



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

**La Auditoría Superior de la Federación y la
fiscalización de recursos públicos federales en México.
Naturaleza jurídica, alcances, limitaciones y propuestas**

T E S I N A

PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN

C I E N C I A P O L Í T I C A

P R E S E N T A

VALERIA MARLENE ZARAZUA LIRA

MATRICULA: 2113071562

MTRO. MIGUEL GONZALEZ MADRID

ASESOR

MTRO. MARCO ANTONIO IBÁÑEZ REAL

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 27 de abril del 2016

Iztapalapa, Ciudad de México, 09 de febrero del 2016

ÍNDICE

	Página
Introducción	3
Estructura de la exposición	5
El objeto de investigación: a) <i>Justificación de la elección del tema</i> , b) <i>problematicación</i> , c) <i>objetivos de la investigación</i> , d) <i>preguntas de investigación</i> , e) <i>hipótesis</i> , f) <i>variables</i> , g) <i>métodos aplicables</i> , h) <i>estado del arte</i> .	
Capítulo 1	
Consideraciones generales, antecedentes, conceptos, principios, valores y fines en materia de fiscalización	
1.1. Consideraciones generales.	16
1.2. Antecedentes de la fiscalización de recursos del poder político.	18
1.3. Principios, valores y fines inherentes al Estado de derecho en materia de fiscalización: rendición de cuentas, control, legitimidad, confianza.	23
Capítulo 2	
La fiscalización de recursos públicos en México.	
2.1. El poder legislativo y su función de fiscalización de recursos públicos.	27
2.2. Contexto y justificación de la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).	31
2.3. La Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la federación. Fiscalización interna y externa.	33
Capítulo 3	
Los problemas de opacidad y corrupción en México	
3.1. Importancia de un gobierno transparente y responsable.	38
3.2. Las reformas constitucionales en materia de transparencia gubernamental y anticorrupción, 2013-2015	42
3.3. El derecho de acceso a la información pública y la capacidad de respuesta de los gobiernos.	46
3.4. La normatividad en materia de transparencia gubernamental, de acceso a la información pública y de anticorrupción.	50
Capítulo 4	
Alcances y limitaciones en el desempeño institucional de la Auditoría Superior de la Federación.	
4.1. El grado de autonomía que tiene respecto de influencias externas que puedan corromper sus operaciones.	53
4.2. Alcances de sus atribuciones legales para obligar a otros organismos a cooperar con sus investigaciones, funcionamiento y sanciones.	55
4.3. Grado de afectación (positivo o negativo) a la sociedad, como resultado del funcionamiento del organismo.	66
4.4. Actuación de la ASF en la promoción y difusión de la rendición de cuentas.	69
Conclusiones	72
I. <i>Evaluación general del problema de fiscalización de los recursos públicos en un Estado federal.</i>	
II. <i>Acciones por parte de la ciudadanía que puedan hacer eficiente el sistema de fiscalización mexicano (contraloría social, formación de comités ciudadanos, etcétera).</i>	
III. <i>Evaluación general del alcance de las nuevas reformas.</i>	
Fuentes consultadas	86

Introducción

I. Consideraciones preliminares

Uno de los momentos más importantes de la historia política sobre la manera en la que las sociedades organizadas muestran su evolución a partir de la adquisición del Estado civil, y que hasta ahora sigue en mantenimiento, es el nacimiento de la democracia con el que se pretende eliminar la figura autoritaria, implementando un sistema de pesos y contrapesos políticos, ilustrado en la división de poderes y en la distribución de atribuciones de control entre órganos de poder, por lo que se crean instituciones que ayuden a vigilar las acciones, funciones y la utilización adecuada de los recursos públicos recaudados y asignados a los representantes y gobernantes en los diferentes órdenes de gobierno.

En México, mediante una reforma constitucional, la Auditoría Superior de la Federación [ASF] fue creada en el año 1999 como entidad fiscalizadora superior del país, con el fin de proveer auditorías y apoyo técnico a la Cámara de Diputados en el desempeño de sus obligaciones constitucionales relacionadas con la revisión de la Cuenta Pública Federal. Fue una respuesta tal vez tardía, pero, al final de cuentas, necesaria para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en los diversos entes obligados por ley.

En abril del 2009 se abrogó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la cual rige actualmente la actuación de la institución, en la que se busca el fortalecimiento del órgano, las modificaciones realizadas a esta ley fueron principalmente que:

La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad (DOF, 2009).

Las auditorías que realiza la ASF para fiscalizar la Cuenta Pública se clasifican genéricamente, por su naturaleza y alcance, en tres grandes grupos:

- 1) Auditorías de cumplimiento financiero, que a su vez son de inversiones físicas que corresponden a las obras públicas y de gasto federalizado que corresponde a los recursos públicos transferidos a las entidades federativas;
- 2) Auditorías de desempeño, que se ocupan del cumplimiento y realización de objetivos contenidos en los programas federales; y

3) Auditorías forenses, que se encargan de la revisión y el análisis **pormenorizado** derivados de la fiscalización para documentar las conclusiones con **pruebas válidas** y suficientes para promover las acciones legales procedentes.

Los problemas actuales que enfrentamos como país han dejado en la sociedad una infinita desconfianza hacia los partidos políticos, los representantes electos, las instituciones gubernamentales y, en general, a nuestra actual forma de gobierno, la **democracia**.

La rendición de cuentas (RC) es esencial para la democracia, de modo que los gobernantes y todo funcionario deben responder por sus actos u omisiones graves ante el pueblo o los órganos públicos de control. Por tanto, una fiscalización superior, a través de la rendición de cuentas, debe ayudar a enfrentar los desafíos del país como: crecimiento económico, acceso a la educación, salud y una seguridad social de calidad, para abatir las desigualdades sociales y garantizar una equitativa impartición de justicia.

Guillermo O'Donnell (1997: p. 143) señala que la RC a que están sometidas las autoridades y funcionarios públicos se puede dividir en dos categorías: la *RC vertical* y la *RC horizontal*. La primera hace referencia a la ejercida por el pueblo, como soberano; mientras que la segunda es aquella ejercida por distintos órganos públicos, como el parlamento, las entidades de fiscalización superior, los tribunales de justicia, entre otros. Lo que el lector encontrará en este trabajo –producto de una investigación académica de varios meses– se centrará en la rendición de cuentas **horizontal**, en los mecanismos implementados por la Auditoría Superior de la Federación, cuyas responsabilidades son compartidas con la cámara de diputados, con el fin de combatir la corrupción y, por consecuencia, la debida aplicación de los recursos públicos. Sin embargo, de todo esto *desprendo también la necesidad de mejorar los mecanismos de la rendición de cuentas vertical*, como una propuesta para mejorar los niveles de credibilidad y certeza que son parte importante de los principios de la ASF.

II. El objeto de esta investigación.

Justificación

Mi interés está enfocado en la pérdida de legitimación del gobierno en México por la forma en la que implementa los recursos públicos federales recaudados y la poca información sobre cuánto, en qué y cómo se utilizan esos recursos. Es decir, en el malestar que se presenta en la ciudadanía a causa de la corrupción que genera no sólo el enriquecimiento ilícito a funcionarios públicos o a sectores privados, también una mala selección de estrategias y decisiones en la implementación de los recursos públicos recaudados en los diferentes programas de gobierno diseñados para cubrir necesidades de la población, su bienestar y desarrollo social, como son la salud, la educación, la seguridad pública, el apoyo a grupos vulnerables, comunicaciones, cultura, etcétera. Esto me lleva, entonces, a preguntarme acerca de la eficacia de la fiscalización del uso de recursos por el sector público. Puesto que la función de fiscalización puede sonar como una bella melodía, se pertinente dar cuenta de los instrumentos a través de los cuales se realiza y si, con ellos, se alcanzan los fines y se cumplen los principios de control del ejercicio de poder político por cuanto a la aplicación de presupuestos públicos.

Planteamiento del problema

En este trabajo el tema central se desarrollará en torno a la importancia que tiene la existencia de los órganos de fiscalización superior de la federación. La función de fiscalización obedece a un momento crítico del desarrollo político y económico de la sociedad en torno al uso de recursos públicos que, evidentemente, tiene que ver con el ejercicio de poder político y el ejercicio de los presupuestos públicos; a su vez, dependerá del papel que desempeñen los gobiernos en la captación y aplicación de los recursos públicos.

El cumplimiento de funciones y el desempeño aceptable que los órganos de fiscalización ejercen deben generar confianza en la ciudadanía para evitar un debilitamiento en la esencia del sistema democrático. Todo ello dependerá de las condiciones necesarias que generen para lograr una institucionalización de la rendición de cuentas, y así hacer responsables a todos los actores encargados de la aplicación de los recursos públicos federales.

Preguntas. (General y específicas)

Como **pregunta general**, en mi protocolo de investigación formulé la siguiente:

El diseño de la Auditoría Superior de la Federación y las facultades que se le otorgaron ¿han sido suficientes para combatir las prácticas de corrupción en México? Y,

consecuentemente, ¿han servido para dar certeza y confianza a la ciudadanía con relación al buen manejo de los recursos públicos?

Las **preguntas específicas** se plantean de la manera siguiente:

1.- ¿Cómo es el diseño de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y su marco normativo?

2.- ¿Cuáles son los instrumentos de fiscalización aplicables a través de la ASF y cuál es su importancia en el contexto mexicano?

3.- ¿Qué falta por hacer en el ámbito institucional para lograr que las políticas de transparencia y anticorrupción sean eficaces?

En relación con lo anterior, pretendo saber si se ha logrado un sistema de fiscalización eficaz a partir de la creación de la Auditoría Superior de la Federación, tomando en cuenta su transformación conforme a la ley hasta las recientes reformas en el año 2014. Esto con el fin de saber si cumple o no cumple con la tarea de la rendición de cuentas para combatir la corrupción en México y tener un gobierno responsable y transparente.

Cabe señalar desde ahora el limitado acceso a la información con el que contamos y las ineficaces sanciones que se aplican a los infractores y corruptos, para que tanto los ciudadanos como las instituciones podamos identificar a los diversos responsables de actos contrarios a la ley por manejo indebido de recursos públicos. No obstante, cabe señalar también las limitaciones que tiene el órgano de fiscalización superior para poder exigir cuentas y sancionar a los entes que hacen uso de los recursos públicos.

Objetivos. (General y específicos)

Para fines de este trabajo, y como **objetivo general**, pretendo describir el diseño constitucional y legal de la ASF: su fundamentación jurídica, su estructura, sus atribuciones. Junto con ello, analizaré someramente el contexto y las razones de su nacimiento, puesto que ello me aproximará al entendimiento de su naturaleza jurídica y de sus fines.

Por cuanto a los **objetivos específicos**:

1.- Describir y analizar el marco jurídico de la ASF y sus fines en correlación con los principios que rigen la función de fiscalización en el Estado mexicano.

2.- Identificar y analizar los instrumentos de que dispone la ASF para cumplir con sus atribuciones y fines.

3.- Señalar las deficiencias, las limitaciones y los alcances de la función de fiscalización que lleva a cabo la ASF y, por tanto, los cambios que es posible impulsar en virtud de los principios y fines que la fundamentan.

En concordancia con estos objetivos, y puesto que he señalado mi interés por el alcance de la función de fiscalización superior, conforme al diseño constitucional y legal existente, es pertinente adicionar que también analizaré las recientes reformas constitucionales y legales en esta materia, con la finalidad de explicar cómo ellas pueden incidir en la consecución de fines de la ASF y, si acaso, pueden ayudar a dar eficacia al sistema de fiscalización del país.

Tipo de investigación

Llevé a cabo una investigación documental, con un enfoque cualitativo que puso énfasis en cuestiones conceptuales y en aspectos normativos inherentes a la función de fiscalización en un Estado constitucional de derecho.

De lo anterior se desprende la exigencia de expresar las cualidades y relaciones que se dan en el tema de la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información, identificados como variables, donde lo más importante es cómo se dan.

Así, en la exposición de resultados de mi investigación trataré de dar a conocer los fundamentos y la cadena de hechos que permiten explicar el desempeño de la ASF. Todo esto con el fin de plantear posibles sugerencias sobre el desempeño de la ASF y generar las condiciones necesarias que permitan al país contar con un sistema eficiente y combatir de manera eficaz la corrupción mediante la rendición de cuentas.

Métodos y técnicas aplicables

Puesto que pude disponer de diversos estudios y documentos relativos a la fiscalización de recursos públicos y a la cuestión de la rendición de cuentas, así como a la creación, la estructura, las atribuciones y el contexto de creación de la ASF, pude realizar un análisis documental que, a su vez, me permitió cumplir con los objetivos trazados. De ese modo, puede entenderse que, a efecto de estudiar el tema específico de la fiscalización a través de la ASF, apliqué consideraciones, conceptos y explicaciones generales proveídos por diversos autores. Por lo tanto, la aplicación del método deductivo fue útil para avanzar de generalizaciones conceptuales a la comprensión de la naturaleza, las atribuciones, los fines, los alcances y las limitaciones del ente fiscalizador de los recursos públicos federales en México.

Estado del arte

Para mi trabajo consulté diversas fuentes informativas. Considero conveniente presentar esta sección como marco teórico, ya que no sigo una estructura de

segmentación por autor-texto para referirme a los aportes para este tema, sino que intento problematizar los aportes de un modo que facilite la conexión entre los diversos estudios. No obstante, en esta sección no me ocupo de todos los textos que sustentan cada uno de los capítulos de esta exposición, sino sólo los que impulsaron mi investigación.

Como literatura crítica, proveída por la Red por la Rendición de Cuentas (RRC), identifique algunos autores y estudios, como son: Mauricio Merino, Sergio López Ayllón, Miguel Carbonell, Pedro Salazar Ugarte, Guillermo Noriega, Max Káiser, Luis Carlos Ugalde y Guillermo O' Donnell. Para fines de este trabajo, sus estudios son útiles, un invaluable apoyo para el sustento de mi investigación.

Comenzaré exponiendo las tesis sobre rendición de cuentas, que son el punto principal para la realización del estudio, y posteriormente expondré los principales trabajos sobre la corrupción, para concluir con el tema acerca de las recientes reformas en México.

Para Luis Carlos Ugalde, la rendición de cuentas es elemento central de la democracia representativa y uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia. En México se cuenta ya con democracia como forma de gobierno, pero con pocos mecanismos para exigir cuentas a sus gobernantes. (Ugalde, 2002: p.10)

Por su parte, Schedler menciona que la rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios. Y de manera genérica abarca tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de sanciones. Por tanto la rendición de cuentas involucra el derecho a recibir información correspondiente de divulgar todos los datos necesarios pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio de poder (Schedler, 1999: pp. 13-15).

Sin embargo, el doctor Ugalde reflexiona sobre los costos económicos que implica llevar a cabo la rendición de cuentas, y sobre el riesgo de que se puedan crear excesos en instancias burocráticas de vigilancia que podrían generar corrupción. Aunque a pesar de eso nos dice que la rendición de cuentas es indispensable en un gobierno democrático ya que con ella se pueden analizar las acciones del gobierno y poner coto al eventual abuso del poder (Schedler, 1999: p. 8).

Para Mc Lean, la rendición de cuentas es "el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus

poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño" (McLean, 1996: p. 1).

La INTOSAI afirma, en su misión como organización no gubernamental, que las EFS (Entidades de Fiscalización Superior) son garantes de la RC, mientras que otros sostienen que ellas son básicamente promotoras de que la RC se pueda ir produciendo en forma cada vez más efectiva en nuestros países.

Independientemente del enfoque, se coincide con la idea de que las EFS tienen que ejercer un liderazgo y un rol clave en materia de rendición de cuentas para estar vigilante de su adecuado funcionamiento. No obstante, Jimmy Bolaños (González, 2010: pp. 109-138) señala que, en la medida en que un Órgano Superior de Control esté dotado de facultades más amplias y cuente con una mayor independencia, la cobertura, profundidad y objetividad del examen que pueda ejercer respecto de la Rendición de Cuentas también mejorará.

Para Pedro Salazar Ugarte, la rendición de cuentas debe ser una política de estado que atraviesa de manera horizontal, vertical y transversal todos los ámbitos de los gobiernos y las administraciones públicas, de la Federación, de los entidades federativas y de los municipios, así como de los sectores social y privados involucrados. No debe concentrarse en una dependencia, entidad u organismo autónomo, sino desplegarse en todos los espacios de poder público (Ugarte, 2006: pp. 14-17).

Sin embargo, para Luis Carlos Ugalde, en la ciencia política neo institucional se ha desarrollado un marco analítico denominado Modelo de principal-agente que explica el proceso de delegación y la rendición de cuentas que lo acompaña. Una relación principal-agente se da cuando un sujeto (llamado mandante o principal) delega a otro sujeto (llamado mandatario o agente) autoridad representante para ejecutar actos en su nombre. A cambio de esa delegación, el agente se compromete a rendirle cuentas al principal, quien cuenta con la facultad para sancionarlo en caso de incumplimiento. (Ugalde, 2002: p. 19) Con este modelo, se explica lo que llamamos rendición de cuentas horizontal, es decir, el ciclo de supervisores supervisando otros supervisores que vigilan a su vez a otros supervisores, para entender este ciclo es necesario que la cadena sea una rendición de cuentas recursiva, hasta que el último del sistema político sea el electorado. Pero para que ese principal último pueda sancionar el ciclo completo, se necesita dotarlo de mayores facultades. Para Ugalde, el mejor mecanismo es la reelección inmediata de los agentes políticos del sistema.

Pero, para Martínez uno de los principales problemas que se plantea en toda relación de agencia es el hecho de que el Principal no puede controlar completamente la labor del Agente, ya que entre ambos actores la información que existe es imperfecta e incompleta. Esto significa que uno de ellos (el Principal, en este caso) es incapaz de

conocer las acciones elegidas por el otro actor, el Agente, lo que le dificulta su control (Martínez 2009: pp. 1-14).

Hay distintas formas de evaluar si la rendición de cuentas logra su cometido. En este caso, Bovens y sus colegas sugieren tres: el grado en que un régimen de rendición de cuentas facilita a los órganos legitimados democráticamente para monitorear y evaluar, e incluso modificar, el desempeño de los actores ejecutivos de acuerdo con sus preferencias (control democrático); la medida en que se previene el abuso y los privilegios del Poder Ejecutivo (control constitucional), y el grado en que se fomenta que el Poder Ejecutivo y sus agentes se enfoquen consistentemente en alcanzar resultados socialmente deseables (Bovens, 2008: pp. 230 y ss.).

Para Ríos y Pardinas, usualmente, la revisión del uso de los recursos públicos es responsabilidad de un ente distinto a quien los ejerce. En regímenes presidenciales como el nuestro, existen tres tipos de supervisión a las finanzas gubernamentales. El primero sucede en una negociación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo y al hacerlo crea un control *ex ante* a la forma en que se ejerce el dinero público. El segundo tipo es llamado de control interno porque los organismos o entidades encargados de ejercerlo pertenecen a la institución que ejerce el gasto sujeto a la revisión, este tipo de control se apoya en auditorías concurrentes con la ejecución del presupuesto. El tercer control, que es el que estudiare en este trabajo, es un control externo y se define así porque la institución encargada de la vigilancia es distinta a la institución o entidad que es vigilada (Ríos, 2008: 68 pp.).

El control externo usualmente es *ex post*, es decir, se realiza una vez que las acciones de política pública han sido implementadas y que el presupuesto ha sido ejercido, la función del control externo es parte de la responsabilidad del poder legislativo y en los regímenes presidenciales constituye uno de los pilares del sistema de pesos y contrapesos que justamente define este tipo de regímenes políticos, a esta categoría pertenecen las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), en nuestro país la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (Ríos, 2008: p. 10).

En ese sentido, uno de los principales mecanismos con los que cuenta la ASF son las auditorías, herramienta fundamental para llamar a rendir cuentas a los entes públicos o privados que manejen recursos públicos. Dentro de la ASF, hoy en día se identifican tres tipos de auditorías. La primera es la auditoría financiera, por medio de la cual se verifica la información contenida en los estados financieros. La segunda es la auditoría normativa en la que se revisa la actuación del departamento de gobierno conforme a las leyes y normas que rigen sus operaciones. La tercera, y más importante para este estudio, es la auditoría de desempeño o valor por dinero, en la que los auditores indagan si el dinero recaudado por impuestos se utilizó de manera eficiente o no. Este tipo de auditoría tiene el propósito de mejorar la manera en la que el gobierno utiliza los fondos públicos a través de la revisión de las tres E's de acción gubernamental: economía, eficiencia y eficacia. En los años sesenta y setenta, la auditoría de

desempeño surgió como resultado de una meta dual para la mejora en la calidad de servicios públicos y la reducción de los costos del gobierno (Ríos, 2008: 13).

Las *auditorías de desempeño* consisten en la fiscalización operacional o a la gestión, es decir, son una revisión independiente y objetiva de las tareas, programas u organizaciones de gobierno, mediante la estimación de los resultados en términos cualitativos o cuantitativos, o ambos, que verifica por tanto el efecto en las condiciones sociales y económicas, por lo que atiende a los criterios de eficacia, eficiencia y economía. Para Fuentes, el punto clave de las auditorías de desempeño consiste en que, al contrastar la medición de los resultados de los programas y políticas públicas con los objetivos correspondientes y con los medios para su implementación, y al posibilitar el análisis de los procesos operativos, éste tipo de revisión permite evaluar qué tan bien operan los programas públicos de acuerdo a la economía, eficiencia y eficacia de las actividades gubernamentales. Así, es factible conocer el grado de cumplimiento de los propósitos u objetivos propuestos por las políticas públicas (Fuentes, 2011).

Debemos tener presentes que la *legitimidad y la confianza* son valores esenciales que deben atenderse en el quehacer gubernamental. En este sentido, las auditorías de desempeño cobran relevancia porque pueden contribuir a fortalecer estos valores al elaborar información pública y fiable sobre la economía, la eficiencia y la eficacia con la que se llevan a cabo los programas y políticas públicas, así como servir de base para la toma de decisiones sobre futuros programas y actividades de gobierno. De ahí que es fundamental que la actuación y resultados de la Auditoría Superior de la Federación se mantengan independientes, imparciales y profesionales a fin de proveer de resultados de auditoría fiables, ajenos a intereses y sin vínculos (financieros, políticos o de otro tipo) con los entes sujetos a la auditoría, lo cual deja de manifiesto el interés institucional por representar tan sólo el interés público (Fuentes, 2011).

La Auditoría Superior de Fiscalización, a partir del año 2002, ha adoptado un enfoque institucional que permite contribuir a la mejora de la gestión gubernamental, sustentado en una visión estratégica que atiende de manera prioritaria a las nueve áreas siguientes:

1. Propiciar la eficiencia y eficacia de la acción pública, eliminando el exceso de burocracia, tramitología y discrecionalidad en la toma de decisiones, para cerrar el paso a la corrupción.
2. Impulsar la proactividad de la acción fiscalizadora, que con plena observancia de las disposiciones jurídicas, favorezca la modernización administrativa mediante el mejoramiento de las prácticas gubernamentales.

3. Inducir el establecimiento de modelos de servicio civil de carrera, con el propósito de dar estabilidad laboral a los servidores públicos, evitando así, la visión patrimonialista de los cargos públicos.
4. Requerir la implantación de sistemas de evaluación del desempeño, que permitan calificar el grado y forma de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones y el desempeño de los servidores públicos.
5. Promover la utilización de sistemas para el registro integral de los recursos federales transferidos y ejercidos por estados y municipios, e instrumentar mecanismos para el control y supervisión que hagan posible una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente.
6. Identificar oportunidades de mejora para alentar la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos públicos.
7. Privilegiar la fiscalización de alto impacto, con el propósito de fortalecer el proceso de rendición de cuentas.
8. fomentar la cultura de la rendición de cuentas, en todos los niveles y esferas de gobierno, como pilar fundamental de la democracia; y,
9. reforzar, en los programas educativos de todos los niveles de enseñanza, los valores éticos y morales (CNH, 2004: p. 8).

Por otro lado, para Anderson (2003: p. 122), a la hora de estudiar los mecanismos institucionales de control que operan en un país concreto, hago uso del concepto "*danger zone*" o zona de riesgo, el cual se refiere a aquellas áreas o funciones concretas del sistema que son vulnerables a la corrupción. Siguiendo el marco teórico antes expuesto, se trata de aquellas zonas en las que la distancia informativa existente entre el Principal y el Agente dificulta e impide en determinados momentos el control sobre este último, provocando que la probabilidad de que exista corrupción sea elevada. Es decir, este concepto sirve tanto para identificar aquellas áreas caracterizadas por un elevado nivel de corrupción, como para identificar zonas proclives al desarrollo del fenómeno, esto es, zonas de riesgo de corrupción.

En cuanto a poder identificar empíricamente las zonas de riesgo, Martínez Cousinou y Anderson mencionan que son varias las fuentes susceptibles de ser utilizadas, en primer lugar, fuentes cualitativas secundarias, como serían los informes y los documentos sobre corrupción realizados por ciertas instituciones. A través de estas fuentes es posible conocer qué tipo de corrupción es la más importante, así como en qué áreas se produce, otra de las fuentes cualitativas secundarias sería el análisis de prensa con el objeto de saber en qué áreas se producen los principales escándalos de corrupción acaecidos en un determinado contexto. En segundo lugar es posible

identificar las zonas de riesgo a través de encuestas de opinión con el fin de conocer cuáles son las áreas de riesgo desde el punto de vista de la ciudadanía. Y por último sería interesante proceder a la realización de entrevistas a informantes clave dentro de las principales instituciones políticas, como el parlamento, los partidos políticos, etc. (Andersson, 2009: p. 8).

Por su parte, Edna Jaime nos dice que el combate a la corrupción se refiere al diseño e implementación de instrumentos que fijan los términos de actuación de los agentes (públicos y/o privados) con apego a la norma, así como la determinación de instituciones o agentes encargados de prevenir, controlar y sancionar el abuso de la función pública (Edna Jaime, 2012: p. 69).

En México, a pesar de la construcción de mecanismos institucionales para la modernización de la gestión pública, los avances obtenidos en materia presupuestal y de planeación, así como en transparencia y rendición de cuentas gubernamental, persisten los escándalos sobre el abuso de los recursos públicos. La participación activa de México en las estrategias internacionales de combate a la corrupción tampoco ha sido suficiente para eliminar la sospecha generalizada, entre la población, sobre prácticas indebidas, opacidad, impunidad, uso discrecional de lo público, así como de las relaciones ilícitas entre lo público y lo privado (Edna Jaime, 2012: 12).

México ha avanzado en la construcción de instituciones de fiscalización, evaluación y transparencia para controlar la corrupción. Actualmente el país cuenta con instituciones como la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) encargadas del control y fiscalización de la gestión pública y se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI) para garantizar el derecho a la información. En el tema de evaluación se implementó el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). No obstante, las mediciones para valorar las capacidades institucionales anticorrupción del país evalúan únicamente parte de estos instrumentos y no el entramado institucional completo (Edna Jaime, 2012: p. 13).

La existencia de normas presupuestarias y leyes en materia de transparencia, la creación de nuevos órganos de control de la gestión y la construcción de un sistema de rendición de cuentas no han sido suficientes para generar una percepción diferente entre la ciudadanía. El problema está principalmente en la efectividad, no en la existencia de instituciones anticorrupción. Mientras el gobierno no logre comunicar que desde la administración pública se vela por el interés público, no habrá normas, instituciones ni sanciones suficientes para cambiar la percepción de los mexicanos respecto al combate a la corrupción (Edna Jaime, 2012: 50).

Para ejercer esta labor fiscalizadora y evaluadora de la gestión pública, es necesario que la sociedad civil se encuentre debidamente capacitada para ejercer sus derechos de acceso a la información y de exigencia de rendición de cuentas a los gobernantes.

De lo contrario, la función ciudadana puede quedarse en un papel meramente testimonial y, en los casos más perniciosos, servir de aval involuntario a las prácticas corruptas de funcionarios públicos y/o particulares (Edna Jaime, 2012: p. 52).

Por otro lado, para la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la federación de México, las entidades de fiscalización son las que están llamadas a jugar un papel preponderante en estas líneas estratégicas, a partir de su lucha contra la corrupción y sus múltiples mecanismos de reproducción y depuración. En la medida en que se avance en estos campos, es factible que también se avance en la contundencia de las acciones contra la pobreza y la marginación social (Comisión, 2005: p. 139).

Sin embargo, Miguel Carbonell menciona que la lucha contra la corrupción y a favor de la transparencia es, como pocas, una tarea en muy buena medida ciudadana. Es una tarea en la que todos debemos ser muy exigentes para lograr que exista una verdadera rendición de cuentas en el Estado mexicano, como requisito indispensable para que podamos incrementar la calidad de vida de los habitantes del país (Carbonell, 2008: p. 60).

Para Miguel Ángel Valverde, el fenómeno de la corrupción está estrechamente ligado a la falta de transparencia y la ausencia de responsabilidad por parte de la autoridad. Se define como el uso de recursos públicos (financieros, políticos, legales) para la obtención de ganancias privadas. Quiénes ocupan posiciones de mando en el sector público, poseen información y poder que puede ser utilizado de manera discrecional, y funciones de mantenimiento del orden y estabilidad concentran enorme poder en sus manos. La situación es más grave si no existe un sistema efectivo de contrapesos al ejercicio del poder estatal. Para los actores sociales, la búsqueda de incidir o influir en esta estructura de poder los lleva a pagar sobornos (en sus distintas modalidades) a los servidores públicos. La corrupción se presenta en tres formas básicas:

1. El desvío de recursos públicos bajo control de funcionarios públicos para su beneficio directo, o de sus familiares o amigos. Se relaciona con la capacidad de los funcionarios de otorgar exenciones selectivas en la entrega de bienes o servicios públicos, o determinar a favor o en contra de la aplicación de alguna norma o ley.
2. La corrupción administrativa, que es la distorsión intencional de la implementación de normas, trámites y regulaciones para dar ventajas o disminuir los costos a actores públicos o privados, a cambio de algún pago o incentivo ilícito.
3. La "captura" del Estado, que son acciones de individuos, grupos o empresas privadas para influir sobre el proceso de formulación de normas, leyes, regulaciones, y políticas públicas para su propio beneficio mediante pagos o incentivos ilícitos a funcionarios públicos. Esto significa poner al estado al servicio de intereses privados específicos (Valverde, 2004).

Para el doctor Max Káiser, en un sistema democrático, cuatro elementos son fundamentales: 1. Las funciones de Estado, 2. La recopilación e interpretación de las necesidades y prioridades de la sociedad, a través del proceso democrático, 3. La transformación de esas prioridades en acciones concretas de gobierno, 4. La rendición de cuentas. El combate a la corrupción debe ser una función básica del Estado Democrático, porque se trata de la protección de estos cuatro elementos fundamentales (Káiser, 2014: p. 12).

López Ayllón por su parte señala que “en este contexto hay que reiterar que debemos abandonar la idea errónea de que la corrupción se combate castigando a los corruptos, sin modificar las causas que la generan e incluso la incentivan. La creación de un órgano anticorrupción no puede resolver por sí mismo el problema. La experiencia internacional muestra resultados mixtos en la labor de este tipo de instituciones, algunos exitosos, pero muchos otros con efectos limitados o poco satisfactorios. El combate a la corrupción para ser eficaz requiere de políticas sostenidas y debe integrar un conjunto de elementos —instituciones, procedimientos, normas, recursos— muchos de los cuáles ya existen pero están desarticulados. El gran riesgo de la reforma pendiente es aumentar la fragmentación de esfuerzos. El Congreso tiene la oportunidad de establecer nuevas bases que permitan crear sinergias con otras reformas constitucionales recientes y avanzar en la lucha contra este fenómeno que a todos lastima y frena el crecimiento” (Ayllón, 2014).

El autor sostiene que “la reducción de la corrupción requiere de años de políticas sostenidas e instituciones creíbles. Esto es posible siempre y cuando hagamos un cambio, pero no uno marginal y tímido, sino mediante una auténtica revolución, un gran impulso que sea capaz de cimbrar no sólo a las instituciones públicas y privadas, sino también a las conciencias. Este es el tamaño del reto”. (Ayllón, 2014) Y que para educar con calidad, tener un seguro universal y crecer —entre tantos otros propósitos— necesitamos un Estado capaz de prevenir y combatir eficazmente la corrupción, y una sociedad que lo acompañe en este propósito (Ayllón S. L., 2013).

Por último, considero importante la tesis de Max Káiser para este trabajo, en la que sostiene que la única manera en la que un Estado democrático puede funcionar, crecer y subsistir, es gracias a la capacidad de regularse a sí mismo, de establecer estructuras y procesos eficaces, que sean ocupados y ejecutados por servidores públicos que cumplan con sus funciones, y de asignar consecuencias a quienes no lo hacen. Los Estados exitosos son aquellos que crean estructuras y reglas para que todos las cumplan. Son los que diseñan programas para llevarlos a cabo correctamente. Son los que compran y construyen buscando las mejores condiciones. Son los que obtienen su legitimidad a través de la rendición de cuentas (Káiser, 2014: p. 270).

Capítulo 1

Consideraciones generales, antecedentes, conceptos, principios, valores y fines en materia de fiscalización

En este capítulo remitiré brevemente a la historia de la fiscalización de los recursos públicos, en el marco del surgimiento del Estado moderno, limitado e incipientemente controlado.

1.1. Consideraciones generales.

Comenzaré con una breve explicación de lo que es el sistema fiscal de un país, cabe señalar que no es el tema central de investigación pero en consideración a un mejor entendimiento de un tema muy amplio es preciso destacar la importancia de éste, para así llegar a los temas particulares que tienen importancia en este trabajo.

Un sistema fiscal consiste en el conjunto de leyes, normas y disposiciones acerca de la forma de obtener los ingresos públicos, en particular por medio de los impuestos. Es una de las piezas clave de la organización institucional de cualquier Estado; por dos razones: primera, en los Estados modernos es la forma de obtener los ingresos necesarios para el funcionamiento del Estado. Segunda, y no de menos importancia, a través del sistema fiscal, utilizando los impuestos, el Estado puede modificar sustancialmente la distribución de la renta en un país.

Según de un quién, el cómo y cuánto se pague por impuestos, los ingresos de que disponen las personas cambian. Como los impuestos son obligatorios, el Estado dispone de un instrumento muy poderoso para incidir en la distribución que surge del sector privado (y más combinándolos con los efectos del gasto público). De aquí los amplios debates que suscita el sistema fiscal, desde quienes consideran que el sistema fiscal debe ser neutro, es decir, afectar el mínimo posible a la distribución de las rentas y a las decisiones que se toman en el ámbito privado, hasta quienes esperan que el sistema fiscal ejerza un importante papel nivelador de las diferencias en las rentas de la población.

Se considera que el sector público debe utilizar su amplio poder para, a través de los impuestos, intentar aproximar los ingresos de los ciudadanos, o por lo menos, para evitar que las desigualdades sean muy fuertes y crecientes (estamos en el capitalismo y no nos hacemos demasiadas ilusiones acerca del poder y la voluntad del Estado para modificar fuertemente la distribución de los ingresos). Se considera que los poderes públicos deben utilizar lo máximo posible aquellas formas impositivas que conduzcan a

mejorar la distribución de la renta en la población y a recaudar lo suficiente para proporcionar a ésta los servicios públicos fundamentales para su bienestar, a un nivel satisfactorio en relación con la riqueza del país. Además, una distribución de la renta más equitativa es más eficiente económicamente.

En nuestro país tenemos un gobierno de democracia representativa. Dicho gobierno está organizado por tres poderes de la Unión, a saber: el poder ejecutivo integrado por la presidencia de la República; las secretarías de Estado y los organismos desconcentrados y descentralizados¹, como son el SAT, la CFE; el poder legislativo, que a su vez está integrado por la cámara de diputados y la cámara de senadores; y el poder judicial integrado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los juzgados de Distrito y los tribunales colegiados y unitarios de circuito, que velan por la legalidad de los actos de gobierno y la aplicación de las sanciones correspondientes. Así como con tres diferentes órdenes de gobierno, al respecto el federal, el municipal / local y el estatal.

De estos órdenes de gobierno el diseño estatal se crea con el objetivo de servir como un sistema de pesos y contrapesos para supervisar al poder y evitar que éste se concentrara en una pequeña organización, así nadie puede poseer poder arbitrario absoluto sobre los otros poderes. Cuando se llega a esta democracia representativa, en la que el pueblo delega autoridad a una figura representativa para recaudar y aplicar recursos públicos que promuevan el interés general, se crea la necesidad de exigir cuentas a sus representantes. Uno de los mecanismos para exigir cuentas es el de Fiscalizar lo que esencialmente es revisar, auditar, vigilar. El propósito es comprobar el cumplimiento de los programas establecidos, la utilización adecuada de los recursos asignados y la obtención de resultados satisfactorios.

La fiscalización es el proceso con el que se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficacia y observancia de la ley. La fiscalización, de manera simplificada, normalmente comprende tres dimensiones: el análisis de la información, la justificación y el castigo. La fiscalización puede dividirse en dos grandes tipos dependiendo del origen de la parte revisora: interna cuando se lleva a cabo por personal de la misma institución y externa cuando la realiza personal que no pertenece a la institución. Tanto en el sector público como en el sector privado existen ambos tipos de fiscalización (Manjarrez, 2015, p. 65). Sin embargo, el trabajo de la Auditoría Superior no debe confundirse con las tareas de otras instancias como el ministerio público o la procuraduría general de justicia que llevan a cabo investigaciones

¹ La desconcentración, es la asignación a un órgano inferior de determinada competencia para el desahogo de asuntos de los órganos centralizados (artículo 17 LOAPF). Sus características son: se encuentran jerárquicamente subordinados a un organismo centralizado (no guarda una relación de subordinación jerárquica, sólo dependen del órgano administrativo) Facultades específicas en materia y territorio, independencia técnica, no independencia presupuestaria ni personalidad jurídica propia.

policiacas, las tareas que desempeña la ASF son de carácter observatorio, es decir, que revisa por medio de las auditorias que cualquier irregularidad que halla en la manera en que se aplican los recursos p+ublicos federales sea aclarada.

En razón de los órganos de fiscalización superior y control gubernamental, que ejercen control externo, se define como una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar oportunamente las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las operaciones financieras; de tal modo que puedan adoptarse medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente y adoptarse las determinaciones que impidan, o por lo menos, dificulten la repetición de tales infracciones en el futuro (Manjarrez, 2015, p. 67).

Es así que otro tema que fundamentalmente debe ser ocupación de nuestro país es la gobernabilidad, pues es más que la simple reinención del gobierno; es también la reinención del comportamiento del Estado con la sociedad y del propio papel de ésta. No se trata, sin embargo, de cualquier gobernabilidad; lo que se busca, es una gobernabilidad democrática, orientada por la tarea de consolidar la democracia. En este sentido, el desafío de la gobernabilidad democrática es hacer la gestión pública más efectiva en términos de resultados y más responsable en relación con los ciudadanos (CLAD, 2000, p. 1). Por ello, el gran problema de la consolidación de una democracia capaz de generar buenos gobiernos reside en la forma en que hasta ahora se han relacionado el Estado y sus instituciones con una sociedad profundamente desigual y segmentada.

1.2. Antecedentes de la fiscalización de recursos del poder político.

Para poder hablar sobre la fiscalización y su objetivo principal, que es la rendición de cuentas, es necesario saber cómo y cuándo nacen estos conceptos. Como primera aproximación histórica se tienen registradas las formas políticas de la antigüedad clásica de los distintos reinos medievales, en estas formas los monarcas fueron instituyendo contadurías mayores para tener un control contable de los tributos públicos que se recaudaban. Entre los modelos más destacados de control contable tenemos a la *Cour des Comptes*, desde 1807, mediante el cual se controlaba obligatoriamente la gestión económica y las cuentas del Estado, de las empresas públicas y de las entidades de la de seguridad social. A estas les corresponde verificar la regularidad de las cuentas públicas como examinar la eficacia del gasto público (Cueva, 1972, p. 127). Ya para el siglo XIV, en la antigua España, se crea la Magistratura Colegiada para la Fiscalización de la Hacienda; y posteriormente se crea el Tribunal Mayor de Cuentas, constituido por las Cortes Españolas, cuya función principal era la de inspeccionar las cuentas de la Hacienda Real de la propia España (Instituto de Estudios Fiscales, 1982, p. 131).

Como antecedentes nacionales, en México la comunidad azteca o mexicana es referencia importante al constituirse como el principal asentamiento y cúspide de la organización política y social de las culturas autóctonas. El pueblo azteca exigía a las provincias conquistadas, el pago de tributos (hoy hacienda pública) al Soberano. La máxima autoridad de la organización fiscal era el Cihuacóatl, a cuyo mando se encontraba el Calpixqui mayor, quien era responsable tanto de recoger lo de los Calpixque menores como de llevar las cuentas en los libros respectivos, éstas eran vigiladas por un funcionario civil para su distribución y buen empleo, de tal modo que el Soberano no podía disponer a libre arbitrio de los caudales del pueblo, los cuales estaban destinados al bienestar público.

Si bien en México la función legislativa ha sido tradicionalmente reconocida como la principal de las Cámaras, ya que incluso se identifica durante el siglo XIX al Congreso con la función legislativa; sin embargo, ello es una equiparación inexacta, porque ni en el siglo XIX ni el XX el Parlamento se limitó a la actividad puramente legislativa, la cual surge históricamente sobre la base de otra anterior como es la de controlar el gasto público (Licona, 2009, p. 15).

En el año de 1978 se elabora una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, definiéndola como el Órgano de Control y Fiscalización, dependiente de la Cámara de Diputados, encargada de revisar las cuentas públicas, con el objeto primordial de vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos, lo que constituía una de las demandas más sentidas de la sociedad (Cámara de Diputados, 2000).

En México, desde La Constitución del 4 de octubre de 1824, se establece en nuestra Carta Magna, la facultad exclusiva del Congreso General, para fijar los gastos generales de la Nación y establecer las contribuciones necesarias, determinar su inversión y tomar anualmente las cuentas de gobierno. Hacia el año de 1896 se expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y es en la Constitución de 1917 cuando se faculta al Poder Legislativo para crear la Ley de dicha Contaduría y ampliar así sus funciones (Cámara de diputados, 2000).

Más adelante se le atribuye al Poder Legislativo el control de las finanzas públicas. La Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico de la Cámara de Diputados, desde entonces, se encarga de la fiscalización de los recursos públicos. Esta institución permanece dentro de Las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836, y en las constituciones de 1857 y de 1917 respectivamente. De hecho, la Contaduría Mayor de Hacienda y la comisión de la Cámara encargada de supervisar sus actividades, la Comisión de Vigilancia² son las únicas instituciones internas del Congreso que aparecen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Antes llamada Comisión Inspectora

Ya para el 30 de julio de 1999 se presenta una iniciativa de reforma a los artículos 73, 74, 78 y 79 de nuestra Carta Magna, cuya finalidad consistía en crear un nuevo Órgano Fiscalizador de la Gestión Gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, creándose la Auditoría Superior de la Federación (Cámara de diputados, 2000). Así, con catorce reformas al artículo 73, seis al 74 y cuatro al 78 y 79 se establece en la constitución el funcionamiento de la ASF y sus facultades.

Por otro lado, pero en coordinación con la ASF, es importante hacer mención del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que éste será quien sancione mediante los informes y acciones que promueva la ASF, las controversias jurídicas que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares. El Tribunal se encuentra integrado por una Sala Superior, 46 Salas regionales distribuidas en 23 regiones y una Junta de Gobierno y Administración. Además es el encargado de dirimir las controversias jurídicas que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, sin embargo, no forma parte del Poder Judicial de la Federación, depende presupuestalmente del Ejecutivo Federal (LOTFJFA, 2011: p.1), situación que ha sido muy discutida durante años al ser considerado violatorio del principio de División de poderes, aún y a pesar de que, en la práctica, el Tribunal ha brindado resultados positivos. Es ampliamente reconocido en el medio jurídico mexicano, como organismo garante de legalidad en materia administrativa y fiscal, siendo sus sentencias recurribles ante los Tribunales Federales, por la vía del amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito (Carrillo, 1966: p. 71).

Al año después de haber entrado en vigor la Ley de Justicia Fiscal, fue derogada por el Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938, conservando igual competencia para el Tribunal, poniéndose nuevamente en duda su constitucionalidad, hasta que, mediante las reformas al artículo 104 de la Carta Magna del 16 de diciembre de 1946 y 19 de junio de 1967, así como la adición, el 29 de julio de 1987, de la fracción XXIX-H al artículo 73 y la fracción I-B del artículo 104, ésta última quizás la más importante de todas.

A finales del año 2000 cuando el Congreso de la Unión aprueba las reformas en materias trascendentales para el Tribunal, como son: en primer lugar el cambio de nombre de la Ley Orgánica y del nombre de la Institución, por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como la que adicionalmente el propio Decreto de reformas le otorga señalando competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

De acuerdo con el artículo 14 de su Ley Orgánica, el Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.
- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.
- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.
- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado.
- Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales.
- Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.
- Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.

- Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.
- Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y
- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.
- El Tribunal conocerá también de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

Durante la vigencia de la Ley Orgánica de 1995, se produce un cambio trascendente, justificado con el crecimiento competencial del Tribunal: que pasó de Tribunal Fiscal Federal a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como se dijo en aquellos días, era el “anhelo cumplido”. Mediante el “Decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales”, de diciembre de 2000, se modificó la denominación del Tribunal, por uno que fuese acorde a su acumulada competencia (Pérez, 2012: p. 8).

Como consecuencia de la reforma constitucional en materia de gasto público y fiscalización, de mayo de 2008, fue consolidada la competencia del TFJFA respecto de las resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, al reformarse el artículo 79 de la Constitución General de la República, que proporciona un fundamento en el máximo nivel normativo y de tipo extraordinario a la impugnación de los sanciones y demás resoluciones de la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación ante el TFJFA (Pérez, 2012: p. 8).

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF) vigente, reglamentaria del artículo 79 constitucional, prevé que las sanciones y demás resoluciones que emita la Auditoría Superior de la Federación en los términos de la ley citada, podrán ser impugnados por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas o por los particulares, personas físicas o morales, ante la propia Auditoría, mediante el recurso de reconsideración o bien, promover juicio de nulidad ante el TFJFA (artículo 69 de la LFRCF).

Por último, es de destacarse que durante la vigencia de la LOTFJFA de 1995, fue reformada la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, para otorgarle al Tribunal la competencia de imponer sanciones a los servidores públicos con motivo de responsabilidad administrativa, misma que hasta 2012 no ha sido objeto de una ley reglamentaria.

1.3 Principios, valores y fines inherentes al Estado de derecho en materia de fiscalización: rendición de cuentas, control, legitimidad, confianza.

Algo que durante años fue, y seguramente seguirá siendo, un tema de relevante importancia, discutido, evaluado, combatido y estudiado ha sido la **corrupción**. Ésta es muy generalizada y su alcance es muy difícil de medir empíricamente. Sin embargo, con los diferentes datos compilados de los índices de transparencia Internacional, como el IPC y el latino barómetro, podemos identificar qué **elementos** hacen más vulnerable a la administración, jerarquía y sistema político; más **específicamente** los eslabones más débiles de la cadena.

El IPC demuestra que todos los países se enfrentan todavía a la **amenaza** de corrupción en todos los niveles de gobierno, desde el otorgamiento de permisos locales hasta la implementación de normas y reglamentaciones (Transparencia internacional, 2014). A este respecto considero que es necesario **avanzar** en dos vías paralelas; por un lado, atacar a la corrupción con un sistema **preventivo** en las entidades federativas, instituciones y en el sistema educativo **principalmente**. Así por el otro lado como la parte final del proceso de rendición de cuentas, **se pueda** atacar a la corrupción con un sistema punitivo a nivel administrativo y personal, con sanciones duras y efectivas.

La importancia del Estado del derecho es fundamental y una **meta** que México necesita cumplir, pues por más reformas en materia económica, política y social que haya para detonar el crecimiento económico, muy poco sirven si **no tenemos** la parte fuerte del Estado de derecho para combatir la corrupción. Por ese lado el gobierno federal no debe proponer acciones que sólo actúen sobre los efectos de la corrupción, sino fundamentalmente en las causas que la generan.

La Convención Nacional Hacendaria (Convención, 2004) enlista una **serie** de grandes postulados que deben regir la actuación de los **Órganos Superiores de Fiscalización (OFS)** para que se orienten a alcanzar los propósitos siguientes:

- El imperio de la Ley y la prevalencia del estado de derecho, como condiciones indispensables para una sana convivencia de la sociedad.
- La legalidad debe estar presente en todo tiempo y lugar, como compromiso ineludible de cualquier acción de gobierno.
- Sobre todas las cosas, resulta fundamental para inducir el cambio de la administración pública, que el Ejecutivo Federal refuerce en los programas educativos de todos los niveles de enseñanza, los valores éticos y morales que constituyen, por sí mismos, la mejor prevención contra las prácticas corruptas.

- Es indispensable que los OFS cuenten con mayores facultades para sancionar y dar seguimiento a las acciones que implican un uso incorrecto de los recursos públicos.
- La esencia del Estado contemporáneo, y la filosofía política que lo legitima, debe implicar la superación del individuo. El Estado debe constituirse como un medio para la persona, como un ser que se desarrolla en sociedad, toda vez que es la persona el verdadero fin que lo justifica.
- Cada quien, en su particular ámbito de competencia, debe adoptar una actitud proactiva y comprometida con la sociedad para la modernización y el mejoramiento del buen gobierno, cerrando con ello los espacios a la comisión de actos indebidos que tanto vulneran el desarrollo de la sociedad.

México ha avanzado en la construcción de instituciones de fiscalización, evaluación y transparencia para controlar la corrupción; actualmente el país cuenta con la ASF y la Secretaría de la Función Pública (SFP) así como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) para garantizar el derecho a la información, y en el tema de evaluación se implementó el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) no obstante, las mediciones para valorar las capacidades institucionales anticorrupción del país evalúan únicamente parte de estos instrumentos y no el entramado institucional completo (Edna, Jaime, 2012, p. 13). Es por esta razón que mientras el gobierno no logre comunicar que desde la administración pública se vela por el interés público, no habrá normas, instituciones, ni sanciones suficientes para cambiar la percepción de los mexicanos respecto al combate a la corrupción.

La Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), realizó un estudio internacional para comparar principios y tendencias en materia de Fiscalización Superior. De este estudio se desprenden las siguientes conclusiones (INTOSAI, 2010: pp. 31 - 40):

La función fiscalizadora debe efectuarse con una escrupulosa autonomía técnica, operativa y financiera. Las entidades fiscalizadoras deben buscar, en el desarrollo de sus trabajos y en la presentación de sus resultados, la pulcritud técnica y metodológica al margen de políticas partidistas e ideológicas. Debe propiciarse una mayor vinculación con el poder legislativo, como sucede en Reino Unido, Canadá, Australia, Japón, Estados Unidos y la mayoría de los países latinoamericanos, donde los propios órganos legislativos han convertido los informes de resultados en un instrumento fundamental de su quehacer legislativo.

Las entidades fiscalizadoras han venido adquiriendo una conciencia creciente de la importancia que deben salvaguardar los resultados de las auditorías para evitar su politización, y, por tanto, su posterior manipulación. La adecuada difusión pública de los resultados de la fiscalización, por conducto de los parlamentos o congresos y, en

muchos casos, mediante informes de las propias entidades fiscalizadoras a la opinión pública.

Que la fiscalización superior o el control externo sea esencialmente *ex post*, a fin de evitar una fiscalización concurrente, que podría limitar la neutralidad de los resultados; sin embargo, en este punto es necesario señalar que en recientes debates y conferencias se requiere, a estas alturas para una mejor práctica en la aplicación de los recursos públicos federales se realice, una fiscalización *ex - ante*. Este nuevo proceso de Fiscalización tiene como objetivos realizar acciones de prevención con un control en línea que se detiene en el hecho imponible para así concluir con el control *ex - post* donde se verifica lo actuado en etapas anteriores.

Así mismo que exista consenso en el obligado acortamiento de las revisiones, con relación al periodo fiscalizado; una revisión de cuentas públicas individuales de sectores o de dependencias y entidades más que una sola Cuenta Pública consolidada, a fin de facilitar la oportunidad de los informes.

Y a su vez, una práctica más generalizada de utilizar servicios privados especializados para ampliar los espectros de revisión. Por último, la evolución de la auditoría gubernamental de la simple revisión de los ingresos y los egresos hacia un concepto más amplio que comprende la auditoría integral, la evaluación de programas, la evaluación del desempeño de la gestión, la auditoría ecológica y la auditoría informática.

Por tanto, los organismos de lucha contra la corrupción son parte de una serie de estrategias que en conjunto pueden reducir la venalidad en un gobierno. Algunas de estas estrategias son absolutamente cruciales, incluyendo por primera vez la independencia del Órgano Superior de Fiscalización. En segundo lugar, las entidades de Fiscalización necesitan una jerarquía de informes claros que comprendan, funcionarios, desde el poder ejecutivo, autoridades parlamentarias y los comités de supervisión. En tercer lugar, los gobiernos deben tener el compromiso de promulgar reformas necesarias para el éxito de estos organismos (Heilbrunn, 2004: p.13).

Cabe destacar que si un organismo de combate a la corrupción está vinculada a la rama ejecutiva se utiliza para ajustar viejas cuentas con rivales políticos, así mismo, cuando está vinculada solo al parlamento se crea una competitiva relación entre parlamentarios e investigadores nacionales de la lucha contra la corrupción, y de ese modo, el Órgano fiscalizador pierde credibilidad y se identifica nada más como una herramienta del parlamento.

En lo referente a la información presentada, una jerarquía de información clara puede parecer elemental pero no es un sencillo arreglo. Para una jerarquía óptima se requiere que la entrega de los informes de resultados se entregue primero al Auditor Superior y luego simultáneamente al parlamento y al ejecutivo. Sin embargo, algunos ejecutivos prefieren recibir informes sin la molestia de cualquier jerarquía. Esta disposición significa que el poder ejecutivo, monopolio de la información, elimina cualquier responsabilidad por parte de los

organismos independientes, permitiendo al ejecutivo liberar a su discreción. Como consecuencia de ello, las auditorías carecen de transparencia y el presidente retiene información que puede ser potencialmente perjudicial para la administración (Heilbrunn, 2004: p. 14).

Con la inserción de una jerarquía inequívoca los informes parecen ser transparentes y de rendición de cuentas, pero carecen totalmente de estas dos variables, y las agencias que operan sobre la base de la información contenida en el mismo siguen sin dar resultados. Es por ello que un organismo de lucha contra la corrupción debe ser a la vez independiente y lo más importante legítimo.

Por último, algunas evidencias sugieren que el tamaño de un país, ya sea geográficamente o en términos de su población puede explicar la eficacia de la lucha contra la corrupción. Un argumento como este sobre que el tamaño geográfico del país determina la capacidad de controlar la venalidad tiene cierta credibilidad. Sin embargo, a pesar de éste la capacidad de cambiar las normas de la aceptación de la corrupción, la elaboración de nuevas leyes que crean normas que prohíben, y la implementación de los cuerpos de seguridad dignas de crédito es una tarea de enormes proporciones que requiere un alto grado de compromiso político por parte de la dirección y sus constituyentes (Heilbrunn, 2004: p. 15).

Capítulo 2

La fiscalización de recursos públicos en México

En este apartado hablaré del desarrollo que presenta la entidad de fiscalización superior conforme a lo establecido en la ley, llevando al análisis las funciones encargadas a partir de las primeras formas de control externo de fiscalización hasta las últimas reformas para nuestra entidad de fiscalización superior.

2.1. El poder legislativo y su función de fiscalización de recursos públicos.

En la constitución política mexicana desde el siglo XIX hasta la actual, se le encarga a los órganos de representación popular la aprobación del gasto público (el Congreso). En el Artículo 50, apartado 8 de la Constitución de 1824 se menciona que el Congreso tiene la facultad de “fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno” y es en éste año que se crea la Contaduría Mayor de Hacienda.

A partir de ésta fecha la Contaduría Mayor de Hacienda ha evolucionado de la siguiente manera:

Artículo 73 (25/10/1993) El congreso tiene la facultad:

VIII. El ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de la ley de ingresos de la federación a cuyo efecto el jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe sobre el ejercicio de los recursos correspondientes que hubiere realizado. El jefe de gobierno del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

El 20 de agosto de 1867, con la restauración de la República, retoma su nombre original de Contaduría Mayor de Hacienda y hasta el año 1999 no sufrió cambios en su denominación. Durante este período operó bajo un proceso más estable en su regulación jurídica.

Para la construcción de una nueva y más fortalecida entidad de fiscalización superior, dando cuenta de ese cambio, dos ordenamientos fundamentales que constituyeron una revolución legislativa, y que hoy en día son el cuerpo de fiscalización del siglo XXI en el país fueron: las reformas constitucionales a los artículos 73, 74, 78 y 79, de julio de 1999 y a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de diciembre de 2000.

Artículo 74 (25/10/1993) Son facultades exclusivas de la cámara de diputados:

IV. examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la cuenta pública del año anterior.

Artículo 73 (28/06/1999) El congreso tiene la facultad:

XXIX H. Para expedir las leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos de sus resoluciones.

Artículo 73 (30/07/1999) El congreso tiene la facultad:

XXIV. Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

Artículo 74 (30/07/1999) Son facultades exclusivas de la Cámara de diputados:

II. Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización Superior de la Federación, en los términos que disponga la Ley.

IV. Para la revisión de la Cuenta pública, la Cámara de diputados se apoyará en la entidad de Fiscalización Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo a la ley.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Artículo 82, XI se menciona que, de los recursos federales transferidos a las entidades federativas mediante convenios de reasignación, se destinará el equivalente al uno al mil para la fiscalización de los mismos. Para esto la ASF en los términos de la LFSF deberá acordar, mediante convenio celebrado con los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas de las entidades federativas, las reglas y procedimientos de fiscalización del ejercicio de los recursos públicos Federales.

Para los efectos de lo dispuesto en la fracción II y en el último párrafo de la fracción VI, del artículo 74 constitucional, la Cámara contará con la Comisión que tendrá las

atribuciones de coordinar las relaciones entre aquélla y la Auditoría Superior de la Federación; evaluar el desempeño de esta última; constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos, y solicitarle que le informe sobre la evolución de sus trabajos de fiscalización.

En términos de lo dispuesto por las reformas constitucionales propuestas para esta entidad, y para que el poder legislativo tuviera a la mano dictámenes acertados y con un nivel amplio para la rendición de cuentas, se optó por una nueva delimitación de responsabilidades y funciones. La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación establece en su artículo 76 que la Cámara de Diputados contará con una Comisión para coordinar sus relaciones con la ASF y evaluar el desempeño de este órgano técnico.

La UEC es el órgano encargado de auxiliar a la Cámara de Diputados en su atribución de evaluar el desempeño de la ASF, a efecto de proponer acciones para elevar la calidad de su labor, aportar elementos para mejorar el proceso de fiscalización superior, perfeccionar el marco jurídico aplicable y, en funciones de contraloría, vigilar que sus servidores públicos se conduzcan en términos de lo que disponga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y demás legislación aplicable.

El artículo 77, fracción XII de la LFSRCF, precisa que la Comisión legislativa ordenará a su Unidad de Evaluación y Control la práctica de auditorías a la ASF para garantizar que su facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública se realice de manera adecuada, garantizándole que la ASF no se aparte del objeto de la revisión de la Cuenta Pública de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La Comisión presentará directamente a la Auditoría Superior de la Federación un informe que contenga las observaciones y las recomendaciones que se deriven del ejercicio de las atribuciones que esta Ley le confiere en materia de evaluación de su desempeño a más tardar el 30 de mayo del año en que presente el Informe del Resultado. La Auditoría Superior de la Federación dará cuenta de su atención al presentar el Informe del Resultado del ejercicio siguiente.

Para el efecto de apoyar a la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones existirá la Unidad, encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación, la cual formará parte de la estructura de la Comisión. Las atribuciones de la Unidad serán:

- Conocer y resolver de las inconformidades que presenten los proveedores o contratistas, por el incumplimiento de las disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- Auxiliar a la Comisión en la elaboración de los análisis y las conclusiones del Informe del Resultado y demás documentos que le envíe la Auditoría Superior de la Federación;

- Proponer a la Comisión los sistemas de evaluación del desempeño de la propia Unidad y los que utilice para evaluar a la Auditoría Superior de la Federación, así como los sistemas de seguimiento a las observaciones y acciones que promuevan tanto la Unidad como la Comisión;
- En general, coadyuvar y asistir a la Comisión en el cumplimiento de sus atribuciones.

La Unidad podrá aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en el marco jurídico y proporcionar apoyo técnico a la Comisión en la evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación enviará a la Comisión de Vigilancia y a la Comisión de Presupuesto, a más tardar el 15 de febrero de cada año, las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado para la revisión del ejercicio fiscal que corresponda. Dichas comisiones deberán emitir su opinión a más tardar el 15 de marzo. La Auditoría Superior de la Federación publicará en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el último día hábil de marzo, las reglas de operación del Programa, las cuales contendrán como mínimo, lo siguiente:

- a) El plan de auditorías para el ejercicio fiscal en revisión, detallando los fondos y recursos a fiscalizar;
- b) Los criterios normativos y metodológicos para las auditorías;
- c) Los procedimientos y métodos necesarios para la revisión y fiscalización de los recursos federales;
- d) La cobertura por entidad federativa de las auditorías realizadas dentro del programa;
- e) La asignación por entidad federativa;
- f) En su caso, las acciones de capacitación a desarrollar, y
- g) La distribución que, en su caso, se realice de los subsidios del Programa Anual para la Fiscalización del Gasto Federalizado a las entidades de fiscalización superior locales, y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de que los mismos realicen acciones de fiscalización de recursos públicos federales.

Cuando se acrediten afectaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, atribuibles a servidores públicos de las entidades federativas, municipios o de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, la Auditoría Superior de la Federación procederá a formularles el pliego de observaciones y, en caso

de que no sea solventado, fincarles las responsabilidades resarcitorias conforme a la presente Ley y promoverá, en su caso, ante los órganos o autoridades competentes las responsabilidades administrativas, civiles, políticas y penales a que hubiere lugar.³

2.2. Contexto y justificación de la creación de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).

Dentro de un contexto internacional de globalización y mayor interacción de los países, así como en el ámbito interno de mayores exigencias y demandas crecientes de la población, la función pública desempeña un papel fundamental en la evolución y el proceso de cambio.

Hasta el año de 1994 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece los servicios gubernamentales de alta calidad respecto a los asuntos de transparencia, honestidad y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos y acciones de gobierno, en su artículo 37 establece los asuntos que están bajo la responsabilidad de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). En ese entonces dicha Secretaría estaba conformada por distintas unidades administrativas que tienen bajo su responsabilidad programas y actividades con el objetivo de combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas; así como también transformar las instituciones públicas en organizaciones eficaces, eficientes y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.

Con tal institución, en su cuarto informe de gobierno del Dr. Ernesto Zedillo se comprometía a hacer su tarea para desterrar la corrupción y la impunidad y que respaldaría toda medida que genuinamente ayude a fortalecer la administración honesta y eficaz de los recursos públicos. Como presión a esta promesa se presentó una iniciativa en el Congreso de la Unión, invocando razones de objetividad e imparcialidad no sólo en beneficio de una excelencia en la gestión de la Administración Pública Federal también para un sano equilibrio de poderes para así alcanzar una verdadera democracia.

Se consideró indispensable que sea la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación y no SECODAM⁴ la encargada de fincar responsabilidades administrativas, esto porque si el Ejecutivo Federal se rehusaba a entregar los datos que requiere el Legislativo para cumplir con sus facultades y atribuciones

³ Ver más en el Artículo 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 2010.

⁴ A partir del 2003 se le cambia el nombre a Secretaría de la Función Pública, organismo de control interno que depende del Ejecutivo federal.

de fiscalización consagrados en la carta magna, entonces un órgano dependiente del mismo Ejecutivo no tendría autoridad para hacer cumplir la Ley y ese hecho se constituye en un acto de rebeldía contra los preceptos constitucionales y por lo mismo, en un ilícito de orden penal y no sólo administrativo.

Uno de los propósitos para la creación de la ASF en México fue con el fin de proveer auditorías y apoyo técnico a la Cámara de Diputados en el desempeño de sus obligaciones constitucionales relacionadas con la revisión de la Cuenta Pública Federal. Lo anterior a efectos de la gran preocupación social por buscar y poner en operación mecanismos que inhibieran los actos de corrupción pública.

A causa de la corrupción, entre otras razones, durante el siglo XIX y parte del XX, el Estado se alejó de participar en los procesos económicos; sólo la gran depresión mundial del 29-33, motivó el resurgimiento de la intervención del Estado en la economía bajo la doctrina keynesiana. Desde entonces, quedó claro que sin la participación del Estado, difícilmente se podían alcanzar economías estables, en crecimiento y con desarrollo social.

Es por esa razón que debe tenerse presente que la corrupción va en detrimento del sistema financiero, la inversión, el comercio y el empleo y, en un sentido más amplio, socava el imperio de la ley, estrangula el crecimiento económico y perjudica los esfuerzos de desarrollo social. En esta esfera distorsionaba los objetivos de las políticas públicas, desperdiciaba y redistribuía recursos hacia actividades socialmente poco productivas, y creaba un escenario de inestabilidad y desconfianza en el gobierno, factores fundamentales para la promoción de la inversión y el comercio.

La práctica de la corrupción es, evidentemente, un mal generalizado a nivel mundial. Por ello, su posible erradicación demanda de una participación activa de ambos agentes, públicos y privados, además de la propia ciudadanía. Y así, en la medida en que las instituciones del Estado sean sólidas, los espacios para la corrupción se irán achicando; por el contrario, mientras que las instituciones sean débiles, habrá un mayor campo para actos ilícitos, que impedirá, a su vez, el avance en la transparencia y eficiencia de los procesos económicos y propiciará enclaves y formas de corrupción gradualmente más sofisticadas.

Las entidades de fiscalización u órganos de control, cumplen un papel relevante respecto a la eficiencia de las instituciones públicas. Por una parte, los órganos de control tienen la función de vigilar que el gasto se ejerza adecuadamente y se aplique según lo comprometido. Por otra parte, también tienen la función de asegurar que el ejercicio del gasto no contribuya al enriquecimiento ilícito, pero sí al logro de los objetivos definidos por el gobierno.

Como ya se mencionó, en el año 1999 se reforma nuestra Constitución creando la Entidad Superior de la Federación, sus funciones entran en acción el día 01 de enero del 2000, esta entidad es quien se encarga desde ese momento de fiscalizar la cuenta pública e investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales.

La creación de la Auditoría Superior de la Federación y la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, que entró en vigor el 30 de diciembre de 2000, constituyen, así, las fortalezas de una estrategia en la que se reafirman las facultades de supervisión y control del Legislativo y se permite avanzar en la instrumentación de la Reforma del Estado, bajo el principio de la rendición de cuentas acerca del uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos.

Por otro lado, es preciso comentar que dentro del conjunto de reformas impulsadas en 1999, bajo el espíritu del legislador y en el marco del fortalecimiento de la democracia y de la cultura de la rendición de cuentas, el órgano encargado de la fiscalización no quedó exento de su control y evaluación y, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, corresponde a la Comisión de Vigilancia evaluar si la Auditoría Superior de la Federación cumple con las funciones que le han sido conferidas, para lo cual se apoya en un órgano especializado denominado Unidad de Evaluación y Control.

Esta unidad es un órgano técnico que forma parte de la estructura de la Comisión de Vigilancia, que tiene carácter institucional y no partidista, y está encargado de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la entidad de fiscalización superior de la Federación y, en su caso, aplicar las medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en la Ley.

Bajo esta perspectiva, evaluar las acciones de la entidad fiscalizadora permite contar con un instrumento de coadyuvancia en el ejercicio legal y transparente de sus acciones, pero también busca fomentar un proceso permanente de renovación y modernización de la Auditoría y, en última instancia, fortalecer la credibilidad de su labor ante la ciudadanía.

2.3. La Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la federación. Fiscalización interna y externa.

A nivel gubernamental existen dos tipos de control: interno y externo.

El control interno se lleva a cabo antes, durante y después de realizada la gestión gubernamental, y lo efectúan áreas que dependen de las estructuras orgánicas. En el caso del Poder Ejecutivo, es la Secretaría de la Función Pública (SFP) quien coordina

esta tarea en el Poder Ejecutivo a través de los órganos internos de control de las respectivas dependencias (SHCP, SCT, etc.).

El control externo se ejerce de manera posterior a la gestión financiera del gobierno por medio de instituciones independientes de las entidades fiscalizadas. En México corresponde esta tarea a la ASF, que audita a los tres Poderes de la Unión y a cualquier entidad que utilice recursos federales, ya sean órganos autónomos, estados, municipios y particulares.

La fiscalización superior, entonces, es un control externo, llevado a cabo por una entidad independiente al ente auditado, que en el caso de nuestro país se realiza bajo una serie de principios y normas establecidos en la Constitución Política. Por su parte, el control interno abarca al conjunto de mecanismos implementados al interior de las instituciones gubernamentales, con objeto de examinar el gradual avance del cumplimiento de sus metas y objetivos, y la adecuada administración de los recursos y de los riesgos inherentes (Portal, 2010: p.3).

El control interno, cuyo principal propósito persigue el logro de los objetivos institucionales, es también un proceso de auto-vigilancia que debe proporcionar eficacia y eficiencia de las operaciones; confiabilidad de la información financiera y operativa, y cumplimiento de las leyes y normatividad aplicable.

Es así que los procesos de fiscalización de la Cuenta Pública se realizan desde dos perspectivas: sobre la base del Sistema del Control Interno del Ejecutivo y la Fiscalización Externa (Cortés Ramírez, J. 2004, p. 37).

El control interno, cuyo principal propósito persigue el logro de los objetivos institucionales, es también un proceso de auto-vigilancia que debe proporcionar eficacia y eficiencia de las operaciones; confiabilidad de la información financiera y operativa, y cumplimiento de las leyes y normatividad aplicable. Uno de los modelos de control más reconocido a nivel internacional, es el llamado modelo COSO, derivado de la labor que por más de cinco años llevó a cabo, inicialmente, un grupo de trabajo de la Treadway Commission, denominada la National Commission On Fraudulent Financial Reporting, creada en Estados Unidos en 1985 (Portal, 2010: p. 2)

El Modelo COSO define al control interno como el proceso efectuado por el más alto nivel de la organización, su directivos y el personal restante, aplicado en la definición de la estrategia y en toda la entidad, diseñado para identificar eventos potenciales que puedan afectar a la organización y administrar sus riesgos dentro del nivel aceptado, proporcionando una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos de la entidad. Esta definición establece 4 categorías de objetivos de una entidad: Estratégicos; relativos a los objetivos de alto nivel, alineados con la misión de la entidad y prestándole apoyo.

Operativos: relacionados al uso efectivo y eficiente de los recursos de la entidad.

De reporte: relativos a la confiabilidad de los informes de la entidad.

De cumplimiento: relacionados al cumplimiento por la entidad de las leyes y regulaciones aplicables.

Es de destacar que los esfuerzos pioneros por ubicar al control interno dentro del ámbito legal y obligatorio de la administración pública federal se dieron en 1985, cuando en la Ley de Entidades Paraestatales se consignó por primera vez la responsabilidad para los órganos de control interno de presentar los informes de sus auditorías, exámenes y evaluaciones al Director General y al Órgano de Gobierno. Dicha ley también dio facultades a los órganos para determinar responsabilidades administrativas a los servidores públicos, para imponer sanciones, y para vigilar el manejo y aplicación de los recursos públicos, entre otras atribuciones.

La evaluación de control interno es realizada por la Secretaría de la Función Pública mediante mecanismos desarrollados específicamente para tal fin, con objeto de monitorear la gestión para el logro de los objetivos institucionales, situación que se vincula con las acciones de fiscalización que, como ente externo, lleva a cabo la ASF en la evaluación de los controles internos de la entidades que revisa.

En el sistema de Control Interno del Ejecutivo: La Secretaría de la Función Pública por encargo del Ejecutivo Federal y a través de sus Órganos de Control Interno realiza la fiscalización a las dependencias, entidades y organismos.

En la Fiscalización Externa: la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión por mandato constitucional le corresponde la revisión de la Cuenta Pública, y ésta la lleva a cabo a través de la Comisión de Vigilancia turnándola a la ASF.

La SHCP se coordinara conjuntamente con la SFP, para realizar la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como validar los indicadores estratégicos de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Por su parte, la SFP también interviene en la realización de control y fiscalización de la siguiente manera:

El Ejecutivo Federal instruyó a esta Secretaría para emitir, por sí o con la participación de las dependencias competentes, disposiciones, políticas o estrategias, acciones o criterios de carácter general y procedimientos uniformes para la Administración Pública Federal y, en lo conducente, para la Procuraduría General de la República en materia de auditoría; adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público; control interno; obra pública y servicios relacionados con las mismas; recursos humanos; recursos materiales; recursos financieros; tecnologías de la información y comunicaciones, y de transparencia y rendición de cuentas, y que las dependencias y entidades, así como la citada Procuraduría procedieran a dejar sin efectos todas

aquellas disposiciones, lineamientos, oficios circulares, procedimientos y demás instrumentos normativos emitidos al interior de sus instituciones, en esas materias.⁵

En cuanto a la fiscalización externa, la ASF establecerá los sujetos, objetivos, alcance y procedimientos de las auditorías y estructura de los informes de auditoría a practicar sobre los recursos federales entregados a entidades federativas, municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, para asegurar una rendición de cuentas oportuna, clara, imparcial y transparente. El conjunto de los términos acordados con las entidades de fiscalización de las entidades federativas no podrán ser inferiores a los determinados en la ley.

En el caso de que las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas detecten irregularidades que afecten el patrimonio de la hacienda pública federal, deberán hacerlo del conocimiento inmediato de la Auditoría Superior de la Federación, para que en términos de la LFSRCF inicie la responsabilidad resarcitoria correspondiente y promueva las responsabilidades civiles, penales, políticas y administrativas a las que haya lugar.

La ASF verificará que las entidades fiscalizadas lleven el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con las disposiciones aplicables.⁶

Ahora bien, en cuanto al papel específico de la ASF respecto del control interno de los entes fiscalizados, creo pertinente señalar que esta institución cuenta con facultades expresas para solicitar a las contralorías o auditorías internas de las entidades, los informes de auditorías practicadas, con base en el mutuo acuerdo de la Secretaría de la Función Pública y de la ASF, expresado a través del Convenio de Cooperación Técnica e Intercambio de Información, celebrado el 27 de marzo de 2007.

En uso de su autonomía técnica para decidir sus criterios y metodologías, la Auditoría Superior cuenta con la posibilidad evaluar los sistemas de control interno, siempre que este enfoque de la revisión resulta pertinente. Vale la pena resaltar que nuestras tareas se rigen, igualmente, de conformidad a los componentes establecidos por el modelo COSO. En su caso, la revisión al sistema de control interno se efectúa de conformidad con las normas de fiscalización superior, y comprende los siguientes conceptos:

- Existencia y Suficiencia de los Sistemas de Control, que atiende las características y capacidades de los mecanismos con que se cuenta.
- Efectividad de los Sistemas de Control, que consiste en el análisis de los procedimientos, políticas y registros implementados; así como su operatividad.

⁵ Ver más en ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección. 16 de junio de 2011. SFP.

⁶ Art. 37 Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación, 2010

- Resultados de la Evaluación, consideración de la suma de efectos hallados para complementar los procedimientos de revisión, registrados en las guías de auditoría.

Además, la ASF ha desarrollado una metodología automatizada en sus revisiones a estados y municipios, integrada por entrevistas, cuestionarios y Matrices, para obtener una evaluación objetiva y confiable del control interno de los entes fiscalizados.

Por otra parte, la revisión externa a los controles internos que realiza la ASF, busca promover una actuación proactiva para el establecimiento de sistemas depurados y conforme a las mejores prácticas gubernamentales; de esta manera, se propicia la eficiencia, eficacia y economía en la gestión pública y, como resultado de lo anterior, coadyuva a reducir los espacios a posibles actos indebidos.

En resumen, la Auditoría Superior efectúa un control externo de los recursos públicos, pero en sus revisiones incluye la evaluación del control interno de los entes fiscalizados. Aunque estos dos tipos de fiscalización contemplan tiempos y objetivos diferentes, son complementarios y las acciones de coordinación entre ambos son indispensables para crear un entorno preventivo sólido y propositivo tendiente a la superación de los propios sistemas de control interno, promoviendo eficiencia, eficacia, economía y honestidad en el uso y aplicación de los recursos públicos.

Capítulo 3

Los problemas de opacidad y corrupción en México.

Diversos autores y estudios han evidenciado la existencia de una "cultura del secreto", que representa una amenaza para la vida democrática y propicia un ambiente favorable para la corrupción la discrecionalidad y la corrupción entre los servidores públicos en México se asoció a esta cultura del secreto, en donde estructuras patrimonialistas y clientelares hacían del desvío de recursos públicos y la manipulación de información un instrumento de distribución del poder político.

3.1. Importancia de un gobierno transparente y responsable.

En el debate público solemos hacer referencia en general a la corrupción, a los actos corruptos o prácticas corruptas. Sin embargo, la complejidad del concepto no permite que sea posible combatirla y dar soluciones. Razonablemente se podrá disminuir su incidencia, pero no terminar con ella del todo.

Es por ello que la receta está en la transparencia y la rendición de cuentas. Lo que quiero decir es que estos dos factores son esenciales para ubicar el fenómeno en su adecuada dimensión, y sobre todo para poner en evidencia que la corrupción no es un monopolio exclusivo de un determinado momento histórico o una determinada comunidad política. Para entender un poco el asunto, una explicación razonable para poder hablar de corrupción sería que existen arreglos institucionales que la pueden fomentar o solapar; los mecanismos con los que contamos para poder ubicarla y obstaculizarla son precisamente la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información.

Cuando se trata de medir los niveles actuales de corrupción, los datos compilados por instituciones como Transparencia Internacional, son reveladores. Como tal, el diálogo sobre los enfoques más eficaces para abordar el tema de la corrupción y promover la transparencia y la rendición de cuentas en los asuntos políticos conservan toda su relevancia. Un tipo de estrategia tiene como objetivo involucrar a los ciudadanos en las funciones de supervisión locales, como un medio para equipar la sociedad civil con las herramientas necesarias para exigir transparencia y rendición de cuentas a los dirigentes locales.

La corrupción, inhibe la provisión de bienes públicos por parte del Estado y perjudica la confianza social, lo que plantea un serio desafío a la gobernabilidad democrática. La confianza social es entendida como la creencia de que una persona o grupo será capaz, y deseará, actuar de manera apropiada en una situación determinada dentro de un grupo social más amplio (Weilandt, 2007: p. 21). La confianza social se basa en las percepciones positivas de los ciudadanos de un sistema judicial funcional y eficaz, y en la credibilidad de otras instituciones. Por lo tanto, implica un cierto grado de

regularidad y previsibilidad de las acciones, que a su vez facilita la gobernabilidad democrática. Así los principios de probidad, transparencia y rendición de cuentas de los funcionarios a sus electores definen los pilares de la gobernabilidad democrática (Zalaquett, 2008). Un Estado corrupto que no provee de forma eficaz y eficiente los bienes públicos requeridos, y tampoco previene o castiga la malversación fondos públicos; contribuye a la erosión de la confianza pública en las instituciones de la gobernanza democrática (Clausen, 2009).

Por otro lado, entre otros, uno de los obstáculos que impone la corrupción es a la representación justa de los ciudadanos en la esfera política, constituyendo así una violación a los derechos socio-económicos: La corrupción perjudica desproporcionadamente a los pobres al desviar fondos destinados al desarrollo, lo que socava la capacidad del gobierno para proporcionar servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia, y desalienta la ayuda exterior y las inversiones; la corrupción explica el bajo rendimiento económico, y un obstáculo importante en la lucha contra la pobreza y el desarrollo.

La sociedad civil es comúnmente entendida como el ámbito donde los individuos se organizan en grupos, fuera de los límites formales del sector estatal o empresarial, para defender intereses comunes (Chandhoke, 2007: p. 608). El concepto también puede abarcar las estructuras familiares y la esfera pública, y así se describe a menudo como el "tercer sector", aparte del gobierno y de negocios, aunque no es una alternativa a cualquiera de ellos. Una interacción más estrecha de los ciudadanos y la sociedad civil significa que los gobiernos electos tienen que invertir más tiempo y energía para explicar sus propuestas y recabar las opiniones de los ciudadanos de todo el ciclo político (desde el diseño hasta la ejecución), y en el suministro de las razones que motivan las decisiones que han tomado (Rose, 2012: p. 15).

La sociedad civil organizada, en efecto, tiene un papel importante en la lucha contra la corrupción, y su potencial para generar cambios profundos y sostenidos en las prácticas de gobierno es muy significativo. En particular, cuando se trata de combatir las prácticas corruptas a través de una mayor transparencia en el ámbito presupuestario, de la aplicación inflexible de los instrumentos jurídicos y administrativos anti-corrupción, y de la movilización sostenida de las comunidades en contra de todas las formas de la corrupción, la sociedad civil organizada emerge como el actor más crítico.

Por tanto, la falta de acceso a la información relacionada al presupuesto, hace que las organizaciones de la administración pública, los medios de comunicación y el público en general, no puedan participar activamente en la toma de decisiones presupuestarias. Es así que imponer la rendición de cuentas a los funcionarios públicos, responsables del uso de los recursos federales ayudará a prevenir los gastos corruptos y excesivos. Como tal, la transparencia presupuestaria se presenta como esencial para la lucha contra la corrupción, y la sociedad civil como fundamental tanto

para la promoción de la transparencia presupuestaria, como para la reducción de los niveles de corrupción a través de la participación activa en el presupuesto público (Rose, 2012: p. 17). Al colocar las demandas de transparencia y rendición de cuentas frente a los dirigentes políticos y las instituciones públicas, los miembros de la sociedad civil pueden desempeñar un papel primordial para el cumplimiento del aparato de lucha contra la corrupción y la movilización de las comunidades.

Actualmente en México se ha venido impulsando el esquema de intervención social utilizado por órganos de control para promover una participación activa de la sociedad. Ejemplo de lo anterior es la contraloría social uno de los mecanismos implicados en la Transparencia y la Rendición de Cuentas. Cuando los ciudadanos evalúan, juzgan o verifican colectivamente la acción del gobierno cobra pleno sentido el trabajo gubernamental de proporcionar información y responsabilizarse por el uso de los recursos públicos y las políticas adoptadas (Cejudo, et. al. 2011: p. 11). La contraloría social es un mecanismo que contribuye a que la gestión gubernamental se realice en términos de transparencia, eficacia y honradez. Así mismo, es una práctica que favorece la democracia, en tanto que permite al ciudadano cuidar que la política pública sea incluyente de los intereses de los grupos que forman la sociedad y que los funcionarios precisamente representen estos intereses.

Al referirse a las entidades gubernamentales encargadas de la supervisión del aparato estatal y de la defensa del estado de derecho, los analistas dicen que éstas promueven “una rendición de cuentas horizontal” mediante el sistema de pesos y contrapesos. En la práctica, el “equilibrio de poderes” dentro del sector público suele ser impulsado por actores de la sociedad civil que movilizan a la opinión pública, un proceso que se ha venido a conocer como “rendición de cuentas social”.

Al igual que la rendición de cuentas entendida en sentido amplio, la rendición de cuentas social busca algo más que el control simple sobre la forma en que los gobiernos cumplen metas y gastan recursos presupuestales. Tal como propone la definición de Francisco Hevia, la contraloría social es “un tipo de participación ciudadana orientada al control, vigilancia, y evaluación por parte de personas y/u organizaciones sobre programas y acciones gubernamentales, que promueve una rendición de cuentas vertical/transversal” (Cejudo, et. al. 2011: p. 19).

En otras palabras, la rendición de cuentas social puede incidir en varias formas en el desarrollo de un país, “al fortalecer los vínculos entre gobiernos y ciudadanos para: a) Mejorar la provisión de servicios públicos, b) Monitorear el desempeño del gobierno y promover un gobierno responsivo, c) Enfatizar las necesidades de grupos vulnerables en la formulación e implementación de políticas, d) Exigir transparencia y exhibir las fallas y corrupción del gobierno, e) Facilitar vínculos efectivos entre ciudadanos y gobiernos locales en un contexto de descentralización, f) Empoderar a grupos marginados tradicionalmente excluidos del proceso de las políticas públicas” (Cejudo, et. al. 2011: p. 20).

No obstante, considero que a pesar de que este mecanismo da cierto grado de empoderamiento a la sociedad todavía no hay estructuras eficientes que permitan llevar a cabo esa tarea de manera ágil y eficiente, ya que se necesita de la participación masiva de los ciudadanos bien informados y con interés en la situación política nacional. Además una contraloría social demasiado estructurada por el gobierno, que defina los temas en los que puede participar y en los que no, que establezca los mecanismos de participación y que, incluso, defina los tiempos y espacios para la contraloría puede inhibir la participación ciudadana y restringirla en su capacidad para mejorar el desempeño de los gobiernos.

Vigilar el gasto y el cumplimiento de metas, se ha dicho ya, es apenas una de las vías por las que la contraloría social puede mejorar a los gobiernos. Aun así, la capacidad de las instancias fiscalizadoras públicas y civiles para influir efectivamente en la toma de decisiones de los poderes fácticos, suele ser de por sí limitada. Restringir desde el gobierno los tiempos y las formas de su participación significa desaprovechar el potencial de innovación, incidencia y aprendizaje de la contraloría social (Cejudo, et. al. 2011: p. 25). Esto es precisamente lo que hace la Ley General de Desarrollo Social, que define de manera limitado el ámbito de la contraloría social, en su artículo 69:

"Se reconoce a la Contraloría Social como el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social."

Y le define funciones muy específicas (art. 71):

I. Solicitar la información a las autoridades federales, estatales y municipales responsables de los programas de desarrollo social que considere necesaria para el desempeño de sus funciones II. Vigilar el ejercicio de los recursos públicos y la aplicación de los programas de desarrollo social conforme a la Ley y a las reglas de operación III. Emitir informes sobre el desempeño de los programas y ejecución de los recursos públicos IV. Atender e investigar las quejas y denuncias presentadas sobre la aplicación y ejecución de los programas V. Presentar ante la autoridad competente las quejas y denuncias que puedan dar lugar al fincamiento de responsabilidades administrativas, civiles o penales relacionadas con los programas sociales.

Se trata pues de un equilibrio difícil, por una parte, se pone el énfasis en la autonomía frente al Estado y en la representatividad de los participantes para asegurar la alineación entre los intereses de la ciudadanía y los temas que estos mecanismos llevan a los gobiernos. Por la otra, se busca contar con organizaciones sofisticadas y técnicas, capaces de incidir con evidencia en las políticas públicas y de mantener un diálogo con los agentes gubernamentales (Cejudo et. al., 2011: p. 25).

Si se trata de crear órganos específicos para el ejercicio del control social, no basta con que su conformación sea democrática, asegurando su independencia del Estado, sino que es preciso dotar a los órganos de suficiente flexibilidad de modo que ciudadanos individuales y representantes de organizaciones sociales de cualquier tipo puedan constituirse en sujetos directos del control social; así como asegurar que sus atribuciones no redunden en costos de la participación; y lograr que los recursos de poder puestos a su disposición generen el tipo deseado de consecuencias sobre los poderes públicos (Cejudo et. al., 2011: p.26).

Finalmente, desde la sociedad civil se está asumiendo el reto de dar voz a los sin voz. Si la contraloría social no tiene pluralidad y diversidad en la integración de las organizaciones que exigen y tratan de incidir, corre el riesgo de reproducir las desigualdades, de aumentar la voz de los que ya tienen voz y de dejar sin espacios de participación e incidencia a aquellos que, desde el principio, carecían de la posibilidad de controlar a los gobiernos.

3.2. Las reformas constitucionales en materia de transparencia gubernamental y anticorrupción, 2013-2015

Durante muchos años se han hecho esfuerzos notables para erradicar la corrupción, sin lograr resultados convincentes; entre otras muchas cosas, se debe principalmente a que todavía prevalece en nuestras sociedades la cultura del secreto de las actividades gubernamentales. En este apartado se mencionan los trabajos realizados en la materia para finalizar con una evaluación general del alcance de las mismas.

La transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas están aliadas, pero no deben con-fundirse. Como lo ha mencionado Ugalde, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la “vitrina pública”. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones. Y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público” En definitiva, transparencia y Rendición de Cuentas son dos procesos estrechamente vinculados, este último, al centrarse en el ciudadano, requiere del primero para que éste pueda ejercer el control de la gestión pública con base, no sólo en la Rendición de Cuentas, sino también sustentándose con mejorar la información amplia sobre la gestión.

En México, se reconoció el derecho a la información formalmente en la Constitución en 1977, pero las primeras herramientas que permitieron ejercerlo realmente se establecieron en 2002, cuando el Congreso aprobó en forma unánime la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG). Esto condujo a la creación de una nueva dependencia federal, conocida como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Debido a que los gobiernos estatales y municipales no están sujetos a la LFTAIPG y han estado aprobando e instrumentando sus propias leyes de transparencia –las cuales varían mucho entre sí en cuanto a amplitud y profundidad–, diversas entidades federativas han acordado usar una versión mejorada de la tecnología del SISI para la recepción de solicitudes. Por medio de convenios firmados con el IFAI, instancias como el Gobierno del Distrito Federal y los gobiernos estatales de Chihuahua y Zacatecas han adoptado un sistema para procesar solicitudes de información conocido como “Infomex” (Fox, 2008: p. 37).

Es importante señalar que cada dependencia (no el INAI) decide la forma en que responde a las solicitudes de información que envía la ciudadanía. Específicamente, la LFTAIPG obligó a que cada dependencia estableciera una Unidad de Enlace para contestar las solicitudes de información que remiten la ciudadanía. Cada dependencia también cuenta con un Comité de Información, el cual establece si la información solicitada “existe” y si se considera (o no) confidencial o reservada.

En principio, el proceso de solicitar información es sencillo, sobre todo para ciudadanos que ya están familiarizados con internet. Tanto el IFAI como las organizaciones civiles han elaborado manuales bastante accesibles que explican bien el procedimiento. Pero a menudo no basta con llenar una solicitud para realmente acceder a la información requerida. Ello, debido a que la formulación de la solicitud es un paso crucial y puede ser todo un reto. Para cursar una solicitud de información, exitosamente, hay que contar de antemano con una buena cantidad de información y tener una idea acerca de qué es lo que se está buscando (Fox, 2012: p. 38).

Para que una solicitud de información tenga éxito, hay que saber a quién y a dónde dirigirse; de lo contrario la dependencia rechazará la solicitud, porque de otra manera la dependencia responderá que no le corresponde, aunque deben indicar a qué dependencia sí corresponde dirigirse. Si una solicitud de información tiene que ver con más de una dependencia, posiblemente ambas digan que en verdad le corresponde responder a la otra. Más aún, si una solicitud de información se refiere a un programa federalizado, que operan gobiernos estatales o municipales con sus propias contribuciones presupuestales, existe el riesgo de que cada ámbito de gobierno le responda al ciudadano que se dirija al otro (Fox, 2012: p. 38).

Por otro lado, mientras más datos se proporcionen en la solicitud a la Unidad de Enlace, más posibilidades hay de localizar la información. En otras palabras, una solicitud que contenga preguntas muy amplias, tales como ¿por qué se decidió construir una carretera en el lugar “x” y cómo afectará a la comunidad local? tendrá pocas posibilidades de ser atendida y respondida exitosamente. Si se quiere obtener una respuesta adecuada, hay que saber de antemano qué dependencia construyó la carretera a fin de que se pueda también solicitar el estudio de impacto ambiental

respectivo, que muy posiblemente indiqué cómo la obra afectará a la comunidad local (Fox, 2012: p. 38).

Un atributo de la LFTAIPG es que las agencias pueden contestar a una solicitud diciendo que la información solicitada no se puede encontrar, o no se produce dentro de la institución, declarando la “inexistencia de la información solicitada”. Mientras este tipo de respuestas representan sólo una pequeña proporción del total de respuestas emitidas por las dependencias del Poder Ejecutivo, la tendencia de declarar “inexistencia” va a la alza con el tiempo (Fox. 2012: p. 39).

Sin embargo, en la reciente Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en 2015, en su artículo 4 establece que “toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley”.

Además en su artículo 5 menciona que “no podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Ninguna persona será objeto de inquisición judicial o administrativa con el objeto del ejercicio del derecho de acceso a la información, ni se podrá restringir este derecho por vías o medios directos e indirectos”.

Por otro lado, con la creación del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos personales, que contribuirá a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas. En el Artículo 60 de la LGTAIP, establece las leyes en materia de transparencia y acceso a la información, en el orden federal y en las Entidades Federativas, establecerán la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición de los particulares la información a que se refiere este Título en los sitios de Internet correspondientes de los sujetos obligados y a través de la Plataforma Nacional.

En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los

temas, documentos y políticas. En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas.

Los sujetos obligados deberán informar a los Organismos garantes y verificar que se publiquen en la Plataforma Nacional, cuáles son los rubros que son aplicables a sus páginas de Internet, con el objeto de que éstos verifiquen y aprueben, de forma fundada y motivada, la relación de fracciones aplicables a cada sujeto obligado. Además los sujetos obligados de los Poderes Ejecutivos Federal, de las Entidades Federativas y municipales, deberán poner a disposición del público y actualizar la información que se establezca en el artículo 71, 72, 73 y 74 de la LGTAIP.

La Reforma en materia de Transparencia renueva y fortalece los mecanismos de acceso a la información pública y la protección de datos personales que existen en nuestro país. La Reforma Constitucional en Materia de Transparencia incluyó también reformas que obligan a las entidades federativas a establecer en sus propias Constituciones la creación de organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

En lo personal, este nuevo ajuste a la constitución trae consigo innovaciones, aún y cuando presente aspectos debatibles. Las normas tienen peso jurídico pero carecen de “peso físico”, por ello es imposible poner en una balanza los pros y los contras, pero, de ser esto posible, no me cabe duda de que la balanza se inclinaría a favor de las propuestas que contempla la reforma.

En cuanto al tema de reserva, por ser temas de seguridad nacional, la Ley General de Transparencia que anuncia la propia reforma de manera conjunta con lo que se establece en la Ley de Seguridad Nacional (LSN) vigente, para no caer en abusos en la invocación de esta causal de reserva. Vale la pena tener presente que de acuerdo con la LSN y la Ley Federal de Transparencia (LFT), por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas “a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la federación...”. En esos términos es claro que hay instituciones que pueden, y deben, alegar esta causal, por ejemplo, Sedena, Semar, Segob, CISEN, PGR, pero veo difícil que otras tengan elementos para hacerlo.

Esto es lo que tendría que evitarse en el futuro: el alegato a diestra y siniestra de “seguridad nacional” por áreas que nada tienen que ver con el tema. Adicionalmente, debería quedar perfectamente claro que una cosa son las estrategias de seguridad nacional, y otra el ejercicio de recursos públicos para llevar a cabo las mismas. Lo que quiero decir es que, por ejemplo, se puede alegar que es reservado el tipo de blindaje

de los chalecos antibalas, pero no el costo de los mismos; o saber cuántos pares de botas se adquirieron y a qué costo no implica divulgar el “estado de fuerza” de la instancia correspondiente.

Por otra parte, algo que se puede celebrar de la reforma es que se **facilitará** conocer cómo se distribuyen y ejercen los recursos para su operación **administrativa**, pero también la relativa a los grupos parlamentarios. Otra mejora es en cuanto a la atribución que se otorga al órgano de transparencia para presentar Acciones de Inconstitucionalidad, que actualmente el INAI tiene vedadas. Si bien la **preferencia** se orienta a que no exista excepción alguna a los principios de **definitividad** e inatacabilidad de las resoluciones en materia de acceso a la información, y que por tanto el Consejero Jurídico no pueda presentar ningún tipo de recurso como actualmente se prevé. Sin embargo, esta reforma reconoce la importancia del acceso a la información como un derecho fundamental para el ejercicio pleno de la ciudadanía democrática. Con ella, la transparencia acompañará y reforzará la transformación hacia un nuevo México más democrático.

Con la autonomía constitucional del organismo garante de la transparencia en México se garantiza imparcialidad e independencia en sus decisiones; se asegura que sus determinaciones estén alejadas de intereses políticos o particulares, y se favorece a la democracia, pues la sociedad contará con más y mejores herramientas para estar informada, exigir cuentas y evaluar el actuar de las autoridades.

3.3 El derecho de acceso a la información pública y la capacidad de respuesta de los gobiernos.

La declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa sí consideraba la posibilidad de acceder a la información pública, pero solamente para conocer el destino de los gastos de los tributos. Pero recuérdese la limitación que entonces se establecía para un Poder, entonces llamado precisamente “Ejecutivo”, porque se limita a ejecutar las leyes expedidas por la Asamblea legislativa (Makowiak, 2004: p. 9).

La perspectiva original del concepto de acceso a la información se origina con los artículos 14 y 15 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y se vincula directamente con la tributación, con antecedentes en el Bill of Rights de 1688. El tema tributario ha sido usualmente detonante de transformaciones políticas o por lo menos de graves levantamientos populares (Makowiak, 2004: p. 10).

Con posterioridad, el desarrollo del concepto de la democracia y del Estado social de derecho, determina no solamente la necesidad de conocer el desenvolvimiento del aparato administrativo y por lo tanto el destino de los recursos tributarios, sino de participar en el funcionamiento del Estado: la democracia participativa. Recordemos

aquí que el “acceso a la información”, la “participación del ciudadano en el proceso decisorio” y el “acceso a la justicia” constituyen los tres pilares de lo que se ha convenido hoy día en llamar: la “democracia participativa” (Makowiak, 2004: p. 3).

Aquí el derecho a la información desempeña un papel muy práctico. Una democracia funciona mejor cuando la labor de gobernar se enriquece con la participación activa tanto de las organizaciones de la sociedad civil como de las dependencias estatales que actúan en materia de rendición de cuentas, y que conjuntamente tienen el compromiso de elevar el desempeño de las instituciones públicas. A fin de decidir cómo invertir sus recursos igualmente limitados, las dependencias encargadas de la rendición de cuentas y las organizaciones ciudadanas que velan por el interés público necesitan información confiable, para así establecer dónde están los problemas claves y también dónde pueden influir más efectivamente. Pero además, el hecho de que un gobierno esté obligado a divulgar información también puede ayudar a desenmascarar, e incluso a debilitar, a quienes se oponen a la rendición de cuentas.

Las democracias contemporáneas se definen por la forma en que los poderes públicos tratan a los ciudadanos. Si los ciudadanos no tienen reconocido un número importante de derechos, es seguro que no podremos hablar de un régimen democrático. Democracia equivale hoy en día, sobre todo, a la tutela de los derechos fundamentales. Dicha tutela es imposible cuando la relación entre Estado y los ciudadanos está regida por prácticas de corrupción y cuando no existe una ética pública que sea capaz de identificar, denunciar y sancionar tales prácticas (Carbonell, 2008: p. 57).

Entre los derechos fundamentales propios de cualquier Estado democrático se encuentra el Derecho a la Información, y dentro de él, como una de sus especies, el derecho de acceso a la información pública gubernamental. No se trata, en esa virtud, de una concesión graciosa de la autoridad, de una moda política o del discurso de tal o cual partido político. Estamos ante un derecho fundamental protegido por normas jurídicas, que en el sistema jurídico mexicano ocupa la más alta jerarquía (Carbonell, 2008: p. 58).

De su contenido derivan una serie de obligaciones en términos de políticas públicas sustantivas, vinculadas sobre todo con el ejercicio transparente del poder público. Ahora bien, los derechos fundamentales deben estar no solamente puestos en normas jurídicas, sino también garantizados por un movimiento social que este permanentemente alerta ante su posible violación. Si es verdad que los derechos no caen del cielo, sino que hay que ganarlos sobre la tierra, habrá que vigilar con extremo cuidado el nuevo marco constitucional que nos ofrece la reforma del 20 de julio de 2007 en materia de transparencia (Carbonell, 2008: p. 58).

La lucha contra la corrupción y a favor de la transparencia es, como muchas, una tarea, en muy buena medida, ciudadana. Es una tarea en la que todos debemos ser muy exigentes para lograr que exista una verdadera rendición de cuentas en el Estado

mexicano, como requisito indispensable para que podamos incrementar la calidad de vida de los habitantes del país. En México, desde 1977 el artículo sexto de la Constitución garantiza el derecho a la información, sin embargo, se carecía de reglamentos complementarios que permitieran el ejercicio pleno de este derecho. Se consideraba más bien una concesión, sujeta a la buena voluntad de la autoridad, y a disponibilidad física de la información.

La “Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental” (LFTAIPG), de junio de 2002, ha venido a modificar esta situación. Parte del principio de que toda la información gubernamental es pública, y que todos los servidores públicos deben rendir cuentas a los ciudadanos. Aquella que se clasifique como de acceso restringido debe justificar plenamente dicha condición, y las personas que solicitan documentos a través de esta disposición legal no necesitan dar ninguna razón o explicación acerca del uso que le darán.

Para sustentar y garantizar el cumplimiento de la LFTAIP, se ha creado el Instituto Nacional de Acceso a la Información, INAI. Esto responde a la necesidad de reforzar los mecanismos y vías de acceso a la información, para apoyar al ciudadano cuando se presenten resistencias a la apertura y difusión de la información gubernamental. Así, legislaciones de varios países contemplan la creación de entidades autónomas encargadas de vigilar la observancia de la ley en la materia. El INAI empezó a operar en el año 2003, en ese entonces era llamado Instituto Federal de Acceso a la Información IFAI, como encargado de hacer cumplir la LFTAIP en el Poder Ejecutivo Federal, y con las funciones de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información, resolver las negativas a las solicitudes, y proteger los datos personales en manos de dependencias y entidades gubernamentales. Impulsa una verdadera transformación cultural, al someter a la gestión gubernamental y a los servidores públicos al escrutinio crítico y constante de la sociedad (Valverde, 2004: p. 8).

Hacer frente a la corrupción es una tarea urgente que demanda la acción de autoridades y sociedad en su conjunto. El acceso a la información pública y de calidad es una herramienta fundamental para que todas aquellas instancias que ejercen recursos públicos tomen mejores decisiones para combatir este problema, promoviendo la participación efectiva de la sociedad.

En México, actualmente se discute la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. La iniciativa llegó formalmente al Senado de México el 15 de noviembre de 2012, por medio de la bancada del PRI, unas semanas antes de que Enrique Peña Nieto asumiera el cargo de Presidente de manera oficial. Desde ese momento, se planteó que la Comisión Nacional Anticorrupción sustituiría a la Secretaría de la Función Pública.

El Sistema propuesto resulta de la coincidencia de las distintas iniciativas de crear una instancia con capacidad de mejora continua del desempeño de la administración gubernamental; además de tener la capacidad técnica y objetiva para medir y evaluar

el desempeño del servidor público en el marco de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. El Sistema contará con un Comité Coordinador integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación, de la fiscalía responsable del combate a la corrupción, de la Secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno, por el Magistrado Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Comisionado Presidente del organismo garante que establece el artículo 60 de la Constitución, así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana. Uno de los aspectos medulares de la presente reforma constitucional, es el fortalecimiento de las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación (Dictamen, 2014: pp. 8-9).

Para garantizar eficiencia plena, el Sistema Nacional Anticorrupción debe garantizar una Ley General de Responsabilidades con sanciones incluidas en el Código Penal; participación plena de la Sociedad Civil y un papel activo de los Órganos Internos de Control. El comisionado del INAI, Joel Salas Suárez, explicó que en la construcción del Sistema, el cual incluye siete piezas legislativas y seis instituciones, las fuerzas políticas tienen la oportunidad de demostrar su verdadero interés por combatir la corrupción. No obstante, Salas definió tres requisitos mínimos que debe considerar este andamiaje: una Ley General de Responsabilidades para los funcionarios públicos eficaz, que considere artículos en el Código Penal para castigar las faltas graves (Salas, 2014).

Respecto a las atribuciones que se conceden a la ASF, destaca la facultad que tendrá dicho organismo de auditar en tiempo real, es decir, realizar directamente auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, derivado de denuncias y con la autorización del titular de la ASF, con el objeto de investigar y sancionar de manera oportuna posibles casos irregulares. La fiscalización de los recursos públicos federales a los estados es otro tema que destaca la reforma, ya que la ASF podrá investigar el uso de los recursos provenientes de las participaciones federales, que son repartidos entre los estados.

En materia de sanciones, se propone otorgar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa plena autonomía para dictar sus fallos, con el objetivo de sancionar a los servidores públicos de los tres poderes y órganos constitucionales autónomos de la Federación y, en su caso, de las entidades federativas y municipios. La reforma contempla la obligación de los servidores públicos de declarar los conflictos de interés y castigos para quienes incurran en estos.

Los organismos especializados de los estados y del Distrito Federal deberán acatar dichos mecanismos, con la finalidad de garantizar el derecho de transparencia no sólo frente las autoridades del orden federal, sino ante los tres órdenes de gobierno. Cabe resaltar que será el INAI la instancia encargada de revisar y avalar las resoluciones de los organismos locales autónomos especializados en transparencia, cuando por el

interés y la trascendencia del asunto, así se considere, de oficio por el **propio INAI**, o se lo soliciten expresamente los organismos especializados locales

Además otro dato relevante que es de destacarse en esta última reforma a la Ley es en cuanto a que se permitirá presentar ante el INAI un recurso de **revisión**. Éste es un trámite mediante el cual las personas podemos inconformarnos cuando **no** estamos de acuerdo con la respuesta que nos da una institución del gobierno federal a una solicitud de información; por ejemplo, que se niegue el acceso a la información pública, que respondan con datos distintos a los que pedimos, se niegue el acceso a la modificación de nuestros datos personales, que los documentos **que pedimos son** inexistentes o están incompletos. Este recurso cuenta con 15 días hábiles para presentarse a partir de la fecha en la que se recibe una respuesta por parte de la dependencia pública.⁷

Estas leyes establecerán, además de la distribución de facultades y **obligaciones** entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno en materia de **Transparencia**, los plazos y procedimientos comunes que permitirán homologar los **procedimientos** y asegurar la mayor eficacia del derecho de transparencia.

3.4 La normatividad en materia de transparencia gubernamental, de acceso a la información pública y de anticorrupción.

La perspectiva original del concepto de acceso a la información se **origina** con los artículos 14 y 15 de la Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en los que se estipula que artículo 14, “**todos los ciudadanos** tienen el derecho de constatar, por ellos mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de hacer el seguimiento de su empleo, determinar la cuota, la base imponible, la cobertura y la duración. Así mismo el artículo 15 menciona que “**la sociedad el derecho de solicitar** cuentas a todo agente público sobre su administración”.

Sin embargo, uno de los obstáculos para estos pilares del buen gobierno está en el “**derecho de acceso a la información a los archivos y registros públicos**”, tal como se concibe hoy este derecho, consta solo en los detalles de cada una de las facetas del acceso a la información (procesal, medio ambiente, consumidores, datos personales y archivos públicos) que se encuentran en la Constitución. En cambio, **cabe reflexionar** sobre la aplicación de las normas constitucionales a nivel de **procedimiento** constitucional y las dificultades que se experimentan en su efectivo **cumplimiento**; lo cual debe contrapesarse con las legítimas excepciones que establecen todas las

⁷ (El INAI ha puesto a disposición para la sociedad una guía de cómo ejercer este recurso de revisión, ya sea presentado en alguna dependencia por escrito con el formato expedido por el INAI o por medio internet) http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/recurso_r.pdf

normas constitucionales y legislaciones del derecho comparado, como la defensa nacional, la intimidad personal, la propiedad intelectual, etc.

Referente a la privacidad, es difícil definirla, pues su noción varía en los diversos contextos culturales e históricos. Pero dentro de la esfera privada se consideran las relaciones personales y familiares, de filiación y afectivas, las convicciones personales, inclinaciones sexuales, preferencias políticas y religiosas, y en algunos lugares se incluyen a la situación financiera personal y familiar. Se trata de un derecho humano fundamental, en el cual se excluye a otros individuos, organizaciones y el Estado del conocimiento de ciertos aspectos de la vida de cada persona. Se vincula con otros derechos específicos como el derecho a la inviolabilidad del domicilio, de inviolabilidad de las comunicaciones privadas, al honor y la integridad de la propia imagen, y a ser respetado y no molestado. Se relaciona también con la libertad de pensamiento e ideas, de procreación, de expresión y de imprenta, puesto que el respeto a la vida privada de los individuos constituye una limitante a su ejercicio.

La creación del marco legal que norma la transparencia y la rendición de cuentas es una de las transformaciones más importantes en la sociedad mexicana en años recientes. Esta permitió transparentar la gestión pública, dar acceso a los ciudadanos a información pertinente, y a fortalecer la confianza en las instituciones, en base al conocimiento de su funcionamiento y resultados. Uno de los principales propósitos fue el de elevar el nivel de exigencia a los servidores públicos. Es de esperar que un elevado número de ciudadanos ejerzan su derecho a estar informados, y que las instituciones respondan de manera oportuna y satisfactoria. La utilidad del IFAI como mecanismo para resolver controversias será crítica. Estos procedimientos deberán convertirse en rutinarios, respaldados por una fuerte cultura cívica, que se traduzca en la "normalidad" de ciudadanos informados e instituciones transparentes.

En México, existen las categorías de "reservada" y "confidencial" para la información pública. La reservada se refiere en términos generales, a aquella que comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa nacional. Se considera también la que cuya publicación podría menoscabar las relaciones y negociaciones internacionales, o que ponga en riesgo la estabilidad económica y financiera del país. La información confidencial son los datos personales de particulares entregados con tal carácter, cuando tengan el derecho de que se conserve de tal manera.

En contraste, en la Unión Europea se distinguen las categorías de *Top Secret*, *Secret*, *Confidential* y *Restricted*. La primera se aplica a toda información y material cuya difusión no autorizada puedan causar "perjuicios excepcionalmente graves" para los intereses de la Unión Europea o alguno de sus Estados miembros; la clasificación *Secret* es para aquella que pueda dañar seriamente los "intereses esenciales" de la Unión Europea o alguno de sus Estados miembros; la *Confidential* tiene que ver también con potenciales daños a intereses esenciales si se divulga sin autorización, pero involucra a un número más amplio de funcionarios con acceso a ella; y la

Restricted es aquella cuya difusión puede resultar “desventajosa” para los intereses de la Unión Europea o alguno de sus Estados miembros. En Estados Unidos, existe un plazo en el cual prescribe la prohibición de acceso a cualquier información gubernamental. Una vez concluido este plazo, cualquier ciudadano puede hacer la petición formal de que se vuelva pública (Loya, 2004: p. 4).

El tener información de acceso restringido o secreta es una necesidad del quehacer gubernamental, y sirve tanto a los intereses del gobierno como de los ciudadanos. Esto hace posible que quienes toman decisiones deliberen libremente, consideren todas las alternativas a su alcance, midan sus consecuencias, e incrementen el elemento sorpresa cuando es pertinente, como podría ser el caso en negociaciones diplomáticas o situaciones de seguridad nacional. Protege también a individuos que podrían estar en peligro si cierta información se volviera pública, en particular de aquellos involucrados en labores de inteligencia, tanto doméstica como en el exterior.

Sin embargo, estas restricciones presentan el costo de no permitir una revisión crítica amplia que haga posible la retroalimentación, se corre el riesgo de provocar desconfianza en las acciones y organizaciones gubernamentales, y puede usarse de manera indebida para proteger los intereses de funcionarios u organizaciones específicas. Lo importante es que existan especificaciones claras y precisas, de cuándo y bajo qué condiciones la información es de acceso limitado o restringido y que su resguardo esté contemplado en las leyes, así como propiciar y promover un balance con la apertura informativa en todos los demás renglones de la información generada por órganos públicos. Ante esto último señalado cabe mencionar que las reformas recientes a la LTAIP han impulsado mejoras para este tema en particular, no obstante esos cambios sientan solamente las bases mínimas necesarias para la transparencia y el acceso a la información dejando vulnerable el diseño de la legislación a nivel estatal y local.

Algunos de los propósitos que la nueva ley busca garantizar son el derecho del acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano, organismo, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad. Los sujetos obligados deberán fundar y motivar debidamente clasificación de información ante solicitudes de acceso, la clasificación de información se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante prueba de daño e interés público. Los documentos contenidos en archivos históricos e identificados como históricos confidenciales no podrán ser clasificados como reservados. La información se considerará confidencial como: secreto bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal cuando no involucren recursos públicos.

Capítulo 4

Alcances y limitaciones en el desempeño institucional de la ASF

En este capítulo describo las facultades y acciones que ejerce la ASF, haciendo un breve análisis del grado de autonomía que tiene respecto de los demás órganos fiscalizadores, así como el impacto social por sus logros, limitaciones y resultados.

4.1. El grado de autonomía que tiene respecto de influencias externas que puedan corromper sus operaciones.

A pesar de que la ASF fue estipulada como un órgano fiscalizador auxiliar y dependiente de la Cámara de Diputados surgió como un ente con autonomía política y de gestión. Además de evaluar el ejercicio de los recursos públicos federales, sería también responsable de evaluar el desempeño de los entes sujetos a la fiscalización. De igual manera, fiscalizaría los informes entregados por los Poderes de la unión y los entes públicos federales a la cámara de diputados sobre los avances físicos y financieros de sus programas. A la par, se ampliaría su universo de fiscalización, ya que además de los tres poderes de la Unión tendría la facultad de auditar las transferencias federales destinadas a los gobiernos estatales y municipales, así como a entidades autónomas y a toda persona física o moral que ejerciera o administrara recursos federales.

La imparcialidad de la ASF se vería afectada, en todo caso, por su nivel de autonomía de gestión y capacidad operativa, es decir, no será independiente de influencias y presiones externas un auditor superior que no tenga control sobre la organización interna de la institución, en particular, sobre la designación de los mandos directivos. Entre mayor es la injerencia de los legisladores en la vida interna de la ASF, menor será el margen de acción del auditor y por la misma naturaleza de las decisiones legislativas, mayor será la probabilidad de que predominen criterios políticos en esas decisiones. Tal es el caso de algunas Entidades de Fiscalización locales, en diez entidades federativas el auditor superior determina la organización administrativa de la institución; en ocho entidades las decisiones del titular requieren ratificación de la Comisión de Vigilancia (o su equivalente) o bien del pleno del congreso del Estado; mientras que en dos entidades la organización interna de la EFS es responsabilidad de la Comisión de Vigilancia (o su equivalente). El nombramiento de los mandos directivos depende exclusivamente de su titular en once estados; en seis entidades se requiere aprobación de la comisión encargada o del pleno legislativo y en tres

restantes es la comisión de vigilancia (o su equivalente) la encargada de determinar quiénes serán los mandos directivos (Ríos, 2008: p. 28).

A razón de lo anterior, la ASF como órgano superior de fiscalización y en convenio de coordinación y colaboración para la fiscalización superior de los recursos federales transferidos al gobierno de los Estados, sus municipios y en general a cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, en el marco del sistema nacional de fiscalización; es necesario incrementar el alcance y la calidad de la revisión de los recursos federales transferidos, para lo cual es fundamental, coordinar sus esfuerzos, fortalecer sus capacidades institucionales, promover la profesionalización de su personal, los principios de ética e integridad, homologar el marco jurídico de la fiscalización superior, consolidar en la administración pública y la sociedad la cultura de la transparencia y rendición de cuentas, así como impulsar el Sistema Nacional de Fiscalización y la participación social en la vigilancia y seguimiento de la gestión pública.

Resulta de especial interés el intercambio de información y la cooperación entre la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación, principalmente para que la primera cuente con más elementos al momento de aprobar el presupuesto. Por lo anterior, debe considerarse la viabilidad de acortar los tiempos de presentación de la Cuenta Pública y del Informe que recae a ésta, así como la posibilidad de que la Auditoría Superior de la Federación elabore un documento en el que se evalúe el Informe de Avance de Gestión Financiera, para que sea turnado oportunamente a la Cámara de Diputados.

No obstante es necesario que exista un adecuado flujo de información de la entidad de fiscalización, como órgano técnico hacia el Poder Legislativo, a efecto de que éste pueda contar con los elementos de conocimiento pertinentes para la tarea de control político que tiene a su cargo, al aprobar el Presupuesto y la Cuenta Pública. Es decir, se trata de potenciar el papel de la Auditoría Superior de la Federación como auxiliar del Congreso y órgano técnico-consultivo (no politizado). Lo anterior surge en un momento en que la aprobación del presupuesto se ha presentado de una manera rígida, dado que la mayoría de las partidas son gastos permanentes y predeterminados, por lo que el Legislativo "está condenado a aprobarlo", de tal suerte, que su autorización deviene más en un acto solemne de Derecho Parlamentario, que en un efectivo control del destino de los recursos públicos. Por ello viene a desempeñar un papel fundamental saber la eficiencia con que se aplican los recursos y el cumplimiento de los programas presupuestales y, por ende, la colaboración entre la Cámara de Diputados y la Auditoría Superior de la Federación.

En lo que refiere al poder de sanción se considera que la ASF debería tener la facultad para sancionar directamente y no solo de recomendar o lanzar observaciones ya que, como se detallará en el apartado siguiente, sus funciones están limitadas a emitir observaciones a los resultados de las auditorías que practica, de ellas se llevan a cabo

las acciones correspondientes. En un mayor porcentaje las acciones que promueve son preventivas por lo que solo se da una recomendación y en caso de no concluirse la acción se informa a cámara de Diputados para consecuencia. En cuanto al otro tipo de acciones, con no menor porcentaje, son correctivas que se dejan a consideración de otras instancias como lo es el SAT, los Órganos de Control Internos, las contralorías estatales y la SFP, haciendo de ello un proceso demasiado largo y que deja muchas acciones inconclusas y que además permite percibir un mal funcionamiento a la hora de evaluar el desempeño de la ASF.

Como señala Kenney, (2003: p. 3) “si no existe sanción nos encontramos con una forma disminuida, reducida, es decir, incompleta de responsabilidad”. La responsabilidad implica, pues, que en todo caso tiene que existir capacidad de penalización en el agente fiscalizador. Que alguien es responsable ante otro significa que este tiene capacidad sancionadora en determinadas circunstancias sobre el fiscalizado.

4.2. Alcances de sus atribuciones legales para obligar a otros organismos a cooperar con sus investigaciones, funcionamiento y sanciones.

La ASF conforme a su programa aprobado por la Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados, practica seis tipos de Auditorías, siendo clasificadas genéricamente en cuatro grupos⁸. La ASF ha desarrollado una metodología de programación basada en factores de riesgo, que cuenta con criterios de análisis, priorización y selección de propuestas de auditoría. Su ejecución implica el desarrollo de un trabajo minucioso de identificación, procesamiento, análisis y valoración de diversas fuentes de información, para la asignación de los niveles de riesgo. Otros elementos a valorarse son el monto correspondiente a los conceptos a fiscalizar, la variación en su monto asignado con relación al Cuenta Pública anterior, los antecedentes de fiscalización, las denuncias o las solicitudes, por mencionar algunos.

Destaca en particular, la inclusión de los dictámenes de auditoría y el perfeccionamiento de sus definiciones y alcances, la definición de los enfoques integral y horizontal de las auditorías, la homologación de las observaciones – acciones emitidas por las Entidades de Fiscalización Superior Locales (EFSL) con las de la ASF, por ramo, fondo y entidad federativa, y el conjunto de recomendaciones o sugerencias que el órgano de fiscalización superior hace a la Cámara de Diputados, para la revisión de proceder, de algunas disposiciones legales, a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.

⁸ >> ver cuadro I tipos de auditoría. <<

En relación con las observaciones formuladas a las entidades federativas y municipios que no sean solventadas, la Auditoría Superior de la Federación, con pleno respeto a la soberanía de Estados y Municipios, promoverá, en su caso, las responsabilidades a que hubiere lugar ante los órganos o autoridades competentes de las entidades federativas, para que con fundamento en su legislación se resuelva lo conducente.

La programación, llamado Programa Anual de Auditorías, establece cuatro principios básicos:

- **Análisis de la capacidad operativa:** se refiere al examen de los recursos disponibles, tipos de auditoría o estudio a realizar, perfil y experiencia del personal y demás circunstancias que influyan en la capacidad para realizar auditorías.
- **Fuentes de información:** son los elementos potenciales de entrada o insumos para la planeación y programación, los cuales se deberán analizar para determinar su aplicación.
- **Criterios de análisis de información:** son el conjunto de variables o componentes cuantitativos y cualitativos, que permiten desarrollar un diagnóstico de los sujetos, objetos y conceptos de fiscalización.
- **Criterios de selección:** consisten en las reglas de decisión o parámetros a partir de los cuales se orientará la identificación de los sujetos y objetos de auditoría de mayor importancia o riesgo.

Una vez identificados los objetos, sujetos y conceptos a fiscalizar que presenten mayor riesgo, se realiza un análisis cualitativo, el cual implica profundizar en la información existente a un nivel de detalle que permita verificar la correcta determinación del riesgo asignado a estos, así como orientar la información para la selección y elaboración de propuestas de auditoría. El Grupo de Programación analiza y discute de manera colegiada todas las propuestas de auditorías que integran el PAAF, verifica que se dé cumplimiento al marco metodológico y promueve la integralidad de las revisiones.

Una vez aprobado el PAAF, el número de auditorías que lo conforman puede incrementarse o reducirse durante el desarrollo de la fiscalización de la Cuenta Pública respectiva, en cuyo caso, se pueden incorporar, dar de baja o realizar cambios al mismo, los cuales deberán cumplir con las reglas generales para la planeación y programación descritas con anterioridad.

Cuadro I. Tipos de auditoría.

Auditorías de cumplimiento financiero	Auditorías de desempeño	Auditorías al gasto federalizado	Auditorías a las tecnologías de la información y comunicaciones
Revisan que la recaudación, captación, administración, ejercicio	Se orientan a evaluar el grado de cumplimiento de metas y objetivos de	Consisten en fiscalizar el uso de los recursos y el cumplimiento de metas y	Se revisan las adquisiciones de sistemas e infraestructura, análisis

y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo a la normativa correspondiente. A su vez se dividen en: <i>Auditorías de inversiones físicas.</i> <i>Auditorías forenses.</i>	los programas gubernamentales; si estos fueron realizados con eficacia, eficiencia y economía, así como su impacto, -social y económico- y beneficios para la ciudadanía.	objetivos de los fondos federales y programas destinados, en estados y municipios, a renglones como educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento de la pobreza y seguridad pública.	de la calidad y seguridad de la información de las entidades, así como la evaluación de programas de telecomunicaciones.
--	---	--	--

Elaboración propia. Fuente de la información: "plataforma web de la ASF México, en: http://www.asf.gob.mx/Section/45_Acerca_de_la_ASF

Asimismo, es de comentarse que el ciclo de fiscalizador del órgano técnico se inició con las labores de análisis verificación y evaluación de la cuenta pública 2000, cuyos resultados se plasmaron en el Informe de resultados. En resumen, se consideró la práctica de 309 revisiones, que a la postre se incrementaron a 312, y se efectuaron en los Poderes de la Unión, así como en algunos entes públicos federales y en 30 entidades federativas y varios municipios. Estas últimas se realizaron en forma directa o por conducto de las entidades de fiscalización superior de los Congresos Locales, para verificar la aplicación de los recursos federales canalizados mediante el Ramo 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios". De las 312 revisiones, 24 (7.7%), fueron auditorías de desempeño; 257 (82.4%), de regularidad; y 31 (9.9%) auditorías especiales (IRFSCP, 2000: p. 5).

A través de las 2,900 recomendaciones emitidas para mejorar el control administrativo y de las 283 relacionadas con el desempeño institucional, se pone de manifiesto la actitud constructiva de la ASF, marcando senderos, señalando caminos, estableciendo pautas, para que las entidades fiscalizadas atiendan la inoperancia de los sistemas de control interno establecidos y, evitar la recurrencia de las irregularidades, los incumplimientos a las normas y la comisión de actos ilícitos, así como para elevar la eficiencia, la eficacia y la economía con que se captan y utilizan los recursos federales (IRFSCP, 2000: P. 5).

Además, se promovieron 1,470 acciones de carácter correctivo, orientadas a deslindar y fincar responsabilidades cuando se presume la existencia de un daño al erario federal y, en los casos de probables responsabilidades administrativas, se solicitó la intervención de los órganos internos de control en los entes auditados para que, en el ámbito de su competencia, promovieran las acciones correspondientes (IRFSCP, 2000: P. 6).

Para la fiscalización del ejercicio 2001; el Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones aprobado para examinar el Informe de Avance de Gestión Financiera contempló la ejecución de 48 auditorías, y el correspondiente a la Cuenta Pública incluyó 307; en consecuencia, ambos programas totalizaron 355 revisiones. Esto

representa 43 auditorías más que las practicadas para la revisión del ejercicio 2000, es decir, un aumento del 13.8%. Las 307 auditorías llevadas a cabo respecto de la Cuenta Pública 2001, incluyeron 39 revisiones (12.7%) para atender solicitudes derivadas de puntos de acuerdo de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y 9 más (2.9%) fueron ampliadas en sus objetivos y alcances con ese mismo propósito. Asimismo, se procedió a solicitar la revisión de una situación excepcional, que reunió los requisitos previstos en la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. En cuanto a las 355 revisiones practicadas, 30 (8.5%) correspondieron a auditorías de desempeño, 286 (80.5%) fueron de regularidad y 39 (11.0%) especiales. De las de regularidad, 58 (20.3%) las llevaron a cabo los órganos de fiscalización de las Legislaturas de los Estados, en coordinación con la Auditoría Superior de la Federación (IRFSCP, 2001: p. 8).

El Programa de Auditorías, Visitas e Inspecciones aprobado para examinar el Informe de Avance de Gestión Financiera contempló la ejecución de 44 auditorías, y el correspondiente a la Cuenta Pública incluyó 292; en consecuencia, ambos programas para la fiscalización del ejercicio 2002 totalizaron 336 revisiones, definidas bajo el nuevo agrupamiento que permite a la ASF contar con mayores elementos para emitir su opinión respecto de los resultados de cada auditoría practicada (IRFSCP, 2002: P. 7).

Las 292 auditorías llevadas a cabo respecto de la Cuenta Pública 2002, incluyeron 31 revisiones (10.6%) para atender solicitudes derivadas de puntos de acuerdo de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y 4 más (1.4%) fueron ampliadas en sus objetivos y alcances con ese mismo propósito. Por tanto, de las 336 revisiones realizadas, 24 (7.1%) correspondieron a auditorías de desempeño, 52 (15.5%) a especiales y 260 (77.4%) fueron de regularidad. De estas últimas, 68 (26.2%) se practicaron a entidades federativas y municipios para verificar la aplicación de los recursos federales canalizados mediante el Ramo General 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios" (IRFSCP, 2002: P. 8).

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal de 2003 contempló la ejecución de 40 auditorías, y el correspondiente a la Cuenta Pública incluyó 298; en consecuencia, ambos programas para la fiscalización del ejercicio 2003 totalizaron 338 revisiones.

Las 298 auditorías practicadas a la Cuenta Pública 2003, incluyeron 125 revisiones, 41.9% del total, que atienden 59 solicitudes derivadas de puntos de acuerdo de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y 3 más (1.0%), fueron ampliadas en sus objetivos y alcances con el propósito de atender otras 7 peticiones. Por sus características, se turnaron a otras instancias de fiscalización y control 22 solicitudes, para que en el ámbito de su competencia procedan e informen a esta entidad de fiscalización superior de la Federación de sus resultados; otras 40, se registraron para considerarlas en la planeación y revisión de la Cuenta Pública 2004, en atención al principio de anualidad que establece el marco jurídico que regula la

fiscalización superior de la Cuenta Pública; y otros 6 casos, no fueron objeto de fiscalización, conforme a la legislación que regula la actuación de la Auditoría Superior de la Federación. El total de solicitudes recibidas ascendió a 134, hasta el 28 de febrero de 2005 (IRFSCP, 2003: P. 8).

Por cuanto hace a la naturaleza de las 338 revisiones realizadas, 24 (7.1%) correspondieron a auditorías de desempeño, 56 (16.6%) a especiales, 9 (2.6%) de seguimiento y 249 (73.7%) fueron de regularidad. De estas últimas, 72 (28.9%) se practicaron a entidades federativas y municipios para verificar la aplicación de los recursos federales canalizados mediante los Ramos Generales 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", y 39 "Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas" (IRFSCP, 2003: P. 9).

Para el 2004, el Informe de Resultados contempló la ejecución de 49 auditorías, y el de la Cuenta Pública, que originalmente preveía 359, se incrementó a 375 auditorías. En suma, ambos programas para la fiscalización superior del ejercicio 2004 totalizaron 424 revisiones. Por cuanto hace a su naturaleza, 44 de ellas (10.4%) correspondieron a auditorías de desempeño, 312 (73.5%) fueron de regularidad, 52 (12.3%) especiales, 13 (3.1%) de seguimiento y se requirieron 3 (0.7%) revisiones de situación excepcional. El total mencionado incluye 78 auditorías practicadas a entidades federativas, municipios y delegaciones, las que representaron el 18.4% del total (IRFSCP, 2004: P. 8).

Las 424 auditorías practicadas a la Cuenta Pública 2004, incluyeron 65 revisiones para atender 47 solicitudes y puntos de acuerdo de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF). Asimismo, se tramitaron 2 requerimientos de revisión de situación excepcional, que acreditaron los supuestos previstos en la LFSF. Por sus características, 26 solicitudes se turnaron a otras instancias de fiscalización y control, para que en el ámbito de su competencia intervinieran e informaran a la ASF de sus actuaciones; 18 más, se registraron para considerarlas en la planeación de la revisión a la Cuenta Pública 2005, en atención al principio de anualidad a que está sujeta la fiscalización a cargo de la ASF; y otras 8 solicitudes de revisión se dictaminaron como no procedentes, con fundamento en el marco legal aplicable. Las restantes 9 peticiones, correspondieron a requerimientos de información de la CVASF, que fueron debidamente atendidos. El total de solicitudes recibidas por parte de la CVASF ascendió a 110, con fecha de corte al 10 de marzo de 2006 (IRFSCP, 2004: P. 9).

Los resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2005 arrojan la ejecución de 53 auditorías y al de la Cuenta Pública, que originalmente preveía 566, se adicionaron 8 para un total de 574. En suma, ambos programas para la fiscalización superior del ejercicio 2005 totalizaron 627 revisiones. Por cuanto hace a su naturaleza, 51 de ellas (8.1%) correspondieron a auditorías de desempeño, 522 (83.3%) fueron de regularidad, 44 (7.0%) especiales; 9 (1.4%) de seguimiento, y una

(0.2%) revisión de situación excepcional. El total mencionado incluye 285 auditorías practicadas a entidades federativas, municipios y delegaciones, de las cuales 252 fueron realizadas por las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales (EFSL), como parte del Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) (IRFSCP, 2005: P. 9).

Las 627 auditorías practicadas a la Cuenta Pública 2005, incluyeron 45 revisiones para atender 29 solicitudes y puntos de acuerdo de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) y, para dar curso a otra de ellas, se amplió el objetivo de una auditoría ya programada. Una solicitud ameritó que la ASF requiriera una revisión de situación excepcional, al acreditarse los supuestos previstos en la LFSF. Por sus características, 20 solicitudes se turnaron a otras instancias de fiscalización y control, para que en el ámbito de su competencia intervinieran e informaran a la ASF de sus actuaciones; 33 más, se registraron para considerarlas en la planeación de la revisión de la Cuenta Pública de ejercicios posteriores; y otras 12 solicitudes estuvieron fuera del ámbito de competencia de la ASF, de conformidad con el marco legal aplicable. Las restantes 10 peticiones, correspondieron a requerimientos de información de la CVASF, que fueron debidamente atendidos. El total de solicitudes recibidas por parte de la CVASF ascendió a 106, con fecha de corte al 15 de marzo de 2007 (IRFSCP, 2005: P. 9).

Para la fiscalización correspondiente a 2006 se contempló la ejecución de 48 auditorías y al de la Cuenta Pública, que originalmente preveía 676, se adicionaron 37 y se dieron de baja 7, para totalizar 706. La suma de ambos programas para la fiscalización superior del ejercicio 2006 totalizó 754 revisiones, lo que significa un incremento de 127 auditorías (20.3%), en comparación con las 627 practicadas para la fiscalización de la Cuenta Pública 2005. Por cuanto hace al tipo de auditoría, 72 de ellas (9.5%) correspondieron a auditorías de desempeño, 615 (81.5%) fueron de regularidad, 57 (7.6%) especiales, 8 (1.1%) de seguimiento, y 2 (0.3%) revisión de situación excepcional. Adicionalmente se incorpora el informe de una revisión de situación excepcional en el Gobierno del Distrito Federal que, en razón del plazo que otorga la LFSF para su presentación, no pudo ser incluido en el Informe del Resultado 2005. El total mencionado incluye 355 auditorías practicadas a entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, de las cuales 302 fueron realizadas por las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales (EFSL), como parte del Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) y 53 fueron practicadas directamente por la ASF (IRFSCP, 2006: p. 9).

Los resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2007 totalizó 962 revisiones, lo que significa un incremento de 208 auditorías (27.6%) en comparación con las 754 practicadas para la fiscalización de la Cuenta Pública 2006. De ese total, 49 auditorías correspondieron al IAGF y 913 a la Cuenta Pública. Por cuanto hace al tipo de auditorías, 190 (19.8%) fueron de desempeño, 716 (74.4%) de regularidad, 54

(5.6%) especiales, y 2 (0.2%) de seguimiento. De las 962 auditorías, 544 se practicaron a entidades federativas, municipios, demarcaciones territoriales del Distrito Federal y entidades de fiscalización de las legislaturas locales, dentro del marco legal de las revisiones sobre los recursos de naturaleza federal transferidos a esos órdenes de gobierno (IRFSCP, 2007: P. 10).

La fiscalización superior de la Cuenta Pública 2008 totalizó 987 revisiones, lo que significa un incremento de 25 auditorías (2.6%) en comparación con las 962 practicadas para la fiscalización de la Cuenta Pública 2007. De ese total, 52 auditorías correspondieron al IAGF y 935 a la Cuenta Pública. Por cuanto hace al tipo de auditorías, 228 (23.1%) fueron de desempeño, 62 (6.3%) especiales, 693 (70.2%) de regularidad, 2 (0.2%) de seguimiento, y 2 (0.2%) fueron revisiones de situaciones excepcionales. De las 987 auditorías, 516 se practicaron a entidades federativas, municipios, demarcaciones territoriales del Distrito Federal y entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales, dentro del marco legal de las revisiones sobre los recursos de naturaleza federal transferidos a esos órdenes de gobierno (IRFSCP, 2008: P. 8).

Para la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009, la ASF realizó 945 auditorías: 191 (20.2%) de desempeño, 40 (4.3%) especiales y 708 (74.9%) de regularidad, además de 6 (0.6%) requerimientos de revisión de situación excepcional.

En 484 (51.2%) de las 945 auditorías, los sujetos directos de la revisión fueron los gobiernos de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, o sus dependencias y entidades. La ASF practicó 334 de esas auditorías (69.0%) y las EFSL ejecutaron las 150 restantes (31.0%) (IRFSCP, 2009: P. 8).

Para la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2010, la ASF practicó 1,031 auditorías: 205 (19.9%) de desempeño, 44 (4.3%) especiales, 626 (60.7%) financieras y de cumplimiento, 143 (13.9%) de inversiones físicas federales y 11 (1.0%) forenses; además se solicitaron 2 (0.2%) revisiones de situación excepcional.

En 558 (54.1%) de las 1,031 auditorías, los sujetos directos de la revisión fueron los gobiernos de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, o sus dependencias y entidades. La ASF practicó 356 de esas auditorías (63.8%) y las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales (EFSL) ejecutaron las 202 restantes (36.2%) (IRFSCP, 2010: P. 12).

Para la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2011, la ASF practicó 1,103 auditorías: 610 (54.9%) financieras y de cumplimiento, 287 (25.8%) de desempeño, 141 (12.7%) de inversiones físicas federales, 54 (4.9%) especiales y 11 (1.0%) forenses. Además, en el programa anual de auditorías de la ASF se incluyeron 8 (0.7%) evaluaciones de políticas públicas, sobre la base del conocimiento adquirido y los resultados de las auditorías realizadas en ejercicios anteriores. Es la primera vez que la ASF efectúa este tipo de evaluaciones. En lo que corresponde al gasto federalizado

se realizaron 640 auditorías. La ASF practicó directamente 397 (62%) y las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales (EFSL) las restantes 243 (38%), en el marco del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) y los convenios de coordinación suscritos (IRFSCP, 2011: P. 12)

Para la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2012, la ASF practicó 1,173 revisiones: 527 (44.9%) auditorías financieras y de cumplimiento, 478 (40.8%) de desempeño, 141 (12.0%) de inversiones físicas federales y 17 (1.4%) forenses; además, 8 (0.7%) evaluaciones de políticas públicas, y 2 estudios (0.2%), el primero para diagnosticar y evaluar el funcionamiento del control interno en el Gobierno Federal y, el segundo, vinculado con el impulso de la cultura de la integridad en el servicio público. La revisión en las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal implicó la ejecución de 689 auditorías: 686 al gasto federalizado y 3 a otros conceptos. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) practicó directamente 399 (57.9%) y las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales (EFSL) las restantes 290 (42.1%), dentro del marco del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) y los convenios de coordinación suscritos. Para ello, la ASF estableció los objetivos, acordó los procedimientos y cuidó la homogeneidad en la presentación de los resultados, con absoluto respeto de su autonomía técnica (IRFSCP, 2012: P. 10).

MODALIDAD DE ATENCIÓN	CUENTA PÚBLICA			
	2001 TOTAL	2009 PROMEDIO	2010	2011
Incorporadas al PAAF 2011	572	63.6	114	45
Generaron la ampliación del objetivo y/o alcance de las revisiones programadas	20	2.2	0	0
Derivaron en revisiones de situación excepcional	9	1.0	0	0
Turnadas a otras instancias de fiscalización	187	20.8	17	23
A considerar en la fiscalización de ejercicios posteriores	310	34.4	87	6
Determinadas fuera de los criterios de selección de la ASF /1	67	67.0	30	74
Determinadas fuera del ámbito de competencia de la ASF	144	16.0	20	23
Total	1,309	205.0 /3	268	171
Solicitudes de Otras Comisiones /2	24	6.0	3	0
Solicitudes de Legisladores en lo Particular /3	243	60.8	81	65
Total General	1,576	221.7 /3	352	236

Fuente: elaboración propia.

/1 Corresponde a las Cuentas Públicas de 2009 y 2010, ya que anteriormente no se presentó esta circunstancia.

/2 Corresponden a las Cuentas Públicas de 2006 a 2009, ya que anteriormente no se reportaban.

/3 Promedio ponderado.

De la revisión y atención que la ASF le dio a cada auditoría ejecutada en el periodo de 2000 - 2012, se determinaron 77,348 observaciones que dieron lugar a la emisión de 92,855 acciones.

AÑO	OBSERVACIONES	TIPO DE ACCIÓN											TOTAL
		R	RD	PFCF	SA	PRAS	PO	DH	M	SIIR	SIOIC	S ²	
2000	3,334	2,900	283	22	671	2	24	6	-	-	737	21	4,653
2001	3,023	2,855	263	13	413	-	13	-	-	-	553	3	4,113
2002	2,584	2,505	-	-	336	5	80	-	-	20	464	20	3,410
2003	2,638	2,295	-	-	540	31	169	-	-	19	382	-	3,437
2004	3,424	3,064	-	-	221	342	324	3	-	19	40	-	4,013
2005	4,505	4,269	-	15	143	431	272	2	-	-	50	-	5,182
2006	7,182	6,655	-	27	357	555	316	4	-	-	-	-	8,131
2007	9,557	7,620	-	76	384	1,632	1,159	2	-	-	-	-	10,873
2008	7,745	5,105	1,190	71	211	1,111	1,053	10	-	-	-	-	8,751
2009	7,296	4,568	1,341	63	382	1,374	972	34	4	-	-	-	8,738
2010	9,039	5,734	1,201	100	439	1,893	1,296	98	17	-	-	-	10,778
2011	7,965	5,312	1,057	110	409	1,633	1,202	134	8	-	-	-	9,865
2012	9,056	5,215	1,349	86	591	1,768	1,738	147	17	-	-	-	10,911

Fuente: Elaboración propia con base a los datos proporcionados en el IRFSCP correspondiente a cada año fiscalizado por parte de la ASF.

R* Recomendación RD* Recomendación al Desempeño PFCF* Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal SA* Solicitud de Aclaración PRAS* Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria PO* Pliego de Observaciones DH* Denuncia de Hechos M* Multas SIIR* Solicitud de Intervención de la Institución Recaudadora SIOIC* Solicitud de Intervención del Órgano Interno de Control S* Señalamientos.

/2 Para la fiscalización de ejercicios anteriores al 2002

Durante el periodo del 1º de julio de 2001 al 30 de junio de 2002, se operaron resarcimientos correspondientes a la revisión de la Cuenta Pública de los ejercicios 1996 a 1999 por 579.3 millones de pesos y 110.6 millones de dólares, los cuales fueron ingresados a la Tesorería de la Federación y se justificaron 128.7 millones de pesos y 6.5 millones de dólares. De la revisión de la Cuenta Pública de los ejercicios de 1994 a 2000, la entidad de fiscalización superior de la Federación promovió 18,662 acciones, de las cuales 2,749 (14.7%) son de carácter correctivo y 15,913 (85.3%) son de naturaleza preventiva. De las 18,662 acciones, al 30 de junio de 2002 se han atendido o resuelto 11,708 (62.7%) y se reportan en proceso de solventación o resolución 6,954 (37.3%)

Al 31 de diciembre de 2012 se reporta que de un total de 33,444 recomendaciones y recomendaciones al desempeño emitidas con motivo de la revisión de las Cuentas Públicas de 2006 a 2010, se han atendido 33,114 (99.0%); sustituido, dado de baja por resolución de autoridad competente o no atendido, 322 (1.0%), y únicamente 8 se encuentran en proceso de atención.

De las 1,773 solicitudes de aclaración emitidas, a la fecha de corte se han atendido, sustituido por una nueva acción o por acumulación 1,689 (95.3%), y se encuentran en proceso 84 (4.7%). Como resultado de la fiscalización superior de las Cuentas Públicas de 2006 a 2010 se formularon 347 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal para que la autoridad tributaria, en el ámbito de su competencia, instrumente las acciones que procedan. A la fecha que se reporta, la ASF concluyó el seguimiento del 98.8% de estas promociones.

Se notificaron 6,596 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria para que las instancias de control y fiscalización competentes, en el ámbito de sus atribuciones, instrumentaran los procedimientos y, en su caso, aplicaran las sanciones procedentes. Al 31 de diciembre de 2012, se reportan con resolución 1,571 casos (35.7%) y 2,831 (64.3%) se encuentran sin resolución por parte de las instancias internas de control.

Se han presentado 152 denuncias de hechos, de las cuales, 146 (96.1%) se encuentran en el Ministerio Público Federal y 6 (3.9%) en el órgano jurisdiccional correspondiente. En el periodo 1998-2005 se presentaron 25 denuncias: 5 con acuerdo de no ejercicio de la acción penal; 15 en averiguación previa, y 5 consignadas al órgano jurisdiccional. Así mismo se han formulado 4,936 pliegos de observaciones, de los cuales 3,468 (70.3%) fueron dictaminados y 1,468 (29.7%) se encuentran en proceso. De los pliegos dictaminados, 2,956 (59.9%) fueron solventados y 512 (10.4%), por la falta de solventación o por su solventación parcial, dieron lugar al fincamiento de responsabilidades resarcitorias. De un total de 47,471 acciones emitidas en la fiscalización superior de las Cuentas Públicas de 2006 a 2010, se han concluido (por atención, solventación, promoción, no atención, presentación, baja por resolución judicial o sustitución) 45,907 que representan el 96.7% del total y se encuentran en proceso 1,564 (3.3%).

En suma, la ASF ha promovido acciones que han dado como resultado recuperaciones a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, por operaciones observadas con motivo de la fiscalización superior de las Cuentas Públicas de los ejercicios de 2001 a 2010, por 59,689.1 mdp, y 7,788.6 mdp de la Cuenta Pública 2011. Todas las recuperaciones cuentan con los soportes documentales que las acreditan.

De las cuentas públicas 2001-2007. Del saldo pendiente de recuperar al 31 de diciembre de 2011 por 2,689.9 mdp, se recuperaron 270.3 mdp y se justificaron 2,419.6 mdp. Al 31 de diciembre de 2012 no existe saldo por recuperar o justificar. En el resultado de 2008. Del monto por recuperar por 5,017.3 mdp, se efectuaron actualizaciones por 9,617.9 mdp, se recuperaron 874.1 mdp y se justificaron 12,991.3 mdp. Al 31 de diciembre de 2012 el saldo por recuperar o justificar es de 769.8 mdp. En la cuenta pública 2009. Del monto por recuperar por 15,035.9 mdp, se efectuaron actualizaciones por 62.8 mdp, se obtuvieron recuperaciones por 561.9 mdp y se

justificaron 3,962.5 mdp. Al 31 de diciembre de 2012, el saldo por recuperar o justificar es de 10,574.3 mdp. Para la cuenta pública 2010. De un saldo por recuperar al 15 de febrero de 2012 por 40,538.3 mdp, se efectuaron actualizaciones por 940.8 mdp, se recuperaron 1,608.7 mdp y se justificaron 19,263.3 mdp, lo cual arroja un saldo de 20,607.1 mdp por recuperar o justificar al 31 de diciembre de 2012.

Como resultado de la intervención de la ASF con motivo de la fiscalización superior de las Cuentas Públicas 2001-2010, quince entidades fiscalizadas han promovido procesos judiciales a terceros por un monto acumulado de 653.9 mdp. En su caso, una vez que se comunique a la ASF la resolución, los montos correspondientes se adicionarán al monto de las recuperaciones.

Las exigencias de la sociedad en materia de transparencia en la gestión pública y rendición de cuentas de los responsables del manejo de recursos públicos, reclaman atención permanente. Si bien es cierto que en los últimos años se han registrado avances sustantivos en estos asuntos, cabe destacar que los objetivos que se persiguen sólo podrán ser alcanzados en el corto plazo por medio de la cabal adopción de los mecanismos del presupuesto basado en resultados, el sistema de evaluación del desempeño y la instrumentación de una contabilidad gubernamental armonizada en los tres órdenes de gobierno.

La adopción de sistemas de información contable ha avanzado a pasos firmes, pero aún sin alcanzar dentro de los plazos legales las metas establecidas; particularmente, debe considerarse que el mayor rezago se observa a nivel municipal.

En materia de vigilancia y control, también ha habido progresos considerables, al propiciarse la creación de un Sistema Nacional de Fiscalización que busca la coordinación efectiva de los esfuerzos de las instancias preventivas, de las entidades de fiscalización superior locales y la Secretaría de la Función Pública, con el liderazgo de la Auditoría Superior de la Federación. Con la consolidación de este sistema, se contribuirá de mejor manera, en los tres órdenes de gobierno, a arraigar la cultura de respeto a la legalidad y aumentar la credibilidad ciudadana en la gestión de sus gobernantes.

En las páginas anteriores se incluye únicamente una selección de las auditorías y de los resultados de la fiscalización efectuada. Para conocer con amplitud y profundidad los antecedentes, áreas revisadas, muestra fiscalizada y los hallazgos, es preciso remitirse a los informes individuales de auditoría, los cuales también ofrecen los detalles puntuales de las observaciones y acciones que, en su caso, la ASF promovió con base en la evidencia y el soporte documental necesarios.

También vale la pena hacer mención a otro de los datos surgidos del análisis estadístico previamente descrito. Nos referimos al hecho de que los sectores que han tenido el mayor número de auditorías (Hacienda y Crédito Público, Energía y Comunicaciones y Transportes), a la vez, han obtenido la mayoría de las

observaciones-acciones emitidas. Lo esperado sería que el efecto fuera el contrario; a mayor número de auditorías practicadas a través del tiempo, menor número de observaciones. No obstante, los resultados preliminares reportados en los informes de la ASF, nos han alertado sobre el mal uso y la discrecionalidad en el manejo de los recursos.

Y también gracias a sus resultados se han posicionado en la agenda pública temas relevantes como la baja eficiencia recaudatoria del Estado mexicano; los problemas financieros del pago de pensiones y jubilaciones; la problemática de heterogeneidad e ineficiencia de los sistemas contables gubernamentales; las irregularidades en las transferencias de recursos federales a estados y municipios; entre otros no menos importantes. Para ir más allá, como consecuencia de esta labor se han implementado reformas de mejora gubernamental, como las ya expuestas en el capítulo anterior respecto a la armonización del sistema contable y el reforzamiento de los procedimientos para transferir los recursos públicos a los estados y municipios. Por todo ello, es que argumentamos que aún con limitantes, los efectos de la labor de la ASF han sido positivos.

En todos los casos, la institución ejerce hasta el límite las atribuciones y facultades que le otorga el marco legal que rige su actuación. Por otra parte, la Auditoría Superior de la Federación considera que los aspectos señalados en este Informe del Resultado, así como las sugerencias a la Cámara de Diputados, merecen atención destacada por parte de esa Soberanía.

4.3. Grado de afectación (positivo o negativo) a la sociedad, como resultado del funcionamiento del organismo.

Con la presentación y publicación de los Informes de Resultados de las Cuentas Públicas, resultados de las auditorías y el resumen de las acciones promovidas por las ASF, la ciudadanía ahora desarrolla un papel más importante como último eslabón de la cadena para la rendición de Cuentas. Es decir, la credibilidad de su buen funcionamiento ha ascendido en buen nivel, en los últimos años. Sin embargo queda todavía una tarea importante y es la de informar a la ciudadanía sobre las funciones que cada institución, órgano y sobre todo la ASF realiza, para que a su vez, la participación ciudadana pueda efectivamente contribuir con la rendición de cuentas en nuestro país.

Por definición, la expectativa se refiere a la esperanza de conseguir alguna cosa. Alude al futuro, más que al pasado o a la actuación que ha ocurrido antes. Y también atañe a un sujeto que espera, más a que a la persona o a la cosa de quien se tienen expectativas. A diferencia de la confianza, que se construye a fuerza de una conducta repetida y del apego a las reglas ofrecidas, o bien a la regularidad de una forma de actuar, la expectativa es solamente una idea sobre lo que podría suceder, o sobre lo

que cabría esperar de algo o de alguien. De ahí que resulte tan difícil de medir y de plasmar de manera objetiva. Dado que las expectativas dependen de quien las alberga, éstas pueden ser tan amplias o tan variables como los sujetos que las tienen. Sin embargo, es posible revisar las expectativas que despierta un ente público a partir de las obligaciones que asume de manera formal, así como de las distintas percepciones que despierta su actuación. Sustento de lo anterior son las encuestas de opinión pública realizadas por la UNAM y el CIDE, algunos datos relevantes de estos estudios de opinión pública sobre el desempeño de la ASF son:

El estudio muestra que para la mayoría de la población encuestada el tema del gasto y manejo de los recursos públicos no es central, no obstante un 42 % de la población encuestada opina que la transparencia y rendición de cuentas del dinero público debe ser uno de los temas más importantes en el gobierno. Las personas tienen más o menos clara la concepción sobre transparencia y rendición de cuentas, entendida en general como información disponible sobre lo que se hace con el dinero público (UNAM, 2012: p. 10)

La población encuestada manifestó, siendo un 69%, que el trabajo de la ASF contribuye en algún aspecto al combate de la corrupción y que el trabajo es imparcial respecto a algún partido político y actúa de forma independiente al gobierno. De igual manera aceptan que tiene utilidad el conocer los casos de irregularidades en las distintas instancias de gobierno (UNAM, 2012: p. 8).

Un resultado verdaderamente relevante fue que la transparencia y la rendición de cuentas sobre el gasto de los recursos públicos es un tema que se encuentra por debajo del interés de los mexicanos frente a otros tales como la ayuda del gobierno a los más necesitados y la inversión en obras públicas entre varios más. Sin embargo el sector entrevistado tiene una concepción clara sobre la rendición de cuentas y a partir de ella manifiestan una percepción negativa acerca del manejo de los recursos públicos de los distintos poderes y niveles de gobierno (UNAM, 2012: p. 10).

La ciudadanía tiene muy escasa información sobre la ASF. Este resultado es atribuible a un bajísimo interés de la población en general, sobre los asuntos relativos a la rendición de cuentas. Existe una clara relación entre el nivel educativo de la población y su aprecio, al menos declarado, por la rendición de cuentas del sector público. La credibilidad de la ASF entre el segmento especializado es sumamente alta: un 75% señala que sí tiene credibilidad, un 12% afirma que tiene algo de credibilidad, lo que arroja un total del 87%. La percepción sobre la institución en el sector especializado es buena en un 50% y muy buena en un 19%, haciendo un total del 69%. Esta percepción es similar a la que tiene el INE y por ello, puede considerarse a la ASF como una institución bien calificada (UNAM, 2012: p. 12)

Altamente calificado resultó el desempeño del personal de la ASF, el que se considera que tiene capacidad suficiente, aplica rigurosamente las leyes y normas, y actúa con

efectividad, integridad y eficiencia, siendo éstas las opiniones predominantes que efectuó el sector especializado. Las calificaciones obtenidas, entre un 68 y un 83% en estos rubros, acreditan el valor del personal de la institución (UNAM, 2012: p. 12)

Es también relevante el dato obtenido respecto a la utilidad de las acciones de la ASF. Entes auditados, órganos de control interno y auditorías estatales, señalan que la ASF ha contribuido a mejorar los procedimientos administrativos, introducir mejoras para el cumplimiento de objetivos, evaluar el cumplimiento de los programas y promover una cultura de rendición de cuentas (UNAM, 2012: p. 13)

La denuncia ante las instancias correspondientes es percibida como un buen método para combatir la corrupción en el país, sin embargo, tienen un desconocimiento generalizado sobre las diferentes dependencias encargadas del tema. Adicionalmente los encuestados aprecian que presentar cargos es un proceso largo, en el que los tratan mal y en donde pueden existir represalias, por tanto suponen, como mejor opción de denuncia, hacerlo de manera anónima a un teléfono o correo electrónico. En relación con el trabajo de la ASF se observó a primera vista un cierto desconocimiento acerca de la institución, no obstante, quienes la conocen tienen una percepción positiva sobre sus actividades y el papel que tiene ante el combate a la corrupción; también consideran que lo hace de forma imparcial, sin vínculos con algún partido político e independiente a un gobierno. Se apreció que hay variables que fueron determinantes en este estudio, tales como la escolaridad, el nivel socioeconómico y la cohesión social (este concepto es bastante amplio, por lo que en este estudio se acotó como un índice de confianza entre personas cercanas).

Los encuestados que mencionaron poseer un nivel educativo alto son los que perciben que la corrupción es un problema grave y tendieron a evaluar de forma favorable el desempeño de la ASF. Por ello, según los resultados de la regresión múltiple, la opinión sobre el trabajo de la ASF se verá favorecida cuando estén presentes los siguientes atributos: cohesión social; mejor situación económica; se tenga confianza en las instituciones; se posea un nivel de escolaridad alto y que los ciudadanos estén bien informados (UNAM, 2012: p. 20)

Otro de los estudios realizados para saber cómo se percibe el desempeño que tiene la ASF fue realizado por Mauricio Merino, en este estudio nos da a conocer que los resultados muestran que efectivamente, aún con algunas deficiencias, la ASF es capaz de satisfacer las expectativas anheladas y catalogarse como una institución de confianza, al contar y cumplir con las condiciones necesarias para alcanzar sus fines. Entre los principales hallazgos del estudio se encontró, en primer lugar, que la ASF no solamente cuenta con el marco jurídico apropiado para esta función, sino que efectúa su labor con el estricto apego a la norma. "Así lo demuestran, por un lado, las disposiciones normativas tanto a nivel constitucional y federal como a nivel interno, y por otro, los resultados de las evaluaciones periódicas de desempeño realizadas por la institución denominada British Standard Institution (BSI)" (CIDE, 2009: P. 54).

En general los ciudadanos aprecian el trabajo de la institución, por sus resultados en algunos asuntos concretos, como el caso del Pemexgate y el FOBAPROA, y señalan que deben de continuarse revelando a la opinión pública los asuntos de desvío de recursos públicos y corrupción más relevantes. Es indudable, también, que la información producida por la ASF es de lo más representativo, objetivo y confiable que tiene el país en términos de rendición de cuentas, pues desde su creación, se han establecido procedimientos legales para impulsar el cumplimiento de esta función no solamente hacia dentro de la esfera gubernamental, sino también hacia fuera, hacia el terreno social. Ejemplo de ello han sido las disposiciones reglamentarias de obligar a los entes sujetos a fiscalización a poner a disposición de la ASF toda la información necesaria para realizar la evaluación del ejercicio de los recursos públicos, y de otorgar carácter público a los informes de resultados, mismos que deben contener la totalidad de las actividades realizadas, con excepción de la información clasificada como confidencial o reservada conforme a las leyes.

4.4 Actuación de la ASF en la promoción y difusión de la rendición de cuentas.

La ASF como asesor en otros ámbitos se ha interrelacionado con otras entidades de fiscalización superior, así como con instituciones educativas y asociaciones profesionales interesadas en el estudio y mejora de la fiscalización, para colaborar con la materia e intercambiar experiencias. Ejemplo de ello han sido los convenios celebrados con las entidades de fiscalización estatales, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Nacional Autónoma de México, The Institute of Internal Auditors Global, el Instituto Mexicano de Contadores Públicos A.C., entre otros (Merino, 2009: p. 54). Además al demostrar interés por colaborar con otras entidades, sin duda, la ASF contribuye a mejorar el proceso de fiscalización del país en la medida en que sus aportaciones incrementan el conocimiento y entendimiento de su labor y de los procedimientos relacionados con ella.

De otro lado y en el mismo sentido, diversas publicaciones académicas han abonado también a favor de una mayor apertura, oportunidad y claridad de la información que produce la ASF. Ya no sólo en términos de la toma de decisiones de control, contrapeso y de índole presupuestal hacia la Cámara de Diputados, sino como parte de un sistema de rendición de cuentas que alcance a la sociedad en su conjunto. Debe notarse que una de las observaciones plasmadas en la revisión de pares realizada por INTOSAI a la auditoría especial de desempeño, consistió precisamente en la conveniencia de facilitar la transmisión social de los resultados obtenidos por esa oficina, con mayor oportunidad y claridad. Y en el mismo sentido, en el CIDE se ha insistido en la necesidad de facilitar el acceso a la información no sólo como consecuencia del derecho plasmado en el Artículo Sexto de la Constitución, sino como

un propósito público y explícito de las autoridades a fin de consolidar la rendición de cuentas como práctica permanente en el país (Merino, 2009: p. 58)

En términos de la esperanza que despierta la actuación de la ASF, en suma, hay una expectativa razonable y verificable empíricamente, en el sentido de que la forma en que presenta la información que produce y las conclusiones a las que arriba, sea cada vez más accesible, oportuna y clara. Es decir, que no solamente se constriña a cumplir (como de hecho lo hace, tal como hemos podido acreditar a lo largo de este estudio) con sus obligaciones formales, sino que se convierta en un eslabón más eficaz y diáfano de la comunicación entre las autoridades y la sociedad, respecto el uso de los recursos públicos en el país. Esa expectativa se refiere a la capacidad de comunicación entre la ASF y los legisladores, pero también hacia el público en general. Y sin duda, es razonable que el órgano facultado para auditar el gasto público de México tenga más y mejores vías para comunicar a la sociedad sus hallazgos y sus conclusiones (Merino, 2009: p. 58).

Por la relevancia de su actuación y la visibilidad de sus resultados, es natural que el órgano de fiscalización superior genere ante la sociedad y las entidades del aparato gubernamental una alta expectativa de adhesión a modelos de comportamiento basados en la honestidad, la ética y el profesionalismo en el desarrollo de sus actividades. En el contexto de esa expectativa, y con objeto de garantizar la más alta probidad y confiabilidad por parte de sus servidores públicos, la ASF ha desarrollado una Política Institucional de Integridad, la cual contiene diversos instrumentos para orientar las actividades de su personal a fin de que éstas se realicen bajo estrictos principios y lineamientos de independencia, imparcialidad y rigor técnico (ASF, 2016: p. 5).

El contenido de esta Política se ha desarrollado conforme a las normativas y mejores prácticas internacionales en materia de auditoría interna y auditoría del sector público, y su formulación se guía por el principio de una actualización, adición y mejora permanentes. De ahí que la Política incluya elementos como los talleres de capacitación de la herramienta INTO-Saint, desarrollada por la Entidad Fiscalizadora Superior de los Países Bajos; la implementación de una Línea Ética de Denuncia, que permite la aportación confidencial de datos sobre presuntas transgresiones; y la conformación institucional de un grupo evaluador en materia de integridad, que promueve la mejor actuación de los servidores públicos (ASF, 2016: p. 5).

De igual modo, la Política contempla procedimientos y acciones tendientes a establecer una evaluación continua de riesgos de vulnerabilidad institucional, la concientización y capacitación permanente del personal, revisiones periódicas, mecanismos para generar la máxima publicidad y procuración de la integridad, así como herramientas para disuadir irregularidades y establecer sanciones en caso de inobservancias. Para la ASF, la publicación de este documento reafirma el compromiso

de la institución de predicar con el ejemplo en la preservación de la **integridad** como fundamento necesario para el desarrollo de toda actividad de gobierno (ASF, 2016: p. 5). Con base en este marco de actuación, se diseñó el Plan Estratégico de la ASF (2011-2017) que orienta los esfuerzos institucionales de una manera **coherente y ordenada**, a través del establecimiento de objetivos estratégicos con metas **específicas**, que están orientados a mejorar el servicio que la ASF ofrece a la Cámara de **Diputados** y a la sociedad en general.

Conclusiones

I. Evaluación general del problema de fiscalización de los recursos públicos en un Estado federal.

En virtud de que los presupuestos públicos se integran con las contribuciones de la ciudadanía, existe una justificación ideológica para que se revise que su destino se ajuste a criterios de justicia. Sin embargo, dado que no resulta viable en la práctica analizar si la conformación del presupuesto es equitativa, resulta de la mayor importancia que el control del gasto público se lleve a cabo en toda su extensión, para constatar si se ajustó, no sólo a la legalidad, sino también a la eficiencia y eficacia.

Como hemos visto hasta ahora, la ASF ha cumplido exitosamente con sus atribuciones sustantivas de fiscalización de los recursos públicos federales. En menos de dos lustros, ha desarrollado metodologías de fiscalización que eran inéditas dentro las prácticas gubernativas del país, ha creado un cuerpo de profesionales especializado en la auditoria y en la fiscalización del gasto público, ha promovido reformas jurídicas y modificaciones puntuales a la gestión de recursos y al desempeño de la administración pública, ha resarcido más de treinta mil millones de pesos al erario federal y se ha ganado un lugar de respeto entre los responsables de ejercer gasto público en México. Todos esos logros han abonado, además, a favor de la construcción de una cultura de combate a la corrupción y de apego al principio de legalidad.

El recuento de avances verificables en la regulación y en la operación de la ASF que hemos llevado a cabo hasta ahora, nos habla de un organismo que ha sido capaz de responder a las obligaciones que le fueron encomendadas en el momento de su creación. Pero también nos ha revelado limitaciones jurídicas y prácticas que, a nuestro juicio, deben ser modificadas para fortalecer el papel que desempeña la ASF y para consolidar sus aportaciones en el mediano y largo plazos. Si bien tenemos una opinión positiva sobre el cumplimiento de las funciones a cargo de la ASF, también observamos que las observaciones y las acciones que se desprenden de su labor podrían, e incluso deberían, tener un mayor peso en la toma de decisiones relativas a la gestión de la administración pública, una mayor influencia en el diseño del presupuesto público anual y una presencia mucho más amplia en la sociedad.

Si bien el control externo, como suele llamarse a la responsabilidad asignada a la ASF, ha permitido advertir sobre las prácticas que se han alejado del más estricto cumplimiento de las responsabilidades asignadas a algunas de los entes auditados, lo cierto es que esas experiencias documentadas todavía no permiten construir una reflexión integral y de fondo sobre las modificaciones que deberían imprimirse al ejercicio del gasto en su conjunto, a las prácticas de contabilidad gubernamental y/o a la gestión de la administración pública en general. En la mayor parte de los casos, las auditorías producen efectos dentro del ámbito administrativo específico en el que se

realizan. Permiten detectar desviaciones, recomendar cursos para mejorar el desempeño administrativo, resarcir recursos públicos al erario, iniciar procedimientos administrativos o penales para sancionar a los funcionarios que quebrantaron la legalidad. Pero no existen elementos suficientes para advertir, con objetividad y de manera indiscutible, que esos efectos puntuales hayan modificado las malas prácticas en el ejercicio del gasto, que se repiten sistemáticamente y que impiden pasar del control casuístico a las reformas derivadas de la experiencia.

Dicho de otra manera: la ASF ha generado efectos precisos en la gestión de las políticas y de las oficinas en donde ha practicado auditorías, pero todavía no ha llevado a cabo un ejercicio de generalización de sus observaciones y de sus impactos en la sociedad, a fin de impedir la reproducción de las malas prácticas repetidas en la administración y en la gestión de recursos federales de México.

En diversos estudios sobre esta materia, se ha señalado que los medios de gestión pública diseñados por el gobierno federal ganarían mucho de tomar en cuenta, de manera obligada y general, los resultados de las auditorías al desempeño de la ASF, no sólo para solventar observaciones sino para mejorar de manera sistemática y continua la regulación y la operación de la administración pública en su conjunto. Se ha insistido también en la necesidad de construir sistemas de información que abonen a la gestión pública más eficaz, eficiente y económica, en condiciones de calidad, de una mejor coordinación entre dependencias y de una mejor comunicación hacia los ciudadanos, además de reforzar la honestidad y la transparencia de la gestión pública en su conjunto; sistemas que permitan, por ejemplo, comparar precios en las adquisiciones y arrendamientos que realiza el gobierno federal, así como en los contratos de obra pública que suscribe con los particulares; o en el registro y en el uso cotidiano de la información contable, para efectos de control del gasto. Y también se ha subrayado, por último, que el derecho fundamental de acceso a la información pública no tendrá plenas garantías de cumplimiento mientras la administración pública no cuente con un sistema completo de producción de información, con archivos eficientes y con indicadores de gestión y desempeño que articulen el sentido de esa información.

Un punto importante es que, cuando se revisan los contenidos de las auditorías practicadas por la ASF desde el año 2001 y, en particular, de las auditorías al desempeño, saltan a la vista observaciones y recomendaciones específicas que, de haberse tomado como referencia para impulsar reformas de mayor calado a la administración pública de México, probablemente habrían solucionado ya muchas de las carencias que, año tras año, son observadas y generan nuevas acciones de la ASF. De aquí que nos importe destacar que, mientras la tarea de esas auditorías siga siendo vista como una actividad desarticulada de la gestión pública, que realiza un ente ajeno a su funcionamiento cotidiano, y no como el último eslabón de una cadena sistémica de evaluación y control del gasto público, buena parte del esfuerzo que realiza la ASF

seguirá perdiéndose en informes leídos solamente por los auditados, por especialistas y, acaso, por los legisladores responsables de aprobar la cuenta pública anual.

Dado que este documento está diseñado de manera específica para situar el papel de la ASF dentro de ese sistema general, diremos solamente que lo ideal sería articular al menos un breve listado de recomendaciones que ayudarían a consolidar la labor de la ASF en la administración Pública de México.

1. Las funciones de la ASF se verían fortalecidas otorgando plena autonomía a la ASF, pues sólo de esa manera: i) las decisiones sobre la cobertura, la orientación, el sentido y el contenido de las auditorías practicadas cada año estarían a salvo de cualquier presión partidaria, ajena a la importancia propia de la fiscalización; ii) la divulgación de los datos derivados de las auditorías respondería a criterios estrictamente públicos, de Estado, sin vínculos partidarios ni intereses contingentes; iii) la ASF respondería de sus actos ante la sociedad en su conjunto y no sólo ante la Cámara de Diputados; iv) sería responsable directa de la fiscalización de los recursos federales en su conjunto y no sólo de los asignados al ejecutivo; v) podría imponer sanciones directas a los funcionarios que cometan faltas administrativas, sin que esto se tome como una intromisión indebida de un poder en las facultades de otro; vi) podría llevar a cabo el seguimiento de sus observaciones y acciones específicas, sin depender de los procedimientos internos que sigue la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública anual, y podría dar cuenta directa tanto al Poder Legislativo como a la sociedad en general de ese seguimiento;
2. Otorgarle a la ASF la facultad de integrar expedientes de sanción, que de manera obligada tendrían que ser tomados en cuenta por la secretaría de la Función Pública (o de la dependencia que, eventualmente, la sustituya) de manera taxativa, o bien diseñar un procedimiento de sanción independiente que pueda ser desahogado directamente por la ASF, en uso de las facultades de fiscalización del Poder Legislativo. En todo caso, lo que resulta inaceptable en el diseño actual, no sólo es el hecho de que la ASF no pueda producir sanciones directas (por las razones afincadas en la división de poderes que ya se han advertido), sino que tampoco exista un seguimiento exacto de los efectos generados luego del inicio de las acciones derivadas de las auditorías, cuando éstas observan faltas administrativas, ni tampoco la obligación de los órganos internos de control (OIC) de llevar los expedientes hasta sus últimas consecuencias en el plazo más breve posible. Dicho de otro modo, en este estudio hemos observado que los OIC pueden llegar a conclusiones diferentes de las que observa la ASF, negando, desechando o actuando en sentido opuesto a lo que las auditorías revelan. Si bien la autonomía constitucional resolvería esta fuerte limitación jurídica, en caso de no otorgarse estimamos que, de todos modos, el Legislativo debería considerar reformas al sistema legal vigente para fortalecer las facultades de sanción de la ASF.

3. La construcción de un sistema de información interna y de comunicación con las entidades auditadas, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la Secretaría de la Función Pública y con la Procuraduría General de la República, mucho más robusto: uno que organice e informe sobre las observaciones y acciones iniciadas tras cada auditoría, que registre el seguimiento de esas acciones con puntualidad y que, a su vez, dé cuenta del conjunto. Debemos señalar que este punto también fue advertido en la auditoría de pares practicada por INTOSAI a la Auditoría Especial de Desempeño y que, al recibirla, el Auditor Superior se comprometió a encontrar las mejores fórmulas para resolver esa carencia de información para el público y para las propias autoridades. Esto porque tras la investigación emprendida, resulta imposible saber a ciencia cierta cuántas acciones realmente concluyeron y cuántas fueron, en cambio, desechadas con el paso del tiempo y la falta de seguimiento.
4. La ASF debe diseñar una política de divulgación de sus resultados mucho más agresiva, en términos de cobertura, calidad y alcance, incluyendo los datos agregados del sistema de seguimiento mencionado antes, así como versiones públicas y datos específicos derivados de cada una de las auditorías que lleva a cabo. En una palabra: la ASF no puede estar al margen de la divulgación de una nueva cultura de la transparencia.
5. Finalmente, consideramos que la ASF está madura, como institución pública, no sólo para avanzar hacia la autonomía constitucional sino para incorporar de manera más decidida la participación de la sociedad civil. No sólo en términos de suscripción de convenios con universidades y centros de pensamiento público y privado, con medios de comunicación y con la sociedad civil organizada, a fin de promover seminarios, estudios, investigaciones y publicaciones que saquen todo el provecho potencial a la información generada por la ASF y se conviertan en la punta de lanza para impulsar una pedagogía pública; si no también abrir todo el proceso de la fiscalización, desde la selección de los entes y de los programas que serán auditados, hasta el resultado de las acciones emprendidas.

Tenemos una valoración muy positiva de los primeros años de gestión de la ASF. Es por ello que de ahí nuestro deseo de que este trabajo contribuya a consolidar a esta institución pública y a construir, a la postre, un verdadero sistema nacional de rendición de cuentas.

II. Acciones por parte de la ciudadanía que puedan hacer eficiente el sistema de fiscalización mexicano (contraloría social, formación de comités ciudadanos, etcétera).

Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen

de acuerdo con la ley y de modo ético. Con la rendición de cuentas el agente (es decir, el empleado) se justifica ante su principal (es decir, el jefe), y con la transparencia el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo. En un gobierno democrático, la información es el elemento fundamental que posibilita el debate público entre los que exigen y los que rinden cuentas. Para el servidor público no es posible hoy hablar de un gobierno transparente sin requerir la rendición de cuentas clara y precisa por parte de quienes laboran en la gestión pública. Así, la rendición de cuentas se presenta como un verdadero principio de «eficiencia administrativa».

Como resulta evidente los gobiernos pueden y deben impulsar diversas iniciativas para mejorar la rendición de cuentas gubernamental entre las que típicamente destacan: el fortalecimiento de la fiscalización, la profesionalización del personal a través de reformas de servicio civil, el reforzamiento de los controles internos, el establecimiento de estándares mínimos de desempeño y la creación de nuevas agencias públicas de fiscalización. Sin embargo, una verdadera reforma orientada a la rendición de cuentas siempre será mucho más efectiva cuando los actores sociales desempeñan un papel preponderante.

Concretamente el propio Banco Mundial ha definido el concepto de “rendición de cuentas societal” como aquel enfoque que tiende a la construcción de la rendición de cuentas basada en sinergias cívicas, a través de las cuales es común que ciudadanos y/u organizaciones de la sociedad civil participen directa o indirectamente en la promoción de la rendición de cuentas. Conviene subrayar que los discursos que señalan la transparencia y el acceso a la información gubernamental como ventanas de oportunidad para acercar la ciudadanía a la administración pública y mejorar la credibilidad de las instituciones democráticas, gozan de mucha popularidad y amplia difusión. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que en estos discursos se mezclan apuestas y proyectos políticos, que si bien coinciden en la terminología no comparten los mismos significados ni objetivos. Esta concepción más bien instrumental de la transparencia se complementa con una noción de la contraloría social como un mecanismo de corresponsabilidad para que los ciudadanos, concebidos como usuarios de los servicios que proporciona la administración pública, vigilen el desempeño de la burocracia y denuncien las malas prácticas de las cuales son testigo.

Por otro lado, pero en el mismo sentido, hoy en día existe una gran variedad de iniciativas que caen dentro de esta definición de rendición de cuentas societal: presupuestos participativos, reformas de procedimientos administrativos, auditorías sociales y evaluaciones ciudadanas, todas ellas involucran a los ciudadanos en la fiscalización y el control del gobierno y pueden ser consideradas iniciativas de rendición de cuentas societal.

En esta diversidad de demandas e intereses, la presión por nuevos y mejores mecanismos de rendición de cuentas y transparencia parte de una concepción de la transparencia donde el acceso a la información es concebido, no como un servicio del Estado, sino como un derecho democrático y una condición básica para la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Para evaluar el acceso a la información gubernamental debemos tomar en cuenta que la utilidad de los datos y documentos obtenidos se determina en función de los objetivos que se persiguen con el ejercicio ciudadano de contraloría social. Y estos objetivos pueden ser varios: van desde la vigilancia del desempeño de empleados públicos, personal de salud y maestros en su contacto cotidiano y directo con la población, la denuncia de casos de corrupción, la búsqueda de justicia en casos de violaciones a los derechos humanos del pasado y del presente o la elaboración de estrategias para incidir en el diseño, la instrumentación y la evolución de las políticas públicas. Mientras algunos de estos objetivos pueden realizarse sin abandonar la perspectiva instrumental de la transparencia otros, como la participación en la definición de políticas públicas, cuestionan al menos potencialmente el "ahuecamiento" de las instituciones democráticas a raíz de la creciente exclusión y desigualdad social.

En síntesis, la participación de los ciudadanos es sustancial porque modera y controla el poder de los políticos y porque la sociedad se hace escuchar en la toma de decisiones. Para comprender lo anterior, debemos señalar que la participación no se limita en el voto como muchas personas piensan: existen múltiples formas de tomar parte en los asuntos públicos, y el voto es sólo una de ellas. Recientemente el gobierno de la Ciudad ha echado a andar el importante esfuerzo de la participación ciudadana es la intervención organizada de ciudadanos individuales o de organizaciones sociales y civiles en los asuntos públicos, que se lleva a cabo en espacios y condiciones definidas, esto es, en interfaces socio estatales (Isunza, 2006) y que permiten el desarrollo de una capacidad relativa de decisión en materia de políticas públicas, control de la gestión gubernamental y/o evaluación de las políticas públicas a través de diversas formas de controlaría ciudadana.

En este sentido, todo sistema político necesita cuatro requisitos para lograr consolidarla, a saber: 1) El respeto de las garantías individuales, 2) Los canales institucionales y marcos jurídicos, 3) La información, 4) La confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas.

Lo anterior a consecuencia de que para que la ciudadanía pueda tener injerencia sobre el Estado, el gobierno debe de respetar las garantías individuales, como son: la libertad, la seguridad, la igualdad y la propiedad. Pues si esta condición no se cumple y las autoridades violan los derechos fundamentales del ser humano, es muy probable que la sociedad se abstenga de interferir en los asuntos públicos por miedo a sufrir represalias o persecución. Asimismo, las autoridades necesitan crear canales

institucionales y leyes que regulen la participación ciudadana. Porque un marco jurídico obliga a los integrantes de los órganos de gobierno a incluir a la sociedad en las diversas acciones que realizan, pero de nada sirve una legislación si no existen las instituciones que posibiliten la aplicación de esta ley.

Por otro lado, la información, entendida como transparencia y rendición de cuentas, también es un elemento fundamental porque conocemos los programas de gobierno, y la sociedad ejerce sus derechos de escrutinio y evaluación del desempeño de los servicios públicos y sus resultados. Aunque la información también se refiere a la libertad que tienen los medios de comunicación para difundir noticias e informar a la población de lo que ocurre en nuestro entorno, esto es importante, porque la ciudadanía tiene que conocer lo que acontece en su alrededor para tomar decisiones.

Por último, para que la participación ciudadana pueda existir en una democracia es necesario que la sociedad confíe en las instituciones políticas. Deben tener la esperanza o la firme seguridad de que van a actuar y funcionar de acuerdo a lo que se les ha encomendado: velar por el bienestar general. Cuando no hay confianza, es porque las instituciones no están realizando sus funciones correctamente o porque la población percibe que están trabajando para favorecer un sector específico. Si no hay confianza, es casi seguro que los ciudadanos van a evitar lo más posible involucrarse con ellas. Por eso, si una democracia quiere impulsar la participación ciudadana, debe asegurar la credibilidad de sus instituciones.

Aunque ya contamos con un instituto que promueve y difunde el ejercicio del derecho de acceso a la información, y los medios de comunicación a nivel federal ya no están sometidos al control del gobierno, todavía no es suficiente para que los ciudadanos puedan estar informados y de este modo influyan en las políticas gubernamentales. Debido a que no hay publicidad de las decisiones tomadas por parte de nuestros representantes políticos, muchos funcionarios públicos terminan su gestión sin rendir cuentas de lo que hicieron durante su administración, de lo que hicieron con nuestros impuestos, de cómo los invirtieron y qué lograron mientras ocupaban su cargo. Esto no solamente ocurre a nivel federal sino también a nivel estatal; de hecho, la rendición de cuentas en muchos estados es casi nula. Como muestra de ello, en un informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se señalaba que se registran muchas irregularidades en los estados en el manejo de los fondos públicos, como pérdida constante de bienes, pagos efectuados con fines distintos a los autorizados, pagos indebidos a personal y a conceptos de obra pública, pago de obras no realizadas, carencia de documentación comprobatoria, etcétera.

Esto ha provocado que las personas desconfíen de las instituciones políticas, de sus autoridades, y como consecuencia se abstengan de interferir en los asuntos públicos.

Tanto la falta de información como la violación a los derechos fundamentales del hombre, han creado un ambiente de incertidumbre en la población mexicana, y se manifiesta en la poca confianza que tienen hacia las instituciones democráticas del país. Lo anterior podemos comprobarlo con la ENCUP 2012, la cual reveló que todas las instituciones políticas, en promedio, salieron calificadas por debajo de 6, en una escala del 0 al 10, donde 0 es No confío nada y 10 es Confío mucho. Podemos afirmar que la falta de confianza que están sufriendo nuestras instituciones se debe a la poca transparencia e integridad de los propios ejecutivos.

Para incentivar la participación ciudadana, debemos revertir este tipo de situaciones. Una manera de hacerlo es evitando la impunidad en México. La impunidad significa, sencillamente, que los delitos cometidos no son sancionados por una u otra causa. En nuestro país, las autoridades públicas no sufren ningún castigo ni procesos penales cuando incurrir en un delito. En lugar de castigarlos, se les encubre, justifica, protege, solapa o ampara, y en el peor de los abusos se les premia. Nuestro Estado de Derecho es una verdadera caricatura. Esto hace que los hombres públicos infrinjan la ley, roben, violen los derechos de los ciudadanos, sin preocupación alguna.

Sin embargo, no podemos erradicar la impunidad hasta que no haya una verdadera rendición de cuentas. El servicio público debe ofrecer al ciudadano un rostro sin máscara, un rostro que no se oculte y muestre el sentido más amplio de su desempeño y de su compromiso con los más altos valores de la patria. En este sentido, para fortalecer la transparencia en México, y que ésta signifique un salto cualitativo en el acceso a la información y en la rendición de cuentas, es necesario establecer el carácter definitivo e inatacable de las resoluciones de la ASF, dotarla de capacidades de sanción, otorgarle autonomía constitucional, ampliar su cobertura en la materia para toda la administración pública federal y a toda persona física o moral que reciba recursos públicos.

Con la sanción de los funcionarios públicos, con la transparencia y la rendición de cuentas, podemos empezar a recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones del gobierno e incrementar la participación ciudadana. De este modo seríamos un país más democrático, un país donde los ciudadanos tomen parte en las cuestiones que son del interés general, donde supervisen el ejercicio del gasto público; en fin, donde se vele por el bienestar de la nación. Sólo así la población verdaderamente ejercería el poder que le ha otorgado la Constitución mexicana. Pero para lograrlo, gobierno y sociedad deben darse cuenta de que los verdaderos cambios no están solamente en las leyes, sino también en la conciencia de todos los mexicanos.

Una vez tomando en cuenta lo anterior mencionado, ante la debilidad de la vida comunitaria hoy en día, hay dos maneras de abordar el problema. Una es promoviendo entre los individuos más participación, y la otra es fortaleciendo el vehículo de la participación, por ejemplo mediante las contralorías sociales. En las acciones de control y vigilancia social, la participación ciudadana está representada

principalmente por la figura de los contralores sociales, quienes elegidos democráticamente, participan de manera honorífica vigilando la correcta aplicación de los recursos públicos en obras y programas sociales, mediante los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia. La Contraloría Social se encuentra reconocida en el artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen las Bases Generales para su Instrumentación y en los Lineamientos Generales de Operación del Programa de Contraloría Social. Los cuales confirman la participación ciudadana organizada en el control y vigilancia de programas sociales, obras públicas, acciones, trámites o servicios.

La contraloría social propicia y facilita la interacción y comunicación entre la ciudadanía y el gobierno. Contribuye a la transparencia y eficiencia en la administración pública, constituyendo un espacio natural de corresponsabilidad entre gobierno y sociedad. Su principal objetivo es contribuir a mejorar la prestación del servicio de seguridad pública mediante la vigilancia preventiva y evaluación ciudadana bajo condiciones de legalidad, transparencia, eficacia y eficiencia con que aquellos se otorguen y realizan. Así como lo relacionado con la honestidad, comportamiento y profesionalismo de los servidores públicos encargados de su prestación. La Dirección General de Contraloría y Evaluación Social promueve la constitución de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia COCICOVI. Actualmente en el gobierno del Estado de México se cuenta con este tipo de mecanismo social en los siguientes programas estatales:

- Programa de Acciones para el Desarrollo (PAD, antes Gasto de Inversión Sectorial, GIS)
- Fondo de Aportaciones Múltiples
- Recurso Propio Estatal
- Programa de Acciones para el Desarrollo (PAD, antes Gasto de Inversión Sectorial, GIS)
- Fondo de Aportaciones Múltiples
- Recurso Propio Estatal

En coordinación con la Secretaría de la Función Pública del Gobierno Federal, se elabora el Programa Anual de Trabajo Conjunto, en donde los COCICOVI participan en el control y vigilancia de los siguientes programas federales:

- Programa Hábitat
- Programa 3x1 para Migrantes
- Programa para Rescate de Espacios Públicos
- Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento-PROAGUA (Apartado Urbano-APAUR, Apartado Rural-APARURAL)
- Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (PROSAN)

- Programa de Infraestructura Indígena (PROII, antes Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, antes PIBAI).
- Programa de Apoyo a la vivienda
- Programa de Fomento a la Economía Social
- Programa de Empleo Temporal
- Programa Hábitat
- Programa 3x1 para Migrantes
- Programa para Rescate de Espacios Públicos
- Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento-PROAGUA (Apartado Urbano-APAUR, Apartado Rural-APARURAL)
- Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (PROSAN)
- Programa de Infraestructura Indígena (PROII, antes Programa de Infraestructura Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas, antes PIBAI).
- Programa de Apoyo a la vivienda
- Programa de Fomento a la Economía Social
- Programa de Empleo Temporal

En materia de participación ciudadana, el propósito del gobierno federal es que la comunidad sienta y constate de manera cotidiana que su participación cuenta, que efectivamente está influyendo en el quehacer de los servidores públicos y en las decisiones con sentido de bien común. No se trata de que la sociedad civil sustituya las funciones de la sociedad política o de las instituciones, sino de articularlas de manera responsable para que mejoren la relación gobierno-ciudadanía.

Las acciones de Contraloría Social contribuyen a elevar el cumplimiento de los compromisos de las entidades de los tres órdenes de gobierno, y con ello mejorar la credibilidad y confianza de la sociedad en la administración pública, así como la percepción acerca de la corrupción y opacidad en los programas a cargo de instituciones de gobierno.

Actualmente al elaborar políticas y programas de gobierno, incluyendo en sus fases la participación ciudadana, tiene por lo menos tres ventajas comparativas: ayudan a la equidad, a la eficiencia y a la sustentabilidad de las políticas.

Con respecto a la equidad y la eficiencia, la participación ciudadana da un valor agregado en la planeación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. El utilizar modelos participativos implica mejorar no sólo los costos de oportunidad, sino también costos directos, debido al cumplimiento honesto y transparente de las metas de los programas y políticas sociales. Finalmente, hace sustentables las políticas y programas sociales puesto que, por medio de la participación, la comunidad puede desarrollar el sentimiento de propiedad del proyecto.

III. Evaluación general del alcance de las nuevas reformas.

La Constitución, así como la Ley de fiscalización, otorgan a la ASF las facultades necesarias para llevar a cabo el examen de la implementación los recursos públicos federales de manera autónoma y acorde con los principios que ahí mismo se estipulan: posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. Obligan a los responsables, además, a cooperar y a coordinar con la ASF para fortalecer los resultados de sus procedimientos de fiscalización, mismos que satisfacen los estándares internacionales en la materia. Ello ha indicado que la correcta ejecución de sus labores en el rubro hasta aquí mencionado ha sido una constante a lo largo de su trayectoria.

Desde su promulgación, la ASF ha cumplido intachablemente con estas obligaciones, las que han sido reforzadas con las nuevas disposiciones derivadas de las últimas reformas y cambios legales. Gracias a estas últimas, además de hacer público su informe de resultados, la ASF deberá presentar y publicar, semestralmente, la información relativa a la situación que guardan las observaciones-acciones previamente emitidas, por lo que al año, pondrá a disposición del gobierno y de la sociedad tres documentos relevantes sobre el proceso de fiscalización del país. Y yendo más allá del cumplimiento de las leyes, la ASF se ha esforzado por contribuir al fortalecimiento de la cultura de la rendición de cuentas y la fiscalización superior a través de la promoción de diversos artículos y documentos sobre estudios relacionados, con la finalidad de facilitar su comprensión.

De manera abreviada las cuestiones más sobresalientes, dejando de lado las que se refieren al secreto bancario y a las revisiones a fideicomisos o figuras análogas dado que estas cuestiones ya fueron resueltas con motivo de las reformas a los artículos 2º de la Ley de Fiscalización Superior y 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, son las que proponen: a) establecer en el texto constitucional la facultad de fiscalizar a los partidos políticos y al Gobierno del Distrito Federal, incluyendo a las delegaciones, y referirse a la fiscalización de manera directa a estados y municipios, por parte de la Auditoría Superior de la Federación; b) Atribución para emitir actos concretos a las entidades fiscalizadas y evaluar la legalidad de los procedimientos administrativos; c) Precisar que el principio de anualidad no limita la revisión de las cuentas de balance de la Hacienda Pública Federal, de naturaleza histórica y acumulativa, ni la revisión de situaciones excepcionales, incluyendo entre éstas, los casos en que la Auditoría Superior de la Federación, con motivo de sus propias investigaciones, se allegue de indicios graves sobre el uso indebido de recursos públicos.

Sin embargo, este tipo de reformas no debieran ser necesarias, toda vez que la Constitución es clara en cuanto al objeto de fiscalización; señala el artículo 79, fracción I, que la entidad de fiscalización superior de la Federación tiene a su cargo fiscalizar los ingresos y egresos, el manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y entes públicos federales, de manera que se adopta un criterio objetivo para determinar el universo a fiscalizar, el cual abarca cualquier operación relacionada con manejo o aplicación de recursos de los Poderes de la Unión,

independientemente del sujeto que lleve a cabo dichas operaciones. Bajo esta premisa debe ser interpretada la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y toda la legislación ordinaria aplicable, sin importar si el destinatario de los recursos es un partido político, una entidad federativa, etc., ya que existe una norma constitucional que no deja duda sobre el particular.

Otro punto muy importante es señalar que en caso de existir conflicto de intereses entre la actuación de la Auditoría Superior de la Federación y la competencia de los entes auditados, debe, ante todo, prevalecer el principio de legalidad, que es de mayor importancia. Es evidente que las reformas constitucionales de 1999 a la fiscalización superior no han sido asimiladas del todo, sin embargo, con los principios constitucionales sobre esta materia es de esperarse que con el paso del tiempo se dé una adecuada comprensión de los verdaderos alcances de las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación; sus facultades no deben estar limitadas en función de una supuesta invasión de atribuciones a los entes auditados, cuando la actuación de éstos va más allá de la legalidad y, por tanto, resulta lógico que se emitan observaciones incluso ordenando la ejecución de actos concretos si se detectan actos de autoridad que no cumplieron con la legalidad.

En otras palabras, respecto de la evaluación de la eficacia y el logro de objetivos por parte de los entes auditados, cuando se detecten irregularidades, la actuación de la Auditoría Superior de la Federación, necesariamente tiene que conducir a la emisión de observaciones de carácter resarcitorio, lo que indirectamente desconoce la posibilidad de emitir las recomendaciones no vinculatorias que son inherentes a las auditorías de desempeño, vaciando así el contenido de las facultades de evaluación de la eficacia del gasto público.

Por tanto, el cumplimiento de la legalidad podrá revisarse cuando exista vinculación con el ejercicio de la gestión financiera o bien cuando se fiscalice el cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas federales, así como la concesión de permisos y la contratación de servicios y obra pública. Lo anterior, con el fin de encuadrar estas atribuciones en el contexto de la fiscalización superior y rendición de cuentas.

Pero la consecuencia más obvia de la modificación del marco constitucional es, precisamente, la creación de nuevas expectativas en relación con los alcances de la ASF. Expectativas que, sin embargo, no se compadecen de las verdaderas facultades del órgano de fiscalización para llevar hasta sus últimas consecuencias las observaciones que realiza tras cada revisión. En este sentido, cabe advertir la posibilidad de que esas reformas generen distorsiones entre lo que se esperaba de ellas según los legisladores que las impulsaron, y las facultades legales efectivamente concedidas. En particular, observamos tres zonas de riesgo:

a) La primera se refiere a la verdadera capacidad de revisión de la ASF, respecto al gasto público ejercido. Si bien, como se muestra en las páginas anteriores, el órgano de fiscalización ha venido ampliando su cobertura, ha realizado más auditorías y ha conseguido que éstas sean cada vez más completas, lo cierto es que no existe ninguna posibilidad práctica de que la ASF logre revisar todo el gasto público del país. Pese a las expectativas depositadas en ella, sus alcances siempre estarán limitados en función de su presupuesto. Y de ahí que, en principio, la ASF encuentre serias dificultades para colmar la expectativa de revisar de manera exhaustiva y completa la forma en que se realiza el gasto público en México. Pero de ahí también la conveniencia de hacer mucho más explícitos y públicos los criterios que se emplean para seleccionar a las entidades que serán auditadas, así como los montos y las características de las auditorías que se practicarán en cada ejercicio fiscal;

b) Por otra parte, la expectativa de convertirse en un órgano de control externo con plenas capacidades de vigilancia, fiscalización y sanción (como lo muestran los datos de las encuestas, así como la exposición de motivos de las reformas constitucionales recientes), se ve limitada a su vez por la falta de autonomía plena para decidir el universo que cubrirá su actuación. La asignación presupuestal que autoriza la Cámara de Diputados no es la única limitante que enfrenta la ASF, sino también la persistencia de criterios políticos en el uso de la información derivada de las auditorías, como lo demuestran las demoras que se han presentado en la revisión de las cuentas públicas del sexenio 2000-2006, así como en la falta de efectos jurídicos ante la desaprobación de esos instrumentos por parte de la Cámara de Diputados. Por el lado presupuestal, salta a la vista la necesidad de fijar una regla de asignación de recursos para la ASF, proporcional al monto del gasto público que será revisado en cada ejercicio fiscal. Y es también indispensable establecer una frontera muy nítida entre los efectos financieros y administrativos de las auditorías practicadas a la cuenta pública y su uso político en la Cámara de Diputados. Desde nuestro punto de vista, el acento político que supone la desaprobación de una cuenta pública, sin que este hecho produzca efecto jurídico alguno, puede dañar la credibilidad pública de la labor propia de la ASF. En la medida en que se percibe que los diputados pueden tomar años para discutir la validez de una cuenta pública y que, al final, pueden desaprobarla sin consecuencias para nadie, se actúa en contra de una cultura de la rendición de cuentas.

c) Finalmente, existe una clara expectativa de que tras las reformas constitucionales, la ASF podría convertirse en el eje de un sistema de rendición de cuentas tanto para impedir conductas contrarias al buen uso de los recursos públicos, como para alentar prácticas y métodos que favorezcan un mejor desempeño de la administración pública en su conjunto. Sin embargo, la propia reforma constitucional limitó el peso legal que podrían cobrar las recomendaciones derivadas de las auditorías al desempeño, mientras que la técnica de solventación de observaciones derivada de la ley en la materia impide que la ASF pueda verificar, con plenitud de certidumbre y con evidencia empírica indubitable, que sus recomendaciones más relevantes efectivamente se hayan llevado a la práctica. En ese sentido, es evidente que la ASF

requiere de mayor capacidad legal para imponer sanciones administrativas directas a los funcionarios que hayan incumplido con sus obligaciones, y también para cerciorarse de que los cambios sugeridos en la gestión pública se lleven a cabo de conformidad con sus conclusiones. Es preciso dotar a la ASF de facultades de sanción administrativa directa, a fin de colmar la expectativa que genera su actuación como máximo órgano de fiscalización del Estado.

Fuentes consultadas

Libros y Revistas

- Ackerman Jhon, M., (2007) *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*, Instituto de investigaciones jurídicas UNAM, México, Siglo XXI, (co. Eds.), 312 pp.
- Andersson, Staffan, Gloria, Martínez Cousinou, (2009), "El control institucional de la corrupción: un marco analítico para su estudio", Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, Martin Bull y James Newell (eds.), Hound mills, Palgrave, No. 43, febrero, Caracas, pp. 2 – 14.
- Andersson, Staffan (2003), "Political Corruption in Sweden", in Corruption in *Contemporary Politics*, Martin Bull y James Newell (eds.), Hound mills, Palgrave, 122 pp.
- Bolaños González, J., *Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización*, Contraloría General de la República, Costa Rica, pp. 109-138
- Bovens Mark, Thomas Schillemans y Paul Thart, *Does Public Accountability Work? An Assessment Tool*, *Public Administration*, Vol. 86, Núm.1, 2008, pp. 230 y ss.
- Carbonell Miguel, (2008) *Transparencia, ética y corrupción. Una mirada constitucional*, UNAM, México, 66 Pp.
- Cámara de diputados, (2000), Aspectos relevantes, Servicio de investigación y análisis, México. Consultado en línea el 22 de julio del 2015: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua12/asp.rele.htm>
- Carrillo Flores A., El Tribunal Fiscal de la Federación. Un testimonio; 9.ª Edición; 1966; citado por Margáin Manautou, Emilio; De lo contencioso administrativo: de anulación o de ilegitimidad; Decimosegunda Edición; Editorial Porrúa, México, 2004; Pp. 113 – 136
- Cejudo Ramírez Guillermo M., Ocejo Rojo Almudena, Camacho Carrasco Beatriz, Hevia de la Jara Felipe, Chacón Fregoso Gina, Sandoval Ballesteros Irma E., Bautista Farías José, (2011) "Contraloría social en México. Experiencias de participación ciudadana y rendición de cuentas", Secretaría de la Función Pública, Gobierno de Oaxaca, México, 143 pp.
- Chandhoke, N., (2007), *Civil Society, Development in Practice*, 17 (4/5), Pp. 607-614.
- Clausen, B., Kraay, A., & Nyiri, Z., (2009) *Corruption and Confidence in Public Institutions: Evidence from a Global Survey*, Policy Research Working Paper 5157.
- Consejo científico del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD, 2000) *La Responsabilización ("accountability") en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Buenos Aires, Fundación PLONE, pp. 269-327, en línea: <http://siare.clad.org/siare/innotend/control/control-nc.pdf>
- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, (2005), *Fiscalización superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, Biblioteca de fiscalización superior, México, 183 pp.
- Convención Nacional Hacendaria. (2004). El papel de los órganos de Fiscalización superior en la promoción de un buen gobierno. México: Auditoría Superior de la Federación, 20 pp.
- Cueva, P. L. (1972). El control del legislativo sobre el presupuesto y la cuenta pública. México: UNAM biblioteca jurídica.
- Del Castillo, Arturo, (2012) "Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de cuentas", Cuadernillos de la serie *Cultura de la rendición de cuentas*, ASF, México, No. 5, 80 pp.
- Fox Jonathan y Libby Haight, *Las reformas a favor de la transparencia: Teoría y práctica*, en "Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas, FUNDAR, México, Pp. 29 – 64.
- Fuentes Benjamín, (2011), *Relevancia y Práctica de Auditorías de Desempeño en la Auditoría Superior de la Federación (ASF)*, Artículo publicado en la página de la RRC, CIDE, México, en línea: <http://rendiciondecuentas.org.mx/relevancia-y-practica-de-auditorias-de-desempeno-en-la-auditoria-superior-de-la-federacion-asf/>
- González, J. B. (2010). Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior. Revista Nacional de administración, Pp. 109 - 138.

- Heilbrunn John R., (2004) "Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?", World Bank Institute, Stock No. 37234, Washington, D.C, 21 pp.
- Jiménez, F., (2008) "La fiscalización superior y la rendición de cuentas en la coordinación fiscal en México", en *Séptimo Certamen Nacional sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, ASF, México, 109 pp.
- Jimmy Bolaños González, (2010), *Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior*, Contraloría General de la República, Costa Rica, Revista Nacional de administración, 1 (1): Enero-Junio, Pp. 109 – 138.
- Kenney D. Charles, (2003), Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts, en S. Mainwaring y Ch. Welna: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, pp. 55-76.
- Instituto de Estudios Fiscales. (1982). El tribunal de cuentas en España. Madrid: Dirección General de lo contencioso. Pp. 131 y ss.
- Isunza, E. (2006), "El reto de la confluencia. Los interfaces socioestatales en el contexto de la transición política mexicana (dos casos para la reflexión)", en E. Dagnino, A. Panfichi y A. J. Olvera, *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica/CIESAS/Universidad Veracruzana.
- INTOSAI, (2010) *Fundamental constitutional principles of effective public audit from the external public audit perspective*, in Strengthening External Public Auditing in INTOSAI Regions, Vienna, mayo, Contributions and Results of the INTOSAI Conference, 173 pp.
- Jaime, Edna, Eréndira Avendaño, Mariana García, Retos y Desafíos, Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, No. 6, México, 69 pp.
- Káiser Max, (2014), *El combate a la corrupción*, ITAM, México, MA Porrúa (co. Eds.), 282 pp.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Artículo 1, segundo párrafo
- López Ayllón S., *Corrupción y reforma fiscal: Revolución Pendiente*, publicado en la Red por la Rendición de Cuentas, el 19 de septiembre 2013, en línea <http://rendiciondecuentas.org.mx/corrupcion-y-reforma-fiscal-revolucion-pendiente/>
- López Ayllón S., *¿Un ataúd para la corrupción?*, publicado en El universal, México, 3 de abril del 2014, en línea <http://rendiciondecuentas.org.mx/un-ataud-para-la-corrupcion/>
- Loya Valverde Miguel Ángel (2004), "Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: experiencias en la Unión Europea y México", en *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey Campus Ciudad de México, Madrid, España, noviembre, pp. 2 – 5.
- Licon, Vite Cecilia, (2009), Facultad de la Cámara de Diputados en la revisión de la cuenta pública y naturaleza jurídica de la auditoría superior de la federación, su órgano de apoyo en esa función, Expediente parlamentario 20, CEDIP, México, 70 pp.
- Makowiak Jessica, Pérez Escobar Efraín, (2004) "El derecho de acceso a la información en Europa y América Latina: un enfoque constitucional", revista electrónica de derecho ambiental, ISSN 1576-3196, N° 10. En línea: <http://www.cica.es/aliens/gimadus/10/DERECHOACCESO.htm>
- Manjarrez Rivera, Jorge, (2015), "La fiscalización en la democracia moderna", en *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 402 pp.
- McLean Ian, (2003), *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, 624 pp.
- Merino Mauricio, (2009), *Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación*, CIDE, México, octubre, 181 pp.
- Navarro Arredondo, A., (2010), *Rendición de cuentas y gobernanza en los municipios mexicanos*, en Décimo certamen Nacional de ensayo sobre la Fiscalización Superior de la Federación y Rendición de Cuentas, noviembre, pp. 71-89.
- O' Donnell, Guillermo, (1997), *Accountability horizontal y nuevas poliarquías*, en *Nueva Sociedad* No. 152, noviembre-diciembre, México, pp. 143-167.
- Portal, Manuel, Juan, (2013), *Independencia de los órganos fiscalizadores*, en *Autonomía e independencia*, ASF, CIDE, México, 116 pp.

- Pérez López Miguel, (2012), *Estudio sobre las salas especializadas del tribunal Federal de justicia fiscal y administrativa*, en Notas sobre las reformas al Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, octubre – febrero 2011 – 2012, México, 32 pp.
- Ríos C. Alejandra, Juan. E. Pardini, (2008), *Hacia la reforma constitucional: Las entidades de Fiscalización Superior en México*, colección de documentos de trabajo CIDE, número 219, México, 68 pp. En línea: <http://www.cide.edu/publicaciones/status/dts/DTAP%20219.pdf>
- Rose Charles Stephanie, (2012) "La Sociedad Civil para la Transparencia y la Rendición de Cuentas", CEPAL División de Desarrollo Social, Observatorio Social de Maringá en Brasil, JULIO, 41 pp.
- Salas Joel, (2016) "Participación social y reglas eficaces, clave contra corrupción: INAI", enfoque noticias, lunes 04 de abril, 17:44 hrs.
- Salazar Ugarte, Pedro, (2006), *Democracia y (cultura de la) legalidad*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 25, IFE, México, 40 pp.
- Schedler Andreas, (1999), *¿Qué es la Rendición de cuentas?*, cuadernillos de transparencia, IFAI, No. 03, México, 40 pp.
- Transparencia Internacional, (2014), *¿Dónde se encuentra México en el Índice de Percepción de la Corrupción, 2014?*, Transparencia Mexicana, México. En línea: <http://www.tm.org.mx/ipc2014/>, 14 pp.
- Ugalde, Luis, Carlos, (2002), *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, cuadernillos de Divulgación de la cultura democrática, IFE, 60 pp.
- Unidad de Evaluación y Control, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, (2005), *Una visión general sobre la fiscalización superior en el mundo*, en *FISCALIZACIÓN SUPERIOR COMPARADA. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, diciembre, 485 pp. (15-22, 139-161.)
- Valverde, Loya Miguel Ángel, (2004), *Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas: experiencias en la Unión Europea y México*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov., En línea: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/ifai/cvp/101.pdf>, 14 pp.
- Weilandt, G. and Artigas. C., (2007) *La corrupción y la impunidad en el Marco del desarrollo en América Latina y el caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas*, ECLAC, Santiago, Chile.
- Zalaquett, J. et al., (2008) *Transparencia y probidad pública: estudios de caso de América Latina*, Andros Impresores, Santiago, Chile.

Leyes, sentencias y jurisprudencias

- ACUERDO por el que se modifica el diverso por el que se establecen las Disposiciones Generales para la Realización de Auditorías, Revisiones y Visitas de Inspección. 16 de junio de 2011. SFP.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, reforma 05 de febrero de 1917.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, reforma del 25 de octubre de 1993.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, reforma del 30 de julio de 1999.
- Diario Oficial de la Federación, 29 de junio de 2009, Decreto por el que se expide la ley de fiscalización y rendición de cuentas de la federación, en línea ver: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5092032&fecha=29/05/2009, CONSULTADO el día jueves 6 de noviembre del 2014 a las 01:37 hrs.
- Dictamen a la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, (2014), Senado de la República, Comisiones unidas de puntos

constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana; de gobernación, y de estudios legislativos, México, CDMX, pp. 134.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, Diario Oficial de la Federación, nueva Ley publicada el 09 de febrero de 2004.

Ley Federal de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación, reforma del 30 de marzo del 2014.

Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación, Diario Oficial de la Federación, reforma del 29 de mayo de 2010.

Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, 07 noviembre de 2013.

Ley Orgánica de la administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, reforma del 11 de agosto de 2014.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Artículo 1, segundo párrafo

Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación, (2014) Diario Oficial de la Federación, 7 de febrero, pp. 128.

Informes, reportes

Décimo Certamen Nacional de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, (2010) Talleres de Gráficos Digitales Avanzados S.A. de C.V, México, D.F, noviembre, pp. 133.

IRFSCP, (2000) "Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública", *Informe ejecutivo*, plataforma digital de la ASF, 12/04/2016, 190 pp.

IRFSCP, (2001) "Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública", *Informe ejecutivo*, plataforma digital de la ASF, 12/04/2016, 196 pp.

IRFSCP, (2002) "Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública", *Informe ejecutivo*, plataforma digital de la ASF, 12/04/2016, 269 pp.

IRFSCP, (2003) "Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública", *Informe ejecutivo*, plataforma digital de la ASF, 12/04/2016, 274 pp.

IRFSCP, (2004) "Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública", *Informe ejecutivo*, plataforma digital de la ASF, 12/04/2016, 289 pp.

IRFSCP, (2005) "Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública", *Informe ejecutivo*, plataforma digital de la ASF, 12/04/2016, 273 pp.

IRFSCP, (2006) "Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública", *Informe ejecutivo*, plataforma digital de la ASF, 12/04/2016, 266 pp.

IRFSCP, (2007) "Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública", *Informe ejecutivo*, plataforma digital de la ASF, 12/04/2016, 217 pp.

IRFSCP, (2008) "Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública", *Informe ejecutivo*, plataforma digital de la ASF, 12/04/2016, 209 pp.

IRFSCP, (2009) "Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública", *Informe ejecutivo*, plataforma digital de la ASF, 12/04/2016, 251 pp.

IRFSCP, (2010) "Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública", *Informe ejecutivo*, plataforma digital de la ASF, 12/04/2016, 275 pp.

IRFSCP, (2011) "Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública", *Informe ejecutivo*, plataforma digital de la ASF, 12/04/2016, 274 pp.

IRFSCP, (2012) "Informe de Resultados de la Fiscalización de la Cuenta Pública", *Informe ejecutivo*, plataforma digital de la ASF, 12/04/2016, 297 pp.

Portal Juan Manuel, (2010) "Presentación del manual de control interno de la Secretaría de la Función Pública", Mensaje del Auditor, 12 de octubre, México D.F., 6 pp.

Undécimo Certamen Nacional de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, (2011), Talleres de Gráficos Digitales Avanzados S.A. de C.V, México, D.F, noviembre, 149 pp.

XIII Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, (2013) Talleres de Gráficos Digitales Avanzados S.A. de C.V, México, D.F, noviembre, 120 pp.