

Notas sobre gobernanza

La administración pública federal en México

Roberto Rodríguez Gómez

Seminario de Educación Superior de la UNAM

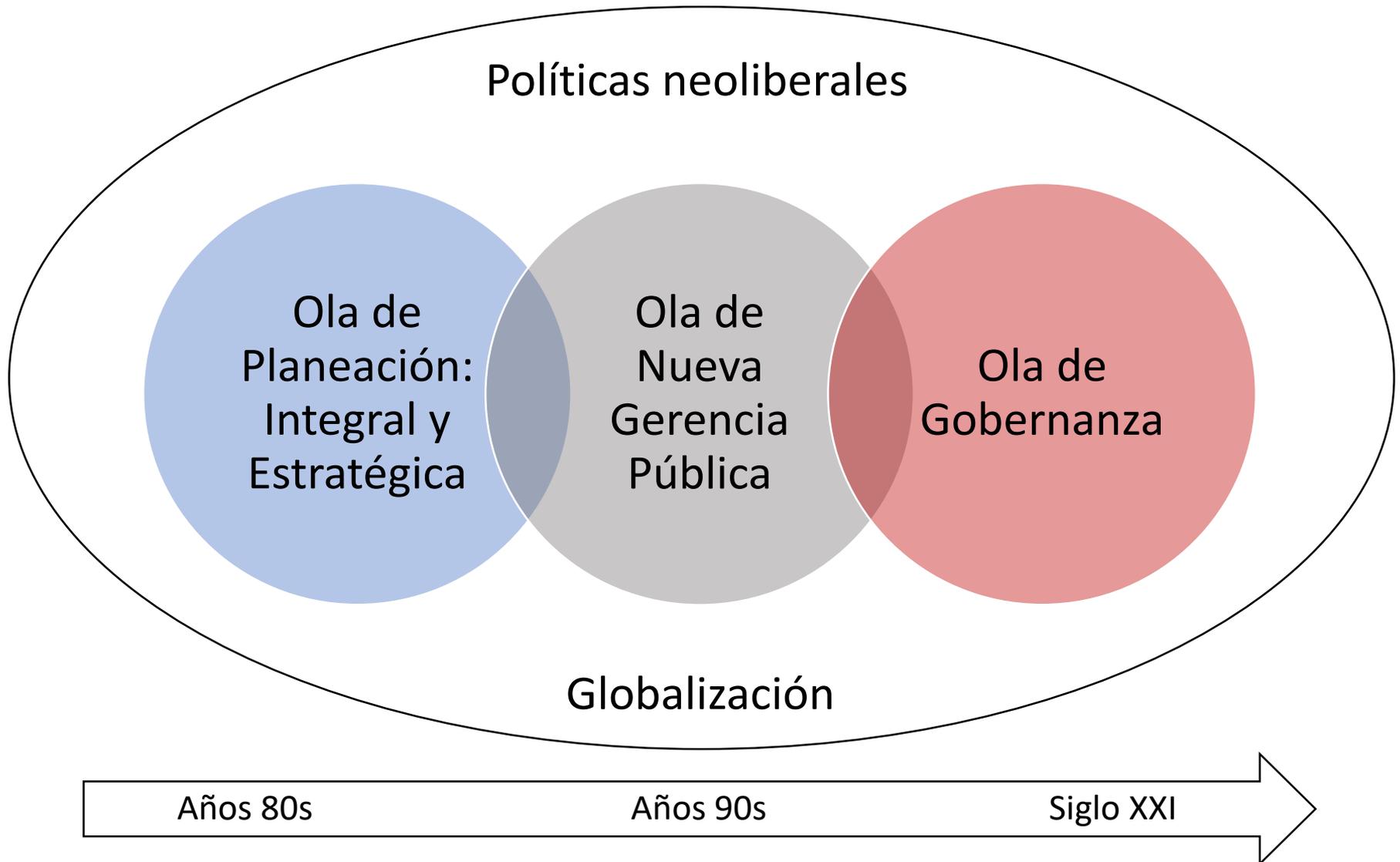
1 de febrero 2018

- Contexto contemporáneo. El Estado regulador-contralor
- Desarrollo del Estado regulador-contralor
- Definiciones institucionales de gobernanza
 - Figura 1: Modelo de gobernanza Banco Mundial
 - Figura 2: Modelo de Gobernanza. CIPFA & IFAC
- Definiciones académicas de gobernanza
- Gobernanza según la Auditoría Superior de la Federación
- Mecanismos institucionales de gobernanza en México
 - Fiscalización y control gubernamental
 - Combate a la corrupción
 - Sistemas de contraloría social (caso Desarrollo Social)
 - Sistemas de contraloría social (caso Educación Pública)
 - Entes reguladores (Mercado, producción y servicios)
 - Entes reguladores (Sector financiero)
 - Conocimiento, evaluación e información
 - Transparencia

Contexto contemporáneo. El Estado regulador-contralor

- Es una dinámica que se desarrolla en los estados contemporáneos.
- Consiste en el diseño, implantación y operación de reglas, estructuras, instancias y procesos enfocados a la regulación, coordinación, control, vigilancia, supervisión, orientación y fiscalización del conjunto de entidades que participan en la esfera pública mediante el diseño e implementación de políticas.
- Los sistemas de control se ejercen dentro y fuera de las estructuras y procesos gubernamentales. Se procesan mediante supervisión y evaluación continua o *ex-post* y tienen (o pueden tener) consecuencias.
- Implica la existencia de un sistema de planeación y de diversos mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas.

Desarrollo del Estado regulador-contralor



Definiciones institucionales de gobernanza

Banco Mundial (1994)

“La buena gobernanza se caracteriza por una elaboración de políticas que es predecible, abierta e informada; una burocracia con ética profesional que actúa a favor del bien público; el imperio de la ley; procesos transparentes y una sociedad civil que participa en los asuntos públicos”. (*Governance: The World Bank Experience*).

Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (1996)

“La gobernanza se refiere al proceso mediante el cual elementos de la sociedad ejercen poder y autoridad, e influyen y promulgan políticas y decisiones sobre la vida pública y el desarrollo económico y social. La gobernanza es una noción más amplia que el gobierno. La gobernanza implica la interacción entre estas instituciones formales y las de la sociedad civil.” (*Governance: A working definition*).

Comisión Europea (2001)

“Gobernanza significa reglas, procesos y comportamientos que afectan la manera en que los poderes son ejercidos, principalmente en cuanto a apertura, participación, rendición de cuentas y coherencia”. (*La Gobernanza europea: un libro blanco*).

Instituto Colegiado de Finanzas Públicas y Contabilidad & Federación Internacional de Contadores (2012)

“La gobernanza comprende los arreglos puestos en marcha para garantizar que se definan y logren los resultados previstos para las partes interesadas.” (*Good governance in the Public Sector*).

Figura 1 Modelo de gobernanza Banco Mundial

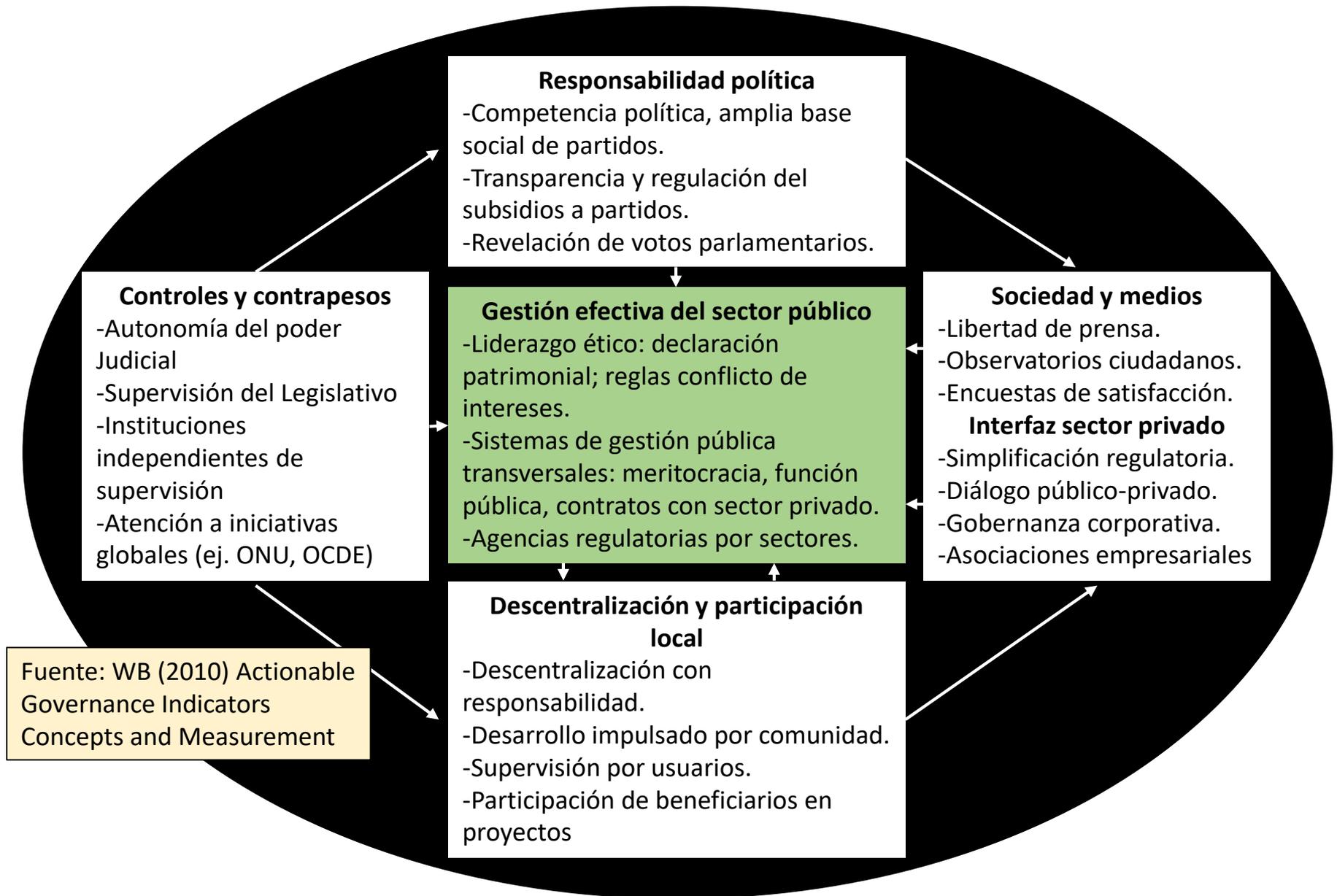
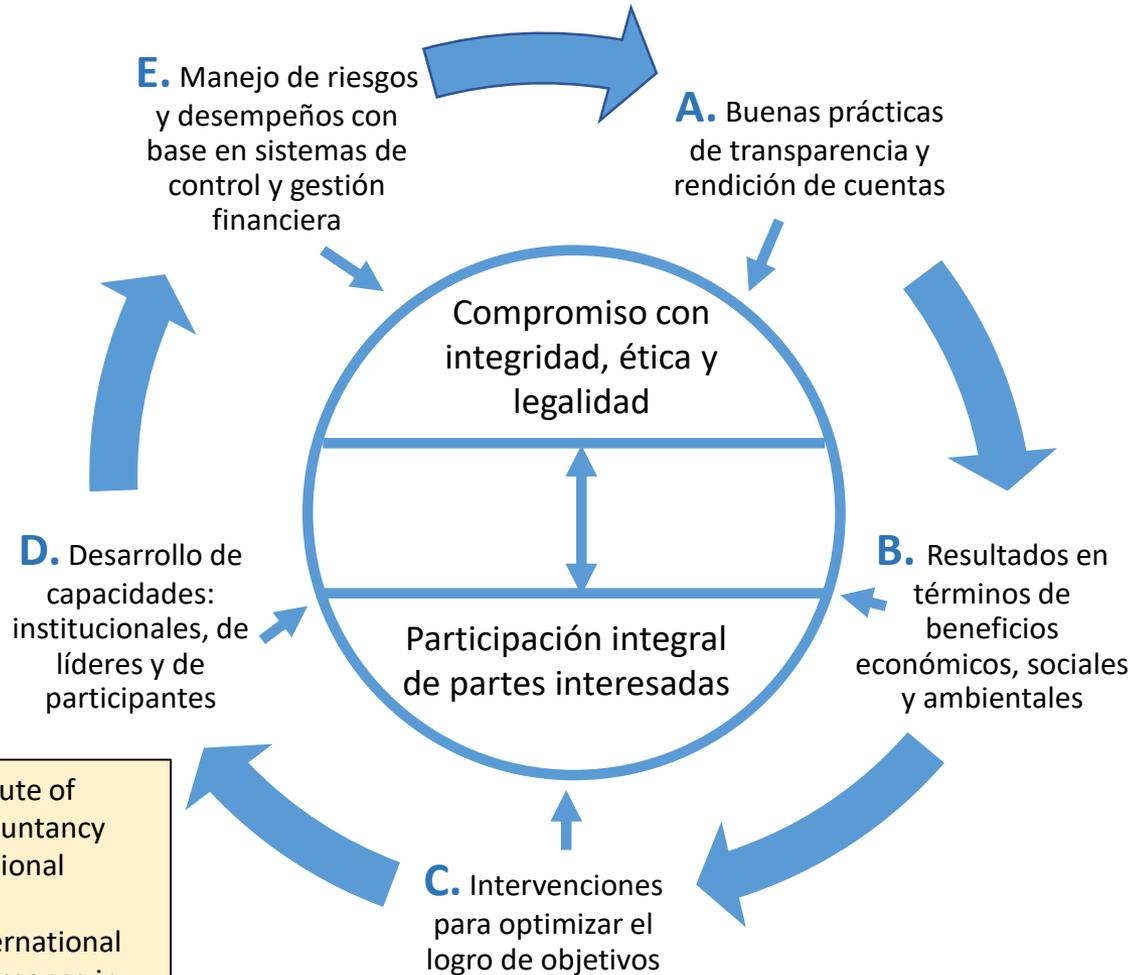


Figura 2. Modelo de Gobernanza. CIPFA & IFAC

Interrelación entre los principios de buena gobernanza pública



Fuente: Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) and the International Federation of Accountants (IFAC). "International Framework: Good Governance in the Public Sector", 2014.

Definiciones académicas de gobernanza

Kooiman (1993)

Patrones de interacción en los que el gobierno jerárquico político y tradicional y la autoorganización social se complementan, en los que la responsabilidad y la rendición de cuentas de las intervenciones están presentes en los actores públicos y privados. (“Social-political governance: Introduction”)

Rhodes (1997)

Operación de redes interorganizacionales autoorganizadas. (“Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability”)

Mayntz (1998)

Acción conjunta, a partir de intereses comunes, del Estado y la sociedad civil en la regulación de los asuntos colectivos (“New Challenges to Governance Theory”).

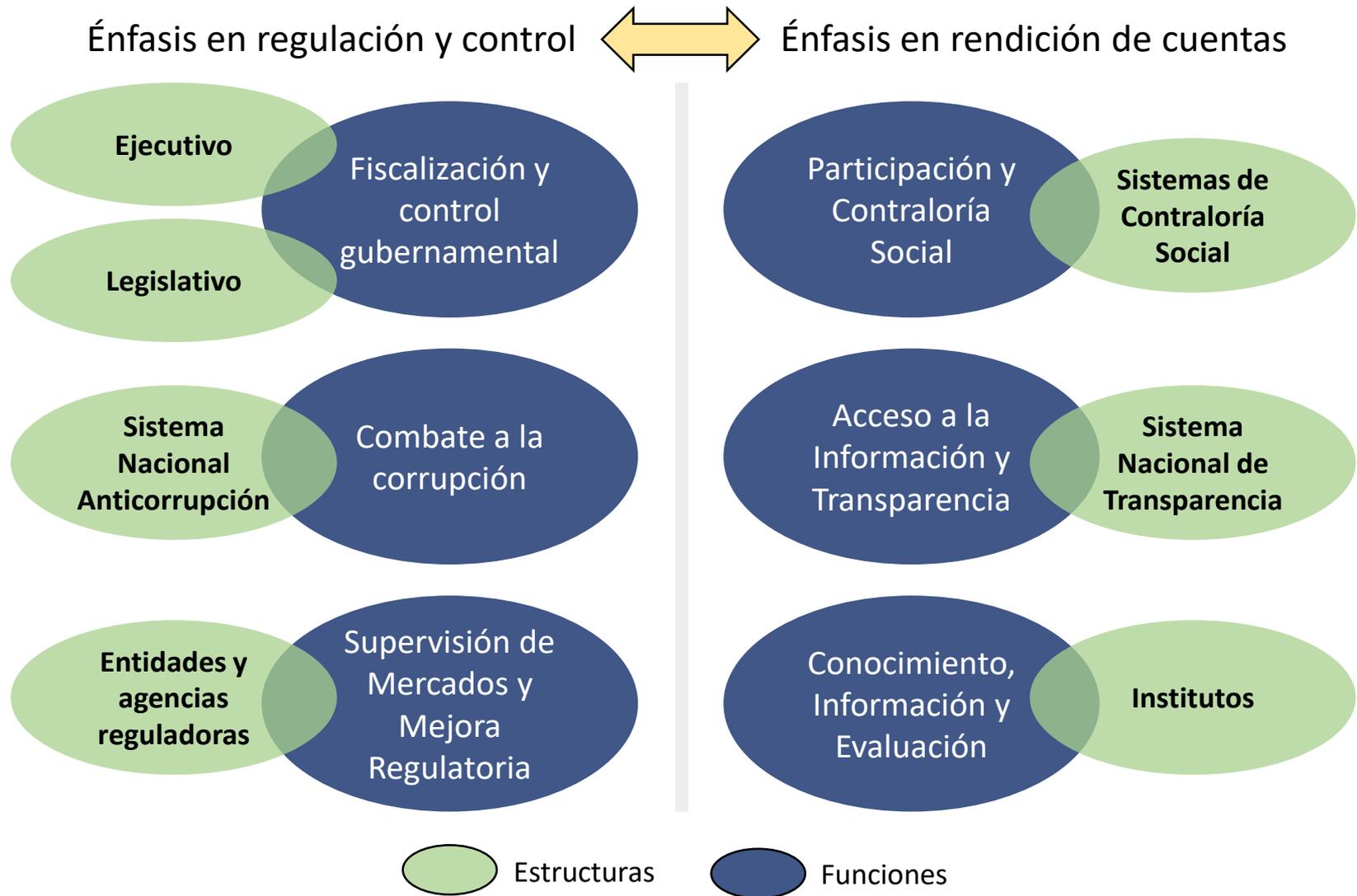
Aguilar (2007)

El paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales (“El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”).

Gobernanza según la Auditoría Superior de la Federación

“La gobernanza pública es el conjunto de principios, procesos, estructuras, disposiciones formales y valores, que dirigen y controlan las actividades y el comportamiento institucional con la finalidad de que las instituciones públicas alcancen sus objetivos y metas de manera eficaz y eficiente, en apego al marco jurídico que regula su actuación y a los principios éticos y normas de conducta que deben imperar en la actuación del servicio público, y que generen la información confiable, oportuna y pertinente sobre su gestión que fortalezca la transparencia y la rendición de cuentas”.

México: mecanismos institucionales de gobernanza



1. Fiscalización y control gubernamental

Secretaría de la Función Pública

Organiza y coordina el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental

- Órganos internos de control (OIC), y delegados y comisarios públicos (DC)
- Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE)

Secretaría de Hacienda

Integra: Planeación Nacional (PND), Ingresos y Egresos (PEF), Cuenta Pública

- Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) . Vinculado a Gestión para Resultados (GpR)

Poder Legislativo

Diputados: Control presupuestal (PEF, Cuenta Pública) + Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Senado: Nombramientos. Supervisión de organismos. descentralizados + Instituto Belisario Domínguez.

Órganos auditores

ASF (Cumplimiento Financiero, Desempeño, Gasto Federalizado, TIC, Control Interno)

Entidades de Fiscalización Superior de los Estados

Sistema Nacional de Fiscalización

Integrantes: SFP, Autoridades locales de CI, ASF y Entidades de Fiscalización Estatales

Participan: Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación y Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental AC. (ASOFIS).

2. Combate a la corrupción

Sistema Anticorrupción

Marco Normativo

- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (18 julio 2016)

Organización

- Organismo descentralizado no sectorizado.
- Secretaría Ejecutiva. Comisión Ejecutiva. Secretaría Técnica.
- Comité de Participación Ciudadana (CCP). Cinco ciudadanos, 5 años sin reelección.
- Comité Coordinador (CC). Un representante del CCP, los titulares de ASF y SFP, un representante del Consejo de la Judicatura Federal, el presidente del INAI, el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización: titulares de ASF y SFP y siete miembros rotatorios del SNF.
- Representantes de los Sistemas Anticorrupción de las Entidades Federativas.

Fiscalía Especializada en materia de Delitos relacionados con Hechos de Corrupción

- Acuerdo A/011/14: Unidad administrativa adscrita a la Oficina del titular PGR.
- Acuerdo A/029/17 : Órgano con autonomía técnica y operativa.
- Pendiente: Nombramiento (Senado) del Fiscal.

3.1 Sistemas de Contraloría Social. Desarrollo Social

Normas Generales

- Ley General de Desarrollo Social (2004). Reglamento de la LGDS (2006)
- Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los Programas Federales de Desarrollo Social (DOF, 28 octubre 2016)

Programas SEDESOL

- Pensión Adultos Mayores; Empleo Temporal; Estancias Infantiles; Atención a Jornaleros Agrícolas; 3x1 para Migrantes; Seguro de Vida Jefas de Familia; Comedores Comunitarios
- PROSPERA. Programa de Inclusión Social (7 millones de familias, 28 millones individuos)
 - ❖ Componentes: Alimentación, Salud, Educación y Proyectos Productivos. Participan varias entidades de la APF. Coordinación SEDESOL

Contraloría Social SEDESOL

- Comités de Contraloría Social de los Programas de SEDESOL (148,336 CCS)
- CIVICS (Ciudadanos Vigilantes de Contraloría Social). Participantes en los CCS (569,876 individuos)

Contraloría Social PROSPERA

- Comités de Promoción Comunitaria (CPC) Representan de 25 (mín.) a 220 (máx.) familias por localidad o colonia
- Comités Regionales de Promoción Comunitaria (CRPC). Para localidades que tengan de 1 a 24 familias beneficiarias. Uno por localidad
- En ambos casos, 5 vocales y vigencia por 3 años
- Reportan a las Delegaciones Estatales y a la Coordinación Nacional PROSPERA

3.2 Sistemas de Contraloría Social. Educación Pública

Educación Básica

- Programas: Fortalecimiento de la Calidad Educativa, Nacional de Inglés, Nacional de Convivencia Escolar, Escuelas de Tiempo Completo, Reforma Educativa
- Enlaces Estatales de Contraloría Social (EECS). Uno por estado
- Comités de Contraloría Social (CCS) de las escuelas que reciben apoyos. Uno por escuela, dentro de los Consejos Escolares de Participación Social en la Educación (CEPSE)

Educación Media Superior

- Comisiones de Corresponsabilidad
- Comisionados (becarios)

Educación Superior

Becas Nacionales para la Educación Superior (Modalidad: Manutención antes PRONABES)

- Coordinación Nacional de Becas de Educación Superior (SEP-SEMS)
- Responsables de programa (autoridades estatales), (IES federales)
- Comités de Contraloría Social (CCS) . Beneficiarios electos en Asamblea: Presidente, Secretario y dos o tres Vocales

Universidades e IES públicas

- Contralorías Sociales (transparencia de recursos vía fondos extraordinarios)

4.1 Entes reguladores. Mercados, producción y servicios

Regulación transversal

- Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) – Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR)
- Sistema Oficial de Normas y Evaluación de la Conformidad (SINEC) – Secretaría de Economía
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI)

Telecomunicaciones

- Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)

Energía

- Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH)
- Comisión Reguladora de Energía (CRE)
- Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE)
- Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA)
- Consejo de Coordinación del Sector Energético (CCSE)

Recursos naturales

- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)
- Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO).

Minería

- Sistema Integral de Administración Minera (SIAM)

Salud

- Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS)
- Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED)
- Comisión Coordinadora de Institutos Nacionales de Salud y Hospitales de Alta Especialidad (CCINSHAE)

4.2 Entes reguladores. Sector financiero

Entidades regulatorias

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario.
- Banco de México (BANXICO). Regular operaciones de crédito, depósito y servicios de bancos y casas de bolsa. Regulación sobre comisiones y tasas de interés de banca privada.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). Supervisar a las entidades del sistema financiero mexicano. Regulación prudencial para limitar incentivos a tomar riesgos.
- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Garantizar los depósitos de ahorradores en los bancos. Apoyo financiero a bancos con problemas de solvencia.
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF). Resolver quejas y reclamaciones clientes contra cualquier banco.
- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF). Supervisar que las empresas de seguros y fianzas cumplan con el marco normativo que las regula.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR). Regular a empresas administradoras de fondos para el retiro.

5. Conocimiento, evaluación e información

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)

Organismo público autónomo responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como de captar y difundir información de México en cuanto al territorio, los recursos, la población y economía.

Consejo Nacional de Población (CONAPO)

Planeación demográfica del país a fin de incluir a la población en los programas de desarrollo económico y social.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

Organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México, que permita mejorar la toma de decisiones en la materia

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

Organismo público descentralizado del gobierno federal mexicano dedicado a promover y estimular el desarrollo de la ciencia y la tecnología en ese país. Tiene la responsabilidad oficial para elaborar las políticas de ciencia y tecnología nacionales.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

Organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. a. Mediciones de componentes, procesos o resultados del sistema; b. Lineamientos de evaluación; c. Directrices para contribuir a las decisiones de mejora de calidad de la educación.

INEE Órganos colegiados

- Conferencia del Sistema Nacional de Evaluación Educativa
Autoridades educativas de entidades federativas (uno por región), representantes de la autoridad educativa federal (3 subsecretarios y coordinador SPD), consejeros de la JG.
- Consejo Social Consultivo
Organizaciones civiles. 11 consejeros, cada año se renueva la mitad.
- Consejo de Vinculación con las Entidades Federativas
Instancias estatales de evaluación de entidades federativas. 34 consejeros.
- Consejo Pedagógico de Evaluación Educativa
Docentes y directivos. 18 integrantes, cada año se renueva la tercera parte
- Consejos Técnicos
 1. Evaluación de la oferta educativa (5)
 2. Evaluación de resultados educativos (5)
 3. Evaluación del desempeño de docentes y directivos escolares (5)
 4. Evaluación de política y programas educativos (5)
 5. Integración de información y diseño de indicadores (5)
 6. Difusión y Uso de Resultados de la Evaluación Educativa (5)
 7. Gestión del Conocimiento e Innovación (6)
 8. Normatividad y Directrices para la Mejora Educativa (6)

Sistema Nacional de Transparencia (SNT)

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (4 mayo 2016)

Integración del SNT

- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- Organismos Garantes de las Entidades Federativas
- Auditoría Superior de la Federación
- Archivo General de la Nación
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía

Plataforma Nacional de Transparencia (Módulos)

- Sistema de Registro de Solicitudes de Información Pública y Datos Personales
- Sistema de Gestión de Medios de Impugnación
- Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia
- Sistema de Comunicación entre Organismos Garantes de Transparencia
- Padrón de Sujetos Obligados (886 instituciones, entidades, organismos, partidos y sindicatos)