclo en cuestión apunta que, en todos los casos, la evaluación se centraría en la siguiente problemática: 1) ¿Qué información puede obtener la IPRH y qué tanto cumple la información los criterios de pertinencia, precisión, confiabilidad, oportunidad y amplitud?; 2) ¿qué puede hacer la IPRH con la información?; y 3) ¿qué tipo de respuesta puede producir la IPRH del Poder Ejecutivo?

³ Estas respuestas podrían asumir formas diversas, tales como justificación, explicación, acción correctiva, entre otras.

En ausencia de información contextual, el ciclo de responsabilidad ofrece una jerarquía de prioridades para ensamblar un programa de acción y construir la capacidad de las IPRH. La secuencia información-acción-respuesta se fundamenta en el supuesto de que la información constituye la condición más básica y necesaria para el funcionamiento de una IPRH. Cada IPRH requiere un nivel mínimo de acceso a la información relativa a las actividades del Poder Ejecutivo. Y se asume que no es factible una relación de responsabilidad significativa en ausencia de una cierta cantidad y calidad mínima de información disponible para una IPRH (Dye, K. y Stapenhurst, R., 1988; y Tendler, J., 1997).

Suponiendo que es posible superar el obstáculo de la información fundamental, se procede a la siguiente barrera crítica al desempeño de la IPRH, que se vincula con la capacidad de la IPRH de emplear información para producir productos, esto es, acciones con respecto al Ejecutivo. Para ser efectiva, la IPRH deberá ser capaz de entender y analizar la información sobre el Ejecutivo, transformar el análisis en demandas coherentes al mismo para que responda, y comunicar esas demandas al Ejecutivo. Y aún si la IPRH posee en nivel mínimo de capacidad requerida para hacer demandas al Ejecutivo, deberá contar con bastante poder -formal e informal-, para provocar una respuesta del Ejecutivo significativa.

En consecuencia, si la evaluación de las IPRH presenta evidencia de un desempeño deficiente en más de una de las tres áreas, la regla general sería concentrar los esfuerzos remediales en el nivel más bajo de la jerarquía, es decir, atender a los problemas en la etapa de información antes de los problemas de la fase de respuesta. Ello previamente a agregar factores contextuales a la mezcla analítica. Esto no implica sugerir que se podría operar de hecho en esta forma estrictamente secuencial, aislando los problemas de un nivel de los problemas de los otros dos y concentrándose sólo en una etapa del ciclo a la vez. La realidad resulta demasiado compleja para consentir tal enfoque quirúrgico.

Esfuerzos para construir capacidad en las IPRH, como asunto práctico, pueden bien terminar diluyéndose en las tres áreas. Aunque dada la escasez de los recursos y la necesidad de concentrarlos en donde es probable que causen el mayor efecto, es útil contar con una base analítica para concentrar los esfuerzos en una de las tres áreas. El modelo del ciclo de responsabilidad da cuenta de una base para hacer las elecciones pertinentes. Observar la IPRH a través del marco del ciclo de responsabilidad también ayuda a enfocar la atención en las clases apropiadas de intervenciones dentro de las áreas prioritarias.

Así, por ejemplo, si la restricción obligatoria sobre el desempeño efectivo de una IPRH dada estuviera en el nivel de los insumos, esto sugeriría una necesidad de analizar y tratar preguntas relacionadas con alguna combinación que fluya a la IPRH. Si la restricción obligatoria estuviera en el nivel de los productos, entonces sería indicado un enfoque distinto, que se centrara en analizar y entender la capacidad de la IPRH de recibir y analizar la información y transformar el análisis en demandas coherentes que se presenten entonces al Poder Ejecutivo. Y si la restricción obligatoria estuviera en el nivel de los resultados, entonces uno estaría obligado a enfocarse en la naturaleza de la relación entre la IPRH y el Ejecutivo.

Elementos Exógenos del Modelo

En cada fase del ciclo de responsabilidad la capacidad de una IPRH se ve impactada por elementos exógenos, es decir, factores sociales, políticos y económicos que se escapan del control de la IPRH, pero que tienen que ser considerados en la formulación de cualquier estrategia para construir su capacidad. Es decir, las IPRH no actúan en el vacío, y los elementos de contexto constituyen una parte integral de la explicación de por qué funciona o no una IPRH y proporcionan señales para la confección de estrategias remediales. Por lo tanto, los hallazgos surgidos del análisis del ciclo de responsabilidad deben complementarse a la luz de los elementos contextuales relacionados en el ámbito nacional.

Ahora bien, las IPRH sólo son una parte del frente contra la corrupción, y no debe asumirse que lograr que las IPRH de un país sean *adecuadas* conlleva a un saneamiento generalizado de la corrupción que padece el sector público. Además, el trabajo en procurar que las IPRH sean adecuadas debe orientarse a los factores ambientales que median el impacto de las IPRH en el Ejecutivo, y trascender tanto el funcionamiento endógeno de la IPRH como la relación inmediata entre la IPRH y el Poder Ejecutivo (Dye, K. y Stapenhurst, R., 1988).

A partir de la revisión de la literatura se identifica el modelo de Klitgaard como una fórmula heurística útil para apreciar la vinculación de la responsabilidad con la corrupción en un entorno general de elementos contextuales (Klitgaard, R., 1988: 75):

$$\textit{Corrupción} = \textit{Monopolio} + \textit{Discrecionalidad} - \textit{Responsabilidad}$$

De acuerdo con lo que sugiere la fórmula, la corrupción en el sector público es un elemento que puede ser explicado a partir de dos variables independientes positivas: el monopolio y la discrecionalidad; y una variable independiente negativa: la responsabilidad. La propuesta de Klitgaard da cuenta de cómo el impacto de una IPRH en la corrupción está en función de tres circunstancias interrelacionadas pero diferentes: 1) La IPRH, en sus aciertos y debilidades y su vínculo con el Poder Ejecutivo; 2) los elementos de contexto que contribuyen a la ausencia de responsabilidad y la corrupción, contra las cuales la IPRH representa un contrapeso; y 3) el nivel en el que los elementos de contexto se encuentran sujetos al cambio.

El ciclo de responsabilidad proporciona una referencia para investigar en torno a la primera circunstancia, la cual da cuenta de nuestra preocupación principal en este trabajo. La segunda y tercera circunstancias habrán de atenderse comprendiendo los elementos contextuales pertinentes a la IPRH. Y, más allá de proporcionar una somera mención de los elementos de contexto (ver Figura 4), esta participación no da cuenta de un esquema explícito para incrustar los factores contextuales en el análisis. Así, el ciclo de responsabilidad representa una herramienta analítica de índole primaria en este modelo. En este punto resulta útil destacar dos elementos de contexto críticos que se originan en la literatura relacionada con la gobernabilidad y el desarrollo de los países, a saber: la actitud del gobierno hacia la responsabilidad, la corrupción y la transparencia, y el papel de la sociedad civil en la generación de demanda de responsabilidad. Ambos factores serán abordados en los espacios siguientes.

El Sector Público, la Sociedad Civil y el Compromiso con la Responsabilidad

En el marco del ciclo de responsabilidad, la información representa una restricción obligatoria primaria al funcionamiento efectivo de las IPRH. En consecuencia, la ausencia del compromiso político y administrativo necesario, con la responsabilidad y la disponibilidad insuficiente de información sobre las actividades del Poder Ejecutivo, constituyen las restricciones primarias principales en la operación de las IPRH.

Lógicamente, estos dos factores se hallan estrechamente relacionados, pues el compromiso político débil con la responsabilidad representa casi siempre el motivo de que el Ejecutivo no divulgue la información sobre sí mismo. Por tanto, las estrategias no atendidas tanto por el compromiso político y administrativo como por la responsabilidad y la disponibilidad de información sobre las

actividades del Poder Ejecutivo, no generarán IPRH efectivas y, en consecuencia, no producirán en la corrupción impacto alguno.

Por otra parte, en circunstancias en las que las IPRH se tornan en buena parte disfuncionales, resulta incorrecto suponer que se pueda tener la aceptación de la clase política o burocrática para llevar a cabo cambios en la administración pública que mermen los niveles de corrupción. En tales situaciones, entonces, entra en crisis el vínculo entre la responsabilidad horizontal y la vertical. La sociedad civil, consecuentemente, habrá de jugar un papel determinante en aras de la superación de la crisis aludida; y es que, solamente este actor tendrá posibilidades efectivas de “sacar al statu quo de su punto de equilibrio” (Schedler, A., 1999b: 347), ya que con frecuencia los actores internacionales tienen una influencia directa limitada en el papel que puedan presentar ante la situación crítica entre las responsabilidades horizontal y la vertical.

Por lo tanto, en la medida que la sociedad civil logre articular demandas vinculadas con la responsabilidad y el gobierno honesto, movilice el respaldo y pueda comunicar sus peticiones al gobierno, definitivamente incrementará su influencia en la consolidación de la posición de las IPRH en relación al Poder Ejecutivo. Es decir, la sociedad civil es el actor llamado a encabezar los cambios en las administraciones públicas con niveles indeseables de corrupción e irresponsabilidad, a través de las reformas que resulten de su activismo potenciado por el enfoque de un gobierno hacia la responsabilidad (Tendler, J., 1997).

Comentarios Finales

A partir del marco de análisis confeccionado en los espacios precedentes se ha pretendido dar cuenta de una serie organizada de conceptos para auxiliar en la comprensión y justificación de la evaluación del desempeño de las instituciones de responsabilidad, con respecto a su impacto en el control de la corrupción en el sector público. Este marco ha de ofrecer un referente para desarrollar un ejercicio analítico de una IPRH que incluiría un panorama confiable de sus fortalezas y debilidades, así como de los obstáculos endógenos y exógenos para su mejor desempeño. Y, paralelamente, tal análisis sería susceptible de constituir el fundamento de un esquema de acciones factibles encaminadas a la configuración de la capacidad de la IPRH.

Para una posterior consideración e investigación se reserva la confección de indicadores cualitativos y cuantitativos que posibiliten hacer mensurable el desempeño de las IPRH con respecto a su

influencia en la corrupción. La agenda para la cuantificación y evaluación supone ir más allá de un ejercicio de análisis cualitativo en la comprensión y justificación de la evaluación del desempeño de las instituciones de responsabilidad que es el cometido que nos hemos fijado en esta participación.

Y es que, tanto el marco analítico como los indicadores de medición del desempeño de las IRPH han de ser concebidos como herramientas complementarias. El ejercicio de análisis ha dado cuenta de conceptos alrededor de los cuales es posible configurar una línea de historia analítica para un conjunto de IRPH. Tales conceptos centrales se encuentran adecuadamente definidos para generar un enfoque analítico consistente a través de diferentes IRPH -para un caso específico como el de México y/o países similares- pero deja aún el espacio de requisitos para el contexto local y las conjeturas del investigador. Y a diferencia de los componentes del marco analítico, los indicadores de medición del desempeño, para ser útiles, deberán ser utilizables lo cual significa que la conexión entre ellos y los temas subyacentes deberán ser claros, y que la recopilación de datos requerida para apoyar los indicadores no habrá de ser onerosa ni administrativa ni financieramente.

Finalmente, como puede advertirse, la tarea de la medición es factible, empero debe arribarse a ella con el reconocimiento de que aunque los indicadores de desempeño puedan complementar el propio entendimiento de las IRPH en relación con la corrupción, únicamente adquirirán significado al incorporarse a un marco general que posibilite la descripción, el análisis y los juicios abiertos.

REFERENCIAS

- Ayala E., J. (2003), *Instituciones para mejorar el desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Camín, H. y J. G. Castañeda, (2010), *Regreso al futuro*, México: Punto de lectura.
- Andrade, L. (2007), “Responsabilidad Social y Democracia”, *La Prensa*, 25 de enero de 2007, núm. 3, P. 16.
- Banco Mundial, (1997), “The State in a Changing World”, en *World Development Report 1997*, Nueva York: Oxford University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (2010), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2009*, Santiago: CEPAL.
- Dye, K. y R. Staphenurst (1998), *Pillars of Integrity: The Importance of Supreme Audit Institutions in Curbing Corruption*, Washington, CD: Economic Development Institute of the World Bank.
- Emmerich, G. E. (2004), “Transparencia, rendición e cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana”, *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 2(4), pp. 67-90.

- Klitgaard, R. (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley y Los Ángeles: University of California Press.
- O'Donnell, G. (1998), "Accountability horizontal", *Estudios Políticos*, 19(1), Universidad Nacional Autónoma de México, Pp. 21-32.
- O'Donnell, G. (1999), "Horizontal Accountability in New Democracias", en A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, CO y Londres: Lynne Rienner, pp. 29-51.
- Reyes Heróles, F. (2004), *Corrupción: de los ángeles a los índices*, México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Sabine, G. H. (1984), *Historia de la teoría política*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Schedler, A., L. Diamond y M. F. Plattner (1999), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, CO y Londres: Lynne Rienner.
- Schedler, A. (1999a), "Conceptualizing Accountability", en A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, CO y Londres: Lynne Rienner, pp. 13-28.
- Schedler, A. (1999b), "Restraining the State: Conflicts and Agents of Accountability", en A. Schedler, L. Diamond y M. F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, CO y Londres: Lynne Rienner, pp. 333-350.
- Shelder, A. (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Tendler, J. (1997), *Good Government in the Tropics*, Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press.
- Thomas, P. G. (1998), "The Changing Nature of Accountability", en B. Guy Petters y D. J. Savoie (eds.), *Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms*, Ottawa: Canadian Centre for Management Development.