



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

---

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 871360

“GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO EN LA AUDITORÍA  
SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN: UNA VISIÓN POLÍTICO-  
GERENCIAL DEL ENFOQUE DE DESEMPEÑO, 2000-2012”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A

RUBÉN MEDINA ESTRADA

Directora: Doctora Gloria Luz Alejandre Ramírez

México, D.F.

Febrero de 2014

**A**

**Jocelyn Betzabel**

## **Agradecimientos**

Dar continuidad a un proyecto de vida, como lo es la conclusión de este documento, no puede ser jamás una obra individual, sino fruto del interés y la dedicación de quienes me han demostrado su apoyo y amistad.

Sirva este espacio no sólo para agradecer a todos aquellos que hicieron factible este proyecto con sus consejos, comentarios y sugerencias, como un acto ético y necesario hacia con ellos, sino también para expresar mi reconocimiento por sus contribuciones que, sin lugar a duda, enriquecieron con mucho este trabajo. MUCHAS GRACIAS.

Hacia mis padres y hermanos, de quienes aprendí la enorme responsabilidad de formar una familia, de la dificultad de enseñar con el ejemplo, del gusto por compartir el pan y la sal, así como de contribuir con esfuerzo y dedicación hacia con el otro. Jocelyn, Abigail y Tania son hoy fruto de esas enseñanzas y una satisfacción de vida.

Hacia mis maestros de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto Nacional de Administración Pública que contribuyeron a mi especialización y a la actualización de mis conocimientos sobre la gran responsabilidad que representa ser parte del servicio público, pero por sobre todo de valorar lo que representa obtener un grado académico.

Hacia Gloria Luz Alejandre Ramírez, que con sus consejos dio metodología, sentido y mensaje a la investigación, dirigiéndola acertadamente; por supuesto, hacia el trabajo profesional realizado por mis dos revisores: los maestros Manuel Quijano Torres y Francisco Moyado Estrada, que fortalecieron los contenidos académicos, incrementaron el rigor teórico y dieron sustento técnico a las conclusiones y propuestas expresados a lo largo de la investigación.

Hacia mis compañeros en la Auditoría Superior de la Federación que con sus revisiones precisas, cuestionamientos certeros y contribución bibliográfica hicieron factible la conclusión del presente documento, al hacer llevadera las largas horas de escritura y por compartir con alacridad sus conocimientos adquiridos en la trinchera del servicio público.

## **Agradecimientos**

Hacia Sergio Gallardo Franco, que con singular aprecio guio mi carrera profesional hacia la evaluación de la gestión pública; y que de manera desinteresada compartió vida, experiencia y conocimiento, enseñándome con su ejemplo el valor excepcional que representa la amistad y la familia.

Especialmente hacia Don Roberto Salcedo Aquino, quien sabe ser amigo, excelente maestro y gran formador de servidores públicos, que además de ofrecerme la invaluable oportunidad de conocer y compartir el verdadero servicio público, ha logrado que los lunes se conviertan en días de constante aprendizaje y de lecciones de vida. Que sea este documento un humilde reconocimiento a su trayectoria, así como al legado académico y profesional que ha significado su trabajo para la Administración Pública de México y el mundo.

*A fructibus cognoscitur arbor*

## ÍNDICE

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>1.- La creación de la Auditoría Superior de la Federación en el marco de la rendición de cuentas en México</b>	<b>9</b>
1.1. Entorno económico, político e institucional de México, 1990-2000	9
1.2. Gobierno, responsabilidad social y rendición de cuentas	24
1.3. La creación del nuevo órgano de fiscalización y su organización	27
1.3.1. Contexto	27
1.3.2. La Auditoría Superior de la Federación	30
1.4. El enfoque de desempeño en la Auditoría Superior de la Federación	41
1.4.1. Conceptualización	41
1.4.2. Importancia	47
1.5. Cumplimiento de estándares internacionales	52
<b>2.- Limitaciones que impone la administración pública</b>	<b>62</b>
2.1. La planeación nacional	64
2.1.1. Resultados en el periodo 2001-2006	65
2.1.2. Resultados en el periodo 2007-2012	69
2.2. La corrupción	74
2.2.1. Estado democrático vs. Estado autoritario	74
2.2.2. Cuando no se tiene la definición del problema: el enfoque gubernamental del combate a la corrupción	76
2.2.3. Combatir la corrupción desde el enfoque gubernamental	83

## ÍNDICE

<b>3.- Limitaciones en el diseño institucional de la Auditoría Superior de la Federación</b>	<b>93</b>
3.1. Desde el enfoque político	94
3.1.1. Dictaminación de la Cuenta Pública	97
3.1.2. Proceso presupuestario	104
3.1.3. Sistema Nacional de Fiscalización	107
3.2. Desde el enfoque social	111
3.3. Desde el enfoque administrativo	113
3.3.1. Planeación de auditorías	115
3.3.2. Desarrollo de auditorías	116
3.3.3. Presentación del informe del resultado	117
3.3.4. Seguimiento y conclusión de acciones	118
<b>4.- Limitaciones en el entorno político</b>	<b>123</b>
4.1. Iniciativas para fortalecer la fiscalización superior	123
4.2. Iniciativas para asignar atribuciones adicionales a la Auditoría Superior de la Federación	129
4.2.1. Ley General de Desarrollo Social	129
4.2.2. Ley General de Contabilidad Gubernamental	131
4.2.3. Ley de Coordinación Fiscal	133
4.3. Responsabilidades que el Presupuesto de Egresos de la Federación asigna a la Auditoría Superior de la Federación	135

## ÍNDICE

<b>5.- Propuestas para superar las limitaciones de la Auditoría Superior de la Federación</b>	<b>146</b>
5.1. En su relación con la administración pública	148
5.1.1. En el Sistema Nacional de Planeación Democrática	148
5.1.2. Como instancia de seguridad nacional	151
5.1.3. En el Sistema de Evaluación del Desempeño	153
5.1.4. Como ente asesor para el Estado mexicano	154
5.2. En su diseño institucional	157
5.2.1. Sistemas de inteligencia	157
5.2.2. Organización por Clasificación Funcional del Gasto	158
5.2.3. Impacto cualitativo de las auditorías	162
5.3. En su entorno político	163
5.3.1. Asignación de presupuesto por resultados	163
5.3.2. Determinación de revisiones por la Cámara de Diputados	165
5.3.3. Responsabilidad social y rendición de cuentas	166
<b>Conclusiones</b>	<b>168</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>174</b>
<b>Anexos</b>	<b>191</b>
I. Revisión Entre Pares a la Auditoría Superior de la Federación	192
II. Certificación Internacional de Calidad, Norma ISO 9001:2008	215
III. Gestión para Resultados	235
IV. Política de Desarrollo Administrativo	241
V. Política de Recursos Humanos, Profesionalización y Organización	246

## Introducción

Las crisis económicas y políticas de los años ochenta fueron los antecedentes que dieron origen a la discusión sobre el papel que debían asumir los gobiernos, dada la crisis del Estado de bienestar que había demostrado su imposibilidad para seguir manteniendo el crecimiento de sus economías y la atención de demandas crecientes de su población.<sup>1</sup>

Las primeras reformas redefinieron las estrategias del Estado y reestructuraron las finanzas públicas mediante la reducción del déficit fiscal y la reorientación del gasto público. Paralelamente se impulsaron programas de privatización de empresas públicas y se establecieron las bases para la apertura e integración comercial.

A las reformas de ajuste estructural les siguieron las reformas institucionales enfocadas a la modernización de las administraciones públicas que se enmarcaron en lo que se denominó Nueva Gestión Pública que, en un inicio, se orientó al redimensionamiento del Estado para continuar con un cambio estratégico en la visión del gobierno hacia el control de los resultados contrariamente a la observancia de normas y procedimientos (como lo hacía el modelo burocrático tradicional).

En México, las reformas económicas se acompañaron de cambios en las estructuras administrativas y en una mayor democratización del régimen político, esos factores explican el surgimiento de instituciones promotoras de la rendición de cuentas, siendo el caso, la aparición de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que sustituyó a la entonces Contaduría Mayor de Hacienda, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, cuyo objetivo devendría en la fiscalización de la Cuenta Pública, a partir de las reformas constitucionales publicadas en 1999.

Un año después, con la publicación de la ley que regularía las reformas constitucionales, se definieron las facultades de la institución fiscalizadora y se le proporcionó cierta autonomía. En conjunto, los cambios permitieron a la Institución

---

<sup>1</sup> De hecho en países como Nueva Zelanda, Australia y Gran Bretaña, esos cambios inician desde la década de los años setentas, ante la imposibilidad de responder a las crisis fiscales ocasionadas por altas tasas de inflación y desempleo, los gobiernos emprenden cambios en la administración pública prevaleciente y dichas prácticas se extenderían a Estados Unidos y Canadá y, posteriormente, a los países de América Latina.



mejorar sus evaluaciones, lo cual ha fortalecido al organismo para combatir la impunidad y la corrupción.

Los avances de la ASF, en cuanto a la obtención de una mayor autonomía técnica y de gestión, facilitaron su reestructuración orgánica y administrativa, así como la implementación de nuevas metodologías para la realización de auditorías. De esta forma, a partir del 2000 se introdujeron las auditorías de desempeño, que para los fines de esta investigación se han denominado como **enfoque de desempeño de la ASF**, las cuales permiten evaluar la forma y el grado de cumplimiento de los programas de gobierno, la calidad del servicio que proporcionan y su impacto social, así como los niveles de eficacia, eficiencia y economía de los mismos.<sup>2</sup>

A partir de la creación de las auditorías de desempeño, a cargo de la Auditoría Especial de Desempeño (AED), el órgano de fiscalización superior contó con un nuevo mecanismo de evaluación de la gestión pública enfocado en los resultados, el impacto de las evaluaciones ha significado un cambio de paradigma en la forma en la cual se realizaban las auditorías, ya que el **enfoque de desempeño de la ASF** versa sobre el cumplimiento de los objetivos planteados y del impacto de la acción pública, lo cual conlleva una evaluación técnica a la gestión del ejecutor de la política pública, como al diseño mismo de las políticas públicas.

Aspectos que se pueden confrontar con las auditorías realizadas durante el periodo 2000-2012, las cuales han generado un certero diagnóstico de los principales problemas que enfrenta la Administración Pública en diversas áreas.

---

<sup>2</sup> De acuerdo con los lineamientos técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño, estos conceptos se definen como sigue: la eficacia se liga esencialmente al logro de objetivos. Hace referencia a la relación existente entre los objetivos propuestos, los productos o recursos aportados y las metas alcanzadas. La eficiencia mide y califica el recorrido entre medios y fines; es la proporción entre la utilización de insumos, recursos, costos, tiempo, y la forma en la que se alcanzaron los resultados planeados. A mayor eficiencia, más racionalidad y optimización. La economía mide el costo y los recursos aplicados para lograr los objetivos de un programa o política pública contra los resultados obtenidos; implica racionalidad, es decir, elegir entre varias opciones la alternativa que conduzca al máximo cumplimiento de los objetivos con el menor gasto presupuestal posible. *Cfr.*, Auditoría Superior de la Federación, *Normativa Institucional para la Fiscalización de la Gestión Gubernamental. Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño*, Editorial Color S.A. de C.V., México, D.F, 2012, Tomo I.

Así, los retos para contar con información que permita realizar mediciones más efectivas son varios: por un lado, se encuentran las limitaciones en el funcionamiento de la Administración Pública Federal; en el propio diseño institucional de la ASF, que tiene que ver con la capacidad operativa de la entidad de fiscalización superior de la Federación y con el desarrollo de las herramientas informáticas y tecnológicas necesarias para potenciar su operación y funcionamiento hacia la consolidación de una inteligencia estratégica.<sup>3</sup> Aspectos enmarcados en un entorno político caracterizado por una compleja red de incentivos de los actores políticos que frecuentemente cooptan la información por la ASF para sus fines particulares.

El enfoque de desempeño de la ASF ha permitido revalorar la función fiscalizadora en los ámbitos político, administrativo, social, económico y jurídico, al evaluar la gestión por resultados; sin embargo, medir el impacto de sus auditorías se encuentra limitado por tres problemáticas fundamentales:

- 1) la falta de información necesaria para medir la gestión gubernamental, expresada en deficiencias estructurales en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y la corrupción imperante en las esferas públicas, social y privada;
- 2) el propio diseño institucional de la ASF, el cual impone restricciones a los procesos de planeación, ejecución, presentación de informes y seguimiento de sus recomendaciones, y
- 3) las limitaciones en cuanto a la cooptación de sus resultados, y las constantes restricciones a su autonomía técnica y de gestión, para continuar cumpliendo con su propósito social.

---

<sup>3</sup> La inteligencia estratégica contribuye a la definición de los objetivos de una organización y al establecimiento de la política y los planes generales para alcanzar las metas fijadas mediante la identificación y conocimiento del entorno en que actúa la organización. También sirve para producir un marco de comprensión de la realidad que ayuda a la validación, la integración y el entendimiento de otros tipos de inteligencia. *Cfr.*, Vasconcelos Carvalho, Andréa, *Auditoría de inteligencia*, Ediciones Trea, S.L. Gijón, España, 2012, p. 28.

## **Justificación del Tema**

Durante el periodo 2000-2012, el Poder Ejecutivo Federal ha planteado de forma recurrente la necesidad de trabajar en la innovación; de orientar la gestión a los resultados para generar valor público, y así como de satisfacer las expectativas de la población; aumentar la confianza en la acción gubernamental y revalorar la gestión pública.

En los últimos doce años se han implementado reformas con el fin de fortalecer el cambio estratégico en la visión del gobierno hacia el control de los resultados, entre las más importantes se mencionan: las modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para introducir el Sistema de Evaluación de Desempeño y el Presupuesto Basado en Resultados; la organización del Consejo Nacional de Armonización Contable, con su respectiva Ley General de Contabilidad Gubernamental; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. En conjunto, las reformas se han orientado a implantar mecanismos de mejora de la gestión por resultados y hacia la rendición de cuentas.

En dicho contexto se vuelve fundamental para la ASF, como una de las instituciones garantes de la rendición de cuentas, fortalecer sus procesos y mecanismos para presentar mejores resultados a la ciudadanía y a la Cámara de Diputados –como representante de la soberanía nacional- que permitan influir en la gestión pública, con la finalidad de mantener su relevancia como órgano técnico y su posicionamiento en la actividad fiscalizadora.

El debate académico de los últimos quince años se ha centrado en numerosos temas y estudios que se imbrican desde diferentes aristas en el fortalecimiento de la ASF, y que se han enfocado a las cuestiones jurídicas y los necesarios cambios organizacionales; sin embargo, ninguno realiza un estudio interno que permita localizar en las actividades que efectúa la Institución los aspectos torales que permitan hacer un análisis desde la dinámica institucional de la Administración Pública.

La fiscalización superior en nuestro país implica el ejercicio de facultades irrenunciables, que a la vez que permiten un mayor equilibrio entre los poderes, constituyen la plataforma institucional del Sistema Nacional de Fiscalización. En la actualidad, la aspiración legítima de las sociedades modernas demanda la reinención de gobiernos comprometidos con la ética política y la moral pública.

El propósito social de la ASF radicará, para fines de esta investigación, en ser una organización pública al servicio de la ciudadanía y no sólo de la Cámara de Diputados, para ello este estudio se propone demostrar hasta qué punto la ASF permite generar valor público, así como las limitaciones reales de la institución, desde un análisis político-gerencial, hacia la fiscalización de políticas de Estado.

A partir de lo anterior, el valor público se definirá como el resultado que una organización debe producir para su clientes y la sociedad, a fin de alcanzar o mantener su relevancia social y posicionamiento en su campo de actividad.<sup>4</sup> Para lograr este propósito, la creación de valor público se integra por tres elementos: en primer término, el análisis del valor del **Propósito Social Ideado** en una organización, consistente en el cumplimiento de su misión y su impacto en la generación de bienes y servicios con mayor calidad; en segundo lugar, la **Gestión Hacia Abajo**, intentando mejorar sus capacidades técnicas para conseguir los propósitos deseados y, en tercer lugar, la **Gestión Hacia Arriba**, con el fin de obtener del entorno político la legitimidad y apoyos suficientes para continuar cumpliendo con su propósito social.<sup>5</sup>

A partir de estas consideraciones, a continuación se mencionan el objetivo, las preguntas e hipótesis generales que guiaron la presente investigación.

### **Objetivo general**

Evaluar la generación de valor público en la ASF, mediante una visión político-gerencial del enfoque de desempeño, en el periodo 2000-2012.

---

<sup>4</sup> Cfr., Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 320.

<sup>5</sup> Cfr. Moore, H. Mark, *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A. Barcelona, España, 1998, p. 48.

## **Preguntas que guían la investigación**

- 1) ¿Los productos de la auditoría: sus informes y recomendaciones, desde el enfoque de desempeño de la ASF, permiten generar valor público?
  
- 2) ¿Cuál es la problemática de la Institución para generar valor público?; ¿Es posible medir política y administrativamente su impacto?; ¿Qué incentivos tiene la Institución para generar informes de mayor calidad y cumplir con su propósito social?; ¿Con qué incentivos jurídicos y administrativos cuenta la ASF para mejorar su diseño institucional?
  
- 3) ¿La ASF cuenta con los recursos necesarios y apoyos suficientes para desempeñar su función?, ¿La Institución cuenta con un entorno político favorable para realizar su labor?

## **Hipótesis general**

El valor público del enfoque de desempeño de la ASF radica en que sus resultados se traducen en una efectiva rendición de cuentas del Gobierno Federal, que contribuyen a consolidar el avance democrático del Estado mexicano, mediante el fortalecimiento de sus instituciones.

La estructura metodológica de la tesis se presenta en tres grandes apartados, distribuidos en cinco capítulos, sobre los aspectos generales y específicos de la materia por evaluar, cuyo contenido es el siguiente:

El primer apartado, relativo al capítulo inicial: “La creación de la ASF en el marco de la rendición de cuentas en México”, aborda el entorno económico, político e institucional de México, durante el periodo 1990-2000, como un antecedente para comprender el contexto histórico donde se desarrollan los temas de gobierno, responsabilidad social y rendición de cuentas, y con ello la creación de la ASF, así como el análisis de lo que denomino como **el enfoque de desempeño de la ASF** y su ejecución conforme a estándares internacionales.

Uno de los aspectos más importantes de este primer apartado versa sobre la manera de cómo en los Estados altamente democráticos la rendición de cuentas es un valor implícito en el ejercicio de gobierno, que se da como una cualidad básica ante el ciudadano, y que incluso se recibe sin ser requerida por él.

A partir de un sistema democrático de pesos y contrapesos, donde el deber principal de los poderes Ejecutivo y Legislativo es cumplir con el mandato expresado mediante el voto e informar de su cumplimiento a la ciudadanía, es como se justifica el imperioso propósito de ejercer por parte de la sociedad un control sobre las acciones y el gasto público, por ello la fiscalización se define como la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando el apego a la ley, su veracidad y razonabilidad.

El segundo apartado, que se integra por los capítulos segundo, tercero y cuarto, detalla las limitaciones que impone la administración pública a la ASF; las correspondientes a su diseño institucional, y las que prevalecen en su entorno político.

En esos tres capítulos se presentan elementos que permiten sustentar que en nuestro país la fiscalización aún enfrenta grandes retos, entre ellos las actitudes de oposición y cuestionamiento por parte de los poderes Ejecutivo y Judicial, lo que representa un obstáculo en el desarrollo de la revisión de la Cuenta Pública.

Si bien las diferentes iniciativas presentadas por la Cámara de Diputados buscan dotar de mayores atribuciones a la ASF, evitar actos de corrupción o ilegalidad que dañan seriamente a la sociedad y consolidar el avance democrático del país, mediante el impulso a la rendición de cuentas; también se aprecia un esfuerzo significativo por no ceder espacios frente a los poderes Ejecutivo y Judicial, en un equilibrio democrático de pesos y contrapesos, situación que une a las diferentes fracciones políticas que cohabitan en el Poder Legislativo Federal.

A partir de lo anterior, analizo cómo la Cámara de Diputados no sólo coopta los resultados de la ASF, sino que también reconfigura el sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Legislativo Federal-los gobiernos estatales-legislaturas locales-Poder Ejecutivo Federal, y promueve políticas de tipo

gerencial que buscan incrementar la eficacia, la eficiencia y la efectividad del Gobierno Federal, atendiendo a usuarios específicos, pero sin conocer los efectos de sus reformas en los ciudadanos.

En el tercer y último apartado, denominado propuestas para superar las limitaciones de la ASF, ante la diversidad de iniciativas de ley por la Cámara de Diputados, así como las realizadas por diferentes especialistas en la materia, propongo diez diferentes planteamientos para superar las limitaciones determinadas en los capítulos anteriores, sin efectuar cambios sustantivos en la legislación federal, sino en disposiciones reglamentarias y secundarias, con el propósito de ofrecer soluciones operacionalizables en los corto y mediano plazos, que contribuyan a continuar generando valor público en la ASF hacia la ejecución de auditorías de Estado.

Por último, incluyo los apartados correspondientes a las conclusiones determinadas durante la investigación, así como la bibliografía consultada y cinco anexos que incorporan, por un lado, los procesos de certificación internacional efectuados a la ASF y, por otro, algunos de los resultados obtenidos en el periodo 2000-2012, derivados del enfoque de desempeño de la ASF, sobre los temas de: Gestión para Resultados; Política de Desarrollo Administrativo, y Política de Recursos Humanos, Profesionalización y Organización.

## **1. La creación de la Auditoría Superior de la Federación en el marco de la rendición de cuentas en México**

### **1.1. Entorno económico, político e institucional de México, 1990-2000**

Conforme avanzó el siglo XX, y al concluir la lucha armada de la Revolución Mexicana, el poder del Estado fue ampliando sus ámbitos de acción y dirigió sus fuerzas para impulsar y promover el desarrollo y crecimiento económico, además de ofrecer diversos programas de asistencia social, solucionar deficiencias en materia de desempleo, maternidad, enfermedades y riesgos de trabajo, así como esquemas de apoyo para el retiro y jubilaciones, acciones de gobierno que fueron conocidas como el Estado Benefactor.

Al amparo del mismo, el gobierno de la República creó organismos y estructuras gubernamentales poco eficientes y, en consecuencia, grandes burocracias que entorpecieron por años la dotación de bienes y servicios públicos.

Desde las décadas de los años 50 y 60 la teoría organizativa se instaló en el paradigma burocrático, a fin de dar eficacia a los actos de gobierno. Su superioridad se fundamentaba en la racionalidad instrumental o técnica imbatible que se postulaba del modelo.<sup>6</sup> En aquél entonces el movimiento internacional de reforma administrativa resultó ser el intento de universalizar la racionalidad burocrática.

En América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrolló, en el mejor de los casos, fue una aproximación más al sistema mixto que Weber llamó "burocracias patrimoniales".<sup>7</sup>

Al finalizar la denominada "guerra fría", también cambió el enfoque del Estado Benefactor y del esquema asistencial, pues sus críticos orientaron los

---

<sup>6</sup> Cfr., Prats Catalá, Joan, *Administración Pública y Desarrollo en América Latina. Un Enfoque Neoinstitucionalista*, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Barcelona, España, 1997, p. 38.

<sup>7</sup> Cfr., Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, "Una Nueva Gestión Pública para América Latina", octubre de 1998, consultado en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>



esfuerzos para modificar y acotar los aparatos estatales y plantearon la transformación de sus acciones y de sus estructuras en favor del mercado.

Desde los años setentas el debilitamiento e ineficiencia de las estructuras jurídico-administrativas del gobierno ya no respondían adecuadamente para hacer frente al agotamiento del modelo económico denominado como “Desarrollo Estabilizador”, iniciándose un proceso que llega hasta nuestros días, donde el modelo económico incide decididamente en la reorganización de la administración pública, como respuesta de los gobiernos a las debilidades estructurales del Estado mexicano.

Este proceso tuvo su punto de arranque en lo que se conoce como la Reforma Administrativa, la cual estuvo contenida en el conjunto de disposiciones jurídicas que la normaron, habiéndose definido claramente su filosofía en la Exposición de Motivos de la iniciativa de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se estableció que:

*La reorganización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en alguno de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras.*

*El proyecto de reorganización que me permito proponer, pretende convertir la compleja estructura burocrática que ha desarrollado la administración pública, en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país.*

*Este propósito requiere igualmente la institucionalización de la programación de las acciones de la administración pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas que resulten comprensibles y, por lo mismo, viables no sólo para los servidores públicos, sino para la población en general.<sup>8</sup>*

---

<sup>8</sup> Carrillo Castro, Alejandro, “Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976”, en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Número 71/72, México, D.F., julio-diciembre de 1987, p. 75-76.

De acuerdo con Alejandro Carrillo Castro, las razones y requerimientos que dieron lugar a la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal empezaron a gestarse en las postrimerías de la década de los veinte, cuando la revolución mexicana pasó de su etapa de definición del grupo triunfador de dicho movimiento a la de la creación de instituciones para la conformación de una nueva sociedad nacional.<sup>9</sup>

Más tarde, en la década de los años ochentas, comenzaron a generarse en diferentes países desarrollados nuevos modelos de gestión pública, en los que se incorporaba una administración orientada a fortalecer la calidad de los servicios públicos para la ciudadanía y al mismo tiempo hacer más eficiente y transparente el ejercicio presupuestal, esos nuevos modelos buscaban además responder a un entorno social cambiante, alinearse a los procesos de globalización y participación ciudadana.

Precisamente en los Considerandos del Decreto por el que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se estableció que:

*la estrategia de modernización nacional que el propio Plan adopta, tiene como objetivos fundamentales, la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo; la ampliación de la vida democrática; la recuperación del crecimiento con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.*<sup>10</sup>

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 indicó que el cambio era inevitable:

*México y las demás naciones están interrelacionadas: los cambios en una parte del mundo o en una área de la vida internacional tienen efectos directos en la vida interna de todos los demás. Las transformaciones mundiales son ahora de extraordinaria magnitud: innovación en el conocimiento y la tecnología, emergencia de nuevos centros financieros y comerciales, una intensa competencia por los mercados, nuevos espacios de integración regional y un nuevo clima de relaciones que anuncian el fin de una etapa bipolar de potencias mundiales. Se ha terminado la guerra fría. Naciones de desarrollos dispares e ideologías encontradas buscan, por igual,*

---

<sup>9</sup> *Ibidem.*, p. 71.

<sup>10</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 1989, p. 1.

*transformar sus economías y eliminar obstáculos en su quehacer político para sustentarse, competir y avanzar en sus intereses, anticipando las nuevas realidades mundiales.*<sup>11</sup>

Hacia 1991 se apreciaba una configuración de espacios geopolíticos muy diferentes de los que proliferaban en años anteriores. María Eugenia de León-May hace mención de los intensos procesos de innovación tecnológica y científica, hacia nuevos mecanismos de integración regional y una intensa competencia en los mercados, al inicio de los años noventa.<sup>12</sup>

Acorde con Citlalli Hernández Oliva se puede hablar de tres vertientes a considerar al inicio de la década de los años noventa: la economía global y su impacto sobre los Estados nacionales; la reforma del Estado respecto al repliegue en sus instituciones como paso estratégico para consolidar las reformas económicas de ajuste estructural, y la transición al nuevo modelo gerencial en el sector público, como proceso de readecuación de la administración pública, la lógica del mercado y el modelo neoliberal. Siguiendo a la autora, en los últimos 25 años el mundo ha sufrido transformaciones y cambios, en su apariencia, ordenación y estructura (globalización).<sup>13</sup>

A este respecto, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 ya señalaba que la globalización de la producción, las finanzas y el comercio podrían desbordar a las instituciones internacionales y generar fenómenos frente a los cuales un Estado nacional tiene pocos instrumentos efectivos de respuesta.<sup>14</sup>

*La situación económica y financiera, que no reconoce fronteras, demanda, por su parte, mayor racionalidad tanto en la asignación como en el ejercicio presupuesto; atención permanente a las dimensiones y al costo de las estructuras administrativas, y una*

---

<sup>11</sup> *Ibidem.*, p. 9.

<sup>12</sup> De León-May, María Eugenia, "Modernización Administrativa", *Revista de Administración Pública*, Número 79, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1991, pp. 63-64.

<sup>13</sup> *Cfr.*, Hernández Oliva, Rocío Citlalli, *Globalización y privatización: el sector público en México, 1982-1999*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001.

<sup>14</sup> *Cfr.*, Poder Ejecutivo Federal, *Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995, p. 24.

*administración de recursos públicos con mayor énfasis en la satisfacción de las necesidades de la población.*<sup>15</sup>

La administración de Ernesto Zedillo Ponce de León determinó en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que la administración pública desempeñaba un papel esencial para el desarrollo del país. Una administración pública accesible, moderna y eficiente era un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático.<sup>16</sup>

*(...) se reorganizarán los actuales métodos de control interno del Poder Ejecutivo para lograr un sistema más eficiente de autoevaluación, con un fuerte enfoque preventivo, vinculado al desarrollo administrativo de la gestión pública.*<sup>17</sup>

*Se dará al autocontrol un enfoque moderno, que fortalezca las acciones preventivas, el seguimiento de programas y la evaluación del desempeño. Estas funciones, por su naturaleza, formarán parte de una estrategia global orientada a la promoción y desarrollo de la administración pública, lo que constituye un elemento esencial en el proceso de reforma del Estado.*<sup>18</sup>

En sus inicios la globalización se determinó, entre otras cuestiones, por la expansión del libre comercio, el avance de las empresas transnacionales, el movimiento de capitales y la tendencia de asemejar los modelos de desarrollo. Atendiendo a esos criterios:

*(...) la globalización se puede definir como el proceso mediante el cual los mercados y la producción de diferentes países están volviéndose cada vez más interdependientes debido a la dinámica del intercambio de bienes y servicios y a los flujos de capital y tecnología. No se trata de un fenómeno nuevo, sino de la*

---

<sup>15</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Decreto por el que se aprueba el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, Diario Oficial de la Federación, 6 de mayo de 1996, p. 51.

<sup>16</sup> *Cfr.*, Poder Ejecutivo Federal, *Op. cit.*, p. 30.

<sup>17</sup> *Ibidem.*, p. 39.

<sup>18</sup> *Ibidem.*, p. 24.

*continuación de desarrollos que habían estado funcionando durante un tiempo considerable.*<sup>19</sup>

En 1997, el Banco Mundial informó contundentemente: *"Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible"*.<sup>20</sup>

Para Jocelyne Bourgon, las futuras reformas del sector público continuarán llevando al gobierno más allá de sus funciones tradicionales como agente de decisión en nombre de los ciudadanos y como prestador de servicios a los ciudadanos, examinarán la manera en que los gobiernos puedan trabajar con los ciudadanos y otros actores para lograr resultados de elevado valor público.<sup>21</sup>

Para la autora, la función de los organismos públicos es lograr resultados con elevado valor público en formas que promuevan los principios cívicos, o lo que muchos Estados reconocerían como principios democráticos. En el sector público, un alto rendimiento incluye lograr resultados de la política pública, así como en términos cívicos.<sup>22</sup>

Autores como María del Carmen Pardo definen ese nuevo enfoque como *"un conjunto de doctrinas administrativas que buscan establecer estructuras procesos y rutinas fundamentalmente orientadas a la satisfacción de los ciudadanos. En estos nuevos paradigmas, estos ciudadanos se identifican como clientes."*<sup>23</sup> La Nueva Gestión Pública pone un mayor énfasis en los resultados, en los usuarios de servicios públicos, en sus preocupaciones. Hace suyos los postulados de eficiencia, eficacia y racionalidad en el ejercicio del gasto público, con la finalidad

---

<sup>19</sup> Comisión Europea, "Informe Económico Anual, 1997", *European Economy*, No. 63, Bruselas, 1997.

<sup>20</sup> Banco Mundial, *"El Estado en un Mundo en Transición"*, México, 1997, p. 2.

<sup>21</sup> Cfr., Bourgon, Jocelyne, "Objetivos públicos, autoridad gubernamental y poder colectivo", *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., Número 120, Volumen, XLIV N° 3, (septiembre-diciembre 2009), México, p. 37.

<sup>22</sup> *Ibíd.*

<sup>23</sup> Pardo, María del Carmen, "Conferencia Magistral Implicaciones organizacionales de la transparencia en la gestión pública", en *Segundo Coloquio Nacional de Transparencia: Hacia la Consolidación de la Transparencia como Política Pública*, INAP-SFP, México, 25 de octubre de 2007, p. 1.

de mejorar el control interno, la cultura organizacional e implementar una rendición de cuentas ordenada y transparente.<sup>24</sup>

Una de las aportaciones metodológicas de la Nueva Gestión Pública (NGP) radica en la posibilidad de evaluar acciones públicas, a partir del estudio de casos y contextos concretos, como se presenta en esta investigación, ya que el elemento valorativo y los comportamientos humanos de quienes integran la burocracia son abordados en ese contexto específico y dentro del campo de un problema público delimitado.

Así, se puede apreciar que en este enfoque hay una redefinición valorativa, con base en la cual se pueden establecer criterios de eficiencia y, con ello, buscar la mejora organizacional e incluso la innovación gubernamental para resolver problemas públicos específicos, atendiendo a usuarios específicos y no sólo realizar la administración de programas sin conocer los efectos de éstos en los ciudadanos.<sup>25</sup>

Otros autores consideran que la NGP es una reacción *“práctica frente a la creciente tendencia a la burocratización de las sociedades, a la insatisfacción de los ciudadanos con bienes y productos, al déficit público y a la dificultad que tienen los ejecutivos políticos de llevar a la práctica las reformas que impulsan las organizaciones burocráticas”*.<sup>26</sup>

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala que esa nueva forma de gestión de la Administración Pública se caracteriza por entre otras “líneas maestras” como la que se apunta textualmente:

---

<sup>24</sup> Cfr., Vega Casillas, Salvador. “El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas”, *Revista de Administración Pública*, Nueva Época, Número Especial, Volumen XLIII, Instituto Nacional de Administración Pública, México, septiembre-diciembre 2008.

<sup>25</sup> Cfr., Arellano Gault, David (coord.), *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 2004, p. 99-152.

<sup>26</sup> Hufty, Marc, “Auxracines de la pensé ecomptable. La pensé ecomptable. État, Néolibéralisme”, *Nouvelle Gestion Publique*, París: Presses Universitaires de France, Traducción propia, 1998, p. 29.

*“Utilización de métodos de evaluación y técnicas de gestión aplicadas en el ámbito empresarial. (...) Los organismos que forman el Sector Público deberán incrementar la aplicación de rigurosas medidas de gestión a través de mecanismos disciplinares más cercanos al mundo empresarial. Además, contribuirán a que las distintas entidades se centren en sus específicas responsabilidades y a la realización de tareas lo más eficientes y eficaces posibles. (...) Por lo que estas entidades tendrán que comprometerse a seguir un proceso de mejora continua tanto en los niveles organizativos como en la calidad de los servicios prestados”.*<sup>27</sup>

Por su parte, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) indica que:

*La Reforma Gerencial es una modificación estructural del aparato del Estado (...) Se trata de cambiar los incentivos institucionales del sistema. (...) La Reforma Gerencial asegura los mecanismos necesarios para el aumento de la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, además de crear nuevas condiciones que posibilitan una relación más democrática entre el Estado y la sociedad.*<sup>28</sup>

El cambio en el entorno puso de manifiesto la necesidad urgente de renovar organizaciones y normas administrativas con el objetivo de conseguir una administración pública moderna y competitiva. La base que propicia dichos cambios está apoyada principalmente en el ahorro y reducción de costos, en la evolución de las tecnologías y en la mejora de los servicios públicos.

No obstante, y dado que desde hace ya varios años se ha exacerbado la postura de considerar a dicho enfoque como “la solución” ante la crisis de identidad de la administración pública, señalo que, si bien se tienen esos avances, persisten disyuntivas relacionadas con las contradicciones del enfoque pragmático que representa la Nueva Gestión Pública.

---

<sup>27</sup> OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, España, MAP, 1997, p. 35.

<sup>28</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, octubre de 1998, p. 12,13, consultado en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>.

Al respecto, menciono cinco elementos a los que se enfrenta la “nueva” visión de la acción administrativa del gobierno y que se encuentran relacionados con la función evaluativa:<sup>29</sup>

#### DISYUNTIVAS EN EL ENFOQUE DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

Elementos	Retos de la acción administrativa
1. Rendición de cuentas o innovación	El criterio de eficiencia no es un criterio infalible, incuestionable ni ético. Al optar por la innovación hay contradicción con las normas y procedimientos generalmente establecidos para la rendición de cuentas; de manera que la flexibilidad, discrecionalidad y presencia de reglas mínimas, necesarias para la innovación, es algo que actualmente no existe en el ámbito de las instituciones gubernamentales.
2. Participación o decisión técnica	La participación ciudadana es un elemento primordial en la negociación y consenso para encontrar soluciones a problemas públicos; sin embargo, debe advertirse el riesgo que corre la acción pública al enfrentarse a una diversidad de opiniones, posiciones y puntos de vista; es decir, hay una lógica no profesional, alejada de la lógica regular y profesional de la burocracia que, con todo, es necesaria.
3. Equidad o mercado.	Los criterios de mercado para fijar los esquemas de equidad social son insuficientes para medir aspectos de las relaciones entre gobierno y sociedad; la equidad es un tema ligado a los valores, que la administración pública tradicional pretendió atender bajo el concepto de “interés general”. Tanto desde la perspectiva de la Administración Pública tradicional como de la óptica del mercado, el problema de la equidad es algo sumamente complejo que no queda agotado con los criterios técnicos de la evaluación.
4. Resolver problemas o administrar programas	<p>Este es uno de los problemas más complicados y viejos en la Administración Pública. Por un lado se plantea que tradicionalmente las estructuras burocráticas se dedican a canalizar, movilizar y gestionar recursos, atendiendo sus sistemas, procesos y procedimientos internos, es decir, hay una preocupación por el funcionamiento hacia el interior de la organización; sin embargo, desde esta postura se minimiza la responsabilidad de resolver problemas. Se administra bien hacia adentro, pero no se resuelven los problemas públicos.</p> <p>Por otro lado, se plantea lo difícil que es resolver problemas públicos, dado que en ellos intervienen diversos actores con intereses heterogéneos. En esta lógica, la Administración</p>

<sup>29</sup> Cfr., Arellano Gault, David (coord.), *Op. cit.*, nota 25, p. 99-152.



Elementos	Retos de la acción administrativa
	<p>Pública, para lograr una propuesta de solución a esos problemas, tendría que ordenar y conciliar esos valores diversos, y con ello lograr un cambio de actitudes en los diferentes actores para que, en conjunto, se lograra una solución. De estos planteamientos se deriva que, muchas de las tareas de evaluación han estado orientadas a la rendición de cuentas en torno a recursos y programas; se trata de una evaluación que pone el énfasis en y gira en torno al funcionamiento interior de las organizaciones. Orientar la tarea evaluativa hacia afuera, o sea, hacia la resolución de problemas, implicaría mecanismos mucho más complejos y difíciles de aplicar, ya que involucraría el cambio en el comportamiento de las personas. Así, las dimensiones de los problemas públicos evidencian que la mayoría de las técnicas y herramientas de evaluación son insuficientes. La pregunta es inevitable: la evaluación ¿tiene que orientarse a resolver problemas o a administrar programas?</p>
<p>5. <i>Liderazgo o institucionalidad.</i></p>	<p>Desde la perspectiva de la Nueva Gestión Pública se encuentran algunos elementos claves como innovación, eficiencia, tolerancia, que son producto del ejercicio del liderazgo. Esto que es deseable en las organizaciones modernas, no es tan sencillo de llevar a la práctica en el ámbito del gobierno. Las estructuras tradicionalmente burocráticas, han demostrado su capacidad para la simulación y adaptación disfrazada en su desempeño. Aun cuando exista la intención de algunas personas por aplicar este tipo de técnicas, las estructuras se enfrentan a la resistencia y esquemas tradicionales donde lo que se requiere es estabilidad; es decir, la institucionalidad en el ámbito público requiere de tiempo, paciencia, cierto grado de certidumbre para que las cosas puedan funcionar. La pretensión de llevar a cabo nuevos esquemas de liderazgo que puedan desembocar en un mejor desempeño en el ámbito de las organizaciones públicas es un elemento deseable, pero no del todo factible, ya que su dinámica, tradiciones e inercia requieren de cambios lentos. La institucionalización y el liderazgo en este caso no son del todo compatibles.</p>

**FUENTE:** Elaboración propia con base en Arellano Gault, David (coord.), "Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa", en *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 2004, p. 13 a 44.

La propuesta de solución que ofreció la Nueva Gestión Pública (NGP) consistió en diseñar nuevas normas, estándares y procedimientos que permitieran

analizar el costo-beneficio de los programas de gobierno, introducir sistemas de medición y evaluación del desempeño del personal y generalizar el uso de las tecnologías de información en los trámites y servicios públicos.

*Sin embargo, dejó intocados los procesos de decisión que practican los altos ejecutivos para dirigir las organizaciones de la administración pública, dicho en modo más apropiado, exigió que la actividad directiva tuviera como principio la eficiencia financiera e incorporara una visión estratégica de su función pública, rediseñara (“reingeniería”) sus procesos, evaluara y midiera el desempeño, innovara procesos y productos, pero no abordó el proceso de dirección, el modo como los dirigentes elaboran y adoptan sus decisiones financieras, estratégicas, normativas, de innovación de procesos y productos, y el modo como han decidido los sistemas de auditoría, control y evaluación del desempeño de la organización pública a su cargo. La NGP renovó el contenido, pero no el proceso de dirección.<sup>30</sup>*

La Nueva Gestión Pública orientó sus objetivos hacia el ajuste financiero en la administración, hacia la sistemática búsqueda de maximizar los recursos públicos, dirigida por una sólida “dirección emprendedora” orientada a resultados, innovadora, comprometida, motivadora del personal, sin analizar a profundidad que el problema de la ineficiencia y el desempeño de la administración pública se ubicaría en las decisiones de la “alta dirección emprendedora”.<sup>31</sup>

*No obstante sus extraordinarias contribuciones, la Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza coinciden ambas en una omisión: la limitada atención que han prestado al proceso mediante el cual el gobierno gobierna (dirige, conduce, coordina, controla, supervisa, comunica) sus organizaciones administrativas. Los dos movimientos no han mostrado gran interés en conocer y reformar: a) los procesos de decisión que practica el gobierno para dirigir sus organizaciones. (...) b) el número, el perfil, el rol, las normas, los procedimientos y las conductas de los altos directivos responsables de tomar las decisiones directivas de la administración pública; y, por último, tampoco en determinar: c) las normas y requisitos a establecer en el mismo*

---

<sup>30</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., *El gobierno del gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2013, p. 30.

<sup>31</sup> *Ibidem.*, p. 29-30.

*proceso de decisión directiva para asegurar su corrección institucional y técnica y mejorar su desempeño.*<sup>32</sup>

Para Luis F. Aguilar Villanueva difícilmente el gobierno gobernará bien a su sociedad si no gobierna bien a su aparato administrativo, en esta aseveración centra su crítica a los movimientos contemporáneos de la Nueva Gestión Pública, al demostrar que la alta dirección de las organizaciones públicas no fue estudiada por esta corriente administrativa.<sup>33</sup>

Para Aguilar Villanueva el impacto negativo de la Nueva Gestión Pública se muestra en la falta de eficacia y coherencia directiva, que ocasiona o incrementa la fragmentación operativa y aun estructural del gobierno.

*No es casual que una de las críticas más robustas y con evidencias a su favor, aunque en mi opinión desproporcionada, haya sido cuestionar a la NGP por haber causado la fragmentación del proceso de gobernar del gobierno, ocasionando incongruencias, contradicciones, redundancias y hasta conflictos entre las numerosas instancias de decisión autónomas y particularmente entre la cúpula directiva y los mandos responsables de los diversos programas del ministerio/secretaría de Estado, con el efecto final de reproducir la ineficacia, costo-ineficiencia, baja calidad de los productos y servicios públicos, que pretendían resolver las reformas gerenciales de la administración pública. Para superar esta situación gubernamental de fragmentación improductiva se ha propuesto un movimiento institucional y administrativo cuyo objetivo es reconstruir la unidad, integración o coordinación directiva del gobierno, denominado “the whole of government”, “joined-up government”, que en el fondo, paradójicamente, lleva a reproducir con matices la integración vertical de la administración pública mediante su tradicional ordenamiento jerárquico-burocrático.*<sup>34</sup>

Una de las causas de esta fragmentación operativa del gobierno radica en la “visión hacia arriba” –en palabras del Luis. F. Aguilar Villanueva- que tienen los altos directivos al tomar decisiones, donde la única razón que impera es la decisión unipersonal del titular del Poder Ejecutivo Federal, más que “hacia abajo”, hacia el conjunto de las oficinas y miembros expertos de la organización que

---

<sup>32</sup> *Ibidem.*, p. 28-29.

<sup>33</sup> *Ibidem.*, p. 17.

<sup>34</sup> *Ibidem.*, p. 32

dirigen y menos aún miran hacia las expectativas y percepciones de las partes interesadas, la sociedad civil, los destinatarios de los bienes y servicios públicos, los derechohabientes o los beneficiarios de las decisiones de los altos ejecutivos públicos.<sup>35</sup>

Ciertamente no pueden dejarse de lado las diferentes disyuntivas expuestas por David Arellano Gault y Luis. F. Aguilar Villanueva, que para fines de la presente investigación se traducen en una visión crítica hacia la Nueva Gestión Pública, pero a la vez propositiva, ya que como indica Francisco Moyado Estrada:

*Hasta ahora, los países que han incorporado la gerencialización del sector público, lo han hecho con diferente grado de intensidad, sin embargo, el análisis de esas experiencias refleja que este conjunto de reformas va generando una nueva cultura administrativa, basada en la receptividad, la transparencia, la eficacia, la ética pública y la búsqueda de calidad y excelencia en la prestación de los servicios públicos.*<sup>36</sup>

Si bien la intención de hacer mensurable la prestación de los servicios públicos y, por tanto, evaluable el quehacer de las instituciones gubernamentales, es algo que tiende a la racionalidad, habría que apuntar que en las instituciones públicas, sobre todo en su relación con los ciudadanos, se encuentran en juego diferentes valores e intereses, por lo que medir la acción pública a partir de criterios de eficiencia y eficacia no debe ser determinista, pues se podría omitir la presencia de valores y objetivos diversos. Se trata de un asunto que va más allá de lo técnico; es un problema valorativo cuyo trasfondo involucra también a la ética y la política.

*(...) implementar un sistema de calidad total, de atención al cliente, de contratación y competencia o un presupuesto por resultados en un aparato poco vigilado, con débiles esquemas de rendición de cuentas, y con un servicio civil de carrera poco transparente o inexistente que hace del aparato un manipulable instrumento de la política, puede ser poco efectivo a menos que se complementen esas acciones con la necesidad de fortalecer al mismo tiempo los mecanismos de control, vigilancia y transparencia de la administración pública, para ubicarla en un espacio social distinto: del espacio de representación social*

---

<sup>35</sup> *Ibidem.*, p. 42.

<sup>36</sup> Moyado Estrada, Francisco, "Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012", en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Volumen XLVI, núm. 2, México, Mayo-agosto 2011, p. 53-54.

*clientelar a la caja de resonancia de los intereses sociales y de la toma de decisiones de política pública.*<sup>37</sup>

Paralelamente a la dinámica internacional sobre la construcción de nuevas formas de gobierno, “*en donde la administración pública debe ser transparente y sus administradores deben ser responsabilizados democráticamente ante la sociedad*”.<sup>38</sup> Hacia mediados de la década de los años noventa el país enfrentó dos aspectos que marcaron la historia reciente de nuestra nación: la crisis económica de 1995 y la apertura democrática en 1997.

De acuerdo con varios análisis económicos y por lo expresado oficialmente por el titular del Poder Ejecutivo Federal, para inicios de 1994 la economía mexicana ya daba muestras de debilitamiento, encaminándose hacia una irremediable crisis, debido a la situación de la balanza de pagos y una situación política complicada.

Para diciembre de 1994 la moneda se devaluó en 90.1%, se detonó el crecimiento de la inflación, el PIB registró un descenso del 6.2% en 1995, el país y el sistema financiero estuvo a punto de caer en una insolvencia financiera absoluta. En el ámbito social, el desempleo creció al igual que la tasa de pobreza.

Para neutralizar esas dificultades se implementó un programa de ajuste que inhibió el consumo interno y que generó una caída importante de los salarios reales.

La situación también originó encono social hacia el partido en el poder, por vez primera la palabra “alternancia” cobró significado, no entendible hasta ese momento. Jorge Manjarrez Rivera, en su Tesis “*La Construcción Institucional de la Fiscalización y la Rendición de Cuentas en México: 1997-2001*”, resume en los siguientes párrafos la situación económica y política prevaleciente:

*La creciente importancia que la sociedad mexicana ha asignado al concepto de rendición de cuentas, así como la integridad, transparencia y fiscalización se origina por lo menos en tres causas:*

*Primero, la democracia como sistema político ha entrado en una nueva etapa en nuestro país... Esta transición hacia la democracia, que ha*

---

<sup>37</sup> Arellano Gault, David (coord.), *Op. cit.*, nota 25, p. 41.

<sup>38</sup> Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Op. cit.*, nota 28, p. 14.

*tenido momentos tan significativos como las elecciones de 1997 y 2000, se ha reflejado en una mayor participación ciudadana, más crítica, exigente y vigilante del desempeño del gobierno y del uso de los recursos públicos.*

*Segundo, dentro del contexto del sistema de mercado y la rápida difusión del proceso de globalización, un ambiente caracterizado por una débil rendición de cuentas y frágil integridad y transparencia, tiene un impacto negativo en el proceso de intercambio de bienes, servicios, capital e información, al introducir distorsiones en el sistema de precios e incertidumbre en cuanto a derechos de propiedad, bases esenciales del sistema de intercambio de mercado y de competencia económica. De manera más general, como algunos estudios lo indican, la confianza tiene un impacto significativo en el desempeño económico de las naciones.*

*Tercero, los principios de honradez, transparencia, rendición de cuentas, fiscalización, protección al medio ambiente y respeto por los derechos humanos ocupan un lugar preponderante en la sociedad actual; su defensa y promoción es más importante que nunca.<sup>39</sup>*

Asimismo, señala que:

*A partir de los ochenta, se aplicó una política neoliberal como modelo de desarrollo que no sólo impulsó la modernización económica sino que transformó gradualmente la estructura política, pues se rompió el soporte del Estado como benefactor social. Con esta política modernizadora dio comienzo la fase final del partido dominante y del viejo régimen presidencialista... En este período se observaron una serie de cambios relevantes en el sistema político mexicano, que implicaron una tendencia hacia la transición democrática y hacia un régimen más plural y representativo.<sup>40</sup>*

El avance democrático radicó en la liberalización de espacios de poder, transferidos mediante el voto ciudadano a nuevos actores políticos, situación que fue ganando espacios (diputaciones, gobernadores, presidencias municipales, síndicos y regidores) que dieron mayor legitimidad a las elecciones, mayor cantidad de votantes y mayor participación de la sociedad civil, que provocaron una desestabilidad en el gobierno, situación que fue evidente con el triunfo del Partido Acción Nacional en las elecciones federales del ejercicio 2000.

---

<sup>39</sup> Manjarrez Rivera, Jorge, *La Construcción Institucional de la Fiscalización y la Rendición de Cuentas en México: 1997-2001*; Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p. 102.

<sup>40</sup> *Ibíd.*

## 1.2. Gobierno, responsabilidad social y rendición de cuentas

El gobierno “(...) *constituido por un conjunto de instituciones legítima y legalmente establecidas se organiza con el objeto primordial de realizar los fines del Estado. (...) El gobierno es la organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas*”,<sup>41</sup> es efectivamente el conjunto de funciones en que se concreta el ejercicio del poder político.

Normalmente, para que el gobierno se califique como legítimo basta que se haya formado de conformidad con las normas del régimen, y que ejerza el poder de acuerdo con esas normas, de tal manera que se respeten determinados valores fundamentales de la vida política.

En México, las normas que dan legitimidad al gobierno se establecen en el orden constitucional; orden político y jurídico que el pueblo de México se ha dado para consagrar sus libertades y sus derechos como garantías individuales fundamentales para la vigencia plena del Estado de derecho.

Desde una óptica meramente jurídica, el imperio del orden constitucional depende, en gran medida, de la eficacia para evitar que las instituciones abandonen los límites que la propia constitución les ha otorgado.

Asimismo, la eficacia constitucional depende de que se respete el equilibrio entre Poderes, la soberanía de los Estados de la Federación y las garantías de los gobernados.

Para este enfoque, la trascendencia de las instituciones radica en la capacidad que tienen de otorgar eficacia a las disposiciones fundamentales. De tal manera que la vigencia del orden constitucional depende en gran medida, de que existan instituciones y procedimientos de control eficaz para rendir cuentas, a fin de contener los límites y equilibrios establecidos en el sistema normativo.

Andreas Schedler señala que la rendición de cuentas puede entenderse, por un lado como “*la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público (answerability)*”. Por otro, incluye la capacidad

---

<sup>41</sup> Castelazo, José R., *Administración Pública: Una visión de Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C. (primera edición), México, 2007, p. 15.

*de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes políticos (enforcement)*”.<sup>42</sup>

Por cuanto hace a dicho punto de vista, las elecciones sirven para determinar la responsabilidad de los gobiernos en sus acciones pasadas. Porque anticipan el juicio de los votantes, los gobiernos son inducidos a escoger políticas que a su juicio serán positivamente evaluadas por los ciudadanos para la siguiente elección.<sup>43</sup>

En este sentido, los políticos tienen valores, metas, intereses individuales, grupales, partidistas y de Estado, emprenden acciones que los ciudadanos no pueden observar o que pueden monitorear a un costo. Y una vez que llegan al poder buscan “satisfacer las necesidades de quien los eligió”, pero a la vez tiene que atender intereses de quienes los han ayudado. Persiguen satisfacer necesidades que en ocasiones se contraponen a las de los ciudadanos, actitudes que necesariamente afectan las intenciones futuras de los votantes.

Consecuentemente, en los Estados democráticos, la rendición de cuentas es un valor implícito en el ejercicio de gobierno, que se da como una cualidad básica y cotidiana ante el ciudadano, y que incluso se recibe sin ser requerida por él.

*La obligación de cumplir la ley se deriva de la posibilidad que tienen los ciudadanos de participar en las deliberaciones públicas o en la elección de representantes que deliberen. Quizá sea claro que es en la arena del discurso público donde los actores se comprometen a acciones que son objeto de sanción por los ciudadanos.*<sup>44</sup>

En sociedades donde el gobierno, en un proceso inacabado de consolidación democrática, requieren instituciones para “hacer cumplir la ley”, se puede llegar a considerar como una forma de ejercer el poder autoritariamente, sobre todo si a

---

<sup>42</sup> Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información, México, 2004, núm. 3, Serie: *Cuadernos de Transparencia*, p. 12.

<sup>43</sup> Cfr., Przewrosky, Adam *et al.*, *Democracy, Accountability and Representation*, Traducción propia, Cambridge University Press, United Kingdom, 1999.

<sup>44</sup> Martín del Campo, Julio Labastida *et al.*, *La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2008, p. 28.



quien se es inculpaado logra demostrar que sus motivos son por causas legítimas de la sociedad.<sup>45</sup>

En este marco, las funciones de fiscalización sobre el valor de la acción gubernamental sólo pueden ser posibles en un Estado democrático donde la rendición de cuentas no es un acto que deba ser impositivo, si no al servicio de la sociedad, donde la responsabilidad de los gobernantes radica en lograr que el interés de las mayorías prive en todas las esferas de gobierno.

Desde el momento en que las decisiones de gobierno reflejan los intereses y las preocupaciones de los ciudadanos, sin la necesidad de que sea solicitado, como un acto de obligación moral sobre el cumplimiento de su mandato, podrá generar condiciones materiales de participación social hacia el fortalecimiento del Estado de derecho y, por ende, actuará decididamente en la profundización del proceso democrático.

*La formación de opinión y voluntad políticas de los ciudadanos, es el medio a través del cual se constituye la sociedad como un todo políticamente estructurado y, entonces, la razón de ser de las Instituciones democráticas es garantizar la posibilidad de esa opinión y esa voluntad.*<sup>46</sup>

Estos son los elementos teóricos que favorecen la construcción de Estados democráticos y socialmente responsables, en donde sobresale la relación gobierno-rendición de cuentas-responsabilidad social, como una condición obligada de la moral del individuo, entre los individuos y frente al gobierno; como de las instituciones del Estado por dar cumplimiento a la norma.

Por supuesto que bajo ese esquema, la construcción legítima de un proceso de rendición de cuentas, con responsabilidad social y participación ciudadana, necesariamente se realiza con instituciones democráticas que garanticen la conformación de un Estado democrático.

Ante dichos argumentos afirmo que la fiscalización no puede tener cabida mas que en un gobierno democrático, que rinde cuentas y fomenta la participación social.

---

<sup>45</sup> *Ibidem.*, p.14.

<sup>46</sup> *Ibidem.*, p.30.

### 1.3. La creación del nuevo órgano de fiscalización y su organización

#### 1.3.1. Contexto

En los últimos años se ha hecho relevante en México asegurar la rendición de cuentas en el ejercicio público, porque de esta forma es posible que el ejercicio del poder tenga mayores elementos de legitimidad.

La situación tiene su lógica en la forma en que las sociedades contemporáneas funcionan, están relacionadas con las normas cívicas, políticas y jurídicas que siguen sus integrantes, y en el cómo funcionan y se entienden. Es decir, que una comunidad que conoce bien dichas normas, así como del origen y destino de los recursos que ejerce el gobierno será más propensa a apegarse a ellas, puesto que la acción de gobierno incide directamente en su calidad de vida, y además permite a estos ciudadanos evaluar procesos, enjuiciarlos e incluso proponer mejoras o, en su caso, exigirlos.<sup>47</sup>

Con relación a esta afirmación existen factores institucionales a los que debemos prestar atención:<sup>48</sup>

1. los votantes deben tener la capacidad de asignar la responsabilidad en el desempeño de los políticos. Esta capacidad es limitada cuando se trata de un gobierno de coalición o cuando el congreso es controlado por diferentes partidos.
2. los votantes deben tener la posibilidad de rectificar o ratificar al partido político en el gobierno.
3. los políticos deben tener la motivación para ser reelegidos, esto se ve limitado cuando el sistema no permite la reelección, por lo que los políticos no tienen interés en llevar a cabo buenas prácticas de gobierno por no tener el incentivo de ser reelegidos.
4. *“La oposición debe monitorear el desempeño del gobierno e informar a la población. De hecho en cualquier sistema que se entiende de representación debe incluir a la oposición. Los ciudadanos cuentan con dos*

---

<sup>47</sup> Cfr., Uvalle Berrones, Ricardo, “Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia”. *Revista de Administración Pública*, Nueva Época, Número Especial, Volumen XLIII, Instituto Nacional de Administración Pública, México, septiembre-diciembre 2008, p. 142, 144.

<sup>48</sup> Cfr., Przeworsky, Adam *et al.*, *Op. cit.*, nota 43, p. 32–33.

*agentes, no sólo uno, los interesados que gobiernan y la oposición que quiere convertirse en el gobierno.”<sup>49</sup>*

En nuestro país, donde las normas constitucionales establecen con toda claridad la “NO Reelección”, la oposición al partido en el poder busca “*monitorear el desempeño del gobierno e informar a la población*”.<sup>50</sup> En este contexto político es donde radica la esencia de la fiscalización: evaluar el desempeño del gobierno.

Desde un sistema democrático de pesos y contrapesos, donde el deber principal es cumplir con el mandato expresado mediante el voto e informar de su cumplimiento a la ciudadanía, es como se justifica el imperioso propósito de ejercer un control sobre las acciones, gasto y resultados del gobierno, por ello la fiscalización se define como la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley.<sup>51</sup>

La fiscalización se realiza mediante el estudio y análisis de documentación e información relativa al ejercicio, procedimientos y operaciones de los órganos del gobierno, consiste en el control de la actividad financiera pública de conformidad con los principios establecidos y plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás ordenamientos que de ésta emanan.

De acuerdo con Aimeé Figueroa su objetivo último es contribuir a una mejor gestión financiera del Estado, mediante el control de los recursos públicos ejercidos en el pasado que permita hacer recomendaciones para el futuro.<sup>52</sup>

En México, la fiscalización implica la existencia de órganos internos de control en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal,

---

<sup>49</sup> *Ibídem*, p. 48.

<sup>50</sup> Es una de las razones por las cuales el Partido de la Revolución Democrática, desde el año 2006, sea en quien recae la presidencia de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, y ha tenido bajo su responsabilidad analizar, opinar e informar a la ciudadanía sobre los resultados de las auditorías encomendadas a su órgano técnico: la ASF. Sin embargo, también puede haber casos en que la oposición no analiza el desempeño del gobierno en el poder, y por el contrario se colude con el mismo.

<sup>51</sup> *Cfr.*, Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, *La Fiscalización en México*, UNAM, México, 1996, p. 7.

<sup>52</sup> *Cfr.*, Figueroa, Neri Aimée, *La Auditoría Superior de México en el horizonte Internacional de la Fiscalización Superior*, Comisión de Vigilancia, Cámara de Diputados, México, 2008, p. 18.

además de la entidad de fiscalización superior de la Federación, ya que en conjunto hacen posible la revisión de las actividades y operaciones que realizan los Poderes de la Unión en los tres ámbitos de gobierno, lo cual permite conocer el desempeño de las instituciones bajo los criterios de eficacia, eficiencia y economía.

En los escenarios políticos con pluralidad y alternancia, ha cobrado particular interés el papel de las instancias de control gubernamental, fiscalización superior y todos los temas relativos a la rendición de cuentas. Al respecto, la administración pública mexicana está sujeta a mecanismos de control interno y externo; ubicándose en estos últimos, a las instituciones de fiscalización superior que tienen como principal atribución la de supervisar la correcta aplicación de los recursos públicos; adicionalmente, aunque difieren en su enfoque, ambos tipos de control son complementarios entre sí, puesto que el primero permite al Ejecutivo garantizar la correcta administración, y el segundo tiene como propósito dar fe de la gestión gubernamental ante la sociedad en su conjunto y ambos deben contribuir al mejoramiento de la gestión pública, sus resultados e impactos sociales y económicos.<sup>53</sup>

La fiscalización, en sus controles interno y externo, sirve para conocer el impacto y resultados de las acciones y programas aprobados por el Presupuesto de Egresos de la Federación en beneficio de la sociedad, además de informar acerca de situaciones de deficiencias, constituye un mecanismo para prevenir y, en su caso, contribuir a corregir dichas situaciones tras la emisión de sanciones y recomendaciones por irregularidades detectadas en la actividad pública.

Así lo hacen ver las diferentes iniciativas de ley que dan lugar a la creación de la ASF, las cuales involucran la necesidad de ejercer la administración pública con transparencia, con trato imparcial para todos los grupos políticos, rindiendo

---

<sup>53</sup> Cfr., Solares Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Serie Doctrina Jurídica No. 127, México, 2004, p. 24.

cuentas puntualmente, sobre la observancia de la ley y el uso honesto y eficiente de los recursos públicos.<sup>54</sup>

El avance democrático en México requirió de órganos de fiscalización autónomos, provistos de las facultades necesarias para poder realizar una eficiente y eficaz supervisión del manejo de las finanzas públicas. La rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía y el mejoramiento permanente de los mecanismos de fiscalización, son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia, eficacia, eficiencia y legitimidad en el ejercicio de la administración pública.

### **1.3.2. La Auditoría Superior de la Federación**

Desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en la que se dio lugar a la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH), pasando por figuras como el Tribunal de Cuentas, regresando nuevamente a la figura de la CMH, hasta la actual Auditoría Superior de la Federación, la fiscalización superior es uno de los aspectos en los que el Estado mexicano lleva cerca de 200 años construyendo instituciones orientadas a perfeccionar el sistema de rendición de cuentas en el país.

En 1824, se expide la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos en la que se facultó al Congreso General para que tomará anualmente cuentas al Gobierno, al mes siguiente de haber entrado en vigor la constitución, el 16 de noviembre, se publicó la Ley para el Arreglo de la Administración de la

---

<sup>54</sup> *Cfr.*, Iniciativas de Reformas Constitucionales presentadas en la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados Relativas a la Entidad Fiscalizadora Superior de México; Contaduría Mayor de Hacienda; México; 1997, p. 14. Para mayor información consúltese: Iniciativa de Reformas de los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, H. Cámara de Diputados, 28 de noviembre de 1995; Iniciativa de Reformas de los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de noviembre de 1995. Exposición de motivos iniciativa de diputados (Grupo Parlamentario del PRI); Iniciativa de Reformas de los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de noviembre de 1995. Exposición de motivos iniciativa de diputados (Grupo Parlamentario del PAN); Iniciativas de Reformas Constitucionales (1997). LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados Relativas a la Entidad Fiscalizadora Superior de México; Contaduría Mayor de Hacienda; México, e Iniciativas de Reformas Constitucionales presentadas en la LVI Legislatura de la H. Cámara de Diputados Relativas a la Entidad Fiscalizadora Superior de México; Contaduría Mayor de Hacienda; México; 1997.

Hacienda Pública,<sup>55</sup> motivo por el que se extinguió el entonces Tribunal de Cuentas heredado de la Época Colonial y en su lugar se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados y con la misión de efectuar el examen y la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y de Crédito Público.

En los años posteriores se expidieron diversas leyes que reforzaron las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda. En 1831 se emite el decreto Sobre la Calificación y Liquidación de la Deuda Pública interior de la nación.<sup>56</sup>

Posteriormente, en 1836 se publicaron las Siete Leyes Constitucionales de la República Mexicana mismas que abrogaron la Constitución Federal de 1824 por un régimen central, instituyéndose expresamente la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados, a la que estaría adscrita en lo sucesivo la Contaduría Mayor de Hacienda.<sup>57</sup> En 1838, se estableció el Tribunal de Revisión de Cuentas del cual pasó a formar parte la Contaduría Mayor de Hacienda. Este Tribunal tenía la categoría de Supremo y estaba considerado como especial, contaba, entre otras, con las facultades de imponer multas, suspensiones de empleo y privaciones de sueldo a los empleados morosos en el cumplimiento de sus deberes, y también la de nombrar visitadores para averiguar el paradero de algún caudal. Este Tribunal se extinguió por decreto en 1846, restableciéndose las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda.<sup>58</sup>

En 1857, la Contaduría Mayor de Hacienda quedó adscrita al Congreso General, así mismo, en 1862, mediante sendos decretos, se facultó al Contador Mayor de Hacienda para que requiriera a las dependencias toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones, y se estableció un agente especial de negocios anexo a la Contaduría Mayor de Hacienda.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Cfr. Auditoría Superior de la Federación, *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México, Octubre 1824-abril 2005*, México, D.F., noviembre de 2005, P. 57.

<sup>56</sup> *Ibidem.*, p. 89.

<sup>57</sup> *Ibidem.*, p. 103.

<sup>58</sup> *Ibidem.*, p. 118-121.

<sup>59</sup> *Ibidem.*, p. 207-215.

De nueva cuenta, la condición del órgano fiscalizador volvió a cambiar, pues en 1865, Maximiliano emitió el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, por el cual se restableció el Tribunal de Cuentas.<sup>60</sup>

Años más tarde, de acuerdo con las reformas al artículo 72 constitucional del 13 de noviembre de 1874, se restituyeron a la Cámara de Diputados, entre otras facultades exclusivas, las de vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, por medio de una comisión inspectora de su seno y nombrar a su personal.<sup>61</sup>

En 1895, la Cámara de Diputados acordó las obligaciones de la Comisión Inspectora; asimismo, en 1896 se expidió un decreto que constituía la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. En 1904 se expidió una segunda ley para normar la organización y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, publicándose en el mes de diciembre su reglamento respectivo.<sup>62</sup>

La Constitución de 1917, en su artículo 73, fracción XXVIII, confería al Congreso la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, y en su artículo 74 establecía como facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

- II. Vigilar por medio de una comisión inspectora de su seno el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor.*
- III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina,<sup>63</sup>*

El 13 de febrero de 1937 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que en su artículo 7o. disponía:

*La Contaduría Mayor revisará y glosará la cuenta anual del Erario Federal, Distrito y Territorios Federales, Beneficencia Pública, Lotería Nacional y demás oficinas que manejan fondos o valores de la Federación, en el concepto de que el examen que practique, no solamente comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y*

---

<sup>60</sup> *Ibidem.*, p. 219.

<sup>61</sup> *Ibidem.*, p. 246.

<sup>62</sup> *Ibidem.*, p. 257-290.

<sup>63</sup> *Ibidem.*, p. 322.

*egresos, sino que se hará una revisión legal, numérica y contable de esas partidas, cuidando que todas las cantidades estén debidamente justificadas y comprobadas.*<sup>64</sup>

En los términos de los artículos 26 y 28 la cuenta anual sería presentada por el Ejecutivo dentro del año siguiente a la fecha de cierre del ejercicio correspondiente, y la Contaduría Mayor dispondría de un año para practicar su revisión y glosa.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1963, se reformaron los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica de 1936 y se derogaron sus artículos 29, 30 y 31. En lo sucesivo, las oficinas responsables de rendir cuentas ya no enviarían a la Contaduría Mayor de Hacienda la documentación comprobatoria original y la conservarían a su disposición. Así mismo, el plazo de un año fijado para la revisión y glosa de la cuenta anual se computaría a partir de la fecha en que recibieran los estados de contabilidad correspondientes.<sup>65</sup>

El 6 de diciembre de 1977 se publicaron, en el Diario Oficial de la Federación, las reformas al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indicando que la revisión de la Cuenta Pública tendría por objeto *"conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas"*.<sup>66</sup> Se destaca el hecho de que el exacto desempeño las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda estaba sujeto a la Comisión de Vigilancia.

A partir de 1997, la pluralidad de la Cámara de Diputados fue un elemento político de gran relevancia para impulsar los avances de fiscalización, ya que en septiembre de ese año se comenzaron a discutir en la LVII Legislatura los alcances y limitaciones del nuevo órgano de fiscalización del Poder Legislativo Federal.

---

<sup>64</sup> *Ibidem.*, p. 360.

<sup>65</sup> *Ibidem.*, p. 369.

<sup>66</sup> *Ibidem.*, p. 384.



La pluralidad en la Cámara de Diputados propicio un amplio debate para que el 15 de diciembre de 1998 se aprobará, por el Pleno de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados, la creación de la nueva entidad de fiscalización superior de la Federación: la Auditoría Superior de la Federación, con el propósito de fortalecer las funciones de auditoría de control y evaluación.

El Dictamen de Decreto publicado el 30 de junio de 1999 modificó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y estableció los respectivos artículos transitorios para su entrada en vigor. De acuerdo con ese dictamen, la entidad de fiscalización superior de la Federación iniciaría sus funciones el 1º de enero del año 2000.

Manuel Solares Mendiola en su obra *“La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica”*, cita:

*En México, los partidos políticos, el gobierno y otros actores relevantes invirtieron 20 años para construir instituciones electorales imparciales (...) sin embargo, una vez que se han resuelto los temas electorales y se ha alcanzado la democracia electoral, surge la urgencia de construir instituciones más eficaces para promover la transparencia y la rendición de cuentas.*<sup>67</sup>

La creación de la ASF dotó a la sociedad de un órgano mucho más autónomo y con mayores atribuciones para la fiscalización del gasto público.

*(...) una ciudadanía que no se siente representada y adecuadamente informada, al igual que lo harían los accionistas de una empresa, no tiene buenas razones para “comprar” más “acciones de la empresa”. No es fácil convencerla de que existen razones de interés común para pagar más. En la medida en que el gasto siga siendo opaco y exista la percepción de baja calidad en el mismo o corrupción dominante, el mero hecho de tener representantes electos democráticamente e incluso al contar con mejor información sobre el gasto público no le da al ciudadano certidumbre sobre el destino de impuestos.*<sup>68</sup>

El régimen transitorio, a que la reforma se refiere, determinó que la ASF debía iniciar sus funciones el 1º de enero del año 2000 y que la revisión de la

---

<sup>67</sup> Solares Mendiola, Manuel, *Op. cit.*, nota 53, p. 127.

<sup>68</sup> Mayer Serra, Carlos Elizondo, *Impuestos, Democracia y Transparencia*, Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, octubre de 2001, p.105.

Cuenta Pública y las funciones de fiscalización a que se refieren las fracciones I a IV del artículo 79 del propio decreto, se llevarían a cabo a partir de la revisión de la Cuenta Pública correspondiente al año 2001; ordena asimismo, que la entidad de fiscalización superior de la Federación revise las cuentas públicas de los años de 1998, 1999 y 2000 conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor del decreto.

En cumplimiento de la facultad otorgada al Congreso, con las reformas al artículo 73 Constitucional, se expidió la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000, en la que se definieron los conceptos relativos a la autonomía técnica y de gestión de la ASF, y se plasmaron los términos para su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

Mediante esas reformas se establecieron las nuevas bases constitucionales para que el Congreso de la Unión expidiera la ley que regulara la organización de una nueva entidad superior de fiscalización y las demás leyes que normen la gestión, el control y la evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, partiendo de la base de un nuevo esquema de fiscalización superior de la Federación que regulara de manera más eficiente, transparente y oportuna la revisión de la gestión financiera de los mismos, en el contexto de la Cuenta Pública que al efecto se rinda.<sup>69</sup>

A partir de ejercicio 2002, la ASF pasó a ser la instancia de revisión y auditoría de los recursos federales, apoyando en la tarea de fiscalización a la H. Cámara de Diputados, revisando los ingresos y egresos; el manejo, custodia y la aplicación de los fondos y recursos federales; el cumplimiento de los objetivos y metas, induciendo el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos por parte de los Poderes de la Unión, de los entes públicos federales, las entidades federativas, los municipios y los particulares.

En términos de Ley, la ASF es responsable de verificar si el ejercicio de los fondos federales se ajusta a la legalidad, y si se manejan con honestidad y

---

<sup>69</sup> *Cfr.*, Iniciativa de Reformas de los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de noviembre de 1995, Exposición de motivos iniciativa de diputados (Grupo Parlamentario del PAN).

transparencia. Tal responsabilidad lleva implícita la independencia requerida para planear y ejecutar sus verificaciones, sin atender a presiones de grupos o personas, con fines partidistas, políticos o económicos; por tanto, el mandato constitucional de la ASF implica el ser detentadora de la confianza y credibilidad del Estado hacia la sociedad, por lo que tiene el deber moral de cumplir con bases éticas y legales sus actuaciones.

En este sentido, la Declaración de Lima sobre las líneas básicas de la fiscalización,<sup>70</sup> aprobada en 1977 por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), constituye uno de los documentos más importantes para la delimitación de las actividades de fiscalización externa que realizan las entidades de fiscalización superior, a continuación se presentan los artículos de mayor interés:<sup>71</sup>

*Art. 1 Finalidad del control*

*La institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino 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 las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.*

Respecto de la independencia de las entidades de fiscalización superior:

*Art. 5 Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*

*1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.*

---

<sup>70</sup> Cfr., la Declaración de Lima fue producto del IX Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, se compone de 25 artículos, conservando su vigencia y validez universal, en <http://www.intosai.org>, consultada en agosto de 2008.

<sup>71</sup> Conforme a los Estatutos de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, aprobados en Washington, octubre de 1992, el objetivo de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores es fomentar el intercambio de ideas y experiencias entre las Entidades Fiscalizadoras Supremas de los países en lo que se refiere a la auditoría gubernamental.

*2. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.*

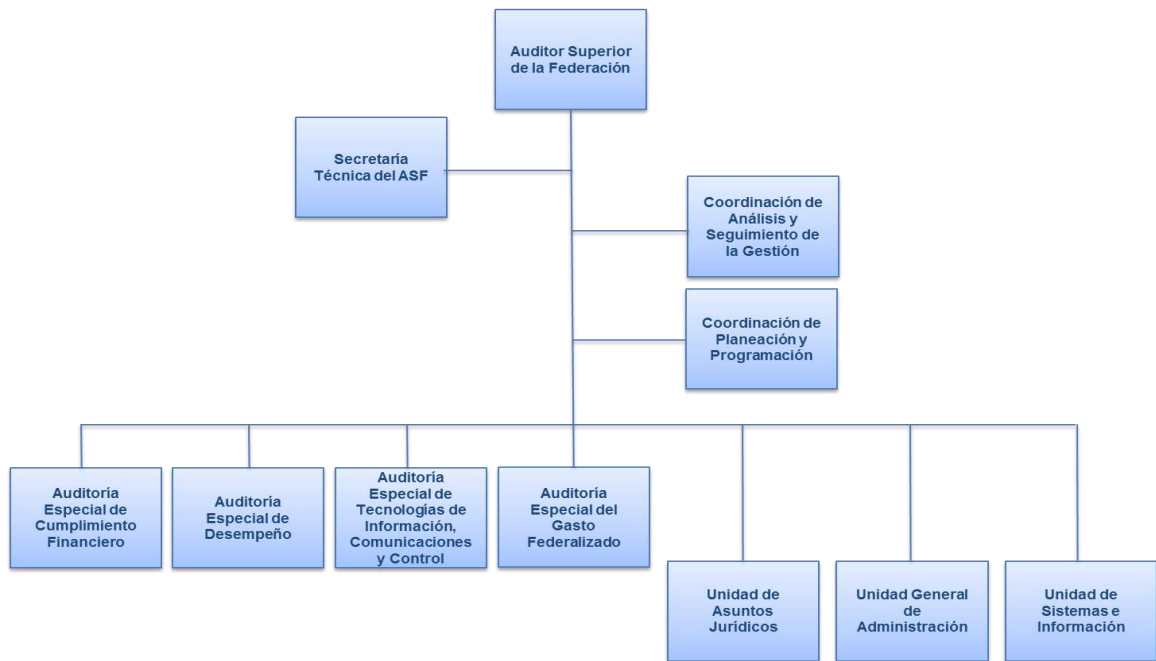
La fiscalización superior implica el ejercicio de facultades irrenunciables, que a la vez que permiten un equilibrio más adecuado entre los poderes, constituyen la plataforma institucional del sistema nacional de fiscalización y rendición de cuentas. Para las naciones desarrolladas, la rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía, así como el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización, son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia y eficiencia en el ejercicio de la gestión pública.

Desde la perspectiva de este estudio, el propósito social de la ASF se hallará para los partidos políticos y la Alta Burocracia en tres factores principales: 1) el ejercicio imparcial de sus facultades sancionadoras; 2) la eficiencia técnica en que fundamenta o cimienta sus investigaciones, y 3) la generación de información de inteligencia para la toma de decisiones.

Conforme al trabajo desempeñado por la ASF en los últimos doce años, su labor tiene como uno de sus principales objetivos fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares.

Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público. Para lo cual se ha estructurado conforme al siguiente organograma:

## Organograma de la Auditoría Superior de la Federación



Las auditorías propiamente dichas son realizadas por las auditorías especiales de Cumplimiento Financiero; de Desempeño; de Gasto Federalizado, y de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control.

La Oficina del Auditor Superior de la Federación cuenta con el apoyo de la Secretaría Técnica y las Coordinaciones de Análisis y Seguimiento de la Gestión, y de Planeación y Programación.

Los procedimientos legales, la gestión de recursos financieros, humanos, técnicos, materiales y los bienes inmuebles, y la integración del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, son respectivamente tareas de las unidades de Asuntos Jurídicos, General de Administración y de Sistemas e Información. El tema que se desarrolla en la presente investigación se centra en las actividades realizadas por la AED.

En el mundo occidental, las Entidades de Fiscalización Superior, al igual que la ASF, constituyen el pilar institucional para asegurar a la sociedad que las prácticas del buen gobierno se ejecutan de manera sistemática en todos los ámbitos de la administración pública. Lo cual implica que el interés de las mayorías prive en todas las esferas de gobierno, en términos de valor público.

*En este marco, las funciones de control, a saber: de verificación, inspección, fiscalización de la función pública y de la evaluación o señalamiento del valor de la acción gubernamental para la Reforma del Estado al servicio de la sociedad, son indispensables, tanto para el desarrollo de las actividades gubernamentales, al servicio de la sociedad, como para el ejercicio mismo del proceso administrativo público en sí.<sup>72</sup>*

La decisión de crear a la ASF, y de ahí el origen del valor público que el escenario político y social le pueda otorgar, en términos de Mark H. Moore,<sup>73</sup> surge, desde el aspecto político, del reclamo de los diferentes actores políticos (sociedad, alta burocracia y partidos políticos), para sancionar a quiénes transgredan la ley o normas de desempeño del servicio público, contando para ello con instrumentos de control externo que aseguren equilibrios y contrapesos en el ejercicio del poder, y desde el aspecto social, con el propósito de dotar a los ciudadanos de medios de evaluación que les permitan ratificar o rectificar al partido político en el gobierno, así como la defensa ante actos arbitrarios de los actos de Gobierno y de la administración pública .

En este sentido, Mónica Barrera Rivera afirma que:

*Para el caso mexicano, el control y evaluación gubernamental no han sido empleados plenamente como instrumentos esenciales de la Reforma del Estado. El control, dependiendo de las etapas históricas, prácticamente ha sido visto o con criterios presupuestales expost, o para castigar, sancionar. El aspecto preventivo de control no ha sido lo suficientemente operado, ni articulado. La auditoría, uno de tantos elementos preventivos, ha sido empleada como base del castigo y no necesariamente como herramienta para la mejora continua.<sup>74</sup>*

A partir del análisis de lo que podría ser valioso y eficaz, con el propósito de reflexionar sobre el valor público que debería tener la ASF; desde el momento en que sus actividades reflejen los intereses y las preocupaciones de los ciudadanos (el triunfo de los intereses generales sobre los particulares) con una clara

---

<sup>72</sup> Barrera Rivera, Mónica, *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno?*, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor e Instituto Mexicano de Auditoría Técnica, A.C., México, 2009, p. 16-17.

<sup>73</sup> Cfr., Moore, H. Mark, *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A., Barcelona, España, 1998.

<sup>74</sup> Barrera Rivera, Mónica, *Op. cit.*, Nota 72, p. 17.

interrelación entre la gestión hacia arriba (dimensión política) y la gestión pública de sus directivos (dimensión sustantiva), sustentada en una eficiente gestión hacia abajo (dimensión administrativa), se podrá entonces hablar de la generación de valor público.<sup>75</sup>

En este contexto, si el objetivo primigenio del gobierno es el de cumplir con el mandato ciudadano, expresado en el voto y la elección, *“la principal fórmula para calificar los servicios que presta el estado a la sociedad tiene que basarse en los grados de satisfacción del administrado o del ciudadano”*,<sup>76</sup> así, *“la calidad del servicio, centrado en la sociedad no ha operado como esencia del proceso administrativo público y la opinión ciudadana no ha sido canalizada como evaluadora de función pública”*,<sup>77</sup> que de acuerdo con las iniciativas de ley que motivaron su creación, significan el sustento, y al mismo tiempo, el reto futuro de la ASF.

Por lo anterior, el valor público de la ASF para la ciudadanía radicará, además de informar de sus auditorías, en hacerla participe de los resultados de los actos de gobierno y del cumplimiento del mandato, a fin de evaluarlo y, en su caso, de sancionarlo. Lo anterior, con la finalidad de generar condiciones materiales de participación social hacia el fortalecimiento del Estado de derecho, en la profundización del proceso democrático y por ende, la intervención social en el diseño y operación de las políticas públicas.

---

<sup>75</sup> El valor público se define como el resultado que una organización debe producir para su clientes y la sociedad, a fin de alcanzar o mantener su relevancia social y posicionamiento en su campo de actividad. *Cfr.*, Aguilar Villanueva, Luis F., *Op. cit.*, nota 4, p. 320.

La creación de valor público se integra por tres elementos: en primer término, el análisis del valor del **Propósito Social Ideado** en una organización, consistente en el cumplimiento de su misión y su impacto en la generación de bienes y servicios con mayor calidad; en segundo lugar, la **Gestión Hacia Abajo**, intentando mejorar sus capacidades técnicas para conseguir los propósitos deseados y, en tercer lugar, la **Gestión Hacia Arriba**, con el fin de obtener del entorno político la legitimidad y apoyos suficientes para continuar cumpliendo con su propósito social. *Cfr.* Moore, H. Mark, *Op. cit.*, Nota 73, p. 48.

<sup>76</sup> Barrera Rivera, Mónica, *Op. cit.*, Nota 72, p. 17.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 18.

## 1.4. El enfoque de desempeño en la Auditoría Superior de la Federación

### 1.4.1. Conceptualización

El Marco Operativo de la AED define a la auditoría de desempeño como:

*una revisión sistemática, interdisciplinaria, organizada, objetiva, propositiva, independiente y comparativa del impacto social de la gestión pública, tanto de las actividades gubernamentales enfocadas en la ejecución de una política general, sectorial o regional, como de aquellas inherentes al funcionamiento de los entes públicos.*<sup>78</sup>

El Marco Operativo también señala que es una revisión:

- sistemática, porque utiliza los métodos y las técnicas de las ciencias sociales para obtener sus evidencias y, a partir de ellas, elabora sus consideraciones.
- interdisciplinaria, porque se realiza con la aplicación de los conocimientos de varias disciplinas académicas, según la materia o especialidad que trate la revisión.
- organizada, porque tanto su protocolo de investigación -la auditina- como su ejecución obedecen a un razonamiento lógico, normado con los estrictos cánones de la investigación social aplicada.
- objetiva, porque trata de describir y explicar los fenómenos como los podría analizar cualquier científico social carente de prejuicios o intereses generados sobre el objeto o sujeto fiscalizado; es también objetiva porque todas sus conclusiones están basadas en evidencias suficientes, competentes, relevantes y pertinentes.
- propositiva, porque sus juicios sobre la materia fiscalizada están encaminados a la búsqueda de las mejores y sanas prácticas gubernamentales (resultados), más que a sancionar o denostar los resultados de las políticas públicas.
- independiente, porque no intervienen intereses ajenos al grupo auditor más que la razón y la objetividad.

---

<sup>78</sup> Auditoría Superior de la Federación, *Marco Operativo. Auditoría Especial de Desempeño*, México, Tercera Edición, noviembre 2011, p. 158-159.



- comparativa, porque mide el impacto social de la gestión pública y compara lo propuesto con lo realmente alcanzado; sobre todo por los ejercicios de benchmarking de lo logrado contra las mejores prácticas.

La auditoría de desempeño se ocupa básicamente de examinar las tres “e”: eficacia, eficiencia y economía. Además, toma en cuenta tres “c”: calidad en el servicio; ciudadano-usuario o beneficiario, y comportamiento de los actores:

- **Eficacia**

Es un concepto ligado esencialmente con el logro de objetivos y en comprender la política pública que se desea evaluar. La evaluación de la eficacia consta de dos partes: una relativa a verificar si se han logrado los objetivos y las metas de la política; y otra, que comprueba si los acontecimientos deseados efectivamente han ocurrido, y si pueden atribuirse a la política aplicada.<sup>79</sup>

Así, por ejemplo en la política pública contra la pobreza, los valores que subyacen en la teoría del programa son: elevar la calidad de vida de la población, aumentar las oportunidades de vida digna, y la no transmisión de la pobreza a las futuras generaciones. Si el evaluador ha logrado operar esos conceptos y establecer indicadores de resultados, si y sólo si podrá dar las explicaciones suficientes sobre el impacto de la política pública y de cómo se han alcanzado o no los valores.<sup>80</sup>

Los indicadores de resultados son los parámetros de medición de la eficacia para verificar si se cumplieron los objetivos de un programa, la actividad institucional o la política pública; indican si es posible la medición, con precisión razonable, del nivel y calidad que se desea; por tanto, los indicadores de resultados o estratégicos se asocian al cumplimiento de los objetivos fundamentales de una política pública.

---

<sup>79</sup> *Ibidem.*, p. 160.

<sup>80</sup> *Cfr.*, Salcedo Aquino, Roberto, *Evaluación de Políticas Públicas*, Ensayo, Auditoría Superior de la Federación, México, 2010, p. 20.

- **Eficiencia**

La evaluación de la eficiencia mide y califica el recorrido entre medios y fines; es la proporción entre la utilización de insumos, recursos, costo, tiempo y la forma en que se relacionan los fines con los medios.<sup>81</sup>

De acuerdo con el Marco Operativo de la AED, la tendencia a concentrarse en los procesos es natural, los gestores miden lo que hacen sus instituciones, y en las organizaciones regidas por normas, los operadores consideran que su trabajo consiste en seguir ciertas rutinas bajo ciertas normativas. Si siguen dichos procesos fielmente y generan el esperado volumen de producción de bienes y servicios, están haciendo su trabajo. Pocas veces piensan en el impacto que las actividades tienen en aquellos que la institución debe servir.

La eficiencia se mide con indicadores de gestión; éstos se centran en los procesos clave por medio de los cuales opera una política pública. Son medidas de la operación de una política pública y proporcionan información relevante sobre la productividad y la calidad con la que se trabaja; además, permiten determinar brechas en el desempeño y tomar decisiones para mejorar las formas de trabajo.<sup>82</sup>

- **Economía**

La economía mide el costo de los recursos aplicados para lograr los objetivos de un programa o política pública contra los resultados obtenidos; implica racionalidad, elegir, entre varias opciones, la que conduzca al máximo cumplimiento de los objetivos con el menor gasto posible. La principal interrogante es saber si -dentro del contexto político y social específico- los recursos han sido aplicados y utilizados de un modo racional y eficiente para lograr los fines previstos. También se le conoce como valor por dinero (*value for money*).<sup>83</sup>

Para la ASF una evaluación de las políticas públicas, con enfoque de economía, busca expresar en términos monetarios el costo de bienes o servicios públicos en relación con indicadores estratégicos o de impacto.

---

<sup>81</sup> Cfr., Auditoría Superior de la Federación, *Op. cit.*, Nota 78, p. 161.

<sup>82</sup> *Ibíd.*

<sup>83</sup> *Ibídem.*, p. 162.

- **Competencia de los actores**

La ASF divide en dos cualidades este nivel de medición: en la competencia de la norma y en la de los servidores públicos. Para la ASF una de las explicaciones sobre el éxito o fracaso de las políticas públicas radica en el modelo institucional establecido por los preceptos jurídicos o bien, en el profesionalismo de quienes operan los programas públicos.

En la competencia de la norma es determinante conocer si en la operación de la política pública se registra duplicidad de funciones, discrecionalidad o ambigüedad de la norma aplicable; y si las disposiciones legales dan cuerpo de unidad, responsabilidad, mando y certeza jurídica a los actos de autoridad que las instituciones públicas realizan ante terceros.

Por su parte, la evaluación del desempeño de los servidores públicos es un asunto abstruso y de difícil solución. Para la ASF la calidad del trabajo es medida mediante indicadores cualitativos de satisfacción del superior y de los ciudadanos usuarios o beneficiarios, se trataría de medidas de percepción.<sup>84</sup>

Para el Marco Operativo de la AED la evaluación del desempeño de los servidores públicos se puede lograr por la ponderación de dos indicadores clave: la capacitación como actualización del conocimiento en la esfera de competencia y la profesionalización, como la conjunción de indicadores cualitativos sobre la capacidad del trabajo en equipo, la capacidad de solucionar problemas, la satisfacción en el cumplimiento de la misión, la capacidad de tomar decisiones y asumir el riesgo. Ambos indicadores deben manifestar si se cumplieron los objetivos y metas institucionales y si se orientó la actuación de conformidad con la misión.

El busilis de la gestión del capital humano es la eficacia obtenida por la capacidad de realización que genera la idoneidad en el cargo. El principal y legítimo principio de la evaluación de la idoneidad es el mérito probado en el campo de la acción; la pregunta clave en la evaluación de la idoneidad es: ¿Qué

---

<sup>84</sup> Cfr., Salcedo Aquino, Roberto, *Op. cit.*, Nota 80, p. 23.

ha realizado?, no cuántos diplomas trae consigo. El sector público requiere saber y hacer; en suma: “saber-hacer”, entendida esta frase como ciencia y experiencia.<sup>85</sup>

- **Calidad del bien o servicio**

El interés particular de los usuarios de los servicios públicos se centra en la calidad de éstos, no se trata sólo de que el gobierno preste los servicios o genere los bienes que la sociedad considere necesarios y suficientes para la comunidad, sino que, además, los preste con calidad, cantidad, oportunidad y trato.

En el Marco Operativo de la AED se menciona que la calidad, en el contexto de la prestación de un servicio público, comprende varios atributos: transparencia, participación del ciudadano-usuario, satisfacción de los requerimientos del ciudadano y la accesibilidad, estos cuatro atributos expresan valores de provisión del servicio y, como parte de esto, la relación entre el gobierno-proveedor y el ciudadano usuario o beneficiario.

Existen, en la práctica, tres principales categorías de instrumentos de medición de la calidad de los servicios: las encuestas entre los usuarios, los grupos de enfoque y el establecimiento de normas o estándares de calidad. Para la ASF, estas técnicas son suficientemente conocidas por ser de aplicación general en numerosas actividades sociales y en otras relacionadas con la mercadotecnia.

- **Ciudadano usuario o beneficiario**

Se trata de subrayar la idea de que un servicio público puede y debe ser sometido a las mismas reglas de mercado de los servicios que presta el sector privado. Aún más, se afirma que no hay ninguna diferencia entre la naturaleza intrínseca de uno y otro. Es muy importante la consideración, también proveniente de la NGP, en el sentido de que las preferencias de los usuarios y sus necesidades deben recibir la más alta prioridad.<sup>86</sup>

Las teorías crítica e interpretativa sostienen que es probable que la burocracia no sea capaz de representar con autenticidad los intereses del

---

<sup>85</sup> *Ibidem.*, p. 24.

<sup>86</sup> *Ibidem.*, p. 25.

ciudadano y, por consiguiente, se hace necesario que éste participe más activamente en los procesos sobre los bienes y servicios que recibe.<sup>87</sup>

La naturaleza de la participación del ciudadano puede variar. Se sugiere que puede haber una línea continua trazada por su participación con cuatro puntos identificables: información, consulta, participación conjunta y delegación.

El primero, proporciona al ciudadano información acerca de qué servicios va a suministrar la administración pública. El segundo, permite la participación del ciudadano; sin embargo, las decisiones todavía las toma la administración pública. El tercero, establece la participación en la toma de decisiones o bien, que se realicen de forma conjunta ciudadano-gobierno. El cuarto, establece que las decisiones las tomen los ciudadanos, pero dentro de un marco de referencia convenido o parcialmente determinado por el gobierno. La mayoría de los países operan en el segundo o tercer punto de la línea continua.

De acuerdo con Roberto Salcedo Aquino, el modelo del Principio de Máximo Beneficio Social (PMBS) se incorporó en el sistema de planeación, programación y presupuestación de nuestro país, mediante lo que se conoce como Presupuesto basado en Resultados (PbR). Según los teóricos, el modelo ayudaría al gobierno a:<sup>88</sup>

- 1) identificar los objetivos nacionales con precisión sobre una base de continuidad;
- 2) elegir entre dichos objetivos los más urgentes (lo estratégico y lo prioritario; lo urgente y lo necesario, lo deseable y lo posible);
- 3) buscar los medios alternativos de alcanzar los objetivos y metas de la manera más eficaz y con el mínimo costo;
- 4) informar a los ciudadanos, además del costo de los programas del año próximo, de los costos a mediano plazo;
- 5) medir el desempeño de las políticas públicas para asegurar que el capital invertido se viera reflejado en los bienes y servicios públicos;
- 6) medir el desempeño de los actores, ya sea institucionales o individuales, y

---

<sup>87</sup> *Cfr.*, Auditoría Superior de la Federación, *Op. cit.*, Nota 78, p. 163.

<sup>88</sup> *Cfr.*, Salcedo Aquino, Roberto, *Op. cit.*, Nota 80, p. 17.

- 7) enfocar toda la política pública en la satisfacción del ciudadano-beneficiario o ciudadano-usuario.

#### **1.4.2. Importancia**

El valor del enfoque de desempeño de la ASF radica en centrar sus revisiones hacia la evaluación de los resultados, en responder a la siguiente pregunta: ¿Se cumplió con la razón de ser y con los objetivos de la política pública de acuerdo con los medios empleados y los productos aportados?<sup>89</sup> Si la respuesta es positiva, entonces el sistema de evaluación del desempeño de la organización o ente público contará con indicadores estratégicos cuantitativamente mensurables y cualitativamente interpretables; pero cuando la respuesta es negativa, la ASF deberá regresar al diseño de la política pública para determinar qué se quiere lograr, entonces se tendrá la doble tarea: construir los indicadores estratégicos y evaluar los resultados.<sup>90</sup>

Se debe tener en cuenta que lo que se evalúa es producto de decisiones políticas; que los resultados de la evaluación entran necesariamente en la arena política, lo que significa que éstos serán usados para denostar a enemigos o para publicitar el éxito de quienes conducen la maquinaria gubernamental; que la evaluación en sí misma adopta una postura política, ya que expone una visión de los problemas públicos, sanciona la implementación y valora los impactos del quehacer gubernamental, ya que con ello traspasa la frontera de la ciencia social para incursionar en los terrenos peligrosos de la legitimidad política de las decisiones y de los efectos de la acción pública.<sup>91</sup>

Uno de los instrumentos más valiosos de la democracia lo constituye la rendición de cuentas, entendida como la obligación que tienen quienes ejercen el poder público de responsabilizarse del mandato conferido, de someterse a

---

<sup>89</sup> *Ibidem.*, p. 18.

<sup>90</sup> *Ibidem.*, p. 17.

<sup>91</sup> *Ibidem.*, p. 3.

evaluaciones de su desempeño y de dar a conocer los resultados de las mismas a los ciudadanos.<sup>92</sup>

En la ASF, la auditoría de desempeño, entre otros tipos de revisión, es precisamente en quién recae la responsabilidad de evaluar el impacto de los programas del gobierno federal.

Se debe tener presente que la rendición de cuentas no agota su tarea en limitarse a informar, precisa demostrar con resultados concretos la acción del gobierno. Más aún, una vez ofrecidas las demostraciones, otro poder podrá verificar su trascendencia y calidad para corroborar si los dichos corresponden a los hechos.<sup>93</sup>

Las auditorías de desempeño utilizan los métodos y términos de las ciencias sociales para verificar y comparar lo propuesto por las políticas públicas contra lo logrado y analiza las causas de las diferencias.

Al examinar las tres “e”: eficacia; eficiencia, y economía, así como las tres “c”: calidad en el servicio; ciudadano-usuario o beneficiario, y comportamiento de los actores, las auditorías de desempeño buscan comprobar que la racionalidad del sector público se sustente en la aplicación del PMBS que obliga, al emprender cualquier actividad, elegir la opción en la que los beneficios sociales exceden los costos en el monto máximo y, una vez tomada la decisión, que se controle y evalúe la implementación para conocer que el PMBS efectivamente prevalece.<sup>94</sup>

Por disposición jurídica, las auditorías de desempeño emiten recomendaciones al desempeño que son las acciones realizadas por la ASF, para la prevención de debilidades o deficiencias en los mecanismos de operación y los sistemas de control administrativo, la identificación de operaciones o bienes no registrados o registrados erróneamente que no impliquen un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de la entidad fiscalizada. Se promueven con el propósito de evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones y propiciar

---

<sup>92</sup> *Ibidem.*, p. 10.

<sup>93</sup> *Cfr.*, Castelazo, José R., *Op. cit.*, Nota 41, p. 268-269.

<sup>94</sup> *Cfr.*, Salcedo Aquino, *Op. cit.*, Nota 80, p. 4.

el cabal cumplimiento de las disposiciones normativas, así como para desalentar la comisión de ilícitos.<sup>95</sup>

Las recomendaciones se convierten en sugerencias de carácter preventivo que la ASF formula a la entidad fiscalizada o instancia competente para reforzar sus procesos administrativos y sistemas de control; fortalecer su desempeño; la actuación de los servidores públicos, y el cumplimiento de objetivos y metas, así como para la elaboración o fortalecimiento de indicadores estratégicos, de gestión, de servicios y de resultados.

Entre 2000 y 2010 la entidad de fiscalización superior de la Federación formuló 51,848 recomendaciones. En ese periodo, esas acciones tuvieron un crecimiento medio anual de 8.1%, al pasar de 3,183 acciones en 2000 a 6,935 recomendaciones en 2010.

Las recomendaciones formuladas se orientaron a fortalecer los mecanismos de operación y control de las entidades fiscalizadas; promover la elaboración, actualización o simplificación de la normativa; asegurar la confiabilidad de los registros presupuestales y contables; impulsar reformas a la legislación; fomentar el cumplimiento de los objetivos y metas; fortalecer los mecanismos de operación en términos de la eficacia, la eficiencia y la economía del gasto público federal; alentar la implantación y utilización de sistemas de medición del desempeño; fomentar el óptimo aprovechamiento; aumentar la calidad de los bienes y la prestación de los servicios, y fortalecer los mecanismos de control, además de promover la participación social.

En el periodo 2000-2010, la ASF ejecutó 7,071 auditorías, de las cuales 5,398 (76.3%) fueron de regularidad; 1,083 (15.3%), de desempeño,<sup>96</sup> 531 (7.5%),

---

<sup>95</sup> La recomendación es una sugerencia de carácter preventivo que la Auditoría Superior de la Federación formula a la entidad fiscalizada o instancia competente para fortalecer los procesos administrativos, los sistemas de control y el cumplimiento de metas y objetivos. Se utiliza en todo tipo de auditorías, excepto en las auditorías de desempeño.

La recomendación al desempeño es una sugerencia de carácter preventivo que la entidad de fiscalización superior formula a la entidad fiscalizada o instancia competente para fortalecer su desempeño, la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de metas, objetivos y la elaboración o fortalecimiento de indicadores estratégicos, de gestión y de servicios. Se utiliza sólo en las auditorías sobre el desempeño.

<sup>96</sup> Incluye 95 auditorías financieras y de cumplimiento con enfoque de desempeño de 2010.



especiales, 43 (0.6%), de seguimiento y 16 (0.3%) de situación excepcional, como se muestra en el cuadro siguiente:

#### AUDITORÍAS PRACTICADAS ASF, 2000-2010

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Total del periodo	TMCA <sup>97</sup>
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)	(l)	
Desempeño	24	30	24	24	44	51	72	190	228	191	205	1,083	23.9
Desempeño a la APF	24	30	24	24	44	51	64	61	102	119	129	672	18.3
Estados y Municipios							8	129	126	72	76	411	75.6
Regularidad	257	286	260	249	312	522	615	716	693	708	780	5,398	11.7
Financieras y de Cumplimiento	155	134	129	127	145	155	176	200	199	325	361	2,106	8.8
Inversiones Físicas	23	54	60	50	88	80	92	101	127	119	130	924	18.9
Sistemas	2	10	3		1	2	0	0	2			20	0.0
Estados y Municipios	77	88	68	72	78	285	347	415	365	262	280	2,337	13.8
Forenses										2	9	11	350.0
Especiales	31	39	52	56	52	44	57	54	62	40	44	531	3.6
Seguimiento				9	13	9	8	2	2			43	(26.0)
Situación Excepcional					3	1	2	0	2	6	2	16	(6.5)
<b>Total</b>	<b>312</b>	<b>355</b>	<b>336</b>	<b>338</b>	<b>424</b>	<b>627</b>	<b>754</b>	<b>962</b>	<b>987</b>	<b>945</b>	<b>1,031</b>	<b>7,071</b>	<b>12.7</b>

**FUENTE:** Auditoría Superior de la Federación. Informes del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000-2010. <http://www.asf.gob.mx>

**TMCA:** Tasa media de crecimiento anual.

$${}^{97} \text{TMCA} = \left[ \left( \frac{\text{último año reportado}}{\text{primer año reportado}} \right)^{\frac{1}{(\text{total de años reportados}-1)}} - 1 \right] * 100$$

De 2000 a 2010, las auditorías practicadas por la ASF se incrementaron a una tasa promedio anual de 12.7%, al pasar de 312 auditorías en 2000 a 1,031 revisiones en 2010. Para hacer más eficaz la fiscalización, la ASF incrementó en 8.5 veces las auditorías de desempeño, al pasar de 24 en el 2000 a 205 en 2010.

En conclusión, el enfoque de desempeño de la ASF, radica en considerarse como una evaluación de las políticas públicas, que conforme a la metodología de las ciencias sociales, se basa en la racionalidad de sus postulados, en la objetividad de los datos y en los métodos de análisis; y consciente de que se realiza en un contexto político.

*Por lo tanto, se debe tener en cuenta que lo que se evalúa es producto de decisiones políticas; que los resultados de la evaluación entran necesariamente en la arena política, lo que significa que éstos serán usados para denostar a enemigos o para publicitar el éxito de quienes conducen la maquinaria gubernamental; que la evaluación en sí misma adopta una postura política, ya que expone una visión de los problemas públicos, sanciona la implementación y valora los impactos del quehacer gubernamental, ya que con ello traspasa la frontera de la ciencia social para incursionar en los terrenos peligrosos de la legitimidad política de las decisiones y de los efectos de la acción pública.<sup>98</sup>*

Ante los efectos de sus resultados en un contexto político, la ASF ha incursionado en la necesidad de hacer más eficiente su gestión hacia abajo, mediante el establecimiento de metodologías propias sujetas a estándares internacionales, donde la fuerza técnica de sus indagaciones, sustentada en rigurosos métodos de trabajo, den sustento a sus actuaciones que demuestren la autonomía de su gestión, la neutralidad de sus actos de autoridad y la legitimidad de su quehacer a favor de la sociedad.

---

<sup>98</sup> Salcedo Aquino, Roberto (coord.), *Evaluación de políticas públicas*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, México, 2011, p. 18-19.

### **1.5. Cumplimiento de estándares internacionales**

La Norma Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores ISSAI 300<sup>99</sup> tiene como objetivo establecer un acuerdo común para todas las instituciones de fiscalización superior que forman parte de la INTOSAI acerca de la naturaleza de una auditoría de desempeño.

El documento presenta las directrices y principios fundamentales que deben observar las instituciones y los grupos de trabajo que realizan auditorías de desempeño dentro del sector público de un país, y se integra por tres secciones: la primera establece el marco de referencia de las auditorías de desempeño; la segunda señala los principios generales que deben aplicarse en dicho tipo de auditorías, y la tercera indica las etapas que son recomendables observar en las auditorías de desempeño.

Respecto de la primera sección, marco de referencia, la ISSAI 300 define que las instituciones que realizan auditorías de desempeño deben ser independientes, objetivas y fiables para emitir una opinión acerca de si los entes gubernamentales, sistemas, operaciones, programas y actividades están operando de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia.

Se define que el principio de economía significa reducir al mínimo razonable los costos de los recursos, así como asegurar la disponibilidad en el momento oportuno y la cantidad y calidad apropiada al mejor precio; que la eficiencia se refiere a obtener el máximo provecho de los recursos disponibles, y se determina por la relación entre los medios y los resultados entregados en términos de cantidad, calidad, trato y oportunidad; y que el principio de la eficacia corresponde al cumplimiento de los objetivos marcados y al logro de los resultados previstos.

---

<sup>99</sup> Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), “ISSAI 300–Normas de Procedimiento en la Fiscalización Pública”, el propósito de estas normas es establecer los criterios o sistemas generales que el auditor debe seguir para lograr que sus actuaciones sean objetivas, sistemáticas y equilibradas y para conseguir su objetivo y forma parte de los Principios Fundamentales de Auditoría que constituyen el sistema general para dirigir y llevar a cabo una fiscalización. Están en conexión con las normas generales de auditoría, que son las que establecen los requisitos básicos para llevar a cabo las tareas a que se refieren estas normas. Además, los Principios Fundamentales de Auditoría están también relacionadas con las normas de elaboración de los informes, que comprenden los aspectos comunicativos de la auditoría, porque los resultados derivados del cumplimiento de estas normas constituyen la fuente principal del contenido de las opiniones o informes, en <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-300-field-standards-in-government-auditing.html>.

Por lo que se refiere a la segunda sección, principios generales que deben aplicarse en las auditorías de desempeño, se establecen 17 principios fundamentales para lograr altos estándares de auditoría, 10 de carácter general y 7 relacionados con el proceso de auditoría.

Los 17 principios de auditoría de desempeño forman parte de las tareas de fiscalización superior desarrolladas por la ASF, como se muestra en el cuadro siguiente:<sup>100</sup>

Principios de auditoría de desempeño de la INTOSAI	Lineamientos vigentes para la ejecución de auditorías de desempeño en la ASF
<p>Principios generales</p> <p>1. Objetivo de la auditoría <i>Los auditores deben definir claramente los objetivos de la auditoría, los cuales deben relacionarse con los principios de economía, eficiencia y eficacia.</i></p>	<p>En todas las auditorías de desempeño los objetivos están relacionados con las vertientes de economía, eficiencia y eficacia.</p> <p>Este principio de auditoría se encuentra contenido en el Lineamiento Técnico 2. La Auditiva.</p>
<p>2. Enfoque de la auditoría <i>Los auditores deben seleccionar un enfoque orientado a resultados, problemas o sistemas, o a una combinación de estos, a fin de facilitar la solidez del diseño de la auditoría.</i></p>	<p>En la práctica, el enfoque de las auditorías de desempeño se define mediante la combinación de resultados, problemas y sistemas.</p>
<p>3. Criterios de evaluación <i>Los auditores deben establecer criterios de evaluación adecuados, que se vinculen con las preguntas de auditoría y que estén relacionados con los principios de economía, eficiencia y eficacia.</i></p>	<p>Los criterios de evaluación se establecen con base en el deber ser de las entidades fiscalizadas y, en donde es factible, se consideran también las mejores prácticas.</p> <p>En la planeación específica de las auditorías, se definen los objetivos y alcances de las auditorías; los busilis del hacer y de la teoría del cambio; los hilos conductores de la fiscalización, y las preguntas clave de la revisión vinculadas con las vertientes de economía, eficiencia y eficacia.</p> <p>Durante la ejecución de la auditoría, se discuten con las entidades fiscalizadas los</p>

<sup>100</sup> Cfr., Auditoría Superior de la Federación, *Normativa Institucional para la Fiscalización de la Gestión Gubernamental. Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño*, Editorial Color S.A. de C.V., México, D.F., diciembre, 2012, Tomos I y II.

Principios de auditoría de desempeño de la INTOSAI	Lineamientos vigentes para la ejecución de auditorías de desempeño en la ASF
	<p>criterios de evaluación considerados.</p> <p>Este principio de auditoría se encuentra contenido en los Lineamientos Técnicos 2. La Auditina y 3. El Onus Probandi.</p>
<p>4. Riesgo de la auditoría <i>Los auditores deben administrar activamente el riesgo de la auditoría, que es el riesgo de obtener conclusiones incorrectas o incompletas, con lo que se presentan desequilibrios de información o ausencia de valor agregado para los usuarios.</i></p>	<p>Para administrar el riesgo de la auditoría, en la planeación específica se establecen los mecanismos que los grupos auditores implementarán para minimizar el riesgo de obtener conclusiones incorrectas o incompletas.</p> <p>Este principio de auditoría se encuentra contenido en el Lineamiento Técnico 2. La Auditina.</p>
<p>5. Comunicación <i>Los auditores deben mantener una comunicación efectiva y apropiada con las entidades auditadas y las principales partes interesadas durante todo el proceso de auditoría, con explicaciones sobre el contenido, procedimientos y receptores de comunicación de cada auditoría.</i></p>	<p>En la apertura de las auditorías, se establecen las bases para una comunicación efectiva y apropiada con las entidades fiscalizadas. Se definen los enlaces de ambas partes, se precisan los plazos legales para dar respuesta a los requerimientos de información, y se da a conocer el programa de trabajo correspondiente. En la presentación de los resultados preliminares de las auditorías, se dan a conocer a las entidades fiscalizadas los principales hallazgos a fin de que aporten la información necesaria.</p> <p>Al final de todo el proceso, se solicita a las entidades fiscalizadas su percepción sobre la calidad de las auditorías efectuadas, a fin de identificar áreas de oportunidad que permitan mejorar los procesos de auditorías posteriores.</p> <p>Después de que se entrega el Informe del Resultado (IR) a la Comisión de Vigilancia de la ASF, se comunican a las entidades fiscalizadas las recomendaciones derivadas de los hallazgos determinados.</p> <p>En cuanto a las principales partes interesadas (Comisión de Vigilancia de la ASF), de conformidad con la legislación vigente, la comunicación se establece en la</p>

Principios de auditoría de desempeño de la INTOSAI	Lineamientos vigentes para la ejecución de auditorías de desempeño en la ASF
	etapa de planeación; en la etapa de distribución del informe, con la entrega del IR, y en la de seguimiento de las recomendaciones formuladas, con la entrega de informes semestrales.
<p>6. Habilidades</p> <p><i>En conjunto, el equipo de auditoría debe contar con la competencia profesional necesaria para llevar a cabo auditorías de desempeño. Esto debe incluir conocimientos sólidos de auditoría, diseño de investigaciones, métodos de ciencias sociales o técnicas de evaluación, también fortalezas personales como las habilidades analíticas, de redacción y de comunicación.</i></p>	<p>Durante la planeación específica de las auditorías, se analiza la composición de los equipos de auditoría, a fin de garantizar que, en conjunto, cuenten con los conocimientos y la experiencia requeridos para practicar las auditorías.</p> <p>El análisis también incluye la identificación de riesgos para la ejecución de las auditorías, a fin de instrumentar las medidas necesarias que permitan controlar ese riesgo y asegurar la calidad del informe de auditoría.</p> <p>Asimismo, se evalúa si es necesario contar con expertos externos especializados en determinadas materias, a fin de agregar valor a los resultados de la auditoría.</p> <p>Este principio de auditoría se encuentra contenido en el Lineamiento Técnico 2. La Auditiva.</p>
<p>7. Juicio profesional y escepticismo</p> <p><i>Los auditores deben ejercer su escepticismo profesional, pero también deben ser receptivos y estar dispuestos a innovar.</i></p>	<p>De conformidad con el Código de Ética de la ASF, los auditores deben tener siempre una actitud constructiva. En las auditorías de desempeño, los grupos auditores ejercen su escepticismo profesional.</p>
<p>8. Control de calidad</p> <p><i>Los auditores deben aplicar procedimientos para salvaguardar la calidad, asegurando que los requerimientos aplicables son satisfechos con énfasis en informes apropiados, balanceados y justos que agreguen valor y que den respuesta a las preguntas de auditoría.</i></p>	<p>Para asegurar la calidad de sus informes de auditoría, la ASF tiene instituido un Comité Técnico de Revisión (CTR) integrado por el Auditor Especial de Desempeño y por expertos en estadística, políticas públicas y argumentación lógica.</p> <p>En la revisión del informe de auditoría, el CTR actúa de manera proactiva a fin de ayudar a elevar la calidad del informe; si se encontró o se ayudó a estructurar evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente; si se coadyuvó en la definición de la estructura lógica correspondiente a los hilos conductores de la auditoría.</p>

Principios de auditoría de desempeño de la INTOSAI	Lineamientos vigentes para la ejecución de auditorías de desempeño en la ASF
	Este principio de auditoría se encuentra contenido en los Lineamientos Técnicos 3. El Onus Probandi y 7. El Informe de Auditoría.
<p>9. Materialidad</p> <p><i>Los auditores deben considerar la materialidad en todas las etapas del proceso de auditoría. Deben pensar no únicamente en los aspectos financieros, sino también en los aspectos sociales y políticos de la materia por auditar, con el propósito de entregar tanto valor agregado como sea posible.</i></p>	En las auditorías, los grupos auditores analizan, además de la información financiera, el impacto de la materia auditada en la población objetivo.
<p>10. Documentación</p> <p><i>Los auditores deben documentar la auditoría de acuerdo con las circunstancias particulares. La información debe ser suficientemente completa y detallada que permita a un auditor, sin relación previa con la auditoría, determinar que el trabajo fue hecho y que llegue a los hallazgos de auditoría, conclusiones y recomendaciones.</i></p>	<p>De acuerdo con la normativa vigente, los grupos auditores deben documentar todas sus auditorías. Sus papeles de trabajo deben ser lo suficientemente detallados como para que cualquier otro auditor que no haya intervenido en la auditoría esté en posibilidades de fundamentar las conclusiones y proponer, en su caso, las mismas acciones que se derivan de la evidencia presentada.</p> <p>Este principio de auditoría se encuentra contenido en el Lineamiento Técnico 8. El Expediente de Auditoría.</p>
<p>Principios relacionados con el proceso de auditoría</p> <p>Planeación</p> <p>11. Selección de temas</p> <p><i>Los auditores deben seleccionar los temas de auditoría mediante el proceso de planeación estratégica de la EFS, con base en un análisis de los temas potenciales y el desarrollo de investigaciones para identificar riesgos y problemas.</i></p>	<p>En la determinación de su programa anual de auditorías, se considera invariablemente el Programa Estratégico de la ASF, así como las distintas fuentes de información que se derivan del ciclo presupuestario en sus fases de planeación, programación, presupuestación, control y seguimiento, rendición de cuentas y evaluación. Como resultado, se obtiene un conjunto de propuestas que se somete a un riguroso proceso de calificación cuantitativa y cualitativa, a fin de seleccionar los temas de mayor prioridad.</p> <p>Este principio de auditoría se encuentra contenido en el Lineamiento Técnico 1. La Planeación.</p>

Principios de auditoría de desempeño de la INTOSAI	Lineamientos vigentes para la ejecución de auditorías de desempeño en la ASF
<p>12. Diseño de la auditoría <i>Los auditores deben planear la auditoría con el propósito de contribuir a auditorías de alta calidad que se llevan a cabo de manera económica, eficiente, eficaz y oportuna, y de acuerdo con las buenas prácticas de gobierno.</i></p>	<p>En la determinación de los temas por auditar, se evalúa su importancia, pertinencia y factibilidad, y se realiza un plan de auditoría detallado, a fin de asegurar que se practiquen auditorías de alta calidad y que contribuyan a las buenas prácticas de gobierno.</p> <p>Este principio de auditoría se encuentra contenido en el Lineamiento Técnico 2. La Auditiva.</p>
<p>Ejecución</p> <p>13. Evidencia, hallazgos y conclusiones <i>Los auditores deben obtener evidencia de auditoría suficiente y apropiada para determinar hallazgos, alcanzar conclusiones en respuesta a los objetivos y preguntas de auditorías, y formular recomendaciones.</i></p>	<p>De conformidad con la normativa de la AED, los grupos auditores deben obtener evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente. La evidencia debe permitir establecer conclusiones correctamente fundadas y motivadas, así como recomendaciones factibles y de utilidad para mejorar las prácticas de gobierno.</p> <p>Este principio de auditoría se encuentra contenido en los Lineamientos Técnicos 3. El Onus Probandi y 5. Formulación de Observaciones, Acciones Promovidas y Recomendaciones.</p>
<p>Elaboración del informe de auditoría</p> <p>14. Contenido del informe <i>Los auditores deben esforzarse en proveer informes de auditoría que sean comprensivos, convincentes, oportunos, de lectura amigable y equilibrados.</i></p>	<p>De acuerdo con la normativa de la ASF, los informes de auditoría deben ser claros, objetivos y concisos; redactados en un lenguaje no técnico; ser constructivos, y orientados a las mejores prácticas de gobierno. Asimismo, los informes deben cubrir los siguientes principios de calidad: integralidad, competencia, relevancia, convicción y utilidad.</p> <p>Este principio de auditoría se encuentra contenido en los Lineamientos Técnicos 3. El Onus Probandi y 7. El Informe de Auditoría.</p>
<p>15. Recomendaciones <i>Si por mandato de la EFS es relevante y está permitido, los auditores deben esforzarse por</i></p>	<p>En la formulación de recomendaciones, los grupos auditores deben considerar los beneficios para las entidades fiscalizadas,</p>



Principios de auditoría de desempeño de la INTOSAI	Lineamientos vigentes para la ejecución de auditorías de desempeño en la ASF
<p><i>proveer recomendaciones constructivas que probablemente contribuyan en forma significativa a corregir debilidades o problemas identificados por la auditoría.</i></p>	<p>así como su factibilidad.</p> <p>Este principio de auditoría se encuentra contenido en el Lineamiento Técnico 5. Formulación de Observaciones, Acciones Promovidas y Recomendaciones.</p>
<p>16. Distribución del informe de auditoría <i>Los auditores deben esforzarse por hacer que sus informes sean extensivamente accesibles, de acuerdo con el mandato de la EFS.</i></p>	<p>De acuerdo con la legislación vigente, una vez que la Comisión de Vigilancia de la ASF recibe el IR éste es público, ya que se difunde mediante la página web de la ASF.</p> <p>Este principio de auditoría se encuentra contenido en el Lineamiento Técnico 7. El Informe de Auditoría.</p>
<p>Seguimiento 17. Seguimiento de hallazgos y recomendaciones</p> <p><i>Los auditores deben dar seguimiento a los hallazgos y recomendaciones de auditorías previas de la manera más apropiada. El seguimiento debe ser informado con el fin de proveer retroalimentación a la legislatura en su conjunto, si es posible con las conclusiones y los impactos de todas las acciones correctivas relevantes.</i></p>	<p>La ASF dispone de una normativa rigurosa para el seguimiento de las recomendaciones emitidas. Cada tres meses se emite un informe sobre el estado que guardan las recomendaciones emitidas.</p> <p>Este principio de auditoría se encuentra contenido en el Lineamiento Técnico 14. Seguimiento de Recomendaciones al Desempeño, Recomendaciones y Acciones Promovidas.</p>

**FUENTE:** Auditoría Especial de Desempeño, “Cuadro comparativo INTOSAI/ASF”, Auditoría Superior de la Federación, Documentos de trabajo, México, 2013; Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), “ISSAI 3000, – Normas y directrices para la auditoría del rendimiento [de desempeño] basadas en las Normas de Auditoría y la experiencia práctica de la INTOSAI”, en <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-3000-implementation-guidelines-for-performance-auditingstandards-and-guidelines-for-perf.html>, y Auditoría Superior de la Federación, *Normativa Institucional para la Fiscalización de la Gestión Gubernamental. Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño*, Tomos I y II. Editorial Color S.A. de C.V., México, D.F., diciembre, 2012.

Con el propósito de validar si los lineamientos y procesos establecidos en la ASF para la ejecución de las auditorías de desempeño cumplían con estándares internacionales, en 2008 se decidió, por acuerdo del Consejo de Dirección de la ASF, que se realizara a la entidad de fiscalización superior de la Federación una “Auditoría Entre Pares” a las revisiones de desempeño (ver Anexo I).

La “Auditoría Entre Pares” es una revisión a la que se someten los miembros de la INTOSAI con el objetivo de optimizar sus procedimientos y resultados, o bien dar muestras del alto nivel de su trabajo o, en respuesta a comentarios recibidos sobre su trabajo, por lo que voluntariamente se someten a la revisión de un experto externo miembro de alguna entidad de fiscalización superior de la INTOSAI. El grupo de “Auditoría Entre Pares” fue dirigido por la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) de Estados Unidos, con la participación de las EFS de Reino Unido y Puerto Rico, con los términos de referencia diseñados por la EFS de Canadá.

El dictamen fue una opinión limpia concluyendo que “el Sistema de Gestión de la Calidad de la ASF fue adecuadamente diseñado y ha operado eficazmente para proveer la certeza razonable de que la ASF cumple la legislación vigente y con las normas de la INTOSAI en la práctica de sus auditorías de desempeño”.

Posteriormente, en mayo de 2011, las EFS de Estados Unidos y Puerto Rico hicieron una visita de recertificación, en la que se dictaminó que las medidas adoptadas por la ASF han mejorado el diseño del marco de aseguramiento de la calidad y su aplicación. Adicionalmente, el Sistema de Administración de Calidad de la ASF ha sido certificado desde 2006, estableciendo que el sistema, en todos los procesos, ha operado con los requisitos de ISO 9001:2000. La última recertificación se realizó en agosto de 2013, con la versión de la norma ISO 9001:2008.<sup>101</sup>

La importancia de la certificación bajo la norma ISO 9001:2008, elaborada por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO), radica en que especifica los requisitos mínimos generalmente aceptados para la operación de un Sistema de Gestión de la Calidad (SGC), sistema que puede utilizarse para su aplicación interna por las organizaciones, sin importar si el producto o servicio lo brinda una organización pública o empresa privada, cualquiera sea su tamaño, para su certificación o con fines contractuales (ver Anexo II).

---

<sup>101</sup> Cfr., BSI, *Informe de Evaluación*, Informe de la auditoría de seguimiento para verificar la adecuación, eficiencia y mejora continua del Sistema de Gestión de la Calidad de la Auditoría Superior de la Federación, así como el cumplimiento de los requisitos de la Norma ISO 9001:2008, México, 2013.

Asimismo, en 2011 el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) revisó, desde el punto de vista de los protocolos de investigación científica de las ciencias sociales, los catorce lineamientos técnicos de las auditorías de desempeño, y el 8 de diciembre de ese año emitió su dictamen en los siguientes términos:

*El equipo de investigación que ha llevado a cabo esta comparación entre los lineamientos que emplea la Auditoría Especial de Desempeño para el desarrollo de sus funciones y los protocolos propios de la investigación científica aplicada a las ciencias sociales –y en particular a la administración pública– quiere dejar constancia de su opinión favorable sobre el rigor y la acuciosidad que se describen en los puntos sustantivos de esos lineamientos, cuyas referencias a los marcos legales pertinentes y cuyos procesos de recopilación, selección y tratamiento de la información y de tratamiento y presentación de evidencia empírica, así como la elaboración de sus conclusiones, son equiparables, en todo lo fundamental, a los que se exigen en los trabajos de investigación con validez científica.*

*Estimamos que los resultados que se plasman en los informes de auditoría que lleva a cabo la Auditoría Especial de Desempeño son tan rigurosos y válidos como los que se esperan de la investigación académica realizada en los centros superiores de investigación dedicados a las ciencias sociales, y que tanto la evidencia que utilizan como las conclusiones a las que arriban son comparables con los estándares que se exigen para la publicación de artículos en revistas especializadas y en editoriales de sello universitario, con doble revisión anónima entre pares. Consideramos que la información generada durante esas auditorías, así como el cuidadoso procesamiento de los datos que se obtienen en esos procesos de revisión, podrían --e incluso deberían-- vincularse con la producción académica formal que se hace sobre esta materia y pasar a formar parte del acervo científico de la administración y las políticas públicas de México. Observamos amplias oportunidades de interacción y complementariedad entre los trabajos de auditoría practicados por la AED y los centros de investigación superior del país, derivadas del rigor con el que se llevan a cabo y de la necesidad que, a su vez, tienen los ámbitos académicos de acrecentar sus líneas de investigación y sus resultados con información válida.<sup>102</sup>*

---

<sup>102</sup> Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Dictamen General del Método aplicado mediante los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño y Recomendaciones de Mejora*, Revisión académica desde el punto de vista de los protocolos de la investigación científica de las ciencias sociales, de los catorce lineamientos técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño (AED) para aumentar la rigurosidad científica de la fiscalización realizada mediante auditorías de desempeño, México, 2011, p. 6.

La certificación del enfoque de desempeño de la ASF, en palabras de Francisco Moyado Estrada, tiene como propósito:

*(...) evitar que estas capacidades institucionales, vinculadas a la calidad, se diluyan y que los recursos aplicados se perdieran, incurriendo en un problema crónico de nuestra administración pública, que es la falta de continuidad de aquellas iniciativas que ofrecen resultados en una etapa y que posteriormente se rechazan en otra, sin analizar su verdadera contribución a la modernización y a la renovación de la cultura político-administrativa.<sup>103</sup>*

El riesgo de caer en posibles sesgos ideológicos disminuirá, si en el diseño de la política pública se hallan definidos claramente los objetivos y las metas por alcanzar y los métodos de evaluación.

De esta manera, la precisión de qué se quiere y cómo se va a lograr la evaluación no se prestará a interpretaciones multívocas o a ejercicios hermenéuticos múltiples que son los que generan las tensiones entre los evaluadores y los evaluados; sin embargo, esta situación aún no es un asunto acabado en la administración pública, lugar donde “convive” la ASF y, como se analizará en el siguiente capítulo, una de sus principales limitaciones.

---

<sup>103</sup> Moyado Estrada, Francisco, *Op. cit.*, Nota 36, p. 69.

## 2.- Limitaciones que impone la administración pública

Las instituciones públicas en América Latina y en nuestro país requieren, por su proceso histórico y composición social, la constitución de organizaciones dirigidas por sistemas de gestión racionales y eficaces, alejadas de conductas patrimoniales; alejarse del carácter peyorativo que se da al concepto de burocracia y retomarlos como elemento fundamental para la creación de valor en el espacio público.

Desde sus orígenes, las organizaciones públicas han tenido denominadores muy similares: buscar el orden social, posibilitar la sobrevivencia humana y satisfacer necesidades mínimas de bienestar. Hoy le llamamos a esto crecimiento, desarrollo económico o recientemente, desarrollo sustentable. Por tanto, la funcionalidad del Estado, entendido como una *“organización social capaz de establecer un gobierno legal y legítimo para una población en un territorio cuya soberanía esté reconocida por el Derecho Internacional”*,<sup>104</sup> es un asunto público que constantemente se encuentra a debate.

Por su parte, la ineficiencia de las estructuras administrativas del gobierno hace que la sociedad palpe una crisis en las organizaciones públicas, más en sus consecuencias que en sus causas: la existencia de formas patrimoniales y herméticas, fuertemente cuestionadas, ante su comparación con las organizaciones privadas (empresas multinacionales) de gran flexibilidad, donde la unidad del proceso y la diferenciación de los elementos se apoyan en los avances de la tecnología de la información.

Por ello, los nuevos escenarios de la acción gubernamental exigen un gobierno eficaz, el cual depende de varios factores:

- 1) un diseño constitucional y legal adecuado, sin dejar fuera a las relaciones internacionales que un país debe tener, atender y sostener para mejorar su futuro;

---

<sup>104</sup> Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, 2ª. Ed., Fondo de Cultura Económica, p. 10, 120, 297, 397, 533, 611, 800 y 966, México, 1998, citado por Castelazo, José R., *Op. cit.*, Nota 41, p. 15.

- 2) un diseño orgánico de las instituciones gubernamentales que le permita cumplir normativamente e interrelacionarse entre sí, para tener una comunicación permanente y productiva con la sociedad;
- 3) una integración idónea de los servidores públicos que tengan conocimiento, vocación, honradez y responsabilidad acreditada al más alto nivel, y estén bien preparados y experimentados para desarrollar los mandos medios y los operativos.<sup>105</sup>

Al mismo tiempo, se propugna la transparencia estatal mediante sistemas de información orientados a identificar el personal al servicio del Estado, al control y el seguimiento a sus ingresos y su patrimonio; se propone realizar seguimientos a los procesos de contratación pública, se formulan estatutos anticorrupción y proyectos de apoyo a la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, dichos esfuerzos, centrados fundamentalmente sobre estructuras, reglamentaciones y manejo de la información han quedado cortos al enfrentarse a la realidad política, socioeconómica y cultural del sistema; es decir, en el escenario de las relaciones, la identidad y los compromisos sociales requeridos por cada entidad, grupo de gestión y de cada servidor público, permitiendo indagar sobre vacíos en la formulación y en los procesos de implantación de los buenos propósitos, aseveración que puede manifestarse frente a la permanencia de la débil capacidad de respuesta ante las demandas básicas de la ciudadanía.<sup>106</sup>

Dicha superación debe hacerse mediante la construcción decidida y progresiva de burocracias modernas, configuradas conforme a los sistemas de mérito, dotados de autonomía técnica bajo la dirección política de los gobiernos, sujetos al imperio de la ley, transparentes, accesibles, receptivos y responsables.

Además de lograr la supervivencia de organizaciones públicas bajo una efectiva cultura burocrática, que promueva la legalidad de los actos públicos y el buen desarrollo de los servicios. El reto consiste en hacerlas más eficientes,

---

<sup>105</sup> *Ibidem.*, p. 15.

<sup>106</sup> *Cfr.*, Benavides, Espíndola, Olga, *Competencias y Competitividad*, 1ra. Ed., Editorial Mc Graw Hill, Colombia, 2001, p. 61.

reducir costos y adaptarlas a las demandas políticas cambiantes o a las tareas sustantivas,<sup>107</sup> dotarlas también de valor público.

## 2.1. La planeación nacional

En México, las administraciones del gobierno deben formular una planeación en la que se establezcan políticas de Estado, de gobierno y públicas, los objetivos y las metas para el desarrollo nacional, como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país, que debe tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>108</sup>

Las administraciones también deben elaborar presupuestos anuales para materializar dichos objetivos y metas, ya que *“la administración pública es la expresión institucional concreta del gobierno. Su fin es coadyuvar al logro de los objetivos de cada rama del poder público”*.<sup>109</sup>

Las decisiones de asignación de recursos deben tener una base que permita prever las mejores opciones de su aplicación: la evaluación de los resultados logrados con la asignación anterior. No es factible tener dispendio en condiciones de escasez de recursos.

En 2012, el presupuesto de la federación ascendió a más de 3.7 billones de pesos, y la sociedad mexicana, igual que la de otros países, se ha vuelto más participativa en las tareas del gobierno, por lo que ha exigido que los recursos públicos tengan el mayor provecho posible, sean aplicados con mayor eficiencia, transparencia y se rinda cuentas sobre la gestión pública.

Esa exigencia es un derecho de la ciudadanía y una obligación para los servidores públicos, ya que en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que el ejercicio del gasto público se debe realizar con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez.

---

<sup>107</sup> Cfr., Moore, H. Mark., *Op. cit.*, Nota 73, p. 28.

<sup>108</sup> Cfr., Poder Ejecutivo Federal, *Ley de Planeación*, artículo 2, Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983.

<sup>109</sup> Guerrero Orozco, Omar. *Principios de la Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1997, p.27.

Los recursos públicos se asignan a todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, los organismos constitucionalmente autónomos y los otros poderes de la Unión para que estén en posibilidad de cumplir con sus mandatos y operen los programas de gobierno. Asimismo, se tienen previstos recursos que se transfieren a estados y municipios para apoyar diversos programas públicos.

Por lo mismo, es indispensable que se establezcan los mecanismos de control y evaluación necesarios para garantizar el correcto uso de los recursos públicos y su enfoque a resultados, lo cual a su vez permitirá cerrar espacios a la corrupción, satisfacer demandas y necesidades sociales al proporcionar mejores bienes y servicios públicos, así como mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

#### **2.1.1. Resultados en el periodo 2001-2006**

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006 estableció que se requería un gobierno de clase mundial, un gobierno innovador y de calidad total. Para ello era necesario trabajar en la innovación que permitiera concebir nuevas formas de hacer las cosas, y en la calidad total a fin de mejorar y optimizar lo que se estuviera haciendo bien y demostrara generar valor agregado a la sociedad.<sup>110</sup>

Asimismo, el PND 2001-2006<sup>111</sup> planteó como prioridad el establecimiento de mecanismos que dieran certidumbre de que los programas y proyectos cumplieran las demandas de la sociedad, y con los objetivos y metas que se requerían para el desarrollo del país. Para ello, propuso diseñar un sistema de seguimiento y control, cuyo elemento central sería la aplicación de un “Sistema Nacional de Indicadores”, que midiera el avance del Plan Nacional de Desarrollo en cada uno de sus objetivos y estrategias, por lo que cada secretaría y organismo descentralizado definiría sus objetivos e indicadores que deberían mostrar el avance real en el cumplimiento de cada uno de ellos, lo que permitiría que la

---

<sup>110</sup> Cfr., Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2001, p. 4.

<sup>111</sup> *Ibíd.*



acción del gobierno se evaluara y corrigiera constantemente, aplicando medidas cuando el indicador señale una desviación del Plan.

Aun cuando el PND 2001-2006 estableció que se crearía un Sistema Nacional de Indicadores, el Ejecutivo Federal no definió reglas para su creación y operación, ni previó acciones para continuar con el Sistema de Evaluación del Desempeño, iniciado en la administración anterior.<sup>112</sup>

Con la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2003, la ASF determinó que el “*Sistema Nacional de Indicadores*” presentó inconsistencias en los Indicadores de Desempeño Estratégicos, ya que el 19.6% de éstos registraron cumplimientos de más del 200.0%, sin reportar los valores absolutos para verificar su cumplimiento; indicadores cancelados o que no reportaron cumplimiento; así como la falta de indicadores para evaluar la calidad de los bienes o servicios que proporciona el Gobierno Federal, por tal motivo no fueron parámetro para determinar las asignaciones presupuestarias del siguiente ejercicio.

*Asimismo, faltan indicadores que midan los resultados de la instrumentación de los planes y las políticas públicas previstos en los programas, que señalen metas de impacto en el cumplimiento de los objetivos estratégicos de las dependencias y entidades y de la aplicación de los recursos públicos en beneficio de la población objetivo, y no hay indicadores que midan la calidad de los bienes y servicios que proporciona el sector público, en incumplimiento de lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; que menciona que el Sistema Nacional de Indicadores deberá medir el avance del Plan en cada uno de sus objetivos y estrategias, como elemento clave para evaluar y corregir la acción del gobierno.*<sup>113</sup>

*Por otra parte, es de mencionar que las continuas modificaciones de la estructura programática, los cambios en su presentación para las diferentes categorías programáticas, el elevado nivel de agregación*

---

<sup>112</sup> En 1997 se instituye la Nueva Estructura Programática (NEP), la cual se propuso promover un sistema presupuestario que permitiera hacer evidentes los resultados y mejorar la rendición de cuentas a través de indicadores y de un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), al que se consideró como la herramienta para evaluar el quehacer público con base en resultados y el seguimiento de compromisos contraídos, por lo que su información debería servir para valorar la actuación de las dependencias y entidades de la APF y constituir un esquema integral de información que estableciera el vínculo de la actuación de las instituciones respecto de lo señalado en su misión. *Cfr.* Auditoría Superior de la Federación (2005), “*Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*”, México, 2007, Tomo 3, Volumen 1, p. 184.

<sup>113</sup> Auditoría Superior de la Federación (2005), *Op. cit.*, p. 374.

*o especificación y los cambios en las metas y fórmulas de los indicadores no permiten hacer un seguimiento de su evaluación, lo cual junto con la falta de transparencia de varios de ellos, impide medir la eficiencia, la eficacia y la economía con que se ejerce la totalidad del gasto público federal.*<sup>114</sup>

En 2002, la Presidencia de la República inició un proceso para instaurar la administración estratégica en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), con el propósito de dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de sus objetivos, procesos y proyectos, así como alinearlos al PND y, de esta forma, facilitar la toma de decisiones destinada a incrementar su efectividad y el cumplimiento del Plan. Ese proceso se instauró en los años 2002 y 2003, mediante el “Sistema de Planeación Estratégica” (SPE). No obstante, el sistema careció de una norma federal que obligara a las dependencias y entidades para que registraran y actualizaran de forma permanente y constante la información en el sistema, por lo que sus resultados no incorporaron de manera homogénea a la totalidad de la administración pública.<sup>115</sup>

Por otra parte, con la reforma a la Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2003, se facultó al Ejecutivo Federal para establecer un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño, a fin de medir los avances de las dependencias de la APF Centralizada en el logro de los objetivos y metas del PND y de los programas sectoriales que se hubieren comprometido a alcanzar anualmente.

Sin embargo, el Ejecutivo Federal no instituyó el Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño, ni la Secretaría de la Función Pública (SFP) realizó las evaluaciones para comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación y control.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> *Ibidem.*, p. 375

<sup>115</sup> Cfr., Auditoría Superior de la Federación (2003). “Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003”. México, 2005, Tomo I. Informe Ejecutivo. p. 99. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2003i/Indice/Ejecutivo.htm>

<sup>116</sup> *Ibidem.*, p. 370-390.

Por lo anterior, a partir de 2004 el Ejecutivo Federal estableció en el Presupuesto de Egresos de la Federación: *la administración por resultados*, como eje de evaluación del cumplimiento de los objetivos, programas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.<sup>117</sup> A este respecto, en su dictamen, la ASF determinó que:

*(...) no se dio cumplimiento a la política pública de administración por resultados de los recursos públicos, ya que el Informe de Resultados integrado por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública tuvo una cobertura de 140 (53.4%) dependencias y entidades con 651 (64.6%) indicadores, de las 262 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y órganos autónomos que definieron 1,008 indicadores en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005. El informe no identificó la eficiencia, los costos y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, en inobservancia del artículo 77 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2005.*<sup>118</sup>

A pesar de los esfuerzos realizados por el Poder Ejecutivo Federal para medir el cumplimiento de la planeación de mediano plazo y, con ello, el cumplimiento de los objetivos y metas con las cuales se sustentó el presupuesto ejercido en el periodo 2001-2006, la ASF determinó que de los 1,008 indicadores incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, 218 (21.6%) fueron clasificados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los cuales 87, que significaron el 8.6%, fueron congruentes con la definición de su clasificación.<sup>119</sup>

Al cierre de la Administración 2001-2006:

*(...) no fue posible realizar la evaluación general de la eficiencia del gasto gubernamental a través de indicadores, debido a que a partir de 2004 ya no se presenta la asignación del gasto por indicador (relación meta-gasto), sino por actividad institucional, lo que impidió valorar si el gasto ejercido asociado con la meta alcanzada se situó en los niveles*

---

<sup>117</sup> Cfr., Cámara de Diputados, "Iniciativa que reforma los artículos 13, 19 y 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y 16 y 31 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación". *Gaceta Parlamentaria*. Número 1686-II, jueves 17 de febrero de 2005.

<sup>118</sup> Auditoría Superior de la Federación (2005), *Op. cit.*, Nota 112, p. 310-311.

<sup>119</sup> *Ibidem.*, p. 311.

*inicialmente autorizados. De igual forma, para algunos indicadores no fue posible valorar la eficacia de la gestión administrativa gubernamental, ya que no se dispuso de la información necesaria para verificar el cumplimiento de las acciones en relación con los objetivos, metas y tiempos de ejecución previstos.*

*Además de que no se presentó la asignación presupuestaria por indicador, se observaron insuficiencias en cuanto a la calidad y cantidad de indicadores estratégicos, de gestión y de servicios que permitan evaluar la eficiencia, eficacia y economía en el uso de los recursos públicos y la calidad de los bienes y servicios.<sup>120</sup>*

### **2.1.2. Resultados en el periodo 2007-2012**

En el PND 2007-2012, el Poder Ejecutivo Federal estableció que se requería de un cambio hacendario en todos los órdenes para hacer frente a la volatilidad en los ingresos públicos, la reducida recaudación, las necesidades de erogaciones y el objetivo de mantener la estabilidad macroeconómica, la cual es condición necesaria para el crecimiento económico y el desarrollo sustentable. La planeación de mediano plazo estableció como estrategia que:

*(...) la política de gasto público para el periodo 2007-2012 garantizará que el uso de los recursos en todos los órdenes de gobierno se realice con criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control y rendición de cuentas, lo que permitirá destinar mayores recursos al desarrollo social, y a la inversión en infraestructura y seguridad pública.<sup>121</sup>*

Por su parte, el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción (PNRCTCC) 2008-2012, indicó que:

*La creación de mejores mecanismos democráticos de rendición de cuentas, de manejo de la información del gobierno, de transparencia y combate a la corrupción son elementos que promueven una Administración Pública más eficiente, que responda mejor a las necesidades de la sociedad y que contribuya a fortalecer la confianza en las instituciones y la competitividad del país.<sup>122</sup>*

---

<sup>120</sup> Auditoría Superior de la Federación (2006), “Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006”, México, 2008, Tomo Ejecutivo, p. 76. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Indice/Ejecutivo.htm>.

<sup>121</sup> Auditoría Superior de la Federación (2003). *Op. cit.*, Nota 115, p. 83.

<sup>122</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, México, 11 de diciembre de 2008, p. 81.

En el cuadro que se presenta a continuación se detalla la problemática y los factores de riesgo identificados en el diagnóstico que se incorporó en el PNRCTCC 2008-2012:

#### PROBLEMÁTICA QUE ENFRENTA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Problemas	Factores
Limitada capacidad para atender a los ciudadanos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Falta de credibilidad de la población en las autoridades.</li> <li>2. Escasa cultura de peticiones ciudadanas.</li> <li>3. Reducida difusión sobre la normatividad aplicable a cada trámite o servicio.</li> <li>4. Limitada difusión de los servicios que proporcionan la SFP y los órganos internos de control.</li> <li>5. Incipiente capacitación y sensibilización del servidor público.</li> <li>6. Ausencia de políticas claras e integrales para establecer programas preventivos.</li> <li>7. Insuficientes acciones contundentes para sancionar a los servidores públicos infractores.</li> <li>8. Carencia de acuerdos y convenios a nivel internacional.</li> </ol>
Rezagos en el funcionamiento de las dependencias y entidades	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Esfuerzos de planeación estratégica y de evaluación de las políticas públicas limitados.</li> <li>2. Sobrerregulación en la mayor parte de los temas relacionados con la administración y operación de las dependencias y entidades.</li> <li>3. Estrategias dispersas que no favorecen la creación de instancias de liderazgo, conducción e integración de esfuerzos que se traduzcan en más y mejores resultados.</li> <li>4. Estructuras de organización sobredimensionadas, con formas jerárquicas verticales que dificultan la operación y que no se vinculan debidamente con la misión y los objetivos de cada institución.</li> <li>5. Escasa coordinación interinstitucional para el desarrollo de programas en los que convergen atribuciones de distintos órdenes de gobierno.</li> <li>6. Políticas de desarrollo de los recursos humanos limitadas por la carencia de un sistema de carrera que facilite su profesionalización de los servidores públicos.</li> <li>7. Tecnología limitada orientada principalmente a cuestiones de carácter administrativo, bajo esquemas independientes en cada dependencia o entidad y sin una visión de conjunto que permita su óptima utilización.</li> <li>8. Procesos de trabajo ineficientes que no aportan un valor agregado.</li> </ol>

**FUENTE:** Poder Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, México, 11 de diciembre de 2008, p. 81-106.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, el Ejecutivo Federal señaló que tenía entre sus retos hacer que el gobierno funcione, y además, que funcione bien: que se oriente a conseguir los resultados que la sociedad requiere y que, al mismo tiempo, encuentre los mecanismos para alcanzarlos.<sup>123</sup>

En el diagnóstico presentado en el Programa Especial de Mejora de la Gestión (PEMG) 2008-2012, se precisó que:

<sup>123</sup> Cfr., Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, “5.4 Eficacia y eficiencia gubernamental”, p. 285-289, consultado en [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf).

*(...) a la percepción de la sociedad, con respecto al funcionamiento de las instituciones públicas, se suma la inexistencia de una cultura de evaluación de resultados de la acción gubernamental y de cuantificación del costo de los bienes, trámites y servicios a cargo de dichas instituciones, así como la elevada concentración de trámites en algunos organismos federales, como la SHCP, el SAT, la SCT y la SEP que en 2006 concentraron el 60.0% del total de los trámites realizados por los ciudadanos para solicitar bienes o servicios públicos.<sup>124</sup>*

Con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en vigor desde el 1º de abril del 2006 y su respectivo reglamento, se estableció un conjunto de normas que buscaron modificar la forma de ejecutar los procesos de planeación, programación, presupuestación, aprobación, ejecución y evaluación en la APF.

La ley estableció las bases normativas y los mecanismos de coordinación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, con el objetivo de que el proceso presupuestario se llevara a cabo en un marco de responsabilidad y eficiencia. En el Artículo Sexto Transitorio de esa Ley se estableció que se debería concluir la implantación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en 2008.

Sin embargo, sólo se estableció la obligación de elaborar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) para dos (11.1%) de las 18 modalidades de programas presupuestarios incluidos en el PEF de 2008, a efecto de medir los objetivos y metas establecidas en la planeación de mediano plazo, como elemento metodológico en la definición de los indicadores que son la base del funcionamiento del SED, por lo que no concluyeron su implantación a ese año.<sup>125</sup>

Para 2009, con la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública 2009,<sup>126</sup> la auditoría de desempeño al Control Interno en la Administración Pública Federal, mostró que la SFP careció de elementos para evaluar los objetivos de la

---

<sup>124</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, Diario Oficial de la Federación, 10 de septiembre de 2008, p. 82.

<sup>125</sup> Cfr., Auditoría Superior de la Federación (2008), *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008*, México, 2010, Tomo III, Volumen 1, p. 291. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2008i/Indice/iGeneral.htm>.

<sup>126</sup> Cfr., Auditoría Superior de la Federación (2009), *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*, México, 2011. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Indice/Ejecutivo.htm>.

política pública, relativos a consolidar la rendición cuentas; reforzar la transparencia; combatir la corrupción; así como mejorar la regulación, la gestión, los procesos y los resultados en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, lo que no permitió determinar la atención de las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la provisión de los bienes y servicios públicos.

De acuerdo con la ASF, la SFP no estableció mecanismos de registro, evaluación y coordinación para contar con información relativa a las mejores prácticas en materia de rendición de cuentas, ni para determinar en qué medida se mejoró ésta. Asimismo, la dependencia no identificó acciones de transparencia en los trámites y servicios en la APF, que facilitaran la toma de decisiones de los ciudadanos respecto a bienes y servicios públicos, ni estableció objetivos y metas anuales que permitieran evaluar este objetivo.

Asimismo, la entidad de fiscalización superior de la Federación argumentó que:

*La auditoría a la SFP con respecto al funcionamiento de los OIC evidenció que las estrategias de inteligencia para dar cumplimiento al objetivo de la política pública de establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la APF son limitadas.*

*Asimismo, se constató que en 2009 los sectores Hacienda, Energía, Educación y Comunicaciones concentraron el 50.9% de las 3,318 auditorías practicadas por los OIC; el 52.2% de las 109 visitas de supervisión; 49.1% de las 22,729 quejas y denuncias; y el 45.5% de las 8,251 sanciones.*

*Respecto de las causas que motivaron las 8,251 sanciones impuestas en 2009, 4,611, el 55.9%, fueron porque los servidores públicos no presentaron en tiempo y forma su declaración de situación patrimonial; 2,314 (28.0%), se derivaron de la comprobación de negligencia del servidor público; 868 (10.5%), porque se incumplieron los preceptos normativos y 458, (5.6%) por otros motivos.<sup>127</sup>*

---

<sup>127</sup> Auditoría Superior de la Federación (2009), *Op. cit.*, p. 77.

En 2009, el porcentaje de observaciones recurrentes aumentó a 59.6%, ya que de las 16,171 observaciones determinadas, 9,641 tuvieron esta característica, por lo cual no se cumplió la meta de reducir la reincidencia a partir del 50.6% existente en 2007. Las principales observaciones recurrentes, que se refieren al incumplimiento de programas de trabajo, metas, objetivos o proyectos, crecieron 51.6%, de 122 observaciones en 2008 a 185 en 2009; y las de incumplimiento en la entrega de bienes y servicios para la consecución de proyectos, aumentaron 591.7%, al pasar de 12 observaciones en 2008 a 83 en el 2009.<sup>128</sup>

En materia de mejora de la gestión, la Secretaría de la Función Pública no acreditó la evaluación integral sobre la implementación de los proyectos para mejorar la gestión en la APF, que permita contribuir a determinar el grado de desarrollo institucional de cada dependencia y entidad, así como el impacto del conjunto de las mejoras emprendidas por el Poder Ejecutivo Federal.

Para el ejercicio fiscal 2010, la falta de coordinación entre las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública no contribuyó a verificar los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades de la APF. A este respecto, la ASF determinó que:

*(...) la falta de la evaluación de la eficacia, eficiencia, economía, y la calidad en la Administración Pública Federal; la no identificación de la mejora en la aplicación de los recursos derivados de las acciones del Programa de Mediano Plazo y del Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012, y el no haberse logrado la asignación del presupuesto con base en los resultados de la evaluación al ejercicio del gasto público han imposibilitado determinar en qué medida la población beneficiaria de los programas presupuestarios es atendida con bienes y servicios en mayor cantidad y mejor calidad.*<sup>129</sup>

Como se ha analizado en este apartado, durante el periodo 2000-2012, el Poder Ejecutivo Federal se ha planteado de forma recurrente, desde la planeación nacional, la necesidad de trabajar en la innovación; en hacer que el gobierno

---

<sup>128</sup> *Ibidem.*, p. 21. "Órganos Internos de Control", Auditoría de Desempeño número 09-0-27100-07-0172.

<sup>129</sup> Auditoría Superior de la Federación (2010), "Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010", México, 2012, p. 93. En <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Indice/Ejecutivo.htm>



funcione y funcione bien, que se oriente, por tanto, a conseguir los resultados que la sociedad requiere y que, al mismo tiempo, encuentre los mecanismos para alcanzarlos, en síntesis, generar valor público.

No obstante, las acciones propuestas no se han logrado aplicar conforme se diseñan y en la operación, además de no incorporar la participación de los gobiernos estatales y municipales, ni de la ciudadanía, no se ha logrado asignar el presupuesto a los programas y a los operadores más eficaces y eficientes, más transparentes y con mejores resultados.

*En los últimos once años, el gasto público federal creció 57.1% real, de 1.3 billones de pesos en 2000 a 3.7 en 2011. Esta dinámica exige evaluar la calidad del gasto para asegurar el mayor beneficio social y económico. Debe señalarse, sin embargo, que la instrumentación de los principales mecanismos de medición y control constituidos por el SED, la contabilidad gubernamental y el PbR ha tenido avances limitados, a pesar de que desde los años setenta comenzó este proceso con la instauración del presupuesto por programas.<sup>130</sup>*

Por tanto, la situación no ha permitido promover un ambiente propicio para que las dependencias y entidades de la APF generen mayores estadios en sus dimensiones administrativa, sustantiva y política, lo que ofrece limitaciones a la ASF para estar en condiciones de proporcionar informes de auditoría técnicamente sustentados, que efectivamente evalúen tanto el diseño, como la operación de las políticas públicas, ya que no se ha logrado que, desde la óptica gubernamental, se rindan cuentas de los motivos de las decisiones del gobierno, ni de los resultados que no son favorables para el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales.

## **2.2. La corrupción**

### **2.2.1. Estado democrático vs. Estado autoritario**

En las últimas décadas la ciudadanía ha demandado cada vez información más precisa y comprobable de la administración pública, tanto de sus recursos como de la toma de decisiones y de los resultados de la gestión gubernamental.

---

<sup>130</sup> Auditoría Superior de la Federación (2011), “Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011”, México, 2013, p. 207. <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Indice/Ejecutivo.htm>.

No obstante, el gobierno se ha caracterizado por la ausencia de mecanismos que obliguen al Estado a responder por sus acciones, realizadas o no; así como de los resultados conseguidos, debido a las limitantes encontradas para la construcción de un esquema eficaz de seguimiento y de evaluación de los alcances y logros de las metas propuestas: a rendir cuentas de los actos de gobierno.

Ante la situación, el Poder Ejecutivo Federal menciona que para lograr una efectiva rendición de cuentas:

*(...) se han impulsado iniciativas para mejorar la gestión pública, alcanzar mayores niveles de eficiencia, reducir el gasto operativo, y proporcionar información adecuada y oportuna a la ciudadanía sobre los resultados de su actuación, y se han implementado mejoras en el proceso de presupuestación y en la actualización de sus disposiciones, con la finalidad de simplificar el proceso y desconcentrar en los ejecutores de los programas y actividades las decisiones sobre el gasto público.*<sup>131</sup>

Sin embargo, la rendición de cuentas por parte del poder público no sólo es un asunto de eficiencia gubernamental y de exigencia ciudadana en el cumplimiento del mandato, expresado mediante el voto popular, sino un tema que sólo puede ser abordado en un Estado democrático donde el abuso del poder es acotado y, en su caso, sancionado por las instituciones responsables, generando una percepción de “efecto negativo” en caso de ser descubierto, como por ejemplo quedar sin la prerrogativas asociadas a su cargo.

*(...) en un Estado democrático la división de poder que le caracteriza facilitará la rendición de cuentas por vía pacífica y civilizada, sin que el gobernante abusivo pueda evitarlo, pues no cuenta con la concentración de poder necesaria de ello.*<sup>132</sup>

*(...) y dependiendo de la gravedad del abuso, sus bienes podrían llegar a ser confiscados o, en el peor de los casos, será privado de la libertad e incluso ejecutado.*<sup>133</sup>

---

<sup>131</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Sistema de Evaluación del Desempeño*, México, 2008, p. 7.

<sup>132</sup> Crespo, José Antonio, *Para entender: el Estado*, NOSTRA Ediciones, México, 2006, p. 30.

<sup>133</sup> *Ibídem*, p. 23.

De acuerdo con José Antonio Crespo, llamar a cuentas a un gobernante que haya abusado del poder, investigarlo, removerlo de su cargo y sancionarlo es privativo de un Estado democrático, donde predomina la división de poderes, donde todos los miembros de la comunidad tienen la misma cantidad de poder, y, por tanto, nadie tiene el suficiente como para imponer su voluntad sobre la de los demás.<sup>134</sup>

Así, una vez que las instituciones del Estado hacen posible la percepción de riesgo sobre el abuso del poder, también hacen saber a la sociedad que el *“orden normativo tiene la finalidad de provocar que los males del castigo por violarla superen a los bienes derivados de quebrantarla”*,<sup>135</sup> situación que hace posible, en términos de José Antonio Crespo, hablar que un Estado democrático, por la naturaleza de su funcionamiento, es eficaz para detectar cualquier abuso de poder por parte de algún funcionario público, legislador o juez, y llamarlo a rendir cuentas por ello.

De ahí que la evaluación de las políticas públicas, donde radica la praxis administrativa, que posibilita el cuestionamiento de las decisiones y por tanto, la exigencia de rendir cuentas, es desde hace años una preocupación central de los gobiernos, ya que aparece ligada a aspectos de transparencia democrática.

Bajo estos razonamientos podemos afirmar entonces que, dada la división de poderes que prevalece en un Estado democrático, la probabilidad de descubrir y castigar abusos es mucho mayor de la que pudiera registrarse en un Estado autoritario.<sup>136</sup>

### **2.2.2 Cuando no se tiene la definición del problema: el enfoque gubernamental del combate a la corrupción**

Es menester señalar que la definición del problema es fundamental para la elaboración y evaluación de políticas públicas. Definir el problema implica plantearse de forma en que sea manejable y tenga sentido a la luz de los recursos

---

<sup>134</sup> *Ibidem.*, p. 29.

<sup>135</sup> *Ibidem.*, p. 33.

<sup>136</sup> *Ibidem.*, p. 36.

políticas e instituciones disponibles. Esto significa que pueda ser traducido o plasmado en un documento para la comprensión de todos los interesados en el tema.

Cuando las políticas públicas no han logrado definir el problema en su construcción y a su vez el evaluador carece de elementos para delimitarlo, una solución es la heurística<sup>137</sup> y la hermenéutica<sup>138</sup>, ciencias mediante las cuales se recurre tanto a otras fuentes de información, como al análisis pormenorizado del problema que nos interesa, y con ello establecer los referentes que permitan entender la complejidad del fenómeno y en qué partes interviene la política pública.

Por ejemplo, en la búsqueda de los referentes podemos citar a las instituciones que periódicamente se encargan de evaluar diversos temas, tales como Transparencia Internacional o Transparencia Mexicana. Al analizar sus metodologías se estará esclareciendo cual es la forma de dimensionar y abordar el problema, e incluso, podemos comparar cifras con otros países.

---

<sup>137</sup> Etimológicamente se define a la heurística como el acto de “correr bien” (*heu*: bien; *rein*: correr). La heurística es la parte del método de indagación que conduce al descubrimiento, pero no a la demostración de lo que significa lo descubierto. En el diccionario de la lógica se expone que la heurística es la disciplina que sirve para averiguar y ayudar a mostrar cómo deben ser buscadas las cosas y sus relaciones; es la búsqueda e investigación de documentos o fuentes históricas. La heurística es la técnica de la indagación y del descubrimiento; búsqueda o investigación de documentos o fuentes. El control de calidad se debe considerar desde el proceso de planeación, que inicia con la selección adecuada del ente o programa a auditar, y sobre todo en la parte de la heurística, que es la técnica de la indagación y del descubrimiento. La heurística como técnica de la indagación y del descubrimiento nos ayuda a la búsqueda de documentos fuentes originales o históricas. Hay dos tipos de fuentes: primarias y secundarias. *Cfr.*, Auditoría Superior de la Federación, *Op. cit.*, Nota 78, p. 191, 196, 363.

<sup>138</sup> Después de que se tiene la información, hay que comprenderla, explicarla e interpretarla; la disciplina que nos enseña a hacer esas tres cosas con rigor técnico y metodológico es la hermenéutica. La hermenéutica tiene tres ejes. El sentido sintáctico: interpretar la coherencia de los fenómenos entre sí y con sus postulados generales; coherencia entre el objetivo y lo realizado, la relación fines–medios. El sentido semántico que es la capacidad auditora para interpretar correctamente los términos de referencia y construir el cuadro de abducción. El sentido pragmático: hechos, evidencias, datos duros, cualitativos: el *onus probandi*. Los hallazgos de auditoría requieren una interpretación y esa es la tarea de la hermenéutica. Ésta busca comparar los hallazgos contra los referentes; contrasta lo que debió ser contra lo que se encontró; lo que se pretendió contra lo que se logró; lo que fracasó contra lo que se pretendió; lo que fue un éxito contra su costo; las fortalezas y las debilidades; las oportunidades de mejora. *Cfr.*, Auditoría Superior de la Federación, *Op. cit.*, p. 192.

También se puede recurrir a la exposición de motivos de la legislación establecida en la materia, pues en ella, regularmente, se define el problema. En dicho orden de ideas, se pueden considerar las convenciones internacionales que suscribe el país; en los foros internacionales se discuten los problemas comunes en el orbe internacional y se establecen los principios mediante los cuales se atenderá el problema.

Adentrándonos en nuestra materia, desde la década de los años ochenta el gobierno mexicano puso en la agenda nacional el tema del combate a la corrupción y realizó reformas al marco jurídico mexicano para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia con que hay que servir a los intereses del pueblo, sin que se estableciera ninguna definición por el Gobierno Federal acerca de lo que es la corrupción, haciendo únicamente referencia a los efectos que ella provoca.

Como punto a destacar, se menciona que el concepto mismo de corrupción aparece definido por el Poder Ejecutivo Federal hasta el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012; es decir, veinticinco años después de la “Renovación Moral” del Presidente Miguel de la Madrid, como:

*La conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración de índole privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de reglas por consideraciones de carácter privado. Se refiere a la ejecución de acciones que contradicen el ordenamiento legal del Estado y que se desvían de los criterios normativos establecidos.*<sup>139</sup>

En un análisis sobre la definición que otorga el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 se muestra que, en primer término, se refiere a los sujetos (servidores públicos y privados) que se relacionan con la función pública.

---

<sup>139</sup> Poder Ejecutivo Federal, “Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012”, Diario Oficial de la Federación, 11 de diciembre de 2008, p. 69.

*(...) la definición que otorga el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012 muestra que, en primer término, se refiere a los sujetos (servidores públicos y privados) que se relacionan con la función pública, ya que la definición se acota a “La conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración de índole privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de reglas por consideraciones de carácter privado”; y en segundo término, a la violación que se efectúe al marco jurídico, ya que se indica que “Se refiere a la ejecución de acciones que contradicen el ordenamiento legal del Estado y que se desvían de los criterios normativos establecidos”.*

*En este contexto, la definición se circunscribe en el ámbito teórico al enfoque legalista que define a la corrupción como “aquella conducta que se desvía de los deberes formales de una función pública debido a beneficios privados (personales, familiares o de grupo), pecuniarios o de status”<sup>140</sup>.*

En un sentido general, la corrupción también se concibe como el abuso del cargo para obtener una ventaja indebida. En el campo de la auditoría gubernamental, el abuso se encuentra señalado en las normas internacionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Al respecto, la norma internacional de auditoría de la INTOSAI: ISSAI 1240, señala:

*Se entiende por abuso toda conducta deficiente o impropia en comparación con la que una persona prudente consideraría razonable y necesaria en una actividad comercial atendiendo a las circunstancias. El concepto también engloba los casos de utilización ilegítima de la autoridad o del cargo para favorecer intereses económicos personales o de familiares o socios comerciales. El abuso no implica necesariamente la existencia de fraude o la infracción de leyes y regulaciones, de estipulaciones contractuales o de condiciones de concesión de subvenciones, sino que representa una desviación del concepto de decoro que está relacionado con los principios generales*

---

<sup>140</sup> Auditoría Superior de la Federación (2011), *Op. cit.*, Nota 130, p. 5-6.

*de la buena gestión financiera del sector público y de conducta de los servidores públicos.*<sup>141</sup>

Por su parte, la ASF indica que:

*El Estado mexicano suscribió tres convenciones internacionales para enfrentar el problema de la corrupción<sup>142</sup> y en ninguna de ellas se precisa cuál es el concepto de la corrupción, sólo en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida), se establece el concepto por medio de la tipificación de los 11 actos que, en lo fundamental, están asociadas a las conductas que sanciona el Título Décimo, de los Delitos Cometidos por Servidores Públicos, del Código Penal Federal Mexicano.*<sup>143</sup>

Por lo anterior, especificar el concepto de corrupción es, sin duda, uno de los problemas más importantes que enfrenta su estudio dado que no existe una definición única, desde el punto de vista de las instituciones gubernamentales, que permita establecer con claridad los referentes para su fiscalización.

---

<sup>141</sup> Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), la ISSAI 1240 – Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros, en [http://es.issai.org/media/14685/issai\\_1240\\_s.pdf](http://es.issai.org/media/14685/issai_1240_s.pdf).

<sup>142</sup> Los tratados internacionales a los que hace referencia la ASF son: Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (1996), Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (1997) y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003). *Cfr.*, Auditoría Superior de la Federación (2011), *Op. cit.*, Nota 130, p. 7.

<sup>143</sup> *Ibidem.*, p. 5.

En los antecedentes de las convenciones se establece que la corrupción afecta la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia comprometen el desarrollo sostenible y el imperio de la ley; la corrupción se ha convertido en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías. Por lo cual, es esencial la cooperación internacional de los Estados parte para prevenir y combatir este problema, así como para tomar las medidas apropiadas contra las personas que cometan actos ilícitos en el ejercicio de las funciones públicas. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción tipifica 11 actos de corrupción: soborno de funcionarios públicos nacionales; soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas; malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público; tráfico de influencias; abuso de funciones; enriquecimiento ilícito; soborno en el sector privado; malversación o peculado de bienes en el sector privado; blanqueo del producto de los delitos de corrupción; encubrimiento, y obstrucción de la justicia. En los antecedentes de las convenciones se establece que la corrupción afecta la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia comprometen el desarrollo sostenible y el imperio de la ley; la corrupción se ha convertido en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías. Por lo cual, es esencial la cooperación internacional de los Estados parte para prevenir y combatir este problema, así como para tomar las medidas apropiadas contra las personas que cometan actos ilícitos en el ejercicio de las funciones públicas.

En el cuadro siguiente se agrupan los diferentes conceptos, que desde el punto de las organizaciones públicas, se conceptualiza a la corrupción:

#### DEFINICIONES OFICIALES SOBRE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Fuente	Definición
Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012. Secretaría de la Función Pública	Conducta que se desvía de la función pública reglamentada debido a una consideración de índole privada o para obtener beneficios pecuniarios o de rango; o la violación de reglas por consideraciones de carácter privado. Se refiere a la ejecución de acciones que contradicen el ordenamiento legal del Estado y que se desvían de los criterios normativos establecidos.
ISSAI 1240 de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).	Abuso del cargo para obtener una ventaja indebida. En el campo de la auditoría gubernamental, el abuso al que nos hemos referido se encuentra explícitamente señalado en las normas internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Se entiende por abuso toda conducta deficiente o impropia en comparación con la que una persona prudente consideraría razonable y necesaria en una actividad comercial atendiendo a las circunstancias.
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida).	La corrupción se tipifica en 11 actos indebidos: el soborno de funcionarios públicos nacionales; extranjeros en el sector privado; la malversación o peculado, malversación o peculado de bienes en el sector privado, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el lavado de dinero, el encubrimiento y la obstrucción de la justicia.

**FUENTE:** Auditoría Superior de la Federación, “Evaluación de la Política de Combate a la Corrupción”, en *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011*, México, 2013.  
En <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Indice/Auditorias.htm>.

De la revisión crítica a las definiciones oficiales sobre la corrupción en México, se aprecia que estas traducen el fenómeno a una mera cuestión individual entre: 1) servidores públicos-servidores públicos; 2) servidores públicos-ciudadanos, y 3) ciudadanos-ciudadanos; cuando la legitimidad y eficacia del gobierno radica en tres indicadores de tensiones que lo ponen a prueba: “¿Qué tan corrupto es en el ejercicio del poder? ¿Qué tan asertivo resulta el gobierno en la función hacendaria? ¿Qué tan eficaz es en sus resultados en tiempo, cantidad y calidad en los bienes y servicios que proporciona al pueblo?”<sup>144</sup>

<sup>144</sup> Castelazo, José R, *Op. cit.*, Nota 41, p. 78.



En términos de José R. Castelazo, la responsabilidad social del gobierno:

*“(...) constituye el rasgo distintivo de cualquier gobierno y administración pública, ya que es el nutriente esencial de su naturaleza y objeto. Es ineludible; obligación de todos los días y horas de cada año.*

*Es posible definir la responsabilidad social por la capacidad de construir condiciones de convivencia armónica entre los habitantes de un país. Tal propósito es inalcanzable en ausencia de estabilidad política, paz social y bienestar socioeconómico.<sup>145</sup>*

Por lo anterior, José R. Castelazo argumenta que la corrupción es correlativa al poder y aun existiendo mecanismos sociogubernamentales que son creados para impedirla, “tercamente” aparece en el escenario, tolerada, auspiciada y, pero aun, fomentada por el propio Estado, ya que en algunos sistemas políticos la corrupción es “la parte entrópica de su funcionamiento.<sup>146</sup>

En tanto, José Antonio Crespo nos precisa lo siguiente:

*Si el mandatario en cuestión es descubierto habiendo transgredido la ley o abusando de alguna forma de su poder, entonces no sólo será destituido sino, además, penalizado conforme lo establezca la propia ley. En tal caso, hablamos de una responsabilidad legal. La rendición de cuentas supone, pues, que un gobernante en cualquier nivel de gobierno podrá ser sujeto de responsabilidad política -removido del poder- o responsabilidad legal -castigado penalmente-. De esa forma, al saber el gobernante que puede ser removido o sancionado, tendrá mayor cuidado de no tomar malas decisiones o incurrir en abuso de poder. (...)*

*El principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes. Si los gobernantes, funcionarios, representantes y líderes políticos -es decir, todos los que dispongan de algún poder político- saben que pueden ser llamados a cuentas, que su acción política, su desempeño gubernamental y sus decisiones podrán generar efectos positivos o negativos a su interés personal, tendrán mucho mayor cuidado en el momento de ejercer el poder, y atenderán tanto el interés colectivo como la relación de medios y fines en el quehacer gubernamental, precisamente para que el resultado de sus resoluciones no afecte o*

---

<sup>145</sup> *Ibídem.*, p. 307.

<sup>146</sup> *Ibídem.*, p. 78-79.

*perjudique el interés general, o el particular de sus gobernados y representados. (...)*

*La pluralidad, la relativa desconcentración del poder y la competencia en que se pone a todas estas instituciones y organismos se traduce en su mutuo freno, de modo que el resultado total es que se puede preservar en medida no despreciable (aunque no absoluta) el interés colectivo. Este diseño institucional propio de la democracia es el que hace posible que la suma e interacción de intereses particulares y generalmente contrapuestos permita la promoción (y el freno) de esos intereses, de modo que cada actor se sienta protegido de los demás, y que los intereses de las mayorías no queden totalmente en el olvido respecto de los beneficios de las élites políticas.<sup>147</sup>*

Es un hecho que la corrupción le cuesta a una sociedad en recursos económicos, en bienestar, en seguridad y en calidad de vida, no por un mal arreglo entre particulares y servidores públicos, sino por la complicidad misma del poder político.

Sobre este punto hace mención José R. Castelazo: los costos sociales que representan la pérdida de oportunidades de crecimiento y desarrollo, el deterioro del medio ambiente y de la seguridad pública, tener servicios públicos deficientes y una injusta distribución del ingreso son muy altos e imposibles de medir, los cuales sólo puede ser posible desde el momento que el abuso del poder no es castigado por las propias instituciones y mecanismos sociogubernamentales.

El combate a la impunidad constituye el contrapunto para la adopción de una ética pública que conduzca a que todos los miembros de la sociedad sean corresponsables de conformar un Estado en donde la responsabilidad ciudadana y el respeto a la ley se constituyan en factores fundamentales de la prevención de la corrupción y de la procuración de justicia, principal reto para la ASF en su camino hacia la generación de valor público.

### **2.2.3. Combatir la corrupción desde el enfoque gubernamental**

En un recuento histórico podemos retomar al México independiente que se caracterizó por la carencia de instituciones sólidas y la inestabilidad política. No fue sino hasta el porfiriato que el país vivió un periodo de paz, lo cual se logró a

---

<sup>147</sup> Crespo, José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, México, 2000, p. 8-9 y 62-63.

cambio de apaciguar la competencia política y mantener una red de lealtad entre sus colaboradores. Años después, una vez superado el conflicto armado que se suscitó entre 1910 y 1917, los caudillos revolucionarios que llegaron al poder dividían sus esfuerzos entre enriquecerse y concertar la entrega del poder a alguien de su confianza para seguir gobernando por medio de su sucesor.

Tiempo más tarde, en la cúspide política de los gobiernos postrevolucionarios, Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) señaló que la corrupción no podía existir en la base de la cadena burocrática si no existía en la cúspide. Sin embargo, al final de su mandato su estrategia anticorrupción se convirtió en el desastre nacional: se registró el saqueo y robo de bienes de la Nación, enriquecimiento inexplicable de los funcionarios públicos y el endeudamiento del país, sin explicación ni sanción.<sup>148</sup>

Ante tales hechos, la campaña presidencial de José López Portillo (1977-1982) alertaba de un grave problema: la corrupción es el cáncer de este país y corría el riesgo de devorarse a sí mismo si no se controlaba. Sin embargo, ya como presidente las acciones contra la corrupción se orientaron a perseguir a unos cuantos servidores públicos de alto nivel.<sup>149</sup>

Con la corrupción en los niveles más altos del gobierno y con la crisis económica de 1982, Miguel de la Madrid planteó (1983-1988) una “Renovación Moral de la Sociedad” cuya prioridad sería disciplina en el gasto público, vigilancia y evaluación de la gestión pública, responsabilidades administrativas de los servidores públicos, y simplificación administrativa para evitar este mal.<sup>150</sup>

Como “parte aguas” en la política de combate a la corrupción se crea en 1983 una institución para prevenir, detectar y sancionar a los malos servidores públicos: la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), la cual estaría dedicada, en un principio, al control de los servidores

---

<sup>148</sup> Zaid, Gabriel, “El progreso improductivo”, Siglo XXI, México, 1979, citado por María Elena Álvarez Bernal, *La Ética en la Función Pública*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 2008, p. 148.

<sup>149</sup> *Cfr.*, Álvarez Bernal, María Elena, *La ética en la Función Pública*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 2008, p. 99 y 150.

<sup>150</sup> *Cfr.*, Álvarez Bernal, María Elena, *Op. cit.*, p. 155.

públicos y al seguimiento de su situación patrimonial para evitar enriquecimientos ilícitos.

Para 1996, ante los problemas emanados de la crisis de 1995, la SECOGEF evolucionó en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) que operó de 1994 a 2003, con el propósito fundamental de que el Estado dispusiera de mejores instrumentos para llevar a cabo sus tareas de gobierno con oportunidad y eficiencia, bajo un esquema de organización que evitara duplicación de funciones y precisara responsabilidades.<sup>151</sup>

Desde el punto de vista de la teoría de los controles del poder político, el sector público ha instaurado sistemas administrativos para que la función pública se adecue a lo reglamentado, para evitar que un servidor público haga lo que no debe hacer o deje de hacer lo que sí debe hacer.

*Los controles no son sinónimos de restricción, sino de verificación. No se aplican para impedir que quienes tienen una responsabilidad pública, la cumplan; sino precisamente para lo contrario: para que ningún órgano de poder y ningún servidor público hagan lo que no les corresponde, pero sí realicen lo que les concierne. Limitar la acción de las instituciones no comporta el entorpecerlas. Una cosa es sujetar la actividad de las instituciones a reglas conocidas, claras, precisas, viables y reformables; y otra es afectar las posibilidades reales de eficacia y eficiencia. La construcción de las instituciones debe incluir mecanismos de control, que deben ser compatibles con un funcionamiento razonable y efectivo. El control es una función del poder, no algo caracterizado por su alteridad. El control del poder sólo puede entenderse como parte inherente del poder mismo. La eficacia de cualquier sistema político reside en que los sistemas de control adoptados hagan funcionar al poder.*<sup>152</sup>

Desde una visión amplia, los esfuerzos de modernización administrativa y sus componentes anticorrupción estuvieron subordinados por las políticas macro de conducción económica y financiera, por lo que fueron aplazadas las transformaciones indispensables para la construcción de un aparato administrativo

---

<sup>151</sup> Cfr., Poder Ejecutivo Federal, *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, Diario Oficial de la Federación, 10 de septiembre de 2008.

<sup>152</sup> Salcedo Aquino, Roberto, *Responsabilidad política del servicio público*, Ponencia, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 2007, p. 12.

eficiente y con mejores capacidades de respuesta a la sociedad, enfrentarla ha llevado más de treinta años al Gobierno Federal, mediante el acceso a la información, la rendición de cuentas y responsabilidad administrativa de los servidores públicos; pero se obtiene que estas piezas están “desarticuladas”, “fragmentadas” e “incompletas”.<sup>153</sup>

México ha decidido que el combate a la corrupción tenga rango constitucional, toda vez que en los artículos 108, 109, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establecen mandatos en materia del combate a la corrupción.<sup>154</sup>

Nuestro país también participa a nivel internacional en tres convenciones especializadas en materia de combate a la corrupción: la Convención contra la

---

<sup>153</sup> Cfr., López Ayllón, *et al.*, “La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas”. En Cantú, Jesús *et al.*, *Hacia una Política de Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. y Red por la Rendición de Cuentas, México, 2011.

<sup>154</sup> El artículo 108 de nuestra carta magna dispone que: "Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones". Cfr., Poder Legislativo Federal, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, p. 91-92 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

El artículo 109 dispone que: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

"III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones". *Ibidem.*, 92.

El artículo 133 señala que: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados". *Ibidem.*, 124.

El artículo 134 establece que: "Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados". *Ibid.*

Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (marzo 1996); la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (noviembre de 1997), y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, conocida como la Convención Mérida (octubre de 2003).

El país también interviene en el Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales y Financiamiento al Terrorismo (GAFI), que es un organismo intergubernamental independiente que formula y promueve políticas para proteger el sistema financiero mundial contra el blanqueo de capitales; las recomendaciones emitidas por el grupo definen las medidas reglamentarias y de justicia penal que deben ser aplicadas para combatir este problema.

En ese periodo se percibe la necesidad de que la gestión gubernamental se realice con transparencia, que la información sea de acceso libre y público para que todo ciudadano, organización o partido político pueda detectar irregularidades; en 2001 no se disponía de políticas gubernamentales consistentes para abrir al conocimiento de la ciudadanía la organización y operación de las instituciones, los recursos con los que se contaba y los resultados de su gestión que permitieran evaluar con objetividad el quehacer de la APF; ni de un marco legal con incentivos y sanciones para promover que el Estado mexicano administre los recursos públicos con mayor eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia, elevando la calidad de los bienes y servicios públicos. Lo cual fue subsanado, en buena medida, con la política de transparencia referida, no obstante su actual proceso de consolidación.

En los planes nacionales de desarrollo del periodo 2000–2012, se plantea que la corrupción se origina, entre otros motivos, por la falta de ética de los servidores públicos; la discrecionalidad y el abuso de poder en la gestión administrativa y judicial; la ineficiencia del personal contratado por el gobierno; el excesivo número de trámites y su complejidad; la falta de modernización de las oficinas públicas para atender oportunamente a los ciudadanos demandantes de los servicios públicos; la impunidad de los actos indebidos por parte de los

servidores públicos de alto nivel; la opacidad y la falta de rendición de cuentas de la gestión pública; carencia de mecanismos de respuesta y atención eficaz e inmediata a demandas o quejas de los ciudadanos; así como, de definición y difusión de los estándares mínimos de calidad de los servicios al público; y por la fragmentación de los mecanismos de administración pública entre los poderes y los niveles de gobierno.

A continuación se describen los principales indicadores que se tuvieron disponibles, a fin de poder mostrar los resultados del combate a la corrupción desde el enfoque gubernamental.

La corrupción en el mundo se mide, desde 1995, con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado por Transparencia Internacional <sup>155</sup> con base en una serie de encuestas realizadas a asociaciones que representan a la sociedad, los resultados de esta medición para México desde que inició su medición se muestran en el cuadro siguiente:

**CALIFICACIÓN DE MÉXICO EN EL ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN, 1995-2011**

Año	Calificación	Lugar
1995	3.18	32
1996	3.3	38
1997	2.66	47
1998	3.3	55
1999	3.4	58
2000	3.3	59
2001	3.7	51
2002	3.6	57
2003	3.6	64
2004	3.6	64
2005	3.5	65
2006	3.3	70
2007	3.5	72
2008	3.6	72
2009	3.3	89
2010	3.1	98
2011	3.0	100

**FUENTE:** Auditoría Superior de la Federación, "Evaluación de la Política de Combate a la Corrupción", en *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011*, México, 2013. En <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Indice/Auditorias.htm>.

<sup>155</sup> Transparencia Internacional (TI) es una organización internacional dedicada a combatir la corrupción política, teniendo como herramienta principal la divulgación de información. Fue fundada en 1993 y tiene su sede en Berlín, Alemania, consultar en <http://www.ti.org.mx/historia/>

México ha mantenido su calificación entre 2.66 y 3.7 puntos en el Índice de Percepción de la Corrupción; sin embargo, consistentemente ha descendido en la posición de los países medidos, al pasar del lugar 32 de 41 países evaluados en 1995 al lugar 100 de 182 países evaluados en 2011.

De manera similar, en el país Transparencia Mexicana formula el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG),<sup>156</sup> el cual evalúa el grado de corrupción en los trámites y servicios monitoreados.

El resultado de este índice se ha incrementado en los últimos 8 años: de 2003 a 2010 los actos de corrupción prácticamente se duplicaron, al pasar de 101 a 200 millones de actos de corrupción en esos años, mientras que su costo se triplicó, de 10 mil 600 millones de pesos en 2003 a poco más de 32 mil millones de pesos en 2010, lo que significa que los pagos irregulares para realizar trámites o evadir el cumplimiento de alguna disposición normativa ha crecido en una proporción de dos a uno respecto del número de actos indebidos.

Las “mordidas” (actos de corrupción) costaron en 2010 a los hogares mexicanos 165 pesos en promedio, 27 pesos más que en 2007, lo cual significó hasta el 14.0% de su ingreso a este rubro.<sup>157</sup> Los mayores casos de “mordida” se observaron en evitar las multas de tránsito; pago a “franeleros” que se apropian de las calles para cobrar por dejar estacionar los autos; evitar ser remitido o sacar el vehículo del “corralón”; pasar cosas por aduanas, retenes o garitas; y evitar la detención en un ministerio público, realizar una denuncia o agilizar los trámites en este lugar.

A continuación, se presentan los resultados de la evaluación de corrupción de cada uno de los 35 trámites medidos por Transparencia Mexicana durante el periodo 2001-2010:

---

<sup>156</sup> El índice registra la corrupción en 35 trámites y servicios públicos ofrecidos en los tres niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) y por empresas particulares. El índice por servicio se obtiene al dividir el número de veces que se obtuvo un servicio mediante un soborno entre el número de veces que se utilizó el mismo servicio. Utiliza una escala de 0 a 100, donde 0 representa menor corrupción y 100 mayor corrupción.

Para 2010, el INCBG incluyó una muestra de 15,326 hogares en el territorio nacional, y se utilizó la misma estructura urbano-rural que la del Censo de Población y Vivienda de INEGI 2010, con un margen de error para resultados nacionales menor que el 1%.

<sup>157</sup> *Cfr.*, Auditoría Superior de la Federación (2009), *Op. cit.*, Nota 126, p. 53.



**RESULTADOS NACIONALES POR TRÁMITE DEL ÍNDICE NACIONAL DE CORRUPCIÓN Y BUEN GOBIERNO DE TRANSPARENCIA MEXICANA, 2001-2010**

Trámite	Índice					Diferencia
	2001	2003	2005	2007	2010	2010-2001
	a)	b)	c)	d)	e)	f) = (e) –(a)
1. Pago de predial.	1.6	1.4	0.3	0.3	0.7	(0.9)
2. Solicitar una beca para algún tipo de estudios.	NE	NE	1.5	0.7	0.7	n.c.
3. Recibir correspondencia.	3.8	3.2	2.2	1.5	0.8	(3.0)
4. Obtener la cartilla militar/exentar el servicio militar.	3.9	3.0	3.0	2.0	1.5	(2.4)
5. Recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno como PROGRESA, PROCAMPO, leche, etc.	5.9	2.8	3.0	2.8	2.1	(3.8)
6. Conexión de teléfono.	3.0	3.9	2.6	2.1	2.2	(0.8)
7. Obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial.	3.8	3.3	2.7	2.9	3.5	(0.3)
8. Introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento, mantenimiento de parques y jardines, etc.	8.5	6.3	6.1	6.1	5.0	(3.5)
9. Obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio, o automóvil en instituciones privadas.	5.0	3.2	3.6	3.5	5.6	0.6
10. Obtener o acelerar el pasaporte en la Secretaría de Relaciones Exteriores.	6.4	5.1	5.4	3.0	6.4	0.0
11. Obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio, o automóvil en instituciones públicas como el INFONAVIT.	9.4	8.1	8.1	7.0	6.4	(3.0)
12. Conexión o reconexión de agua y/o drenaje de domicilio.	10.8	8.6	7.7	7.7	6.7	(4.1)
13. Conexión o reconexión de luz a domicilio.	10.7	8.3	9.4	9.9	7.1	(3.6)
14. Obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas.	4.7	3.4	4.9	3.1	7.1	2.4
15. Obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio.	10.0	7.9	6.7	6.6	7.1	(2.9)
16. Visitar a un paciente en un hospital fuera de horarios permitidos.	3.7	3.3	4.8	6.9	7.3	3.6
17. Ingresar a trabajar al gobierno.	NE	NE	6.2	6.1	7.4	n.c.
18. Solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al Registro Público de la Propiedad.	NE	NE	7.1	3.8	8.0	n.c.
19. Atención urgente a un paciente o que éste ingrese antes de lo programado a una clínica u hospital.	4.3	2.5	5.7	3.2	8.7	4.4
20. Obtener licencia de conducir.	14.5	11.9	10.9	10.6	9.2	(5.3)
21. Solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento.	NE	NE	6.7	9.7	9.9	n.c.
22. Regularizar cualquier trámite de su vehículo: cambio de dueño, etc.	12.0	9.3	11.6	10.9	10.4	(1.6)
23. Obtener una licencia o permiso de uso de suelo.	10.1	9.2	9.8	10.0	11.3	1.2
24. Aprobar la verificación vehicular.	14.5	11.5	13.3	17.1	13.0	(1.5)
25. Obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número oficial.	16.8	13.2	13.9	15.1	13.1	(3.7)
26. Llevar o presentar un caso en un juzgado.	15.4	10.8	15.0	14.7	14.7	(0.7)
27. Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio.	12.9	11.3	10.7	14.9	15.3	2.4
28. Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura.	27.0	24.4	22.8	27.1	22.0	(5.0)
29. Trabajar o vender en la vía pública.	18.7	16.0	23.4	17.5	22.9	4.2
30. Evitar ser detenido en el Ministerio Público/realizar una denuncia, acusación o levantar un acta / lograr que se le dé seguimiento a un caso.	28.3	21.3	23.6	24.1	23.2	(5.1)
31. Recuperar su automóvil robado.	30.3	26.0	28.9	24.0	24.6	(5.7)

Trámite	Índice					Diferencia
	2001	2003	2005	2007	2010	2010-2001
	a)	b)	c)	d)	e)	f) = (e) –(a)
32. Pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo.	28.5	25.8	31.3	28.8	28.3	(0.2)
33. Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón/ sacar su automóvil del corralón.	57.2	53.3	60.2	50.1	59.7	2.5
34. Estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropiaron de ellos.	56.0	45.9	53.1	58.2	61.0	5.0
35. Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito.	54.5	50.3	50.0	56.2	68.0	13.5
<b>Nacional</b>	<b>10.6</b>	<b>8.5</b>	<b>10.1</b>	<b>10.0</b>	<b>10.3</b>	<b>(0.3)</b>

**FUENTE:** Auditoría Superior de la Federación, “Evaluación de la Política de Combate a la Corrupción”, en *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011*, México, 2013.

En <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Indice/Auditorias.htm>.

**NE:** El Número de casos que se obtuvo de la encuesta no es suficiente para estimar el Índice. Ello no significa que su valor sea cero.

**n.c.** No cuantificable.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno el promedio nacional del índice pasó de 10.6 en 2001 a 10.3 en 2010, lo que significa que en una década no se ha mejorado significativamente el resultado general, lo cual confirma los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional.

Los resultados de la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno en el periodo 2001-2010,<sup>158</sup> muestran que 20 de los 35 trámites medidos disminuyeron su nivel de corrupción, 1 se mantuvo sin cambio, y en el resto de los casos aumentó el nivel de corrupción, entre los que destaca evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito; estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que se apropiaron de ellos, y evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón/sacar su automóvil del corralón, que son precisamente los que se encuentran al final de la tabla.

<sup>158</sup> Las encuestas realizadas por Transparencia Mexicana en 2001 y 2003 en los trámites de solicitar una beca para algún tipo de estudios; ingresar a trabajar al gobierno; solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al Registro Público de la Propiedad, y solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento, el número de casos que se obtuvo de la encuesta no fue suficiente para estimar el índice, sin que esto signifique que su valor sea cero, por tal motivo se realizó el comparativo de 2010 con respecto a 2005.

Como conclusión de esta breve historia de la corrupción en México y su combate, se atestigua el impulso y realización de reformas legales y modificaciones administrativas, con las cuales se da la percepción de que el combate a la corrupción es fuerte, que llegará a todos los niveles, que todos los servidores públicos deberán actuar en el marco de la ley, así como el reiterado establecimiento de controles para los servidores públicos de mandos medios y superiores; sin embargo, la percepción de la corrupción por parte de la ciudadanía surge en la prestación de bienes y servicios por parte de los servidores públicos de niveles inferiores, aquellos con los que se tiene contacto, en los que si bien los montos pedidos u ofrecidos no son cuantiosos, sí lo es la alta cantidad de casos ocurridos, tales como el ofrecimiento para evitar infracciones de tránsito.

Otro aspecto a destacar de este apartado, es que aun cuando se tienen firmados convenios internacionales, el Estado mexicano no ha establecido una política integral, que considere la intervención de los tres poderes de la Unión, los estados y de los municipios, por lo que las acciones realizadas se encapsulan en la esfera del Gobierno Federal, lo cual denota, a su vez, falta de coordinación de acciones o bien la carencia de una política de Estado que alcance a todos los servidores públicos y a todos los ciudadanos del país, independientemente del municipio en el que habiten.

Ante las dos grandes limitaciones que le ofrece la APF a la ASF: la planeación de los actos de gobierno y la corrupción, hasta cierto punto ambas “toleradas” por las élites políticas, en el siguiente capítulo se analizan las fortalezas y debilidades que enfrenta la ASF desde su perspectiva interna.

### 3.- Limitaciones en el diseño institucional de la Auditoría Superior de la Federación

En las últimas décadas una variedad de investigaciones, en diferentes campos de las ciencias sociales han identificado importantes efectos de las instituciones sobre el desarrollo económico, social y político de las naciones.

El “enfoque institucional”, también denominado “institucionalismo”, surge como una reacción a los enfoques teóricos que privilegian al individuo como el responsable de la forma en que operan los sistemas. En tal sentido, todas las dimensiones relevantes del desarrollo humano parecen afectadas por las instituciones y son objeto de análisis institucionales de los más diversos tipos (institucionalismo sociológico, histórico, de la elección racional).

Al tiempo que se produce esa revitalización de los estudios institucionales en distintas disciplinas, persisten distintos enfoques respecto de lo que debe entenderse por institución, y cómo es que ellas se originan, se transforman, y afectan la convivencia humana. Dentro de la sociología las instituciones son definidas como *“un conjunto de actos o ideas instituidos que los individuos encuentran ante sí y que de algún manera se le imponen”*.<sup>159</sup>

Para North Douglass, las instituciones son las reglas de juego en una sociedad. Desde un punto de vista más formal son los constreñimientos delineados por los propios actores los que tienen como resultado el modelamiento de la interacción social. En consecuencia, éstas estructuran los comportamientos, recompensas y castigos en el intercambio humano, sea del tipo que fuere. A la par, se dice que las instituciones reducen la incertidumbre, puesto que proveen una estructura a la vida diaria, siendo, en realidad, una guía para la interacción social. Las instituciones, por ende, no son más que un entramado, un escenario en el cual la interacción se produce.<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, S.A., México, 1986, p.86.

<sup>160</sup> Cfr., Douglass, North, *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Editorial, México, 1984, p. 17.

Maurice Duverger habla de las instituciones políticas en cuanto a que éstas son las relativas al poder del Estado.<sup>161</sup> Para este autor, dentro de este grupo de instituciones se reconocen a los partidos políticos, las cámaras de diputados y senadores, jueces, el presidente y los gobernadores, así como grupos de presión. Las instituciones políticas son entonces el lugar donde se establece la forma en cómo se reparte el poder del Estado, podríamos afirmar que en este tipo de instituciones es donde se toman las decisiones: donde el poder es compartido, repartido y ejercido.

Precisamente de una institución política, como lo es la Cámara de Diputados, es de donde surge y depende orgánicamente la ASF, situación que de *facto* influye en su diseño institucional, desde los ámbitos político, social y administrativo, como se muestra a continuación.

### **3.1. Desde el enfoque político**

En los tiempos actuales resulta impostergable contar con instituciones eficaces que propicien el uso honesto y eficiente de los recursos públicos, y que fortalezcan, simultáneamente, la cultura de la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas, como elementos indispensables de la Reforma del Estado.

*La clásica división tripartita del poder parece, cada vez más, un esquema antiguo que no se aplica a las realidades del Estado moderno. (...) el surgimiento de nuevos organismos independientes de rendición de cuentas a nivel mundial también cuestiona las teorías clásicas de la democracia y nos obliga a preguntarnos si no estuviéramos ahora ante el surgimiento de un “quinto poder”.*

*México sobresale como un caso ejemplar en esta tendencia mundial. La Reforma del Estado en México se ha ejercido en gran medida por medio de la creación de nuevos organismos autónomos y “cuasi-autónomos”. Durante los últimos 16 años se le ha otorgado autonomía constitucional al Instituto Federal Electoral (IFE), a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), al Banco de México (BM) y al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).*

*Asimismo, se han creado organismos cuasi-autónomos como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y el Consejo*

---

<sup>161</sup> Cfr., Duverger, Maurice, *Op. cit.*, Nota 159, p. 33.

de la Judicatura Federal (CJF), aumentándose, por otra parte, la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación (ASF).<sup>162</sup>

Podríamos decir que en el caso de los sistemas políticos donde se concibe una división de poderes, como es el Estado mexicano con un sistema de gobierno Presidencialista, se pretende que cada poder ejerza su labor con eficiencia, respetando sus límites y cooperando entre ellos para que la división resulte efectiva. En palabras de Sartori: *“el problema consiste en combinar un control parlamentario efectivo con un gobierno eficiente ya sea que el poder esté dividido o se le comparta”*,<sup>163</sup> en pocas palabras, hablamos de la existencia de sistema de pesos y contrapesos, que promueva la existencia de un régimen democrático, sustentado en una verdadera rendición de cuentas.

*(...) la noción de rendición de cuentas comprende dos connotaciones básicas: por un lado, la “responsabilidad” (answerability), es decir la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público; y, por la otra, la capacidad de sancionarlos (enforcement) cuando se hayan excedido en el uso de sus facultades. Este concepto bidimensional es muy amplio y comprende (por lo menos parcialmente) aquellos de vigilancia, monitoreo, control, supervisión, escrutinio público o transparencia.*

*(...) La rendición de cuentas vertical describe una relación de relativa subordinación. Se refiere a un actor “superior” que obliga a un “inferior” a rendirle cuentas, o viceversa. (...) En contraste, la rendición de cuentas horizontal describe una relación entre iguales: se refiere a un sujeto que detenta “igual” poder de rendición de cuentas que otro. El ejemplo paradigmático lo constituye el sistema de pesos y contrapesos de la división de poderes clásica.*<sup>164</sup>

En este equilibrio de poderes, dentro de un sistema político presidencial, donde teóricamente priva la rendición de cuentas horizontal, el diseño institucional

---

<sup>162</sup> Ackerman M. John, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 9, México, 2006, p. 7-8.

<sup>163</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 9.

<sup>164</sup> López Ayllón, Sergio y Haddou Ruiz, Ali (coord.), *“Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México”*, Gestión y Política Pública, Volumen XVI, Número 1, 1er. Semestre de 2007, p. 105, 109, 111, en [http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XVI\\_No.1\\_1ersem/Sergio\\_Lopez\\_Ayllon\\_y\\_Ali\\_Haddou\\_Ruiz.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.1_1ersem/Sergio_Lopez_Ayllon_y_Ali_Haddou_Ruiz.pdf).

de la ASF, comparada con otras Entidades de Fiscalización Superior (EFS) del mundo, figura dentro de los denominados organismos unipersonales<sup>165</sup> (auditores generales) que dependen del poder legislativo, pero con dos ventajas notables: puede emitir sugerencias técnicas al H. Congreso de la Unión y, a la vez, poseer las atribuciones de un organismo colegiado (tribunal de cuentas) por las facultades vinculatorias y de sanción directa que la ley le otorga.<sup>166</sup>

*En este contexto, la Auditoría Superior de la Federación resulta ser una figura única, vista desde una perspectiva comparada. Depende formalmente de la Cámara de Diputados y tiene un titular unipersonal. Sin embargo, desde la reforma constitucional de 1999 su autonomía de gestión es casi absoluta ya que la Comisión de Vigilancia no tiene ninguna facultad para determinar directamente sus actividades. Asimismo, tiene facultades de sanción directa, ya que puede “financiar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes”. Este nivel de autonomía y de poder de sanción generalmente están reservadas para los tribunales de cuentas.*

<sup>167</sup>

De acuerdo con John M. Ackerman, la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en ASF y las reformas a las Entidades de Fiscalización Superior a nivel estatal han fortalecido de manera significativa el régimen de control y fiscalización del gasto público en México.<sup>168</sup>

Ante esta afirmación, es pertinente comentar que durante el periodo 2000-2012 sobresalen tres aspectos en donde el Estado mexicano aún no logra

---

<sup>165</sup> El Artículo 79 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación, establece que “Al frente de la Auditoría Superior de la Federación habrá un Auditor Superior de la Federación designado conforme a lo previsto por el párrafo cuarto del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara”, y en el artículo 3 del Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación se determina que “La Auditoría Superior de la Federación conducirá sus actividades en forma programada y conforme a las políticas que, para el logro de los objetivos institucionales, establezca el Auditor Superior de la Federación. Se establece un Consejo de Dirección como órgano de consulta, análisis y acuerdo de las estrategias institucionales de la Auditoría Superior de la Federación, presidido por el Auditor Superior de la Federación e integrado, como miembros permanentes, por los Auditores Especiales, los Titulares de Unidad, los Coordinadores y el Secretario Técnico”.

<sup>166</sup> Ackerman M., John, *Op. cit.*, Nota 162, p. 25.

<sup>167</sup> *Ibidem.*, p. 26.

<sup>168</sup> *Ibid.*

asignarle un papel político relevante a los resultados de las revisiones que realizó la ASF, como se muestra a continuación.

### **3.1.1. Dictaminación de la Cuenta Pública**

El 25 de mayo de 2009, el Ejecutivo emitió el Decreto que abroga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y otorga vigencia a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación aprobada por el Congreso.

Con este cambio se dio un paso importante hacia el reconocimiento explícito del H. Congreso de la Unión de que está vinculado con la rendición de cuentas en el sentido de *accountability*,<sup>169</sup> concepto este último que comprende, desde el punto de vista de la Administración Pública, la rendición obligatoria de cuentas de quienes se encargan de la gestión de los recursos públicos, y la exigencia de rendición de cuentas “horizontal” hacia los poderes ejecutivo y judicial, ante el incumplimiento de los resultados de la aplicación de los recursos públicos, y la falta de cumplimiento de los objetivos y metas de los programas federales.

La Cuenta Pública que presenta el Poder Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados es una expresión de la obligación de rendición de cuentas, que tienen los Poderes de la Unión, así como cualquier ente federal o departamental de carácter público dentro de un Estado democrático. En él, la sociedad tiene derecho a saber cómo se han ejercido los recursos y de qué manera han impactado los objetivos promovidos por la gestión pública.<sup>170</sup>

Frente a esa obligación de rendir cuentas, se halla como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, la revisión de la Cuenta Pública, cuyos fines primordiales establecidos en la Constitución vigente son conocer los resultados de la gestión financiera, verificar que éstos se ajustan a los

---

<sup>169</sup> Como se citó anteriormente, el término *accountability* se refiere a la noción de rendición de cuentas que comprende dos connotaciones básicas: por un lado, la “*responsabilidad*” (*answerability*); es decir, la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público; y, por la otra, la capacidad de sancionarlos (*enforcement*) cuando se hayan excedido en el uso de sus facultades”. En [http://www.asf.gob.mx/uploads/63\\_Serie\\_de\\_Rendicion\\_de\\_Cuentas/Rc9.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc9.pdf).

<sup>170</sup> Cfr., Cámara de Diputados, “Decreto que emite la comisión de presupuesto y cuenta pública, relativo a la revisión de la cuenta de la hacienda pública federal correspondiente al ejercicio fiscal de 2003”, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/cuenta.htm>.



criterios señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación y corroborar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.<sup>171</sup>

Para el ejercicio de dicha atribución exclusiva, la Cámara de Diputados se apoya en la ASF quien rinde ante esa Soberanía el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del año fiscal correspondiente.

En el siguiente cuadro se muestra el cumplimiento de esta obligación constitucional por la Cámara de Diputados:

---

<sup>171</sup> El artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que son facultades exclusivas de la cámara de diputados: (...)

VI. revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la cuenta pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que esta 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 con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad solo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley.

La cuenta pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la cámara de diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; la prórroga no deberá exceder de 30 días naturales y, en tal supuesto, la entidad de fiscalización superior de la federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe del resultado de la revisión de la cuenta pública.

**La cámara concluirá la revisión de la cuenta pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación**, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo. (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012). *Cfr.*, Poder Ejecutivo Federal, "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política", Diario Oficial de la Federación, 9 de agosto de 2012, consultado en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012).

**DICTAMINACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA POR EL  
H. CONGRESO DE LA UNIÓN, 2000-2011**

Entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública		Fecha de Dictaminación	Publicación del Dictamen en el Diario Oficial de la Federación <sup>172</sup>	Sentido de la dictaminación realizada por el H. Congreso de la Unión
Año fiscal	Fecha de entrega <sup>173</sup>			
2000	7/XI/2001	7/XII/2001	31/XII/2001	<p><b>Artículo 6.</b> La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública hace notar que existen apartados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000 cuya información es insuficiente para evaluar los resultados obtenidos. Por el lado de los ingresos públicos, no existe información desagregada de la recaudación total por ingresos tributarios y no tributarios, lo que obstaculiza el análisis y cálculo de los ingresos excedentes del ejercicio. Asimismo, la inconsistencia de información que proporciona la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con respecto a los ingresos tributarios, dificulta la evaluación de políticas tributarias.</p> <p>Con relación al gasto público se concluye la necesidad de información desagregada sobre el gasto total de todas las entidades paraestatales coordinadas sectorialmente para identificar el destino específico de los recursos ejercidos.</p>

<sup>172</sup> Sin publicación: conforme a lo establecido en el artículo 74 constitucional, la Cámara de Diputados concluirá la revisión de la cuenta pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe del Resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo; sin embargo, durante la presente investigación no fue posible corroborar si la Cámara de Diputados ya había enviado el dictamen correspondiente al Poder Ejecutivo Federal, para su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), o bien, si el Poder Ejecutivo Federal era quién no había instruido su emisión en el DOF.

Es importante mencionar que esta obligación se estableció a partir del 8 de agosto de 2012, con la reforma al artículo 74 constitucional, anteriormente no existía una fecha límite para que la Cámara de Diputados emitiera el dictamen de su revisión a la cuenta pública. *Cfr.*, Poder Ejecutivo Federal, *Op. cit.*, sin página.

<sup>173</sup> En todos los casos la ASF cumple con la fecha establecida en ley para la entrega del informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta pública a la Cámara de Diputados. Las fechas que se redactan en esta columna son la fecha límite establecida en la legislación que regula el funcionamiento de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública		Fecha de Dictaminación	Publicación del Dictamen en el Diario Oficial de la Federación 172	Sentido de la dictaminación realizada por el H. Congreso de la Unión
Año fiscal	Fecha de entrega 173			
2001	31/III/2003	31/III/2005	21/VII/2005	<b>ARTÍCULO 3.-</b> En los términos del párrafo quinto de la fracción IV del artículo 74 Constitucional, la Cámara de Diputados ha conocido los resultados de la gestión financiera y ha comprobado que dichos resultados <b>no se ajustan a los criterios señalados por el presupuesto ni se han cumplido los objetivos</b> contenidos en los programas que expresamente fueron observados en los capítulos II, III y V.
2002	31/III/2004	20/IV/2010	29/II/2012	<b>TERCERO.-</b> Del Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2002 y de acuerdo con lo que establece el artículo 31, inciso c) de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, vigente en el año 2002, se detectaron algunas inobservancias a los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental por parte de las entidades fiscalizadas, siendo las más importantes las referentes a la Base de Registro, la Revelación Suficiente y el Cumplimiento de Disposiciones Legales. Los sectores y ramos que registraron en 2002 un mayor número de inobservancias a estos Principios fueron: Energía; Hacienda y Crédito Público; Educación; Comunicaciones y Transportes; las Entidades Paraestatales no Coordinadas Sectorialmente; y el Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Por consiguiente, considerando que este tipo de inconsistencias generan distorsiones en el alcance y evaluación de las políticas públicas, se instruye a la ASF a que informe a esta Soberanía si estas instancias han fortalecido sus procesos de Contabilidad Gubernamental.
2003	31/III/2005	1/IX/2008	Sin publicación	<b>TERCERO.-</b> La Cuenta Pública muestra que los Principios de Contabilidad Gubernamental que más se incumplieron por distintos ejecutores del gasto público federal fueron nuevamente: base de registro, revelación suficiente y cumplimiento de disposiciones legales. Es de resaltar que este tipo de inconsistencias generan distorsiones en el alcance y evaluación de las políticas públicas, por lo que les exhorta a efecto de que promuevan las medidas correctivas necesarias de los responsables ejecutivos y en las instancias de control de cada entidad, a efecto de fortalecer control; y en su caso, se apliquen las sanciones a que haya lugar.

Entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública		Fecha de Dictaminación	Publicación del Dictamen en el Diario Oficial de la Federación 172	Sentido de la dictaminación realizada por el H. Congreso de la Unión
Año fiscal	Fecha de entrega 173			
2004	31/III/2006	1/IX/2008	Sin publicación	<p><b>CUARTO.-</b> En términos generales, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se presentó de conformidad con los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental; sin embargo, con apoyo en el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004, se detectó que los principios que presentaron mayor incumplimiento fueron: cumplimiento de disposiciones legales, revelación suficiente y base de registro. Las entidades fiscalizadas que más incumplieron estos principios fueron: Ramos 33 y 39 (194), Sector Energía (48) y Sector Hacienda y Crédito Público (47). Por lo que se exhorta a las entidades fiscalizadas antes mencionadas establezcan estrategias de prevención y supervisión que permitan detectar anticipadamente la posible falta de observación de los mencionados principios y con ello evitar su recurrencia.</p> <p><b>QUINTO.-</b> Las entidades fiscalizadas en forma general atendieron los principales ordenamientos jurídicos relacionados con sus atribuciones. Sin embargo, se observó que las entidades fiscalizadas que presentaron reiteradamente el mayor número de incumplimiento de las disposiciones normativas, fueron: Ramo General 33 y 39 (632), Sector Energía (410), Sector Comunicaciones y Transportes (205); por lo que se exhorta a las mismas a mejorar los procedimientos de ejecución del gasto; y en su caso, captación del ingreso a efecto de eficientar el cumplimiento de la normatividad aplicable. Observando en todo tiempo los principios de eficacia, eficiencia y honradez consignados en nuestra Carta Magna.</p>
2005	31/III/2007	Sin dictamen	Sin publicación	No aplicable
2006	31/III/2008			
2007	31/III/2009	26 /IV/2012	29/II/2012	<p><b>SEGUNDO BIS.-</b> En virtud de que la Cámara de Diputados ha conocido los resultados de la gestión financiera de la Hacienda Pública Federal, en los términos de los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción VI del artículo 74 Constitucional, y comprobado que <b>dichos resultados no se ajustaron a los criterios señalados por el presupuesto, ni se cumplieron los</b></p>

Entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública		Fecha de Dictaminación	Publicación del Dictamen en el Diario Oficial de la Federación 172	Sentido de la dictaminación realizada por el H. Congreso de la Unión
Año fiscal	Fecha de entrega 173			
				<b>objetivos contenidos en los programas</b> que fueron revisados por la ASF, no existen elementos suficientes para aprobar el ejercicio del gasto público federal objeto del presente Decreto.
2008	20/II/2010	25/IV/2012	4/V/2012	Artículo Primero.- Se reconoce que de los 987 dictámenes elaborados por la ASF, 322 resultaron con opinión limpia, sin embargo, existieron también algunas irregularidades graves y recurrentes en el ejercicio del gasto y se detectaron irregularidades en el ejercicio de los recursos transferidos a estados y municipios. Los resultados de la gestión financiera no se ajustaron a los criterios señalados por el Presupuesto de Egresos de la Federación, no se cumplieron los objetivos de la política de gasto, los avances en el cumplimiento de los objetivos de los programas nacionales y sectoriales tuvieron un impacto marginal en beneficio de la sociedad, por lo que no existen elementos suficientes para aprobar la Cuenta Pública de 2008.
2009	20/II/2011	26/IV/2012	4/V/2012	<b>Artículo Primero.-</b> Se reconoce que de los 945 dictámenes elaborados por la ASF, 263 resultaron con opinión limpia, sin embargo, existieron algunas irregularidades graves y recurrentes en el ejercicio del gasto y también en el ejercicio de los recursos transferidos a estados y municipios. Los resultados de la gestión financiera no se ajustaron a los criterios señalados por el <b>Presupuesto de Egresos de la Federación, no se cumplieron los objetivos de la política de gasto, los avances en el</b> cumplimiento de los objetivos de los programas nacionales y sectoriales tuvieron un impacto marginal en beneficio de la sociedad, por lo que no existen elementos suficientes para aprobar la Cuenta Pública de 2009.
2010	20/II/2012	Sin dictamen	Sin publicación	No aplicable
2011	20/II/2013			

**FUENTE:** Elaboración propia conforme a la información disponible en la página de internet de la Cámara de Diputados, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/cuenta.htm>.

Del análisis realizado al contenido del cuadro anterior, desde el punto de vista cuantitativo, se desprende que de las 12 cuentas públicas emitidas por el Poder Ejecutivo Federal en el periodo 2000-2011, el 100% han sido fiscalizadas por la ASF, dentro del plazo previsto en la legislación aplicable; por su parte, la H. Cámara de Diputados, mediante la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, dictaminó en ocho ocasiones la cuenta pública, lo que representó un índice de cumplimiento del 66.6% en su obligación constitucional; de estos ocho dictámenes, seis (75%) han sido publicados en el Diario Oficial de la Federación, por el Poder Ejecutivo Federal.

También del análisis se desprende que sólo un dictamen, correspondiente a la Cuenta Pública 2000 se efectuó en un plazo menor a un año; dos dictámenes oscilaron entre uno y dos años, y los cinco restantes tuvieron de tres a seis años para ser revisados por el pleno.

Desde la perspectiva cualitativa, se tiene que de los ocho dictámenes realizados por la H. Cámara de Diputados, en cuatro (50%) no se aprobó la Cuenta Pública; y en el 50% restante (cuatro) se carece de un pronunciamiento preciso sobre la valoración realizada a los resultados de la gestión financiera, y en la verificación del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La situación anteriormente descrita alude a lo que John M. Ackerman ha denominado como déficit de rendición de cuentas:

*En otras palabras, los organismos autónomos son creados por gobiernos autoritarios, “presidencialistas-mayoritarios” o gobiernos que funcionan basados en el clientelismo y que utilizan los organismos autónomos como un medio superficial para aumentar su legitimidad sin transformar su comportamiento de fondo. La proliferación de entidades de vigilancia en América Latina debería considerarse, en consecuencia, como un producto del descontento con el funcionamiento de la rendición de cuentas, y del mismo modo, pudiese representar una forma de darle la vuelta al problema del déficit de rendición de cuentas sin resolverlo de raíz. (...)*

*La fortaleza institucional implica una dificultad toda vez que la misma independencia de estos organismos los deja, algunas veces, relativamente indefensos y sin el apoyo de uno de los tres poderes de gobierno. Su tarea es por lo tanto similar a la proverbial batalla entre David y Goliat. Por lo general se presenta una fuerte resistencia a las*

*reformas que aumentan el nivel de autonomía de una dependencia gubernamental.*<sup>174</sup>

Siguiendo a Sartori, el sistema político mexicano mantiene un doble problema: 1) carece de un control parlamentario efectivo, y 2) su administración pública es poco eficiente. Al no dictaminarse las Cuentas Públicas; no publicarse las que ya fueron dictaminadas; y no pronunciarse sobre la gestión pública de las instituciones de gobierno, que cada año enumera la ASF, no se garantiza la existencia de un sistema de pesos y contrapesos y, por tanto, se continúa en un proceso inacabado de consolidación democrática.<sup>175</sup>

### **3.1.2. Proceso presupuestario**

De acuerdo con el “Estudio de la OCDE sobre el Proceso Presupuestario en México” nuestro país, desde el año 2006, ha logrado un avance en la aplicación del gasto público observando criterios de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas.<sup>176</sup>

En particular, la OCDE destaca la solidez alcanzada por el Gobierno Federal en sus finanzas públicas e indicadores macroeconómicos, la disciplina fiscal mostrada en los últimos años, las medidas adoptadas por la Administración para superar la crisis económica mundial de 2009 y, de manera relevante, hace énfasis en los avances alcanzados en el proceso de implementación de políticas, estrategias y medidas, tendientes a mejorar la calidad del ejercicio del gasto, su transparencia, y que fortalecen una apropiada rendición de cuentas.

En relación con el desempeño de la ASF en el Proceso Presupuestario del Estado Federal Mexicano, la OCDE mencionó que:

*Desde 2008, la ASF ha tenido la facultad de realizar auditorías e incluirlas en el informe de las cuentas finales. La institución claramente tiene la capacidad técnica de hacerlo, y en el pasado ha realizado*

---

<sup>174</sup> Ackerman M., John, *Op. cit.*, Nota 162, p. 30, las comillas son del autor.

<sup>175</sup> *Cfr.*, Sartori, Giovanni, *Op. cit.*, Nota 163, p.9.

<sup>176</sup> *Cfr.*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México”, OCDE, 2009, en [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-el-proceso-presupuestario-en-mexico\\_9789264075962-es#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-el-proceso-presupuestario-en-mexico_9789264075962-es#page1).

*auditorías sobre la adecuación de diversos instrumentos de seguimiento del desempeño en uso en el gobierno central. Sin embargo, debido a que los informes de auditoría no pueden hacerse públicos antes de que el informe anual sea sometido a consideración de la legislatura, queda en duda la oportunidad de las recomendaciones hechas a los órganos auditados. Es necesario aumentar la cooperación entre el órgano de auditoría y el ejecutivo, de manera que se fortalezca la capacidad del primero para comentar sobre los indicadores utilizados por los organismos del ejecutivo.*<sup>177</sup>

Conforme al Estudio realizado por la OCDE, la ASF debería considerar la posibilidad de generar información de manera más eficiente y de fácil acceso. La ASF realizó cerca de 800 auditorías en 2008 y generó un solo informe al cierre de ese ejercicio fiscal (en 2012 realizó más de 1000 auditorías), el cual es publicado el 20 de febrero de cada año.

El informe contenía en 2008, 40 volúmenes y 25 000 páginas, por lo que la OCDE recomendó generar un sólo informe, considerar la publicación de resúmenes de informes individuales y presentarlos ante la H. Cámara de Diputados, una fecha pertinente sería a más tardar el mes de octubre de cada año, para empatar su entrega con la discusión del proyecto de Ley de Ingresos y con el proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos.

Asimismo, recomendó que el Congreso debería recibir los informes de auditoría y la información relacionada con el desempeño de manera oportuna, por lo cual, argumentó, que sería deseable que el H. Congreso de la Unión, la ASF y el Poder Ejecutivo Federal mejoraran la organización de sus cargas de trabajo, de manera tal que los informes de desempeño y otros informes relevantes se entreguen de manera oportuna y se utilicen con eficacia en la toma de decisiones de las instituciones políticas. Por lo que concluyó lo siguiente:

*Las mejores prácticas de la OCDE sobre transparencia presupuestaria (OCDE, 2002) recomiendan que una institución que funja como auditoría superior presente su opinión sobre las cuentas públicas auditadas ante la legislatura a más tardar seis meses después del cierre del año fiscal. En México, el periodo actual es de 14 meses.*<sup>178</sup>

---

<sup>177</sup> *Ibidem.*, p. 86.

<sup>178</sup> *Ibidem.*, p. 20.



A este respecto, en la Gaceta Parlamentaria, del 19 de abril de 2012, se presentó por los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la ASF, el dictamen *“De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 74, 79, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*, con el objeto de regular, entre otros rubros: los mecanismos y alcances de las auditorías sobre el desempeño; reducir los plazos para la presentación de la Cuenta Pública e informes que debe rendir la ASF a la Cámara de Diputados; establecer un nuevo esquema de informes a cargo del ente fiscalizador; y excluir la reelección del titular de la ASF.<sup>179</sup>

En el dictamen, que finalmente fue aprobado por la Cámara de Diputados y se encuentra actualmente en la Cámara de Senadores, en su carácter de Cámara revisora, se establece modificar el tercer párrafo de la fracción VI del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de que:

*(...) las recomendaciones al desempeño queden incluidas dentro del concepto genérico de “recomendaciones”, con el propósito de que las entidades fiscalizadas no sólo deban precisar ante la entidad de fiscalización superior de la Federación las mejoras realizadas, sino también las acciones emprendidas para estar en posibilidad de acreditar la atención de las mismas. (...)*

*Otro aspecto que plantean las iniciativas es la modificación de los plazos señalados para la presentación de la Cuenta Pública por parte del Ejecutivo Federal, así como la entrega a la Cámara de Diputados de los informes de la ASF, y la introducción de la figura del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública que es el documento final que contiene la síntesis de los resultados de fiscalización, cuya entrega deberá realizarse a más tardar el 31 de octubre, por lo que resulta necesario anticipar el plazo*

---

<sup>179</sup> Cfr., Cámara de Diputados, *“De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 74, 79, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*, *Gaceta Parlamentaria*, año XV, número 3494-X, jueves 19 de abril de 2012, consultado en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2012/abr/20120419-X.html#Dictamenes>; así como en la *Gaceta Parlamentaria*, *“De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 74, 79, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*, Cámara de Diputados, año XV, número 3498-IV, miércoles 25 de abril de 2012, consultado en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2012/abr/20120425-IV.html#DictamenesaD>.

*para la presentación de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados al último día hábil de febrero.*<sup>180</sup>

Por lo anterior, además de atenderse la recomendación realizada en su oportunidad por la OCDE, de concretarse la reforma constitucional aprobada en la LXI legislatura de la Cámara de Diputados, la ASF podría lograr que su labor fuera más amplia, ágil y productiva, generando mayor valor público por su enfoque de desempeño; sus resultados tendrían menor distancia con los ejercicios revisados, y sus informes llegarían a servir como insumo oportuno para los legisladores en la integración presupuestal y en la toma de decisiones,<sup>181</sup> mientras esto se realiza, la ASF continuará en la limitante de que sus informes no sean oportunos para los tiempos políticos en que se deben aprobar la Ley de Ingresos de la Federación y el decreto del presupuesto de egresos.

### **3.1.3. Sistema Nacional de Fiscalización**

En principio, en México existen amplios niveles de control y supervisión de los distintos órganos que desempeñan funciones de gobierno. La Secretaría de la Función Pública, las Contralorías estatales, la ASF, las Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales y las Contralorías o Auditorías Internas de los órganos que integran el sector estatal, deberían tener la capacidad y competencia necesaria para mantener una vigilancia suficiente sobre el desempeño de los entes públicos, que sin embargo, en muy variadas ocasiones, generan duplicidades onerosas, traslape de funciones y generación de costos adicionales.<sup>182</sup>

A partir de esas premisas, la ASF diseñó una estrategia común a todos los niveles de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis, para examinar, a fondo, la gestión gubernamental y el uso de los recursos públicos, denominada: Sistema Nacional de Fiscalización (SNF).

---

<sup>180</sup> *Ibíd.*

<sup>181</sup> *Cfr.*, Portal Martínez, Juan Manuel, “Mensaje del Auditor Superior de la Federación durante la presentación del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011”, [http://www.asf.gob.mx/uploads/74\\_Mensajes\\_del\\_Titular/Mensaje\\_IRCP\\_2011.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/74_Mensajes_del_Titular/Mensaje_IRCP_2011.pdf)

<sup>182</sup> *Cfr.*, Portal Martínez, Juan Manuel, “Mensaje con motivo de la Segunda Reunión del Sistema Nacional de Fiscalización”, 5 de diciembre de 2011. México, p. 2.

De manera concreta, la ASF distingue seis propiedades rectoras del Sistema, que son: transparencia, oportunidad, imparcialidad, rigor técnico, integralidad y confiabilidad.<sup>183</sup>

Respecto de la transparencia, se trata de uno de los aspectos más importantes para el ejercicio fiscalizador. Se requiere que los mecanismos de interacción y metodologías desarrollados por los integrantes del Sistema se hagan del conocimiento de todas las partes involucradas; asimismo, se deberá procurar que toda la información de naturaleza pública resultante de los procesos de fiscalización se dé a conocer a la sociedad de manera ordenada y oportuna.

Adicionalmente, es indispensable que el intercambio de información entre los miembros del SNF fluya sin obstáculos o retrasos, puesto que dicha información constituye un importante insumo para los trabajos de otras instancias de revisión o complementar las investigaciones que se estén llevando a cabo.

La oportunidad se refiere a que los resultados de la fiscalización deben convertirse en elementos de juicio rendidos a tiempo para la toma de decisiones, como las relativas a la determinación del presupuesto, o respecto de la conveniencia de mantener vigente determinado programa o política gubernamental.

Dicha propiedad permite también que los responsables de las entidades públicas cuenten, a través de los órganos internos de control, con los elementos suficientes para enfrentar los riesgos que se presentan en la consecución de los objetivos institucionales.

Una integración más armónica entre las distintas entidades que forman parte del Sistema permitirá que los resultados obtenidos mejoren su calidad y sean revelados en el momento más adecuado.

La imparcialidad es la base de la credibilidad de los resultados de la fiscalización; el diseño de las acciones del SNF debe garantizar al ente auditado que contará con los tiempos debidos y oportunidades procesales para hacer las aclaraciones y presentar las pruebas a que haya lugar.

---

<sup>183</sup> Cfr., Robles Segura, Raúl, “*Visión Estratégica del Sistema Nacional de Fiscalización*”, 5 de diciembre de 2011. México, p. 2-3.

Ese elemento aspira a que el Sistema no sea percibido como un instrumento represivo o amenazante, sino como un factor que permitirá hacer un diagnóstico multidimensional y multidisciplinario del desempeño gubernamental, para tomar acciones correctivas y preventivas oportunas.

Más importante aún es la objetividad de juicio por parte del auditor, quien deberá hacer prevalecer su criterio profesional, sin importar las consecuencias que pudiera acarrear a su persona un comportamiento imparcial.

Evidentemente el rigor técnico debe ser la divisa de los trabajos del SNF, la búsqueda de un marco conceptual común el empleo de las mejores prácticas, la promoción de reformas a los marcos legales correspondientes, la sistematización de las acciones a llevar a cabo y el reconocimiento de la importancia que se le ha asignado a las labores de capacitación, son actitudes imprescindibles para garantizar el más alto nivel de desempeño en la labor de la comunidad auditora gubernamental.

Sobre la integralidad, es una de las mayores aspiraciones centrales del SNF, que busca, mediante la participación organizada de todas las partes, ofrecer una visión, lo más completa posible de la administración pública y su gestión, sumando las aportaciones que proporciona el control del legislativo y la información de los órganos internos de control, de tal modo que los resultados obtenidos aporten una explicación amplia y objetiva, basada en evidencias respecto de las áreas o entes revisados.

Finalmente, la confiabilidad se refiere a que los resultados obtenidos mediante mecanismos definidos en el SNF que puedan ser asumidos por cualquier usuario, como carentes de cualquier sesgo o interpretación subjetiva de los órganos encargados de las revisiones correspondientes. El correcto análisis e información de las evidencias deberá quedar garantizado a través de la definición de metodologías y procedimientos adecuados; será necesario también que el prestigio ético y profesional de los integrantes del SNF se mantenga fuera de toda duda, para que sus hallazgos generen un alto nivel de certidumbre entre los entes auditados y la opinión pública.

El Sistema Nacional de Fiscalización pretende entonces atender esta necesidad de formar un frente común, a todos los niveles de gobierno y desde todos los ámbitos de análisis, para examinar a fondo la gestión pública y el uso de los recursos, con el fin de mejorar sustancialmente la rendición de cuentas. La fragmentación en la rendición de cuentas a la que se ha hecho alusión tendería a ser eliminada a través de la implementación de medidas de esta naturaleza.

Con las recientes reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establece por vez primera a rango de ley, a 3 años de su propuesta por la ASF, que la Cámara de Diputados legislará sobre el funcionamiento del Sistema Nacional de Fiscalización:

*“Segundo.- Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.*

*Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar.*

*Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto.<sup>184</sup>*

El decreto aprobado por la Cámara de Diputados comprende modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que deberá ser aprobado por la mayoría calificada en la Cámara de Senadores y posteriormente por la mayoría de las Legislaturas de los Estados y el Distrito Federal. Tras lo

---

<sup>184</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2013, consultado en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013).

anterior, deberá ser turnado a la Cámara de origen y enviado al Poder Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Mientras esto sucede, la Comisión de Vigilancia de la ASF ha determinado que es necesario precisar que la fiscalización que se ejerce en el control externo, transite en forma coordinada a un estadio superior, mediante el Sistema Nacional de Fiscalización, que permita articular los resultados de la fiscalización con el control interno, en los tres niveles de gobierno, y la contraloría social; sin embargo, los objetivos, alcances e implementación del SNF ha quedado supeditado a la creación del “*el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción*”, una limitante más, desde la perspectiva política, en el diseño institucional de la ASF.

### **3.2. Desde el enfoque social**

En la actualidad, la aspiración legítima de las sociedades occidentales modernas, demanda la reinención de los gobiernos comprometidos con la ética política y la moral pública, orientados hacia la ciudadanía, con un claro enfoque social.

*Los organismos que han conseguido convertirse en un puente entre el Estado y sociedad son los que han cumplido su mandato de forma más efectiva, mientras que aquellos otros que se deslindan y desvinculan de la sociedad tienden a aislarse en el desprestigio y la inefectividad. De esta manera vemos que las llamadas rendición de cuentas “horizontal” y “vertical” no pueden disociarse fácilmente. La fortaleza de las agencias independientes gubernamentales depende de sus conexiones e interacción con toda la sociedad, lo cual, desde luego, potencia la noción misma de la rendición de cuentas social.<sup>185</sup>*

De acuerdo con Jorge Romero León, el concepto de sociedad civil ha adquirido particular relevancia por razones prácticas: hay que entender a la sociedad civil para apreciar cómo ha transformado el ejercicio de autoridad, en México, en la región y en diversos países alrededor del mundo. Este autor argumenta que la sociedad ha comenzado a apropiarse de un rol fundamental en

---

<sup>185</sup> Ackerman M., John, *Op. cit.*, Nota 162, p. 21.

la exigencia de cuentas por parte de sus autoridades. Y ello importa, por supuesto, para las democracias.<sup>186</sup>

*La rendición de cuentas es un tema central para los organismos independientes porque con la creación de un organismo de este tipo, formalmente se le remueve de la “cadena de rendición de cuentas” que enlaza el gobierno al pueblo por medio de elecciones y delegación legislativa. Lo que constituye la mayor fortaleza de los organismos autónomos, es paradójicamente, lo que también se levanta como su mayor debilidad: su independencia del proceso democrático de rendición de cuentas. Ciertamente su condición de organismos autónomos los libera de la “partidocracia”, el burocratismo y el intercambio de favores imperantes, pero ello, simultáneamente, los separa del instrumento más importante de rendición de cuentas: el voto popular. Consecuentemente, el tercer reto para los organismos autónomos es la construcción de nuevas bases para la rendición de cuentas. Ante la ausencia de un vínculo directo con el votante, estos organismos están obligados a construir formas alternativas de informar a la ciudadanía, de hacerla partícipe y de legitimarse ante ella”.<sup>187</sup>*

Al parecer, este punto de vista forma parte de un consenso emergente respecto de la importancia de la apertura institucional para la efectividad de los organismos autónomos, ejemplo que la ASF ha pretendido llevar a cabo con la creación de una “Línea Ética de Denuncia”, abierta las 24 horas del día en su portal en internet, para recibir quejas y denuncias, pero el principio de anualidad y posterioridad que rige su actuación, nubla todo esfuerzo por acceder en tiempo real a prevenir riesgos y no sólo a castigar culpables cuando el daño está hecho.

Esta situación ayuda a ejemplificar que la llamada rendición de cuentas “horizontal” y la rendición de cuentas “social” no están en conflicto, sino que trabajan juntas en un ciclo de fortalecimiento mutuo.<sup>188</sup>

*La legitimidad mejora cuando el déficit de rendición de cuentas es contrarrestado con mayores niveles de transparencia y una vinculación más directa con la sociedad civil, elementos que definitivamente*

---

<sup>186</sup> Cfr., Romero León, Jorge, “¿A quién representa la sociedad civil? Participación, transparencia y rendición de cuentas en la democracia representativa”, en <http://www.revistafolios.mx/articulos/democracia/%C2%BFa-quien-representa-la-sociedad-civil-participacion-transparencia-y-rendicion-d>.

<sup>187</sup> Ackerman M. John, *Op. cit.*, Nota 162, p. 31-32.

<sup>188</sup> *Ibidem.*, p. 36

*compensan la ausencia de los mecanismos electorales de rendición de cuentas. Asimismo, una alianza con la sociedad robustece la posición de los organismos autónomos frente al gobierno, aumentando su fortaleza al interior del Estado.*<sup>189</sup>

Por lo anterior, y de acuerdo con John M. Ackerman, el único vínculo que tiene la ASF con la sociedad es el “cordón umbilical” que la conecta con la Cámara de Diputados, ya que su marco jurídico le impide trabajar formalmente con la sociedad civil en la evaluación de los programas gubernamentales, una limitante más en su diseño institucional.<sup>190</sup>

### **3.3. Desde el enfoque administrativo**

En mayo del año 2008 se establecen nuevas disposiciones en materia de fiscalización, con las reformas a los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134 constitucionales, así como con la derogación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y la promulgación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF), vigente a la fecha.

De acuerdo con Mauricio Merino estas reformas se sintetizan en tres grandes aspectos:

*El primer punto se ve reflejado al elevarse y ratificarse a nivel constitucional (Art. 79), la atribución de la ASF de fiscalizar de manera directa los recursos federales, así como la facultad de la Cámara de Diputados de evaluar el desempeño y de solicitar información sobre la evolución del trabajo de la misma ASF. En la LFRCF se reglamentan estas disposiciones al señalar que la Comisión de Vigilancia, además de realizar las evaluaciones, analizará el Informe de Resultados y podrá emitir recomendaciones a la ASF, así como solicitar aclaraciones. Adicionalmente, el Transitorio cuarto de la reforma, estipula que el Informe del Resultados de la ASF deberá someterse a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, lo que reafirma sin lugar a dudas, la exclusividad de esta última para revisar la cuenta pública.*

*El segundo punto, por su parte, se retoma en la mayoría de las nuevas disposiciones, al establecerse nuevos plazos tanto para la entrega de la CHPF por parte de la Cámara de Diputados para su fiscalización,*

---

<sup>189</sup> *Ibídem.*, p. 23

<sup>190</sup> *Ibídem.*, p. 42



*como para la entrega del Informe del Resultado y de seguimiento y conclusión de acciones por parte de la ASF. En el artículo 74 constitucional se establece que el plazo de entrega de la cuenta pública no será dentro de los primeros 10 días de junio como se dictaminaba, sino a más tardar el 30 de abril del año siguiente del ejercicio fiscal correspondiente, mientras que en el artículo 79 se indica que la entrega del Informe del Resultado no será más el 31 de marzo, sino el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública. Conjuntamente, se señala que la Cámara de Diputados tendrá como fecha límite el 30 de septiembre del año siguiente al de la presentación de la CHPF para concluir su revisión*

*Finalmente, el tercer punto queda establecido en disposiciones no menos relevantes. Entre ellas, la facultad de la ASF de multar a los entes fiscalizados en caso de no proporcionar la información necesaria para realizar su labor de fiscalización; el señalamiento de manera explícita en la LFRC que los procedimientos establecidos por a ASF deberán asegurar “una rendición de cuentas oportuna, clara, imparcial y transparente,”<sup>191</sup>*

A efecto de cumplir con estas nuevas facultades, la ASF estableció un marco rector de operación, fundamentado en las normas internacionales de fiscalización, promovidas por la Organización Internacional de Entidades Superiores. Así, de acuerdo con estas nuevas atribuciones, la ASF estableció como su misión y visión:

*La misión de la ASF es fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.*

*Al llevar a cabo su misión, la ASF busca posicionarse como una institución objetiva e imparcial, técnicamente sólida y sujeta a un proceso de mejora continua, cuyos productos puedan constituirse en un elemento central para el Poder Legislativo en la definición de las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos y políticas públicas. De esta manera, contribuirá a generar confianza*

---

<sup>191</sup> Merino Huerta, Mauricio y Aramburo, Michiko, “Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación”, Auditoría Superior de la Federación y Centro de Investigación y Docencia Económicas, p. 40-41, [http://www.asf.gob.mx/uploads/47\\_estudios\\_especializados/080310att90807.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/47_estudios_especializados/080310att90807.pdf).

*en la ciudadanía respecto al manejo de los recursos y a fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas.*<sup>192</sup>

Para cumplir con su misión y visión, la ASF diseñó un procedimiento interno de trabajo compuesto básicamente por cuatro etapas: a) la planeación de auditorías; b) desarrollo de auditorías; c) presentación del informe del resultado, y d) seguimiento y conclusión de sus acciones.<sup>193</sup>

### **3.3.1. Planeación de auditorías**

En los poco más de doce años de vida de la entidad de fiscalización superior de la Federación, su reglamento interior se ha reformado y adicionado en cinco ocasiones. Desde el primero, publicado el 12 de septiembre de 2001 y hasta el cuarto, del 28 de febrero de 2011, se había establecido en su estructura orgánica la Auditoría Especial de Planeación e Información (AEPI), como responsable de los procesos de planeación para la revisión de la Cuenta Pública. En esta cuarta reforma al reglamento interior de la ASF, la AEPI cambió su nomenclatura por: Auditoría Especial de Tecnologías e Información.

Esta auditoría especial, por la información que manejaba e integraba, era uno de los activos intangibles de la ASF, no sólo por su existencia física, sino por su función en el proceso de fiscalización, otorgando contexto, significado y propósito a la información que generaban cada una de las unidades auditoras. Esta auditoría especial desapareció con la emisión del más reciente reglamento interior, publicado el 29 de abril de 2013 en el Diario Oficial de la Federación.

Con la desaparición de la Auditoría Especial de Planeación e Información, después Auditoría Especial de Tecnologías e Información, la entidad de fiscalización superior de la Federación perdió uno de sus principales intangibles;

---

<sup>192</sup> Auditoría Superior de la Federación, *¿Quiénes somos?*, consultado en [http://asf.gob.mx/Section/51Quienes\\_somos](http://asf.gob.mx/Section/51Quienes_somos).

<sup>193</sup> Para mayor información sobre los procesos internos de la Auditoría Superior de la Federación *Cfr.*, Merino Huerta, Mauricio y Aramburo, Michiko, "Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación", Auditoría Superior de la Federación y Centro de Investigación y Docencia Económicas  
[http://www.asf.gob.mx/uploads/47\\_estudios\\_especializados/080310att90807.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/47_estudios_especializados/080310att90807.pdf)

por lo que actualmente recorre nuevos derroteros con la creación de la Unidad de Sistemas e Información, para generar conocimiento que permita lograr una inteligencia estratégica,<sup>194</sup> que en comunión con las demás auditorías especiales, se traduzca en inteligencia táctica<sup>195</sup> y de prospectiva.<sup>196</sup>

En términos generales, la inteligencia es el resultado de la aplicación de conocimientos para integrar, interpretar, analizar y evaluar información relevante mediante los métodos deductivo e inductivo para un determinado asunto que representa una amenaza o una oportunidad para una organización o un país, y por tanto, forma parte de los denominados activos intangibles de una organización.<sup>197</sup>

### **3.3.2. Desarrollo de auditorías**

En cumplimiento de sus atribuciones, la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados ha revisado los productos de la fiscalización superior, con lo que ha identificado diversas áreas de oportunidad sobre la ejecución de las auditorías realizadas por la ASF:<sup>198</sup>

- incorporar a los elementos técnicos de la fiscalización superior, las mejores prácticas de auditoría establecidas por la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) en sus estándares internacionales (ISSAI);

---

<sup>194</sup> Contribuye a la definición de los objetivos de una organización y al establecimiento de la política y los planes generales para alcanzar las metas fijadas mediante la identificación y la comprensión del entorno en que actúa la organización. También sirve para producir un marco de comprensión de la realidad que ayuda a la validación, la integración y el entendimiento de otros tipos de inteligencia.

<sup>195</sup> Su fin es contribuir a la planificación y el diseño de las acciones concretas necesarias para la consecución de un objetivo.

<sup>196</sup> Tiene por fin anticipar cómo puede evolucionar una situación y cómo actuarán los elementos y agentes involucrados en ella, con el objetivo de disminuir la incertidumbre sobre el futuro.

<sup>197</sup> Vasconcelos Carvalho, Andréa, *Op.cit.*, Nota 3, p. 27.

<sup>198</sup> Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Conclusiones derivadas del Análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010 y Recomendaciones para la Auditoría Superior de la Federación*, Cámara de Diputados, México, 2012.

- incrementar el número de auditorías orientadas a evaluar el desempeño de entes y programas estratégicos, con la finalidad de contar con mensajes integrales sobre los temas de la agenda nacional, a fin de que la Cámara de Diputados cuente con mayor información para la toma de decisiones sobre la asignación presupuestaria;
- avanzar en la construcción de una opinión global sobre la ejecución de las principales políticas públicas y programas presupuestarios, así como de la actuación de las instituciones de la Administración Pública Federal, y
- fortalecer la colaboración de la ASF con las EFSL, en el marco del proceso de desarrollo del Sistema Nacional de Fiscalización, el cual busca coordinar los esfuerzos de las instituciones de fiscalización superior, auditoría y control, para incidir en una mayor eficiencia en la gestión gubernamental y promover el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, el manejo honesto de los recursos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas.

### **3.3.3. Presentación del informe del resultado**

Mauricio Merino menciona en su “Informe sobre la evolución y el desempeño de la ASF”, que sería muy importante que la ASF incremente, por un lado, la comprensibilidad y claridad de sus informes, y por otro, su presencia dentro de la esfera social.

*A pesar de los esfuerzos realizados por reducir los tecnicismos en la información plasmada en los informes y presentar la información más relevante de sus resultados (...), la ASF aún presenta dificultades para transmitir sus hallazgos al segmento no especializado de la sociedad.<sup>199</sup>*

Por su parte, la misma Comisión de Vigilancia de la ASF, si bien reconoce que el Informe entregado por la ASF continúa perfeccionándose respecto de ediciones anteriores, tratando de ofrecer de mejor manera los resultados de sus revisiones, ha insistido en la necesidad de que a pesar de que los informes de las auditorías atienden lo dispuesto en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas

---

<sup>199</sup> Merino Huerta, Mauricio y Aramburo, Michiko, *Op. cit.*, Nota 190, p. 55.

en términos de contenidos, *“la estructura de dichos informes no permite vincular rápidamente los resultados, con las observaciones y las acciones promovidas, ya que estas últimas se encuentran agrupadas en una sección específica y no se desagregan en cada resultado u observación”*.<sup>200</sup>

También argumenta que, en términos generales, los informes de las auditorías son ejecutivos y específicos en sus contenidos, y aunque esta estructura permite, en principio, una revisión global de los materiales; *“para varias revisiones, tal simplificación se tornó en una limitante al ser insuficiente la información disponible para la realización de una valoración integral, lo que denota la necesidad de valorar puntualmente la información contenida en los reportes de auditorías, en función de la relevancia de las mismas o de la trascendencia de sus resultados”*.<sup>201</sup>

En el libro *“Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México”*<sup>202</sup> se concluye que la ASF opera bajo principios de anualidad y posterioridad propios de los procesos de fiscalización, que la constriñen a la revisión de las cuentas emitidas para un solo año fiscal, por lo que una vez que éste ha concluido, el informe único limita una comunicación efectiva con la población en general, lo cual genera un vacío en la presencia del órgano fiscalizador a lo largo del año.

### **3.3.4 Seguimiento y conclusión de acciones**

La ASF puede ordenar a las dependencias el resarcimiento de recursos públicos a la Federación -tal como lo hacen los Tribunales de Cuenta Europeos-, pero como la mayoría de las Entidades de Fiscalización Superior en el mundo, no está facultada para sancionar directamente a los funcionarios que desvían dinero.

---

<sup>200</sup> Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior, “Análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011. Conclusiones y Recomendaciones para la Auditoría Superior de la Federación”, p. 41, consultado en [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/008\\_comisioneslx/001\\_ordinarias/042\\_vigilancia\\_de\\_la\\_auditoria\\_superior\\_de\\_la\\_federacion/012\\_unidad\\_de\\_evaluacion\\_y\\_control/002c\\_lo\\_nuevo/003j\\_conclusiones\\_y\\_recomendaciones\\_para\\_la\\_auditoria\\_superior\\_de\\_la\\_federacion](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/002c_lo_nuevo/003j_conclusiones_y_recomendaciones_para_la_auditoria_superior_de_la_federacion).

<sup>201</sup> *Ibidem.*, p. 40.

<sup>202</sup> *Cfr.*, Cantú Jesús, *et al.*, “La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas”, en López Ayllón, Sergio *et al.*, *Op. cit.*, Nota 153, p. 47-56.

En caso de observar conductas ilegales -administrativas o penales-, la ASF debe informar al propio Poder Ejecutivo Federal para que éste proceda en contra de quienes las cometan, bien sea a través de la Secretaría de la Función Pública, de la Procuraduría General de la República o, en su caso, a través de órganos de sanción propios de los gobiernos estatales, cuando las faltas detectadas respondan a las leyes de las entidades federativas.

Mauricio Merino demuestra que para conocer el impacto de las acciones emitidas por la ASF:

*(...), tendríamos que conocer no solamente el dictamen de conclusión propio, sino el del resto de las instancias competentes ante las que se presentan y promueven. Ello debido a que, como ya lo señalamos, la sola denuncia o promoción de acciones, a diferencia de los resarcimientos, no representa el señalamiento de culpables o de irregularidades per se, sino solamente de posibles casos de corrupción.*

*Es claro que no depende de la ASF la verdadera solventación de los casos, pero el sólo hecho de que ninguna de las denuncias presentadas ante el ministerio público haya tenido una resolución a la fecha, o que el total de los Fincamientos de Responsabilidades Resarcitorias emitidos se encuentren pendientes de juicio, limita extraordinariamente el alcance que sus acciones deben tener.*

*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; 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 públicos.<sup>203</sup>*

Como se ha analizado en este apartado, la ASF, desde una perspectiva administrativa, tiene varios aspectos que embridan su diseño institucional:

- 1) un informe único que limita una comunicación efectiva con la población y que genera un vacío en la presencia del órgano fiscalizador a lo largo del

---

<sup>203</sup> Merino Huerta, Mauricio y Aramburo, Michiko, *Op. cit.*, Nota 190, p. 55.

año; y que no permite vincular rápidamente los resultados, con las observaciones y las acciones promovidas;

- 2) la necesidad de incrementar el número de auditorías orientadas a evaluar el desempeño de entes y programas estratégicos, ante la relevancia de sus resultados, cuando su marco jurídico sólo prevé una auditoría especial, que en términos de personal, representa aproximadamente el 16% de la fuerza laboral de la ASF;
- 3) la ASF puede ordenar a las dependencias el resarcimiento de recursos públicos a la Federación –tal como lo hacen los Tribunales de Cuenta Europeos-, pero como la mayoría de las Entidades de Fiscalización Superior en el mundo, no está facultada para sancionar directamente a los funcionarios que desvían dinero. Sus facultades de sanción están estrictamente limitadas, incluso en los casos en que sus auditorías detectan faltas administrativas o penales cometidas por los funcionarios encargados de ejercer el presupuesto, y
- 4) la implementación de sistemas de inteligencia que permitan evaluar, al interior de la ASF, sus procedimientos de gestión de la información, así como en el conocimiento, producción y transferencia de información útil para el desarrollo de acciones estratégicas, tácticas y de prospectiva, que maximicen sus resultados en materia de evaluación de políticas públicas.

A pesar de las limitaciones hasta ahora determinadas en el diseño institucional de la ASF, su labor en materia de fiscalización ha gozado del reconocimiento de académicos, especialistas y colaboradores. En general, han concordado con el papel que ha tenido la ASF para fortalecer la rendición de cuentas en el país, debido a la información que proporciona sobre el uso y destino de los recursos públicos.<sup>204</sup>

---

<sup>204</sup> *Ibíd.*

*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 (...) 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 al uso de los recursos públicos en el país. Esa expectativa se refiere a la capacidad de comunicación entre la ASF y los legisladores (...).*<sup>205</sup>

En suma, el cumplimiento de la ASF como órgano de rendición de cuentas ha sido notorio. De acuerdo con Mauricio Merino, la ASF ha desempeñado de manera constante y con apego a la norma sus tres funciones básicas: “*evaluar el gasto público federal, coadyuvar con la mejora en la administración y uso de dichos recursos y promover la rendición de cuentas; características que por lo tanto, permiten dotarle de confiabilidad*”.<sup>206</sup>

De acuerdo con el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), la información publicada por la ASF adquiere relevancia, aún más si ésta se emite en periodos electorales federales, pues sirve como material para descalificaciones y ataques entre las distintas fuerzas políticas.<sup>207</sup> Ciertamente las auditorías financieras han sido insuficientes para evaluar la eficacia del gasto, razón por la cual el H. Congreso de la Unión ha ampliado las facultades de fiscalización de la ASF para incluir las auditorías de desempeño.

*En dichas auditorías se busca evaluar si el ejercicio del gasto se tradujo en el cumplimiento de las metas establecidas en los programas públicos y por las propias dependencias (evaluaciones del desempeño) y si generaron el cambio social que los operadores de las políticas públicas esperarían haber alcanzado (evaluaciones de impacto).*<sup>208</sup>

---

<sup>205</sup> *Ibidem.*, p. 58.

<sup>206</sup> *Ibidem.*, p. 56.

<sup>207</sup> Cfr., Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC), “Fiscalización: más allá del uso político”, artículo publicado el 23 de febrero de 2012, *Semana Política*, consultado en [http://www.cidac.org/esp/cont/semana\\_politica/fiscalizaci\\_n\\_m\\_s\\_all\\_del\\_uso\\_pol\\_tico.php](http://www.cidac.org/esp/cont/semana_politica/fiscalizaci_n_m_s_all_del_uso_pol_tico.php).

<sup>208</sup> *Ibid.*



Pero hasta donde los cambios han sido producto, tanto de las propias fortalezas de la ASF, como de las presiones mediáticas y conflictos al interior de los partidos, donde los resultados de la fiscalización superior son cooptados, no por un ejercicio técnico, *“a fin de que dicha información pueda ser incorporada oportunamente al proceso de negociación del Presupuesto de Egresos de la Federación, sino como una herramienta de golpeteo político”*,<sup>209</sup> en el seno del Poder Legislativo Federal; o por los propios entes que fiscaliza, así como por la opinión pública, expresada en el momento mediático en que es presentado el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

---

<sup>209</sup> *Ibíd.*

## 4.- Limitaciones en el entorno político

### 4.1. Iniciativas para fortalecer la fiscalización superior

Las diferentes iniciativas analizadas durante el periodo 2006-2012, encaminadas a fortalecer las acciones de fiscalización y rendición de cuentas han tenido como objetivo común legislar sobre la construcción de un instrumento más eficaz para alcanzar un control efectivo del gasto público, así como lograr un enfoque integral en la fiscalización (incorporar tanto el control preventivo, como el correctivo); fortalecer las tareas propias de la ASF; que la población se beneficia de la transparencia y la rendición de cuentas; promover la construcción de una democracia moderna, y evitar la visión patrimonialista y abusiva de los cargos públicos.<sup>210</sup>

---

<sup>210</sup> Cfr., Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Senado de la República, LXII Legislatura, “Debe modificarse la Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas para alcanzar un control efectivo del gasto público: Dolores Padierna”, consultado en [http://prd.senado.gob.mx/cs/informacion.php?id\\_sistema\\_informacion=10436](http://prd.senado.gob.mx/cs/informacion.php?id_sistema_informacion=10436);

Cfr., Iniciativa que reforma los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 15 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, a cargo del diputado Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, del Grupo Parlamentario del PAN, consultado en <http://www.slideshare.net/Nicoagus/que-reforma-los-articulos-74-y-79-de-la-constitucin>;

Cfr., Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de ampliar el periodo de gestión del titular de la Auditoría Superior de la Federación, así como dotar a la institución fiscalizadora de mayores atribuciones, suscrita por Carlos Augusto Bracho González (PAN), Eduardo Sergio De la Torre Jaramillo (PAN), Carlos Alberto García González (PAN), Mariano González Zarur (PRI), José Luis Gutiérrez Calzadilla (PRD), Rubí Laura López Silva (PAN), Eduardo Ortiz Hernández (PAN), Ernesto Ruiz Velasco de Lira (PAN), Eduardo Sánchez Hernández (PRI), José Luis Varela Lagunas (Convergencia) y Verónica Velasco Rodríguez (PVEM), diputados de la LX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión e integrantes del Comité de Competitividad, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la Honorable Comisión Permanente la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/213733/530576/file/INICIATIVA%20FORTALECIMIENTO%20DE%20LA%20AUDITOR%20C3%8DA%20SUPERIOR%20DE%20LA%20FE.pdf>

Cfr., Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, “Agenda para fortalecer la fiscalización superior”, LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión consultada en [http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/35147/143272/file/Agenda\\_iniciativas.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/35147/143272/file/Agenda_iniciativas.pdf).

Cfr., Damián Peralta Esthela, “Rendición de cuentas, fiscalización y transparencia con visión de ética”, Presidenta de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, consultada en <http://www.slideshare.net/secof/01-dip-esthela>.

También se coincide en que la fiscalización en nuestro país aún enfrenta grandes obstáculos, entre ellos las actitudes de oposición y cuestionamiento por parte de los poderes Ejecutivo y Judicial, lo que representa un obstáculo en el desarrollo de la revisión de la Cuenta Pública.

*Lo señalado con anterioridad se ejemplifica en dos casos: en el primero de ellos, el Consejo de la Judicatura Federal interpuso una controversia cuestionando el papel de la Auditoría Superior de la Federación, al mencionar que dicha entidad no contaba con las atribuciones legales suficientes que le permitieran revisar sus cuentas, en particular la relacionada con el presupuesto destinado al programa del Servicio Profesional de Carrera e instituciones dependientes de Presidencia, organismos autónomos como el IFE y la propia Suprema Corte.*

*El otro caso de inconformidad se presenta por parte del Ejecutivo Federal quien emitió la Controversia Constitucional 74/2005 en donde impugnó nuevamente actos emitidos por la Auditoría Superior de la Federación en exceso de sus facultades constitucionales. La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Federación, del 14 de enero de 2008, señala que es procedente y fundada la controversia constitucional y se declara la invalidez del oficio ASF/1565/05 impugnado emitido por la Auditoría Superior de la Federación el doce de octubre del año de dos mil cinco, así como de sus efectos y consecuencias.*

*La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró procedente la acción del Ejecutivo respecto a la solicitud de situación excepcional que le requirió la Auditoría Superior de la Federación a la Comisión Reguladora de Energía, al considerar que las situaciones excepcionales no pueden darse fuera del ejercicio revisado, ya que las mismas hubieran sido revisadas como procesos concluidos o como elementos de la revisión de la cuenta pública anual, y en ningún supuesto se faculta a la Auditoría para la apertura de cuentas anteriores a las del año de que se trate, ni aun en los casos en que los conceptos o procesos se desarrollen de manera sucesiva en diversos ejercicios.<sup>211</sup>*

Por lo anterior, se colige que si bien las diferentes iniciativas buscan dotar de mayores atribuciones a la ASF; evitar actos de corrupción o ilegalidad que dañan seriamente a la sociedad, y consolidar el avance democrático del país, mediante el

---

<sup>211</sup> Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de ampliar el periodo de gestión del titular de la Auditoría Superior de la Federación, así como dotar a la institución fiscalizadora de mayores atribuciones, *Op. cit.*, p. 3.

impulso a la rendición de cuentas, también se aprecia un esfuerzo significativo por no ceder espacios frente a los poderes ejecutivo y judicial, en un juego democrático de pesos y contrapesos, situación que une a las diferentes fracciones políticas que cohabitan en el Poder Legislativo Federal hacia objetivos comunes, en situaciones poco comunes.

Por lo anterior, en algunas de las iniciativas de ley se hace énfasis en que:

*la Auditoría Superior de la Federación podrá revisar directamente los conceptos denunciados con independencia a qué cuenta pública correspondan, lo que permitirá que los actos denunciados no queden al arbitrio de la aplicación de los procedimientos administrativos que pudieran iniciarse con motivo de alguna queja o denuncia que llegara a realizar cualquier persona, como fue expresado por ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la discusión que se presentó para la emisión de la referida resolución. (...), [que] representa un mecanismo para evitar actos de corrupción o ilegalidad que dañan seriamente a la sociedad, los cuales conllevan a la impunidad gubernamental, por ello es necesario dotar a la entidad de fiscalización superior de la federación, de todos los instrumentos constitucionales y legales.<sup>212</sup>*

Hasta enero de 2011 la Comisión de Vigilancia de la ASF (CVASF) había presentado ocho iniciativas en materia de fiscalización superior, con el propósito de fortalecer las facultades de la H. Cámara de Diputados, de la propia CVASF, de la Unidad de Control y Evaluación y de la entidad de fiscalización superior de la Federación, correspondiente a la LXI legislatura.<sup>213</sup>

- 1) Regular el nombramiento del Auditor Superior, para una ampliación de su periodo de gestión por nueve años, sin derecho a la reelección, reformando el artículo 80 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en materia de la designación del Auditor Superior de la Federación.

---

<sup>212</sup> Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de ampliar el periodo de gestión del titular de la Auditoría Superior de la Federación, así como dotar a la institución fiscalizadora de mayores atribuciones, *Op. cit.*, Nota 210, p. 3.

<sup>213</sup> *Cfr.*, Damián Peralta Esthela, *Op. cit.*, Nota 210, en <http://www.slideshare.net/secof/01-dip-esthela>.

2) Reducir el tiempo de la entrega de la Cuenta Pública. Iniciativa que reforma y adiciona a los artículos 74, fracción V, párrafos tercero y cuarto, 79, párrafos tercero y cuarto, y fracción I, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 6, párrafos segundo y cuarto, 15, fracción IX, segundo, XXII y XXVII, 16, párrafos primero y segundo, 36 y 78 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. De haberse aprobado esta iniciativa, no sólo se hubiera atendido la recomendación realizada en su oportunidad por la OCDE, sino que a seis meses de concluido cada ejercicio fiscal, se tendrían los resultados de la fiscalización superior a la cuenta pública rendida por los tres poderes de la Unión, como se muestra, a manera de ejemplo, en el siguiente cuadro:

**Reducción del tiempo de entrega de la Cuenta Pública 2009**

PROCESO DE FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DE ACUERDO A LA CONSTITUCIÓN	SIN REFORMA PLAZOS DE ENTREGA Y TIEMPO	CON REFORMA PLAZOS DE ENTREGA Y TIEMPO
ENTREGA DE LA CUENTA PÚBLICA 2010 (ART. 74)	30 DE ABRIL DE 2011 4 MESES DESPUÉS DE CONCLUIDO EL EJERCICIO FISCAL 2009	31 DE ENERO DE 2011 1 MES DESPUÉS DE CONCLUIDO EL EJERCICIO FISCAL 2009
ENTREGA DEL INFORME DEL RESULTADO DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2010 (ART. 79) POR LA ASF	20 DE FEBRERO DE 2012 10 MESES DESPUÉS DE LA ENTREGA DE LA CUENTA PÚBLICA 2009	30 DE JULIO DE 2011 6 MESES DESPUÉS DE LA ENTREGA DE LA CUENTA PÚBLICA DE 2009
ANÁLISIS DEL INFORME DEL RESULTADO 2010 Y ENTREGA DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES A LA ASF POR LA CVA SF (ART. 34 Y 78 DE LA LFRCF)	30 DE MAYO DE 2012 3 MESES DESPUÉS DE LA ENTREGA DEL INFORME DEL RESULTADO DE 2009	30 DE SEPTIEMBRE DE 2011 2 MESES DESPUÉS DE LA ENTREGA DEL INFORME DE RESULTADOS 2009
DICTAMINACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA 2010 POR LA COMISIÓN DE PRESUPUESTO (ART. 36 DE LA LFRCF)	30 DE SEPTIEMBRE DE 2012 4 MESES DESPUÉS DE LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DE 2009	30 DE OCTUBRE DE 2012 1 MES DESPUÉS DE LA ENTREGA DE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES
TOTAL	21 MESES DESPUÉS DE CONCLUIDO EL EJERCICIO FISCAL (1 AÑO Y 9 MESES)	10 MESES DESPUÉS DE CONCLUIR EL EJERCICIO FISCAL

**FUENTE:** Damián Peralta, Esthela, “Rendición de cuentas, fiscalización y transparencia con visión de ética”, Presidenta de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, en la LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, consultada en <http://www.slideshare.net/sec0f/01-dip-esthela>.

3) Que los resultados de las Auditorías de Desempeño sean vinculatorios. Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y diversos artículos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

- 4) Que la Comisión de Vigilancia ejerza facultades de dictamen y se regulan demás atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación le otorgan. Iniciativa que reforma los artículos 40 y 45 la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- 5) Que la ASF pueda fiscalizar partidos políticos; así como dependencias, entidades, organismos públicos, Poderes de la Unión, entes autónomos, mandatos, fondos o fideicomisos públicos cuando hayan recibido por cualquier título, recursos federales. Iniciativa que reforma el artículo 2 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- 6) Que la Comisión de Presupuesto y la Comisión de Vigilancia estudien el contenido de la Cuenta Pública y ambas emitan dictamen. Iniciativa que reforma el artículo 36 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para darle a la Comisión de Vigilancia de la ASF y a la de Presupuesto y Cuenta Pública facultades para dictaminar la cuenta pública.
- 7) Adecuación de la denominación de la Auditoría Superior en leyes secundarias. Iniciativa que reforma los artículos 89 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario; 37, fracción XIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9o. de la Ley para la Depuración y Liquidación de Cuentas de la Hacienda Pública Federal; y 50 de la Ley del Banco de México.
- 8) Iniciativa de Reforma al Artículo 104 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Esta iniciativa tiene como objeto homologar el método de elección del Titular de la Unidad de Evaluación y Control (UEC) con el del Auditor Superior de la Federación. La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación da la atribución de

la existencia de la UEC, que es la que se encarga de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación. Con esta propuesta de reforma, de ser aprobada, quedaría de la siguiente manera: *“Artículo 104.- El titular de la Unidad será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de la Comisión y Contando con la recomendación de alguna Institución Pública de Educación Superior, debiendo cumplir los requisitos que esta Ley establece para el Auditor Superior de la Federación”*.<sup>214</sup>

A partir de lo anterior, se puede inferir la hipótesis de que las “derrotas jurídicas” que ha padecido la entidad de fiscalización superior de la Federación, se han hecho propias por las diferentes fracciones parlamentarias, ya que al cooptar sus resultados, los interpreta como una posible “debilidad” de la Cámara de Diputados frente a los otros dos poderes de la Unión, por lo cual las diferentes iniciativas tienen como sello característico y particular hacer valer una de las máximas atribuciones establecidas en la constitución para el Poder Legislativo Federal: *“evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas”*.<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> Damián Peralta, Esthela, *Op. cit.*, Nota 210, p. 25.

<sup>215</sup> La Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos, establece en su Artículo 74. son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: (...) “Fracción VI. Revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. La revisión de la cuenta pública la realizara la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que esta 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 con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley”.

## 4.2. Iniciativas para asignar atribuciones adicionales a la Auditoría Superior de la Federación

De la investigación realizada sobre las diferentes iniciativas de ley para asignar mayores atribuciones a la ASF, se lograron identificar tres, relacionadas con temas de desarrollo social, contabilidad gubernamental y educación, que redundaron en la emisión de tres leyes federales.

### 4.2.1. Ley General de Desarrollo Social

En sesión celebrada el 30 de abril de 2003, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turno a la Comisión de Desarrollo Social la “Minuta Proyecto de Decreto que crea la Ley General de Desarrollo Social”; a la cual se le incorporaron las iniciativas presentadas por las fracciones parlamentarias del PRI, PAN y PRD, las cuales se integraron al proyecto de decreto correspondiente, aprobándose por el pleno el 23 de noviembre de 2003, para finalmente publicarse en el Diario Oficial de la Federación del 20 de enero de 2004, por el Poder Ejecutivo Federal.<sup>216</sup>

En el Título Quinto “De la Evaluación de la Política de Desarrollo Social”, Capítulo I “De la Evaluación”, artículo 77 de la Ley General de Desarrollo Social, se estableció que *“El Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, antes de aprobar los indicadores a que se refiere este artículo,<sup>217</sup> los someterá a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados por conducto de la Auditoría Superior de la*

---

<sup>216</sup> Cfr., Comisión de Desarrollo Social, Cámara de Diputados, *“Dictamen con proyecto de Ley General de Desarrollo Social”, consultada en* <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/3574/20035/file/dictamen%20LGDS%20411.pdf>.

<sup>217</sup> Artículo 74. Para la evaluación de resultados, los programas sociales de manera invariable deberán incluir los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su cobertura, calidad e impacto. Las dependencias del Ejecutivo Federal, estatales o municipales, ejecutoras de los programas a evaluar, proporcionarán toda la información y las facilidades necesarias para la realización de la evaluación.

Artículo 75. Los indicadores de resultados que se establezcan deberán reflejar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.

Artículo 76. Los indicadores de gestión y servicios que se establezcan deberán reflejar los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social.



*Federación, para que emitan las recomendaciones que en su caso estime pertinentes”.*

Como se puede apreciar, la ASF tendrá que revisar los indicadores de resultados, gestión y de servicios de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, en el tiempo que le sean presentados por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (CONEVAL), con lo cual, además de ejecutar atribuciones no previstas en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas, que se le establecieron a la ASF para la fiscalización de la Cuenta Pública, también se deja de lado el papel que venía desempeñando la CVASF, única comisión, hasta la promulgación de esta ley, con la cual la Cámara de Diputados mantenía una comunicación institucional con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Por otra parte, también se podría argumentar que esta situación permitiría efectuar acciones preventivas que ayudarían a incrementar la mejora del proceso de programación-presupuestación y por ende, la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social; sin embargo, la Cámara de Diputados no ha acompañado esta disposición de ley, con los consecuentes recursos que le permitan a la ASF, mediante un programa presupuestario adicional, hacer frente a estas nuevas atribuciones, por lo tanto, los grupos auditores necesariamente deberán distraer parte de su tiempo de fiscalización a estas nuevas tareas de “ente asesor”.

En síntesis, la entidad de fiscalización superior de la Federación evalúa en tiempo real las matrices de indicadores de resultados de los programas presupuestarios correspondientes a la “Finalidad Desarrollo Social”, convirtiéndose en parte del proceso, conjuntamente con los ejecutores de gasto, a los cuales deberá fiscalizar conforme a sus atribuciones y ámbito de competencia, en aproximadamente dos años después; por lo tanto, la Cámara de Diputados ha dispuesto que, en materia de Desarrollo Social, la ASF sea juez y parte del proceso presupuestario, con las implicaciones técnicas y jurídicas que ello conlleve, al asignarle mayores ámbitos de competencia.

#### 4.2.2. Ley General de Contabilidad Gubernamental

En sesión celebrada el 11 de diciembre de 2008, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen con proyecto de decreto de la Ley General de Contabilidad Gubernamental,<sup>218</sup> para finalmente publicarse en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 2008, por el Poder Ejecutivo Federal.<sup>219</sup>

Casi cuatro años después, el 26 de octubre de 2012, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen con proyecto de Decreto de la iniciativa de reforma a la Ley General de Contabilidad Gubernamental, tras recibir la minuta del Senado, en el cual modificó en lo particular dos artículos, el 8 y 9, por lo que el documento fue regresado a la Cámara Alta.

*Respecto al artículo 8º, impulsada por el diputado Fernando Charleston Hernández (PRI), se precisa la redacción para establecer que en el caso de que el Consejo Nacional de Armonización Contable requiera de la participación del titular de la Auditoría Superior de la Federación, se reserve el derecho de invitarlo con la frecuencia necesaria para contribuir a sus trabajos.<sup>220</sup>*

Por unanimidad, el 30 de octubre de 2012, las comisiones de Hacienda y Estudios Legislativos Primera del Senado aprobaron los cambios que realizó la Cámara de Diputados al proyecto de Decreto que reforma la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 12 de noviembre de 2012, como “Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Contabilidad Gubernamental, para transparentar y armonizar la

---

<sup>218</sup> Con esta reforma, la información financiera de los diversos órdenes de Gobierno deberá presentarse de forma clara, sencilla y accesible no sólo a los órganos de fiscalización y evaluación, sino a la sociedad en general. Ello, con el propósito de cerrarle espacios a la corrupción y a los desvíos de recursos públicos, permitiendo a los órganos fiscalizadores conocer la información financiera fidedigna sobre el uso de los recursos, con el objeto de sancionar e inhibir prácticas indebidas, *Cfr.*, Organización Editorial Mexicana “Aprueban proyecto de decreto de la Ley de Contabilidad Gubernamental”, consultado en <http://www.oem.com.mx/eloccidental/notas/n2747206.htm>.

<sup>219</sup> *Cfr.*, Poder Ejecutivo Federal, Ley General de Contabilidad Gubernamental, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>

<sup>220</sup> Organización Editorial Mexicana, *Op. cit.* consultado en <http://www.oem.com.mx/eloccidental/notas/n2747206.htm>.

*información financiera relativa a la aplicación de recursos públicos en los distintos órdenes de gobierno”.*<sup>221</sup>

En esta reforma a ley, además de incorporar en el artículo 8 la facultad de que las sesiones del Consejo Nacional de Armonización Contable se desarrollarán procurando invitar al titular de la ASF, en los artículos Sexto y Octavo Transitorios, se establece que:

*Sexto.- El Congreso de la Unión, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de la publicación del presente Decreto, aprobará las modificaciones que sean necesarias al marco jurídico para reformar los registros de deuda pública actuales en términos del artículo 61, fracción I, inciso b) con la finalidad de transparentar todas las obligaciones de pago a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios. Para dicho fin, las Comisiones de Hacienda del Senado de la República y de la Cámara de Diputados podrán solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Consejo Nacional de Armonización Contable y a la Auditoría Superior de la Federación, diagnósticos e informes sobre el nivel de endeudamiento y capacidad de pago de los tres órdenes de gobierno.*

*Octavo.- La Auditoría Superior de la Federación enviará a las Comisiones de Hacienda del Senado de la República y de la Cámara de Diputados así como a las Comisiones de la Función Pública, de Presupuesto y Cuenta Pública y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, un diagnóstico que señale las áreas de opacidad en la ejecución del gasto federalizado y una propuesta de modificación al marco jurídico para transparentar aún más el ejercicio de dicho gasto y mejorar los resultados del mismo.*<sup>222</sup>

Del análisis a las tres disposiciones en que la Ley General de Contabilidad Gubernamental cita a la ASF, se desprende una nueva atribución, relativa a participar en las sesiones del Consejo Nacional de Armonización Contable, en carácter de “ente asesor”, y tres obligaciones, también con una clara búsqueda de información para la toma de decisiones por parte de los miembros del Poder Legislativo Federal, en cuanto a:

---

<sup>221</sup> Poder Ejecutivo Federal, *Op. cit.*, Nota 219, p. 34.

<sup>222</sup> *Ibíd.*, p. 35.

- a) el nivel de endeudamiento y capacidad de pago de los tres órdenes de gobierno;
- b) las áreas de opacidad en la ejecución del gasto federalizado, y
- c) elaborar una propuesta de modificación al marco jurídico del gasto federalizado, con el propósito de transparentar el ejercicio de dicho gasto y mejorar sus resultados.

Se desprende que tanto en la nueva atribución, como en las dos primeras obligaciones, la ASF no tendría problema alguno para atenderlas, puesto que están fuertemente vinculadas a las labores propias de la fiscalización, y a su conocimiento almacenado en los últimos diez años, derivado de los resultados obtenidos en sus múltiples auditorías, permitiéndole elaborar opiniones debidamente sustentadas, con información veraz y confiable.

La obligación que deseamos destacar es la relativa a “elaborar propuestas de modificación al marco jurídico imperante”, ya que al cooptar los resultados arrojados hasta ahora por la fiscalización superior, en materia de gasto federalizado, el Poder Legislativo Federal ejerce una suerte de “delegación” de su facultad constitucional de elaborar propuestas de modificaciones de ley, encomendada ahora a la entidad de fiscalización superior de la Federación, erigiéndola como la institución en el país con autoridad en este tema, diseñada originalmente para ser experta en temas de auditoría y rendición de cuentas.

#### **4.2.3. Ley de Coordinación Fiscal**

Conforme a su artículo 1°:

*Esta Ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento;*<sup>223</sup>

---

<sup>223</sup> Poder Ejecutivo Federal, “Ley de Coordinación Fiscal”, Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1978, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>.

A pesar de sus múltiples reformas en los últimos 35 años, es la norma que ha regulado la operación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

En el “Decreto por el que se reforman, adicionan, derogan y abrogan diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal, de la Ley del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos y de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007, se establece en su ARTÍCULO SEGUNDO Transitorio, fracción IV, que:

*A partir de la entrada en vigor de este Decreto, la Auditoría Superior de la Federación, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Educación Pública, así como con los órganos de fiscalización competentes de las entidades federativas, deberá practicar auditorías al ejercicio de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal correspondientes al año 2007. Asimismo, la Auditoría Superior de la Federación auditará a la Secretaría de Educación Pública en relación con el ejercicio de los citados recursos. En ambos casos se entregará un informe en un plazo máximo de 6 meses, contados a partir de la entrada en vigor de este Decreto, en el que se contendrán las medidas a adoptar.<sup>224</sup>*

En ese sentido, si se tiene presente que el artículo 79 constitucional establece que la ASF gozará de autonomía técnica y de gestión para gobernarse a su interior,<sup>225</sup> se tiene ahora que, en uno de los transitorios de la Ley de Coordinación Fiscal, el Poder Legislativo instruye lo que se debe revisar y a quién, lo que sin duda es una intromisión a la independencia y autonomía que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorgó a la ASF, por lo que si en los anteriores casos esta institución goza de un trato institucional de “par”, aquí es tratada, jurídicamente hablando, como un órgano desconcentrado.

---

<sup>224</sup> *Ibíd.*

<sup>225</sup> Artículo 79. La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. Cfr., Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Legislación vigente”, UNAM, México, consultado en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/80.htm?s=>.

#### 4.3. Responsabilidades que el Presupuesto de Egresos de la Federación asigna a la Auditoría Superior de la Federación

Dentro de las Disposiciones establecidas para la ASF en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), durante el periodo 2000-2012 (Anexo I), se destaca una evolución significativa en la forma de cómo la Cámara de Diputados va asignando nuevas atribuciones a la ASF, así como nuevas obligaciones y demandas, llevando al límite sus facultades de coordinar y evaluar a la entidad de fiscalización superior de la Federación.<sup>226</sup>

Durante los años 2000 a 2003, son casi inexistentes las referencias a la ASF en el PEF; sin embargo, a partir del trienio 2004- 2006 se sientan las bases de lo que esta investigación denomina **institucionalización de la vigilancia**, que defino como: *el proceso mediante el cual la Federación, mediante la H. Cámara de Diputados, incide en el control, destino y evaluación de los recursos transferidos a las entidades federativas.*

Con la consolidación de este proceso en el periodo 2007-2012, la Cámara de Diputados establece toda una serie de disposiciones en el PEF orientadas a conducir el destino de los recursos asignados a los gobiernos estatales y presidencias municipales, mediante el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, a la vez que autoriza recursos específicos a la ASF para distribuirlos entre las EFS de las entidades federativas, con el propósito de fortalecer su diseño institucional e incrementar las capacidades técnicas del personal auditor, como se sintetiza en el siguiente cuadro:

---

<sup>226</sup> Cfr., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, 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;

**Disposiciones genéricas establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para la Auditoría Superior de la Federación, 2000-2012**

Legislatura de la H. Cámara de Diputados	Presupuesto de Egresos de la Federación	Disposiciones genéricas para la ASF
LVIII	2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No hay disposiciones que indiquen obligaciones o nuevas atribuciones.</li> </ul>
	2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ASF <b>podrá celebrar</b> convenios con los órganos de vigilancia de las legislaturas de las entidades federativas (EFS locales), para verificar la aplicación de los recursos federales.</li> </ul>
	2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ASF <b>podrá celebrar</b> convenios con las EFS locales, para verificar la aplicación de los recursos federales, correspondientes al Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.</li> </ul>
	2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes públicos federales deberán informar trimestralmente a la ASF los saldos de los fideicomisos en los que participen.</li> <li>• Los recursos aprobados en el PEF serán transferidos a las EFS locales, siempre y cuando la ASF haya celebrado con éstos convenios de coordinación para la fiscalización del ejercicio de recursos públicos federales.</li> </ul>
LIX	2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La <b>ASF establecerá</b> reglas para la aplicación de los recursos previstos en el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, que se destinarán a fortalecer a las EFS locales, a fin de incrementar el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones correspondientes al Ramo General 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", Ramo General 39 "Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas".</li> </ul>
	2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La <b>ASF informará</b> a la Cámara, a los cinco días hábiles, contados a partir de que se le notifique la suspensión o cancelación de la ministración de recursos públicos federales relativos a los "fondos de Desastres Naturales y para la Prevención de Desastres Naturales", señalando la entidad federativa respectiva, los motivos de la suspensión o cancelación de la ministración de recursos públicos federales y las recomendaciones correspondientes, que también notificará a los órganos técnicos de fiscalización de las legislaturas locales que correspondan.</li> </ul>
	2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ASF <b>establecerá reglas</b> para la aplicación de los recursos previstos en el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, que se destinarán a fortalecer a las EFS locales, a fin de incrementar el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones correspondientes al Ramo General 33 "Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios", Ramo General 39 "Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas".</li> <li>• Los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes públicos federales deberán informar trimestralmente a la ASF los saldos de los fideicomisos en los que participen.</li> </ul>

Legislatura de la H. Cámara de Diputados	Presupuesto de Egresos de la Federación	Disposiciones genéricas para la ASF
LX	2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ASF <b>deberá publicar</b> en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el último día hábil de febrero, las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, el cual tendrá por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones al ejercicio de los recursos aprobados en el PEF para ser transferidos a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.</li> <li>• La ASF <b>deberá enviar</b> para opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia de la ASF de dicha Cámara, el proyecto de convenio y de reglas de operación del Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado a más tardar el último día hábil de enero.</li> <li>• La ASF y las EFS locales <b>deberán publicar</b> en sus respectivas páginas de Internet informes trimestrales sobre la aplicación de los recursos de dicho Programa, en los términos que establezcan las reglas de operación del mismo.</li> <li>• La ASF <b>deberá contemplar</b> en el contenido de su Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones, aquéllas que se prevea realizar por las EFS locales con recursos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado.</li> <li>• El cumplimiento de los objetivos del Programa Anual de Auditorías <b>deberá ser</b> informado a la Comisión de Vigilancia de la ASF (CVASF), a efecto de que ésta cuente con elementos para realizar la evaluación a que se refiere la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Asimismo, la CVASF, deberá remitir a la Cámara de Diputados información respecto al cumplimiento de los objetivos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, a fin de considerarla para la aprobación del PEF del siguiente ejercicio fiscal.</li> </ul>
	2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ingresos que resulten del Derecho para la fiscalización petrolera, a que se refiere la Ley Federal de Derechos, se destinarán, sin requerir autorización de la SHCP, a la ASF, a través del ramo correspondiente y se aplicarán para fiscalizar el ejercicio de los recursos a que se refiere el artículo 19, fracciones IV, inciso d) y V, inciso b), de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como el programa plurianual de racionalización de costos en servicios personales y operativos de Petróleos Mexicanos y el ejercicio de sus programas prioritarios.</li> <li>• La ASF <b>informará</b> sobre el resultado de la fiscalización a las comisiones de Vigilancia de la ASF y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, y difundirá la información correspondiente a través de su sitio de Internet para conocimiento público.</li> <li>• El padrón de beneficiarios y sus actualizaciones serán remitidos a las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, de Desarrollo Social y a la ASF.</li> </ul>



Legislatura de la H. Cámara de Diputados	Presupuesto de Egresos de la Federación	Disposiciones genéricas para la ASF
LX		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las universidades e instituciones de educación media superior y superior que reciban recursos federales, incluyendo subsidios, estarán sujetas a la fiscalización que realice la ASF.</li> <li>• Los resultados de las auditorías que realice la ASF y la información a que se refiere este artículo <b>serán enviadas</b> a la Cámara de Diputados.</li> </ul>
	2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La SHCP podrá dar acceso al sistema de información a que se refiere el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria a la ASF y a las EFS locales que lo soliciten, para verificar el cumplimiento en la entrega de la información, su calidad y congruencia con la aplicación y los resultados obtenidos con los recursos federales que fueron transferidos.</li> <li>• La ASF verificará el cumplimiento de estas disposiciones y que la información reportada corresponda con el ejercicio de los recursos entregados y con lo presentado en cuenta pública. Asimismo, procederá a imponer o promover las sanciones que correspondan cuando las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en su caso, no hayan entregado la información.</li> <li>• La ASF <b>hará llegar</b>, a más tardar el 15 de febrero, un proyecto de reglas de operación a la Cámara de Diputados, quienes deberán emitir su opinión a más tardar el 15 de marzo.</li> <li>• La ASF <b>deberá publicar</b> en el Diario Oficial de la Federación, a más tardar el último día hábil de marzo, las reglas de operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, las cuales contendrán las disposiciones para la ministración, aplicación, control, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos.</li> </ul>

Legislatura de la H. Cámara de Diputados	Presupuesto de Egresos de la Federación	Disposiciones genéricas para la ASF
LX		<ul style="list-style-type: none"> <li>• El componente federal equivale al 40 por ciento y se entregará a la ASF <b>para que de manera directa fiscalice</b> los recursos federales transferidos a entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.</li> <li>• De la asignación que le corresponda, la ASF <b>deberá destinar</b> el 10 por ciento a la capacitación de su personal y de las EFS locales.</li> <li>• La ASF y las EFS locales <b>deberán publicar</b> en sus páginas de Internet informes trimestrales sobre la aplicación de los recursos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado. El incumplimiento a esta disposición, así como el destino de los recursos del programa para un fin distinto al señalado en el presente artículo, determinará la cancelación inmediata de la ministración de los recursos.</li> <li>• La ASF <b>deberá incluir</b> en su Programa Anual de Auditorías, Visitas e Inspecciones, aquéllas que se prevean realizar por las EFS locales con recursos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado y que se incorporarán al Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública 2008.</li> <li>• El cumplimiento de los objetivos del Programa Anual para la Fiscalización del Gasto Federalizado deberá ser informado en el mes de septiembre a la CVASF, a efecto de que ésta cuente con elementos para realizar la evaluación del programa.</li> <li>• La ASF <b>tendrá acceso</b> a la información relativa a la matriz de indicadores para resultados de los programas, al seguimiento de las metas de los indicadores y las evaluaciones realizadas.</li> <li>• La Secretaría de Desarrollo Social presentará los resultados de las evaluaciones externas a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a la ASF, a la SHCP, a la SFP, así como al Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.</li> <li>• El padrón de beneficiarios y sus actualizaciones serán remitidos a las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, de Desarrollo Social y a la ASF.</li> </ul>
LXI	2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ASF, dentro del marco de sus atribuciones, <b>realizará una auditoría</b> sobre el cumplimiento de las obligaciones del año 2009, establecidas en el artículo 9, fracción IV, incisos a), b) y d), del PEF 2009, así como al Fondo de Aportaciones Múltiples, FAM, durante el mismo ejercicio. La ASF, dentro del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, <b>verificará el cumplimiento</b> de lo dispuesto en el artículo 9 del PEF 2009 y que la información reportada corresponda con el ejercicio de los recursos entregados y con lo presentado en la Cuenta Pública.</li> <li>• La ASF <b>tomará en consideración</b> los resultados de las auditorías realizadas en los años 2007 a 2009.</li> <li>• La ASF <b>tendrá acceso</b> a la información relativa a la matriz de indicadores para resultados de los programas, al seguimiento</li> </ul>

Legislatura de la H. Cámara de Diputados	Presupuesto de Egresos de la Federación	Disposiciones genéricas para la ASF
LXI		<p>del avance de cumplimiento de las metas de los indicadores de los programas, y a las evaluaciones realizadas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La ASF <b>dará puntual seguimiento</b> al desarrollo del Sistema Nacional de Seguridad Nacional y de Conectividad México, en su caso, realizará las auditorías especiales que disponga la CVASF de la Cámara de Diputados.</li> </ul>
	2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los recursos que la Federación haya transferido a las entidades federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, <b>deberán fiscalizarse</b> por la ASF con el objeto de verificar que se hayan aplicado a los destinos para los cuales fueron otorgados. Asimismo, se deberá verificar que se hayan cumplido con los plazos y condiciones establecidos para la aplicación de los referidos recursos.</li> <li>• La ASF, dentro del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, <b>verificará el cumplimiento</b> de lo dispuesto en el artículo 9 del PEF 2010 y que la información reportada corresponda con el ejercicio de los recursos entregados y con lo presentado en la Cuenta Pública.</li> <li>• La SHCP podrá dar acceso al sistema de información a que se refiere el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria a la ASF y a las EFS locales que lo soliciten, para verificar el cumplimiento en la entrega de la información, su calidad y congruencia con la aplicación y los resultados obtenidos con los recursos federales que fueron transferidos.</li> <li>• La ASF <b>realizará una auditoría</b> sobre el cumplimiento de las obligaciones del año 2010, establecidas en el artículo 9, fracción IV, incisos a), b) y d), del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2010; así como al Fondo de Aportaciones Múltiples, FAM, y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos, FAETA, durante dicho ejercicio.</li> <li>• La ASF <b>tomará en consideración</b> los resultados de las auditorías realizadas en los años 2007 a 2010.</li> <li>• La ASF <b>fiscalizará las erogaciones</b> de los fondos de ayuda federal realizadas durante el ejercicio fiscal 2010, para lo cual el Sistema Nacional de Seguridad Pública, a través de su Secretario Ejecutivo, coadyuvará con la ASF en cumplimiento a lo previsto en el artículo 18, fracción XIX, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.</li> <li>• La evaluación externa se realizará de acuerdo con lo establecido en el programa anual de evaluación y presentará los resultados de las evaluaciones de acuerdo con los plazos previstos en dicho programa, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, y a la ASF.</li> <li>• La ASF <b>tendrá acceso</b> a la información relativa a la matriz de indicadores para resultados de los programas, al seguimiento del avance de cumplimiento de las metas de los indicadores de los programas, y a las evaluaciones realizadas.</li> </ul>

Legislatura de la H. Cámara de Diputados	Presupuesto de Egresos de la Federación	Disposiciones genéricas para la ASF
LXI		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los recursos federales que reciban las universidades e instituciones públicas de educación media superior y superior, incluyendo subsidios, estarán sujetos a la fiscalización que realice la ASF en términos de lo establecido en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y se rendirá cuenta sobre el ejercicio de los mismos en los términos de las disposiciones aplicables.</li> <li>• Los resultados de las auditorías que realice la ASF dentro del marco de sus atribuciones, <b>serán enviados</b> a la Cámara de Diputados.</li> <li>• La ASF <b>dará puntual seguimiento</b> al desarrollo del Sistema Satelital, en su caso, realizará las auditorías especiales que disponga la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados.</li> </ul>
	2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La SHCP podrá dar acceso al sistema de información a que se refiere el artículo 85 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria a la ASF y a las EFS locales que lo soliciten, para verificar el cumplimiento en la entrega de la información, su calidad y congruencia con la aplicación y los resultados obtenidos con los recursos federales que fueron transferidos.</li> <li>• La ASF, dentro del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, <b>verificará el cumplimiento</b> de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011 y que la información reportada corresponda con el ejercicio de los recursos entregados y con lo presentado en la Cuenta Pública.</li> <li>• La ASF <b>realizará una auditoría</b> sobre el cumplimiento de las obligaciones del año 2011, establecidas en el artículo 9, fracción IV, base A, incisos a), b) y c), del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011; así como al Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) y el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), durante dicho ejercicio.</li> <li>• La ASF <b>tomará en consideración</b> los resultados de las auditorías realizadas en los años 2007 a 2011.</li> <li>• La ASF <b>realizará una auditoría</b> sobre el cumplimiento de las obligaciones del año 2011, establecidas en el artículo 9, fracción IV, Apartado B, incisos a) y b), del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.</li> <li>• La evaluación externa se realizará de acuerdo con lo establecido en el programa anual de evaluación y presentará los resultados de las evaluaciones de acuerdo con los plazos previstos en dicho programa, a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, y a la ASF.</li> </ul>

Legislatura de la H. Cámara de Diputados	Presupuesto de Egresos de la Federación	Disposiciones genéricas para la ASF
LXI		<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ASF <b>tendrá acceso</b> a la información relativa a la matriz de indicadores para resultados de los programas, al seguimiento del avance de cumplimiento de las metas de los indicadores de los programas, y a las evaluaciones realizadas.</li> <li>• La ASF <b>realizará una auditoría</b> sobre el cumplimiento por parte de las entidades federativas, de las obligaciones establecidas en el artículo 41 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.</li> <li>• Los recursos federales que reciban las universidades e instituciones públicas de educación media superior y superior, incluyendo subsidios, estarán sujetos a la fiscalización que realice la ASF y se rendirá cuenta sobre el ejercicio de los mismos en los términos de las disposiciones aplicables.</li> <li>• La ASF <b>dará puntual seguimiento</b> al desarrollo del Sistema Satelital y, en su caso, realizará las auditorías especiales que disponga la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados.</li> </ul>

**FUENTE:** Elaboración propia, con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 2000 a 2012.

Conforme a la información contenida en el cuadro anterior, en la práctica, la Cámara de Diputados incide en tres aspectos fundamentales, a partir del ejercicio de sus atribuciones constitucionales de aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación:

- a) establece nuevos criterios de eficiencia para el ejercicio del gasto público; mediante la fiscalización de los recursos públicos, en donde, conforme a lo que bien afirma David Arellano Gault, se busca la mejora organizacional para resolver problemas públicos específicos.<sup>227</sup>
- b) desde un sistema democrático de pesos y contrapesos, donde el deber principal es cumplir con el mandato expresado mediante el voto e informar de su cumplimiento a la ciudadanía, se ejerce un control sobre las acciones y gasto del gobierno, en este caso hacia los gobiernos subnacionales.<sup>228</sup>

<sup>227</sup> Cfr., Arellano Gault, David (coord.), *Op. cit.*, Nota 25, p. 99-152.

<sup>228</sup> Cfr., Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, *Op. cit.*, Nota 51, p. 7.

c) la oposición al partido en el poder busca “monitorear el desempeño del gobierno”, mediante la ASF.<sup>229</sup>

Con estos tres aspectos, la Cámara de Diputados no sólo coopta los resultados de la ASF, sino que también reconfigura el sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Legislativo Federal-los gobiernos estatales-legislaturas locales-Poder Ejecutivo Federal, y promueve una suerte de reforma gerencial, que busca incrementar la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública,<sup>230</sup> atendiendo a usuarios específicos, pero sin conocer los efectos de sus reformas en los ciudadanos.

En esta **institucionalización de la vigilancia** nuevamente el Poder Legislativo instruye a la ASF sobre lo que debe revisar y a quién, pero ahora incorpora dos variables más en el Presupuesto de Egresos de la Federación: cuándo y cómo es que lo requiere, que se traducen en mayores limitantes al accionar de la ASF, en cuanto a su autonomía técnica y de gestión, conforme a lo siguiente:

### **1) Autonomía técnica:**

a) desde el PEF de 2008, la Cámara de Diputados insta a la ASF a realizar auditorías específicas para revisar: el programa plurianual de racionalización de costos en servicios personales y operativos de Petróleos Mexicanos y el ejercicio de sus programas prioritarios; los recursos asignados vía Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” y Ramo General 39 “Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas”; así como de realizar, en su caso, las auditorías especiales que disponga la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, sobre el Sistema Nacional de Seguridad Nacional y de Conectividad México; el Sistema Satelital, y el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

---

<sup>229</sup> Cfr., Przewrosky, Adam, *et al.*, *Op. cit.*, Nota 43, p. 32–33.

<sup>230</sup> Cfr., Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Op. cit.*, Nota 28, p. 12-13.

- b) solicitan a la ASF tomar en consideración los resultados de las auditorías realizadas en los años anteriores para fiscalizar el Gasto Federalizado.
- c) requieren a la ASF y a las EFS locales que en sus informes de auditoría señalen: la cobertura por entidad federativa de las auditorías realizadas con el apoyo del programa; el costo de las auditorías por entidad federativa; las acciones de capacitación; la distribución de los subsidios, presentarlos con el formato y estructura definidos por la ASF, alinear los resultados con los dictámenes de las auditorías; asegurar que todos los procedimientos de auditoría manifestados en el informe se expresen en resultados; incluir en el informe de auditoría todos los resultados obtenidos, aún aquéllos que no tengan observaciones o que se hayan solventado durante el desarrollo de las auditorías.

## **2) Autonomía de gestión:**

- a. aunque la legislación secundaria faculta a la ASF a establecer la forma en qué se organizará internamente, desde el PEF se le instruye en cómo debe asignar porcentualmente el gasto, ya que la ASF deberá destinar el 10 por ciento del presupuesto autorizado al Programa Anual para la Fiscalización del Gasto Federalizado a la capacitación de su personal y de las EFS locales, mientras que el 40% se destinará a realizar auditorías directas por la ASF, y el 60 restante, se distribuirá entre las 32 EFS locales.
- b. durante el PEF de los años 2007 a 2011 se estableció que la ASF debía enviar a opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, el proyecto de convenio y de reglas de operación del Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado.

En cuanto a la autonomía técnica y de gestión de las EFS, Luis Ricardo Sánchez Hernández, menciona que:

*La autonomía es la capacidad que tiene un ente para decidir sobre su funcionamiento interno y la conveniencia de los procesos que realiza; sin embargo, el término de autonomía técnica y de gestión, a pesar de parecer extensivo, es un presupuesto limitativo de la autonomía, porque no la otorga en forma completa, sino simplemente una fracción destinada a utilizar los criterios necesarios para elaborar su labor y que ésta puede establecer relaciones con otros órganos o dependencias gubernamentales; por tanto, el logro del establecimiento de una autonomía técnica y gestión es un presupuesto fundamental para el actuar básico de las EFS.*<sup>231</sup>

Esta **institucionalización de la vigilancia**, que se va afianzando y perfeccionando año con año, tiene en la ASF un socio estratégico, al cual conduce, indica y ordena, a veces limitando su autonomía técnica y de gestión, y otras fortaleciéndola, al cooptar sus resultados.

---

<sup>231</sup> Sánchez Hernández, Luis Ricardo, "Transición de las entidades de fiscalización superior a órganos constitucionalmente autónomos, garantes de transparencia y rendición de cuentas de los órganos del Estado", *Décimo Certamen Nacional de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México, noviembre de 2010, p. 124.



## 5.- Propuestas para superar las limitaciones de la Auditoría Superior de la Federación

Como fue analizado en los capítulos primero y segundo, en América Latina no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia.

De ese sistema se tomaron las apariencias formales, pero en ausencia de las condiciones que favorecen la construcción de estados democráticos y socialmente responsables, donde debería haber existido una relación sinérgica entre gobierno-responsabilidad social-rendición de cuentas, en el mejor de los casos, se aproximaban más al sistema mixto que Weber llamó "burocracias patrimoniales".

La mayor urgencia de reforma administrativa para el desarrollo latinoamericano todavía es la creación de burocracias capaces de asumir eficazmente las funciones exclusivas del Estado en un marco de seguridad jurídica; y por tanto, en resolver problemas genuinamente "públicos", como son las dificultades en la medición y control de resultados, así como a los impactos de la información y participación ciudadana, entre otros rubros no menos importantes.<sup>232</sup>

Pero lograr la supervivencia de las organizaciones públicas, bajo una efectiva cultura burocrática, que promueva la legalidad de los actos públicos y el buen desarrollo de los servicios, son por si solas metas alcanzables. En su lugar, el reto consistirá en hacerlas más eficientes, reducir costos y adaptarlas a las demandas políticas cambiantes y a las tareas sustantivas: dotarlas de valor público.<sup>233</sup>

Una de las premisas de las que partió esta investigación para nuestro análisis de caso, fue que el aseguramiento de todos los bienes públicos exige la superación de los aspectos patrimoniales y clientelares que lamentablemente, continúan impregnando a nuestra administración pública en los diferentes niveles de gobierno.

Esa situación hace ver que la ASF coexiste con dos sistemas contradictorios entre sí en la administración pública del Estado mexicano, por un lado, un sistema donde privan organizaciones centralizadas, orientadas hacia las jerarquías y no

---

<sup>232</sup> Cfr., Prats Catalá, Joan, *Op. cit.*, Nota 6, p. 38

<sup>233</sup> Cfr., Moore, H. Mark, *Op. cit.*, Nota 5, p. 28.

hacia el ciudadano; una gestión basada en funciones monopólicas y sin especialización; fuertes estructuras estatutarias, además de la presencia de poderes clientelares y, por otro, instituciones que organizacionalmente reflexionan y discuten “*sobre cómo alcanzar fines públicos con la mayor eficiencia, eficacia y satisfacción ciudadana*”<sup>234</sup> que, de acuerdo con Blanca Olías de Lima, buscan reducir el tamaño del sector público; descentralizar sus decisiones, mediante jerarquías aplanadas; desmantelar procesos y trámites burocráticos; desarrollar una evaluación constante de los procesos y de la satisfacción de la sociedad, en los bienes y servicios que le proporcionan.<sup>235</sup>

Por tanto, la cuestión esencial para la ASF será lograr una efectiva rendición de cuentas en esta coexistencia administrativa, donde el reto radica en dar a esos dos sistemas contradictorios el mismo trato.

Superar esta contradicción debe hacerse mediante la construcción decidida pero progresiva de verdaderas burocracias modernas, configuradas conforme a los sistemas de mérito, dotados de autonomía técnica bajo la dirección política de los gobiernos, sujetos al imperio de la ley, transparentes, accesibles, receptivos y responsables, lugar al que tanto la administración pública, como la ASF deben aspirar.

Como se apreció en el capítulo anterior, la Cámara de Diputados ha integrado en sus diferentes comisiones legislativas poco como más de diez diferentes iniciativas de ley para fortalecer el marco jurídico de actuación de la ASF, así como de atribuciones adicionales en temas de desarrollo social, contabilidad y gasto federalizado hacia una especie de Reforma Gerencial que, al menos en el papel, busca incrementar su eficacia y eficiencia, pero sin conocer los efectos de sus reformas en el diseño institucional de la ASF.

Ante el cúmulo de iniciativas, todas ellas sin aprobarse a la fecha de la presente investigación, y de diversas sugerencias realizadas por una serie de autores para mejorar el desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a continuación se presentan diez diferentes propuestas para superar

---

<sup>234</sup> Olías de Lima Gete, Blanca (Coord.), *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001, p. XI.

<sup>235</sup> *Ibíd.*

sus limitaciones, sin efectuar cambios sustantivos en la legislación federal, sino en disposiciones reglamentarias y secundarias, con el propósito de ofrecer soluciones operacionalizables en el corto y mediano plazo, que contribuyan a continuar generando valor público en la ASF.

## **5.1. En su relación con la administración pública**

### **5.1.1. En el Sistema Nacional de Planeación Democrática**

Los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, la cual se efectuará mediante la organización de un Sistema Nacional de Planeación Democrática y un Plan Nacional de Desarrollo (PND) al que se deberán sujetar los programas de la Administración Pública Federal.<sup>236</sup>

La planeación nacional de desarrollo se define como la ordenación racional y sistemática de acciones, que tienen el propósito de transformar la realidad del país en sus aspectos económicos, sociales, políticos, culturales, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales.<sup>237</sup> Uno de los principios establecidos en la Ley de Planeación, artículo 2, fracción II, es el relativo a:

---

<sup>236</sup> Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático (...).

Artículo 26. El Estado organizara un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

*Cfr.*, Poder Ejecutivo Federal, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, consultada en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/26.htm?s=>.

<sup>237</sup> Artículo 3o. Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. *Cfr.*, Poder Ejecutivo Federal, "Ley de Planeación", Diario Oficial de la Federación, 9 de abril de 2012, artículo 3°, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>

*la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.*<sup>238</sup>

En ese sentido, es importante destacar que la Ley de Planeación es de las pocas legislaciones federales, a más de treinta años de su decreto de publicación, que no cuenta con un reglamento que regule el contenido de los programas sectoriales, especiales, regionales e institucionales; la periodicidad para su aprobación, revisión y evaluación; así como de la vinculación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, entre sí, con los demás poderes de la Unión; entidades federativas, municipios, así como con los sectores social y privado.

Nuestra propuesta va precisamente encaminada hacia la publicación del Reglamento de la Ley de Planeación por el Poder Ejecutivo Federal, mediante el cual la ASF podría muy bien acotar la discrecionalidad con la que actualmente opera la Administración Pública Federal, delimitándose los mecanismos de control y evaluación necesarios para precisar las responsabilidades de las dependencias y entidades en la formulación, instrumentación, control y evaluación del PND y los programas que del Plan emanen.

A su vez actualizar la vinculación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, con vigencia de más de 30 años, con el actual enfoque de administración por resultados, establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria,<sup>239</sup> y con la evaluación de la eficacia, eficiencia y

---

<sup>238</sup> *Ibíd.*

<sup>239</sup> Artículo 45. Los responsables de la administración en los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados; para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, conforme a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones generales aplicables. *Cfr.*, Poder Ejecutivo Federal, "Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2006, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>.

economía de los programas, conforme a lo dispuesto en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.<sup>240</sup>

De manera complementaria, se propone modificar el actual reglamento interior de la ASF, para normar los supuestos en los cuales el Auditor Superior, los Auditores Especiales; Titulares de Unidad y Directores Generales deberán participar en:

- a) apoyar al Poder Legislativo en el ámbito de competencia de la ASF, en el examen y opinión del Plan Nacional de Desarrollo, así como en las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan;<sup>241</sup>
- b) presentar opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas a que se refiere la Ley de Planeación, y
- c) participar, a invitación expresa, en los foros de consulta pública que tengan a bien realizar las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, en los aspectos de la planeación democrática, relacionados con su actividad, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y conforme al ámbito de competencia de la entidad de fiscalización superior de la Federación.

---

<sup>240</sup> Artículo 12. La fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto:

III. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas:

a) Realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales del país durante el periodo que se evalúe. *Cfr.*, Poder Ejecutivo Federal, “Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación”, Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 2009, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRFCF.pdf>.

<sup>241</sup> Artículo 5o. El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales y en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan. *Cfr.*, Poder Ejecutivo Federal, “Ley de Planeación”, Diario Oficial de la Federación, 9 de abril de 2012, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>

### 5.1.2. Como instancia de seguridad nacional

La Ley de Seguridad Nacional establece en su artículo primero que tiene por objeto constituir las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia.<sup>242</sup>

De acuerdo con el Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012:

*Preservar la Seguridad Nacional significa mantener la integridad del Estado Mexicano y, por tanto, de aquellos elementos que dan lugar a su existencia; actuar para mantener la estabilidad del mismo, y trabajar para asegurar las condiciones que hacen factible su permanencia en el tiempo. Se trata de una responsabilidad fundamental del Estado Mexicano, encabezado por el Gobierno Federal, que está establecida en nuestra Constitución. Tiene un carácter estratégico que se alimenta de una lógica instrumental: al Estado se le preserva porque es el instrumento para generar un ambiente favorable al desarrollo humano sustentable.*

*La Seguridad Nacional supone mantener vigentes la soberanía e independencia de la nación y la defensa del territorio; emprender acciones para garantizar la unidad nacional, mantener incólume el orden constitucional, construir instituciones democráticas de gobierno y preservar la democracia fundada en el desarrollo político, social y económico del país y de sus habitantes. Requiere de la defensa legítima del Estado Mexicano respecto a otros estados o sujetos de derecho internacional público. Implica, finalmente, actuar con oportunidad para anular amenazas al país, y para desactivar riesgos en una realidad que se torna crecientemente compleja por el entorno externo y los desafíos internos.<sup>243</sup>*

---

<sup>242</sup> Poder Ejecutivo Federal, "Ley de Seguridad Nacional", Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2005, consulta en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.

<sup>243</sup> Poder Ejecutivo Federal, "Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012", consultado en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009).

A este respecto, con motivo de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, las leyes federales otorgan facultades suficientes a la ASF para conocer de información reservada y confidencial en cualquier materia, interpretándose que también lo correspondiente a la seguridad nacional.<sup>244</sup>

La ASF se encuentra en el supuesto de conocer de información que pudiera presentar riesgos y amenazas a la seguridad nacional del Estado mexicano, y como parte de un proceso de fortalecimiento democrático e institucional, la entidad de fiscalización superior de la Federación, mediante sus auditorías, puede llegar a tener acceso a información relevante para anular amenazas al país, y para desactivar riesgos en una realidad que se torna crecientemente compleja por el entorno externo y los desafíos internos, particularmente en temas de enriquecimiento ilícito, fraude, delincuencia organizada y lavado de dinero; así como del propio desempeño de los servidores públicos responsables de la operación de los sistemas, métodos y procedimientos en las áreas de seguridad pública y seguridad nacional.

Por lo anterior, se propone modificar el actual reglamento interior de la ASF, para establecer los supuestos en los cuales el Auditor Superior, los Auditores Especiales; Titulares de Unidad y Directores Generales deberán:

- 1) apoyar a la Comisión Bicameral del Poder Legislativo en sus funciones de control y evaluación de las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional y <sup>245</sup>

---

<sup>244</sup> Artículo 19. La Auditoría Superior de la Federación tendrá acceso a contratos, convenios, documentos, datos, libros, archivos y documentación justificativa y comprobatoria relativa al ingreso, gasto público y cumplimiento de los objetivos de los programas federales de los entes públicos, así como a la demás información que resulte necesaria para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información. *Cfr.*, Poder Ejecutivo Federal, “Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación”, Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 2009, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>.

<sup>245</sup> Artículo 56. Las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional estarán sujetas al control y evaluación del Poder Legislativo Federal, por conducto de una Comisión Bicameral integrada por 3 Senadores y 3 Diputados. *Cfr.*, Poder Ejecutivo Federal, “Ley de Seguridad Nacional”, Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2005, consulta en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.

- 2) celebrar convenios de colaboración generales y específicos para coordinar acciones en materia de Seguridad Nacional.<sup>246</sup>

### **5.1.3. En el Sistema de Evaluación del Desempeño**

Como se analizó en el capítulo cuarto, relativo a las limitaciones en el entorno político, la ASF revisa, como una atribución adicional, que los indicadores de resultados, gestión y de servicios comprendidos en los programas presupuestarios, en materia de desarrollo social, reflejen el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, pero al carecer de recursos adicionales los grupos auditores deben distraer parte de su tiempo de fiscalización a esta tarea añadida por el Constituyente; así como lo relativo a la fiscalización del Gasto Federalizado, conforme a las responsabilidades asignadas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, careciendo de facultades reglamentarias para llevarlas a cabo.

Por lo anterior, se propone adicionar al actual reglamento interior de la ASF, los supuestos en los cuales el Auditor Superior, los Auditores Especiales; Titulares de Unidad y Directores Generales deberán:

- 1) revisar los indicadores de resultados, gestión y de servicios de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, en el tiempo que le sean presentados por el Consejo Nacional de Evaluación;
- 2) revisar los “indicadores tipo” de resultados, gestión y de servicios de los programas, metas y acciones correspondientes al Gasto Federalizado, en el tiempo que le sean presentados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las entidades federativas y los municipios, y

---

<sup>246</sup> Artículo 25. En los términos y ámbitos de competencia que para las instancias prevé el Título Sexto de la presente Ley, el Secretario Ejecutivo del Consejo celebrará convenios de colaboración generales y específicos para coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional con autoridades estatales y municipales y otras entidades de la Administración Pública Federal. *Cfr.*, Poder Ejecutivo Federal, “Ley de Seguridad Nacional”, Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2005, consulta en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.



- 3) apoyar a las comisiones de Desarrollo Social; de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados, en el ámbito de competencia de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en sus funciones de control y evaluación de las políticas y acciones vinculadas con la Política Nacional de Desarrollo Social y el Gasto Federalizado.

#### **5.1.4. Como ente asesor para el Estado mexicano**

De acuerdo con las diferentes iniciativas que dieron lugar al nacimiento de la ASF, la institución fue diseñada para que su vinculación con los entes fiscalizados en la Administración Pública Federal se limitará propiamente a su razón de ser que es la revisión y fiscalización de los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para cumplir con las aspiraciones de Nación comprometidas por el Poder Ejecutivo Federal en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

Por supuesto que en la promulgación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, al Constituyente no le era posible concebir que la naturaleza de la función permitiría con el tiempo que la ASF consolidará toda una acumulación de conocimientos, experticia y pericia técnica sobre el diseño, operación y evaluación de políticas públicas.

En los Anexos III, IV y V de esta investigación se incorporan, a manera de ejemplo, los resultados obtenidos por la ASF en el periodo 2000-2012 sobre los temas de:

- 1) Gestión para Resultados
- 2) Política de Desarrollo Administrativo
- 3) Política de Recursos Humanos, Profesionalización y Organización

Como se muestra en esos anexos, los avances de la ASF, en cuanto a la obtención de una mayor autonomía técnica y de gestión, a pesar de sus limitaciones en su diseño institucional, contribuyeron a la implementación de nuevas metodologías para la realización de auditorías, las cuales hicieron posible

la generación de información pertinente para la toma de decisiones en la esfera gubernamental.

Este proceso llevó a lo que esta investigación ha denominado como el **enfoque de desempeño de la ASF**, el cual ha permitido evaluar la forma y el grado de cumplimiento de los programas de gobierno, la calidad del servicio que proporcionan y su impacto social, así como los niveles de eficacia, eficiencia y economía de los mismos.<sup>247</sup>

Una auditoría de desempeño de calidad es una rendición de cuentas efectiva, si una vez formulado el informe y las recomendaciones, los ejecutores de las políticas públicas realizan los ajustes necesarios para mejorar la operación, modifican el diseño de la política público o instrumentan mejores mecanismos de medición, la gestión del gobierno es mejorada.

El **enfoque de desempeño de la ASF**, al emplear diversas técnicas y metodologías propias de las ciencias sociales, imprime en sus resultados una redefinición valorativa, con base en la cual se pueden establecer criterios de eficiencia y, con ello, buscar la mejora organizacional e incluso la innovación gubernamental para resolver problemas públicos específicos, y por tanto, la generación de valor público al Estado mexicano.

Por lo anterior, se propone adicionar al actual reglamento interior de la ASF, los supuestos mediante los cuales Auditor Superior, los Auditores Especiales; Titulares de Unidad y Directores Generales puedan:

- 1) asistir, en calidad de invitados (con voz y sin voto), a reuniones de consejo de dirección de las entidades públicas del Estado mexicano;

---

<sup>247</sup> De acuerdo con los lineamientos técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño (AED), estos conceptos se definen como sigue: la eficacia se liga esencialmente al logro de objetivos. Hace referencia a la relación existente entre los objetivos propuestos, los productos o recursos aportados y las metas alcanzadas. La eficiencia mide y califica el recorrido entre medios y fines; es la proporción entre la utilización de insumos, recursos, costos, tiempo, y la forma en la que se alcanzaron los resultados planeados. A mayor eficiencia, más racionalidad y optimización. La economía mide el costo y los recursos aplicados para lograr los objetivos de un programa o política pública contra los resultados obtenidos; implica racionalidad, es decir, elegir entre varias opciones la alternativa que conduzca al máximo cumplimiento de los objetivos con el menor gasto presupuestal posible. *Cfr.*, Auditoría Superior de la Federación, *Op. cit.*, Nota 2, p.145-148.

para exponer los resultados de las auditorías efectuadas con motivo del ejercicio de sus atribuciones;

- 2) asistir, en calidad de invitados (con voz y sin voto), a los Comités de Control y Desempeño Institucional (COCODIS), que funcionan en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como órganos colegiados encargados de impulsar el establecimiento y actualización del Sistema de Control Interno;<sup>248</sup>
- 3) establecer reuniones de trabajo con las entidades públicas del Estado mexicano, con el propósito de analizar el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas, con motivo del ejercicio de sus atribuciones, previo a la apertura de auditorías con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública, y
- 4) apoyar a las diferentes comisiones del Poder Legislativo, en el ámbito de competencia de la ASF, en sus funciones de integración y elaboración de proyectos de iniciativas de ley, para mejorar el diseño, operación y evaluación de las políticas y acciones vinculadas con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Ante esta generación de valor público por la ASF, la propuesta anterior busca asignar mayores espacios de interacción entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; los poderes Legislativo y Judicial; los Órganos Constitucionalmente Autónomos, las entidades federativas y los municipios con la entidad de fiscalización superior de la Federación, más allá de la relación tradicional auditor-auditado, con el propósito de formalizar jurídicamente un

---

<sup>248</sup> “el control se lleva a cabo, con el fin de coordinar esfuerzos en beneficio del desarrollo económico y el bienestar social, y tiene como propósito principal anticiparse a cualquier desviación antes de que ocurra. Los dos elementos básicos del control, para la administración pública mexicana, son la existencia de un planteamiento claro de los objetivos y prioridades de la acción pública y la oportunidad con que se verifique su cumplimiento”, Flores de la Peña, Horacio; “La función del control en la administración pública mexicana”, en *Antología Conmemorativa de la Revista de Administración Pública 1955-2005*, INAP, México, 2005, p. 650, citado por Moyado, Estrada, Francisco, *El control administrativo y la consolidación del Sistema Integral de Fiscalización Superior*, ensayo elaborado para el Décimo Tercer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. Septiembre de 2013, p. 3.

estadio superior de relación con los entes públicos del Estado mexicano y la ASF: operador-evaluador.

## 5.2. En su diseño institucional

### 5.2.1. Sistemas de inteligencia

Como fue comentado en el capítulo tercero, la inteligencia es el resultado de la aplicación de conocimientos para integrar, interpretar, analizar y evaluar información relevante para un determinado asunto que representa una amenaza o una oportunidad para una organización o un país, y por tanto, forma parte de los denominados activos intangibles de una organización.<sup>249</sup>

La creación de la Unidad de Sistemas e Información, en abril de 2013, se traduce en una ventana de oportunidad para la ASF por generar conocimiento que permita lograr una inteligencia estratégica,<sup>250</sup> que en comunión con las demás auditorías especiales, se traduzca en inteligencia táctica<sup>251</sup> y de prospectiva.<sup>252</sup>

Por lo anterior, se propone modificar el actual reglamento interior de la ASF, para adicionar atribuciones a la Unidad de Sistemas e Información, a fin de:

- 1) desarrollar sistemas de información para la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional;<sup>253</sup>

---

<sup>249</sup> Vasconcelos Carvalho, Andréa, *Op.cit.* Nota 3, p.28.

<sup>250</sup> Contribuye a la definición de los objetivos de una organización y al establecimiento de la política y los planes generales para alcanzar las metas fijadas mediante la identificación y la comprensión del entorno en que actúa la organización. También sirve para producir un marco de comprensión de la realidad que ayuda a la validación, la integración y el entendimiento de otros tipos de inteligencia. *Ibíd.*

<sup>251</sup> Su fin es contribuir a la planificación y el diseño de las acciones concretas necesarias para la consecución de un objetivo. *Ibíd.*

<sup>252</sup> Tiene por fin anticipar cómo puede evolucionar una situación y cómo actuarán los elementos y agentes involucrados en ella, con el objetivo de disminuir la incertidumbre sobre el futuro. *Ibíd.*

<sup>253</sup> Artículo 29. Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional. *Cfr.*, Poder Ejecutivo Federal, "Ley de Seguridad Nacional", Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2005, consulta en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.

- 2) coordinarse con el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) para establecer normas, procedimientos y políticas para participar en la Red Nacional de Información, como instancia de seguridad nacional, y <sup>254</sup>
- 3) opinar sobre los asuntos que la Comisión Bicameral del Poder Legislativo, en sus funciones de control y evaluación de las políticas y acciones vinculadas con la Seguridad Nacional, solicite a la ASF.

### **5.2.2. Organización por Clasificación Funcional del Gasto**

El artículo 2, fracción XXII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria define a la estructura programática como:

*El conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente, el cual define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas y presupuestos, así como ordena y clasifica las acciones de los ejecutores de gasto para delimitar la aplicación del gasto y permite conocer el rendimiento esperado de la utilización de los recursos públicos.*<sup>255</sup>

Asimismo, en el artículo 27 de la misma ley se describen los elementos mínimos que deberá contener la estructura programática: I. Las categorías, que comprenderán la función, la subfunción, el programa, la actividad institucional, el proyecto y la entidad federativa, y II. Los elementos, que comprenderán la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales.

---

<sup>254</sup> Artículo 27. Las instancias establecerán una Red Nacional de Información que sirva como instrumento de apoyo en el proceso de toma de decisiones. *Cfr.*, Poder Ejecutivo Federal, “Ley de Seguridad Nacional”, Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2005, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.

<sup>255</sup> Poder Ejecutivo Federal, “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2006, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>, p. 3.

*La estructura programática facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales.*<sup>256</sup>

Por su parte, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) estableció que la Clasificación Funcional del Gasto agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos, la cual responde a las categorías a que se refieren los artículos 2, fracción XXII, y 27, fracciones I y II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.<sup>257</sup>

Con la Clasificación Funcional del Gasto se identifica el presupuesto destinado a las finalidades de Gobierno, Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Otras,<sup>258</sup> permitiendo determinar los objetivos generales de las políticas públicas y los recursos financieros que se asignan para alcanzar éstos.

---

<sup>256</sup> *Ibidem.*, p. 20.

<sup>257</sup> *Ibidem.*, p. 3, 20.

<sup>258</sup> Finalidad Gobierno: Comprende las acciones propias de la gestión gubernamental, tales como la administración de asuntos de carácter legislativo, procuración e impartición de justicia, asuntos militares y seguridad nacional, asuntos con el exterior, asuntos hacendarios, política interior, organización de los procesos electorales, regulación y normatividad aplicable a los particulares y al propio sector público y la administración interna del sector público.

Finalidad Desarrollo Social: Incluye los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, tales como: servicios educativos, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, así como protección ambiental.

Finalidad Desarrollo Económico: Comprende los programas, actividades y proyectos relacionados con la promoción del desarrollo económico y fomento a la producción y comercialización agropecuaria, agroindustrial, acuicultura, pesca, desarrollo hidroagrícola y fomento forestal, así como la producción y prestación de bienes y servicios públicos, en forma complementaria a los bienes y servicios que ofrecen los particulares.

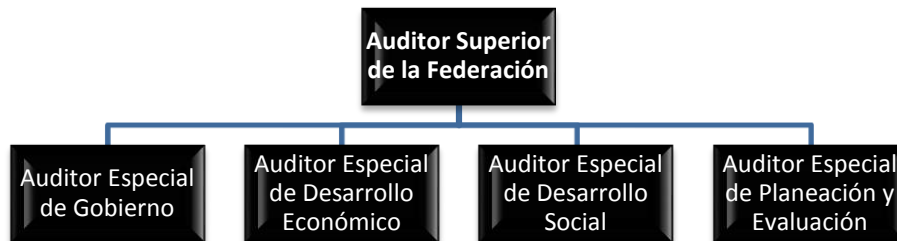
Finalidad Otras: Comprende los pagos de compromisos inherentes a la contratación de deuda; las transferencias, participaciones y aportaciones entre diferentes niveles y órdenes de gobierno que no se pueden registrar en clasificaciones anteriores, así como aquellas actividades no susceptibles de etiquetar en las funciones existentes.

*Cfr. Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, SHCP/ Secretario Técnico del Consejo Nacional de Armonización Contable, México, D.F. 28 de mayo de 2010, p. 5-13.*

De acuerdo con la CONAC, esta clasificación forma parte de un conjunto de clasificadores presupuestarios que se utilizan para la fijación de políticas, la elaboración, ejecución, evaluación y el análisis del Presupuesto de Egresos; presentando una estructura detallada sobre las prioridades y acciones que lleva a cabo el gobierno. La clasificación por finalidad se vincula e interrelaciona, entre otras, con las clasificaciones administrativa, programática y por objeto de gasto.

A partir de lo anterior, se propone efectuar una reorganización de la ASF, orientada a que sus cuatro auditorías especiales se estructuren conforme a la Clasificación Funcional del Gasto y no por tipo de auditoría (cumplimiento, regularidad, desempeño, forense, sistemas, etc.), como actualmente se establece en su reglamento interior.

#### **Propuesta de Organograma de la ASF por Clasificación Funcional del Gasto**



**FUENTE:** Elaboración propia, con base en la Clasificación Funcional del Gasto establecida por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

La nueva organización permitiría especializar a los grupos auditores de acuerdo a las prioridades y acciones que lleva a cabo el Gobierno Federal, a la vez de fortalecer el análisis realizado hasta ahora en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, así como para el análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación, en lugar de centrarse en los diferentes enfoques de auditoría. Esta reestructuración busca:

- 1) incorporar a los elementos técnicos de la fiscalización superior, las mejores prácticas de auditoría establecidas por la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores en sus estándares internacionales;
- 2) hacer posible que se incremente el número de auditorías orientadas a evaluar el desempeño de entes y programas estratégicos, con la finalidad de contar con mensajes integrales sobre los temas de la agenda nacional, a fin de que la Cámara de Diputados cuente con mayor información para la toma de decisiones sobre la asignación presupuestaria;
- 3) avanzar en la construcción de una opinión global sobre la ejecución de las principales políticas públicas y programas presupuestarios, así como de la actuación de las instituciones de la Administración Pública Federal;
- 4) transitar hacia la implantación de un Gobierno Corporativo Público en la ASF, entendido como *“El conjunto de los procesos de **dirección/coordinación, supervisión/control** de una organización pública y de **comunicación y rendición de cuentas** sobre sus decisiones, acciones, productos y resultados, procesos que están estructurados por normas, procedimientos e instancias de control y validación, y<sup>259</sup>*

---

<sup>259</sup> Cfr., Aguilar Villanueva, Luis F. (2013), *Op. cit.*, Nota 30, p. 107. Las negritas son del autor.

Sobre la definición de Gobierno Corporativo Público, Luis F. Aguilar Villanueva ofrece una más desagregada y específica: *“El conjunto de los procesos de **dirección/coordinación, supervisión/control** de una organización pública y de **comunicación y rendición de cuentas** sobre sus decisiones, acciones, productos y resultados. Los procesos directivos están estructurados por normas y procedimientos que: a) definen los actores (personales y/o colegiados) que tienen el derecho de adoptar las decisiones directivas de la corporación, sus atribuciones y responsabilidades específicas y las relaciones que deben establecer entre ellos y con otros actores dentro y fuera de la organización en sus procesos de decisión directiva; b) regulan el desarrollo del proceso de decisión directiva y el de validación del contenido de la decisión, así como los procesos de seguimiento, control, auditoría y evaluación de los recursos y las acciones que se ejecutan a fin de que las decisiones adoptadas sean implementadas eficazmente y produzcan los beneficios esperados, y c) prescriben las acciones de comunicación que deberán llevar a cabo los dirigentes para informar a las autoridades, los ciudadanos y los miembros de la organización sobre el contenido de sus decisiones, sus actividades, el uso de los recursos públicos y los resultados de sus decisiones, en tanto las organizaciones administrativas públicas existen para producir beneficios públicos a sus ciudadanos y, en consecuencia, están obligados a informarles y rendir cuentas”*. *Ibíd.* Las negritas son del autor.



- 5) que cada una de las auditorías especiales implemente diferentes enfoques de auditoría, dependiendo de los objetivos de política pública que se pretenden fiscalizar. La técnica estaría supeditada a la política de Estado que se desee fiscalizar.

### 5.2.3. Impacto cualitativo de las auditorías

Si bien los resultados reportados en los informes de auditoría de la ASF han alertado sobre el mal uso y la discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos, también se tendría que conocer las instancias competentes ante las que se presentan y promueven las denuncias y promoción de acciones, ya que como se ha comentado anteriormente, sus facultades de sanción están estrictamente limitadas, incluso en los casos en que sus auditorías detectan faltas administrativas o penales cometidas por los funcionarios encargados de ejercer el presupuesto.<sup>260</sup>

De la revisión a la página de internet de la ASF, se muestra como Impacto de la labor de la ASF<sup>261</sup> las recuperaciones efectuadas; la Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias; Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, y las Denuncias Penales realizadas ante el ministerio público federal, sin que se dé cuenta de los resultados cualitativos y cuantitativos del **enfoque de desempeño de la ASF**.

Debido a los catorce meses que se registran entre la finalización del ejercicio fiscal y la entrega del Informe del Resultado de su fiscalización; una posibilidad de que la ciudadanía conozca de cerca la generación de valor público por la ASF, además de los ámbitos del sector público, académico y de la opinión pública, en este periodo podría ser que las diferentes respuestas que ofrecen los entes fiscalizados a las recomendaciones y recomendaciones al desempeño que se emiten, fueran catalogadas para determinar los impactos cualitativos y

---

<sup>260</sup> Cfr., Merino Huerta, Mauricio y Aramburo, Michiko., *Op. cit.*, Nota 190, p. 55.

<sup>261</sup> Cfr. Auditoría Superior de la Federación, "Impacto de la labor de la ASF", consultada en [http://www.asf.gob.mx/Section/47\\_Impacto\\_de\\_la\\_labor\\_de\\_la\\_ASF](http://www.asf.gob.mx/Section/47_Impacto_de_la_labor_de_la_ASF).

cuantitativos del **enfoque de desempeño de la ASF** conforme a la siguiente clasificación, la cual de ninguna manera es limitativa:

- 1) leyes federales, estatales y municipales que sufrieron adecuaciones.
- 2) iniciativas de ley presentadas por las legislaturas federal y estatal.
- 3) Disposiciones reglamentarias y administrativas que sufrieron adecuaciones.
- 4) Programas de gobierno eliminados.
- 5) Programas de gobierno mejorados.
- 6) Modificación y/o establecimiento de objetivos, indicadores y metas en la planeación de mediano plazo.
- 7) Incorporación en el diagnóstico de la planeación de mediano plazo.

De esta manera, de forma sistematizada, confiable y accesible se tendría una taxonomía sobre las acciones de mejora emprendidas por el Gobierno Federal motivadas por la actuación de la ASF, que pudiera dar cuenta precisa del alcance de sus recomendaciones en el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas.

### **5.3. En su entorno político**

#### **5.3.1. Asignación de presupuesto por resultados**

Uno de los mayores blindajes que una organización pública puede tener es la eficiencia del ejercicio de los recursos que le son asignados, traducidos en la eficacia con la cual cumple con la misión que le es asignada, en términos de los bienes y servicios que debe proporcionar.

Efectuar el ejercicio del gasto público con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez, además de un derecho y una exigencia de la ciudadanía, debe traducirse en una obligación para los servidores públicos, la cual se encuentra establecida en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ASF, por tanto, debe ser ejemplo de efectividad presupuestal, como responsable de la administración por resultados de los recursos que la Cámara de Diputados asigna en custodia para cumplir con su mandato de ley.

Por lo anterior, y con base en esta legislación, la ASF ha venido efectuando un control presupuestario similar al realizado por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, sin reparar en la figura de los convenios o bases de desempeño que regula el artículo 45, segundo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

*(...) convenios o bases de desempeño, cuya vigencia podrá exceder el ejercicio fiscal correspondiente, a fin de establecer compromisos de resultados y medidas presupuestarias que promuevan un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público, así como una efectiva rendición de cuentas.*<sup>262</sup>

Los convenios de desempeño fueron establecidos por vez primera en 1995, como un control presupuestal en donde se exentaba a una entidad pública de cumplir con una serie de disposiciones reglamentarias (“burocráticas”), para centrar su operación en resultados con base en indicadores de desempeño, con presupuestos plurianuales.

La figura que actualmente opera bajo criterios similares son los denominados Convenios de Administración por Resultados (CAR´S), suscritos por los centros públicos de investigación con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

La celebración de convenios de desempeño por la ASF permitiría enviar un mensaje de transparencia y honradez a la ciudadanía, como un ejemplo a seguir para el Gobierno Federal en la promoción de un ejercicio eficiente y eficaz del gasto público, además de una efectiva rendición de cuentas, que necesariamente fortalecería su autonomía de gestión frente a presiones de la Cámara de Diputados, durante el proceso anual de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

---

<sup>262</sup> Poder Ejecutivo Federal, “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2006, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>.

### 5.3.2. Determinación de revisiones por la Cámara de Diputados

Desde el PEF 2008 se solicita a la ASF realizar auditorías específicas para revisar: el programa plurianual de racionalización de costos en servicios personales y operativos de Petróleos Mexicanos y el ejercicio de sus programas prioritarios; los recursos asignados vía Ramo General 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios” y Ramo General 39 “Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas”; así como realizar, en su caso, las auditorías especiales que disponga la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados, sobre el Sistema Nacional de Seguridad Nacional y de Conectividad México; el Sistema Satelital, y el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Como se analizó en el capítulo anterior, ésta **institucionalización de la vigilancia**, donde a veces se limita la autonomía técnica de la ASF, y en otras la fortalece al hacer suyos sus resultados, también permite reconfigurar el sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Legislativo Federal-los gobiernos estatales-legislaturas locales-Poder Ejecutivo Federal, en esta condición inacabada de apertura democrática del poder político.

Por lo anterior, resulta “cuesta arriba” que la ASF inhiba a la Soberanía Nacional de limitar su autonomía técnica, ante esta encrucijada el procedimiento administrativo podría ayudar a la atención de las diferentes solicitudes de la Cámara de Diputados en su afán por la **institucionalización de la vigilancia**, desde su propio ámbito de competencia.

Un primer aspecto deberá radicar en la publicación, en la página de internet de la ASF, de la forma en que internamente dictaminará los alcances y objetivos de las auditorías que tenga a bien solicitar la Cámara de Diputados, en el que se mencione el análisis de importancia, pertinencia y factibilidad, así como el tiempo de respuesta en el cual la ASF informará a la comisión respectiva de la Cámara sobre la representatividad e impacto que tendrán las auditorías a realizar, que en uso de su autonomía técnica, se determinen incorporar en el Programa Anual de Auditorías.

Esta dictaminación permitirá dar elementos a la sociedad, en términos cualitativos y cuantitativos, sobre la importancia que tienen las auditorías solicitadas por la Cámara de Diputados en los temas de la agenda nacional y en la fiscalización de las políticas públicas de importancia política social y económica.

Como segundo aspecto, regular en esas mismas disposiciones un informe específico que habrá de rendirse a la Cámara de Diputados sobre el impacto de los hallazgos determinados, conforme a su impacto en el diseño y operación de las políticas públicas fiscalizadas, a fin de que tanto los diputados, la academia, la opinión pública y la sociedad valoren la asertividad con la cual el Poder Legislativo Federal decide los asuntos de la vida nacional, que en orden de importancia deben ser sujetos al escrutinio público, ya sea por ser áreas de opacidad, presumirse conductas irregulares, o bien, por la magnitud de los recursos asignados.

### **5.3.3. Responsabilidad social y rendición de cuentas**

Como se estableció en el capítulo primero, un elemento indispensable en la generación de valor público no radica solamente en un acto vertical de “obligar” al ciudadano, y en este caso al servidor público, a cumplir con la ley.

En los estados democráticos la rendición de cuentas se consolida como un ejercicio implícito del acto de gobierno, que se da como una cualidad obligada ante el ciudadano.

*La obligación de cumplir la ley se deriva de la posibilidad que tienen los ciudadanos de participar en las deliberaciones públicas o en la elección de representantes que deliberen. Quizá sea claro que es en la arena del discurso público donde los actores se comprometen a acciones que son objeto de sanción por los ciudadanos.<sup>263</sup>*

En cambio, de acuerdo con John Ackerman, los gobiernos autoritarios, “presidencialistas-mayoritarios” o gobiernos que funcionan basados en el clientelismo, emplean a los órganos autónomos como medio superficial para aumentar su legitimidad sin transformar su comportamiento de fondo.

---

<sup>263</sup> Martín del Campo, Julio Labastida, López Leyva, Miguel Armando y Castaños, Fernando, *Op. cit.*, p.28

En el análisis realizado sobre las limitaciones del entorno político y del diseño institucional se evidenció que el sistema político mexicano mantiene un doble problema, el primero, al carecer de un control parlamentario efectivo y, segundo, caracterizarse por tener una administración pública poco eficiente.

En este marco, las funciones de fiscalización sobre el valor de la acción gubernamental sólo pueden ser posibles en un Estado democrático donde la rendición de cuentas no es un acto que deba ser impositivo, si no al servicio de la sociedad, donde el interés de las mayorías priva en todas las esferas de gobierno.

Por lo anterior, desde el momento en que las actividades de la ASF reflejen los intereses y las preocupaciones de los ciudadanos, donde la haga participe de los actos de gobierno, sin la necesidad de que esto sea solicitado, sino como un acto de obligación moral sobre el cumplimiento de su mandato, generará condiciones materiales de participación social hacia el fortalecimiento del Estado de derecho, participará decididamente en la profundización del proceso democrático y, por ende, promoverá la necesaria intervención social en el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas.

Por tanto, la responsabilidad social de la ASF en la rendición de cuentas debe partir de la obligación moral de informar y comunicar, no por un mandato legal, no por solicitudes de la Cámara de Diputados, no por la coerción a sus propios servidores públicos por no cumplir con sus atribuciones, *“sino por la necesidad de formar opinión y voluntades políticas entre los ciudadanos”*,<sup>264</sup> medio en el cual se constituye la sociedad como un todo políticamente estructurado y, entonces, la razón de ser de la ASF en la generación de valor público es transformarse en una institución democrática que garantice la posibilidad de esa opinión y de esa voluntad,<sup>265</sup> mediante la fiscalización de las políticas establecidas por el Estado mexicano.

---

<sup>264</sup> *Ibidem.*, p. 30

<sup>265</sup> *Ibid.*

## Conclusiones

La democracia como forma de gobierno requiere de pesos y contrapesos que permitan auto limitar el ejercicio del poder. Las instituciones promotoras de la rendición de cuentas tienen una importante labor como órganos de control, pero sobre todo porque aseguran la transparencia del poder público al obligar a todo aquel que ejerce un cargo público a explicar sobre su desempeño.

En las últimas décadas el enfoque de la Nueva Gestión Pública tuvo una aceptación en varias naciones debido al cambio de enfoque en sus procesos de gobierno: era necesario dar cuenta de los resultados de la gestión pública. Esta sería la nueva forma en la que el Estado cobraría su legitimidad.

En este contexto, la creación de la ASF se tornó relevante. En términos de Ley, la ASF es responsable de verificar si el ejercicio de los recursos federales se ajusta a la legalidad y si se manejan con honestidad y transparencia, a fin de lograr legitimidad de los gobernantes. Tal responsabilidad lleva implícita, al menos en la Ley, la independencia requerida para planear y ejecutar sus verificaciones, sin atender a presiones de grupos o personas, con fines partidistas, políticos o económicos; por tanto, el mandato constitucional de la ASF implica que su actuación debe sujetarse a principios éticos y legales, que sus recomendaciones puedan mejorar la gestión gubernamental, prevenir y, en su caso, corregir conductas irregulares de los servidores públicos; en su conjunto, generar valor público para las instituciones del Estado mexicano.

Para los estados democráticos, la rendición de cuentas de los gobernantes ante la ciudadanía, así como el perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización son factores que contribuyen a lograr una mayor transparencia y eficiencia en el ejercicio de la gestión pública.

Del análisis realizado sobre las limitaciones de la ASF en cuanto a su entorno político; su diseño institucional y su interacción con la administración pública, se evidenció que el sistema político mexicano carece de un control parlamentario efectivo y se caracteriza por tener una administración pública poco eficiente y eficaz.

Por ello, desde la perspectiva de los partidos políticos, la ASF sólo responde a tres factores principales: 1) el ejercicio imparcial de sus facultades sancionadoras; 2) la eficiencia técnica en que soporta sus investigaciones, y 3) la generación de información de inteligencia para la toma de decisiones.

Sin embargo, la rendición de cuentas debe ser un valor implícito en el ejercicio de gobierno, no una cualidad exigida por el ciudadano. Por tanto, la razón de ser de la entidad de fiscalización superior de la Federación en la generación de valor público será transformarse en una institución democrática que garantice la posibilidad de la opinión y la voluntad ciudadana, mediante la evaluación de las políticas de Estado.

A continuación se enumeran las principales conclusiones generadas a lo largo de la presente investigación, como un recuento puntual de lo analizado, conforme a los siguientes tres apartados:

#### **a) El enfoque de desempeño de la ASF**

1. Un sistema democrático de pesos y contrapesos, donde el deber principal es cumplir con el mandato, expresado mediante el voto, e informar de su cumplimiento a la ciudadanía, es como se explica el propósito de ejercer un control sobre las acciones de gobierno y el destino del gasto público, razón por la cual el enfoque de desempeño de la ASF ha permitido revalorar la función fiscalizadora en los ámbitos político, administrativo, social, económico y jurídico, al evaluar la gestión por resultados.

2. Las funciones de fiscalización sobre el valor de la acción gubernamental sólo pueden ser posibles en un Estado democrático donde la rendición de cuentas no es un acto que deba ser impositivo, si no al servicio de la sociedad, donde la responsabilidad de los gobernantes radica en lograr que el interés de las mayorías prive en todas las esferas de gobierno. Una comunidad que conoce bien sus normas, el origen y destino de los recursos que ejerce apropiadamente el gobierno será más propensa a apegarse a ellas, puesto que la acción de gobierno incide directamente en su calidad de vida, y además permite a estos ciudadanos evaluar procesos, enjuiciarlos e incluso proponer mejoras o, en su caso, exigirlos.



3. El valor público del enfoque de desempeño de la ASF radica en ser efectivamente una evaluación de las políticas públicas, que conforme a la metodología de las ciencias sociales, se basa en la racionalidad de sus postulados, en la objetividad de los datos y en los métodos de análisis; consciente de que su labor se realiza en un contexto político.

4. La ASF ha incursionado en la necesidad de eficientar su gestión hacia abajo, mediante el establecimiento de metodologías propias, sujetas a estándares internacionales, donde la fuerza técnica de sus indagaciones, sustentada en rigurosos métodos de trabajo, demuestren la autonomía de su gestión y la imparcialidad de sus actos de autoridad.

5. El enfoque de desempeño de la ASF, con una clara interrelación entre la gestión hacia arriba (dimensión política) y la gestión pública de sus directivos (dimensión sustantiva), sustentada en una eficiente gestión hacia abajo (dimensión administrativa), debe orientar el valor público que genera hacia la creación de condiciones materiales de participación social encaminadas al fortalecimiento del Estado de derecho, en la profundización del proceso democrático y por ende, la intervención social en el diseño y operación de las políticas públicas.

#### **b) Limitaciones que el entorno político-gerencial impone a la ASF**

6. Las dependencias y entidades de la APF no han logrado generar mayores estadios en sus dimensiones administrativa, sustantiva y política, lo que ofrece limitaciones a la ASF para estar en condiciones de proporcionar informes de auditoría que efectivamente evalúen tanto el diseño, como la operación de las políticas públicas, ya que no se ha logrado una rendición de cuentas efectiva sobre los motivos de las decisiones del gobierno, ni de los resultados que no son favorables para el cumplimiento de los grandes objetivos nacionales.

7. La ASF acreditó que el Estado mexicano no ha logrado establecer una política integral de combate a la corrupción que considere la intervención de los tres poderes de la Unión, los estados y de los municipios, por lo que las acciones realizadas se encapsulan en la esfera del Gobierno Federal, lo que denota la insuficiente coordinación de acciones o bien la carencia de una política de Estado

que alcance a los servidores públicos y ciudadanos del país, independientemente del municipio en el que habiten.

8. La necesidad de que el combate a la impunidad se constituya en el contrapunto para la adopción de una ética pública que conduzca a que todos los miembros de la sociedad sean corresponsables de conformar un Estado en donde la responsabilidad ciudadana y el respeto a la ley se constituyan en factores fundamentales de la prevención de la corrupción y de la procuración de justicia, resulta uno de los principales retos para la ASF en su camino hacia la generación de valor público.

9. La ASF ha gozado del reconocimiento de académicos, especialistas y colaboradores, a pesar de las limitaciones determinadas en su diseño institucional. En general, han concordado con el papel que ha tenido la ASF para fortalecer la rendición de cuentas en el país, debido a la información que proporciona sobre el uso y destino de los recursos públicos.

10. Las diferentes iniciativas presentadas por la Cámara de Diputados que buscaron dotar de mayores atribuciones a la ASF, evitar actos de corrupción o ilegalidad que dañan seriamente a la sociedad, y consolidar el avance democrático del país, mediante el impulso a la rendición de cuentas, demuestran un esfuerzo significativo por no ceder espacios frente a los poderes ejecutivo y judicial, en un juego democrático de pesos y contrapesos, situación que une a las diferentes fracciones políticas que cohabitan en el Poder Legislativo Federal hacia objetivos comunes, en situaciones poco comunes.

11. La Cámara de Diputados, a partir del ejercicio de sus atribuciones constitucionales, incide en tres aspectos fundamentales al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación: a) establece nuevos criterios de eficiencia para el ejercicio del gasto público; mediante la fiscalización de los recursos públicos, en donde se busca resolver problemas públicos específicos; b) desde un sistema democrático de pesos y contrapesos, se ejerce un control sobre las acciones y gasto del gobierno, en este caso hacia los gobiernos subnacionales, y c) la oposición al partido en el poder busca “monitorear el desempeño del gobierno” mediante la ASF.

12. La Cámara de Diputados no sólo coopta los resultados de la ASF, sino que también reconfigura el sistema de pesos y contrapesos entre el Poder Legislativo Federal-los gobiernos estatales-legislaturas locales-Poder Ejecutivo Federal, y promueve una Reforma Gerencial que busca incrementar la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública, atendiendo a usuarios específicos, pero sin conocer los efectos de sus reformas en los ciudadanos.

13. Se realizó una aportación significativa en la presente investigación, al evidenciar la **institucionalización de la vigilancia** que realiza la Cámara de Diputados, a la cual definí como *el proceso mediante el cual la Federación, mediante la H. Cámara de Diputados, incide en el control, destino y evaluación de los recursos transferidos a las entidades federativas*, con la cual el Poder Legislativo Federal instruye a la ASF sobre lo que debe revisar y a quién, pero ahora incorpora dos variables más: cuándo y cómo es que lo requiere, que se traducen en mayores limitantes al accionar de la ASF, en cuanto a su autonomía técnica y de gestión.

14. Se determinó que la ASF ha desempeñado sus tres funciones básicas de: a) evaluar el gasto público federal; b) coadyuvar en la mejora de la administración pública, y c) promover la rendición de cuentas, que por tanto permiten dotarle de confiabilidad, a pesar de las limitaciones que durante el periodo 2000-2012 ha tenido que enfrentar, derivadas de la concepción misma de su diseño institucional; de su interacción con la administración pública y del entorno político para realizar su labor.

### **c) Propuestas para superar las limitaciones del entorno político-gerencial**

15. La responsabilidad social de la ASF en la rendición de cuentas debe partir de la obligación moral de informar y comunicar, no por un mandato legal, no por solicitudes de la Cámara de Diputados, no por la coerción a sus propios servidores públicos por incumplir sus atribuciones, sino por la necesidad de formar opinión y voluntades políticas entre los ciudadanos, medio a través del cual se constituye la sociedad como un todo políticamente estructurado y, entonces, la razón de ser de la ASF en la generación de valor público será consolidarse como

una institución democrática que garantice la posibilidad de esa opinión y de esa voluntad.

16. Se considera que las diferentes propuestas planteadas durante la presente investigación lograrían que los avances generados hasta ahora por la ASF, consistentes en el fortalecimiento de su autonomía técnica y de gestión, así como en la implementación de nuevas metodologías para la realización de auditorías, permitirían consolidar el enfoque de desempeño de la ASF hacia la ejecución de auditorías orientadas a verificar los propósitos y aspiraciones del Estado mexicano, expresadas fundamentalmente en nuestra Carta Magna.

Por tanto, la generación de valor público de la ASF, la cual fue analizada a lo largo de esta investigación, será apuntalar los objetivos de la Institución hacia la fiscalización de políticas de Estado, realizando para ello auditorías de Estado, en beneficio de la sociedad.

## Bibliografía

ACKERMAN M., John, *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 9, México, 2006.

ADAM Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo, *La Fiscalización en México*, UNAM. México, 1996.

AGUILAR Villanueva, Luis F., *El gobierno del gobierno*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2013.

....., *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

ÁLVAREZ Bernal María Elena, *La Ética en la Función Pública*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 2008.

ARELLANO Gault, David (coord.), "Nueva gestión pública: ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa", en *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 2004.

AUDITORÍA Superior de la Federación, *Acervo Jurídico de la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior en México. Octubre 1824-abril 2005*. México, D.F., noviembre de 2005.

....., *Marco Operativo. Auditoría Especial de Desempeño*, México, Tercera Edición, noviembre, 2011.

....., *Normativa Institucional para la Fiscalización de la Gestión Gubernamental. Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño*, Editorial Color S.A. de C.V., México, D.F., 2012, Tomos I y II.

BANCO Mundial, *“El Estado en un Mundo en Transición”*, México, 1997.

BARRERA Rivera, Mónica, *“¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno?”*, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor e Instituto mexicano de Auditoría Técnica, A.C, México, 2009.

BENAVIDES, Espíndola Olga, *“Competencias y Competitividad”*, 1ra. Ed., Editorial Mc Graw Hill, Colombia, 2001.

BORJA, Rodrigo, *“Enciclopedia de la Política”*, 2ª. Ed., Fondo de Cultura Económica, p. 10. 120, 297, 397, 533, 611, 800, 966. México, 1998, citado por Castelazo, José R., *“Administración Pública: Una visión de Estado”*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C. primera edición, México, 2007.

BSI, *Informe de Evaluación*, Informe de la auditoría de seguimiento para verificar la adecuación, eficiencia y mejora continua del Sistema de Gestión de la Calidad de la Auditoría Superior de la Federación, así como el cumplimiento de los requisitos de la Norma ISO 9001:2008, México, 2013.

CASTELAZO, José R., *Administración Pública: Una visión de Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, primera edición, México, 2007.

COMISIÓN de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *“Conclusiones derivadas del Análisis al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010 y Recomendaciones para la Auditoría Superior de la Federación”*. Cámara de Diputados, México, 2012.

COMISIÓN Europea, *“Informe Económico Anual, 1997”*, *European Economy*, No. 63, Bruselas, 1997.

CONSEJO Nacional de Armonización Contable (CONAC), *Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto*, SHCP/Secretario Técnico del Consejo Nacional de Armonización Contable, México, D.F., 28 de mayo de 2010.

CRESPO, José Antonio, *Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, México, 2000.

....., *Para entender: el Estado*, NOSTRA Ediciones, México, 2006.

DOUGLASS, North, *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Editorial, México, 1984.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Editorial Ariel, S.A., México, 1986.

FIGUEROA, Neri Aimée, *La Auditoría Superior de México en el horizonte Internacional de la Fiscalización Superior*, Comisión de Vigilancia, Cámara de Diputados, México, 2008.

FLORES de la Peña, Horacio, "La función del control en la administración pública mexicana", en *Antología Conmemorativa de la Revista de Administración Pública 1955-2005*, INAP, México, 2005, p. 650, citado por Moyado, Estrada Francisco, "El control administrativo y la consolidación del Sistema Integral de Fiscalización Superior", ensayo elaborado para el Décimo Tercer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas. Septiembre de 2013.

GUERRERO Orozco, Omar, *Principios de la Administración Pública*, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 1997.

- HERNÁNDEZ Oliva, Rocío Citlalli, *Globalización y privatización: el sector público en México, 1982-1999*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2001.
- HUFTY, Marc, “Auxracines de la pensé ecomptable. La pensé ecomptable. État, Néolibéralisme”, *Nouvelle Gestion Publique*. París: Presses Universitaires de France, Traducción propia, 1998.
- INICIATIVA de Reformas de los Artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 28 de noviembre de 1995. Exposición de motivos iniciativa de diputados (Grupo Parlamentario del PAN).
- INICIATIVAS de Reformas Constitucionales presentadas en la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados Relativas a la Entidad Fiscalizadora Superior de México, Contaduría Mayor de Hacienda, México, 1997.
- LÓPEZ Ayllón, Sergio, *et al.*, “La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas”. En Cantú, Jesús *et al.*, “*Hacia una Política de Rendición de Cuentas*”, Auditoría Superior de la Federación, Centro de Investigación y Docencia Económica A.C. y Red por Rendición de Cuentas, México, 2011.
- MANJARREZ Rivera Jorge, “*La Construcción Institucional de la Fiscalización y la Rendición de Cuentas en México: 1997-2001*”, Tesis presentada para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
- MARTÍN DEL CAMPO, Julio Labastida, *et al.*, *La democracia en perspectiva: consideraciones teóricas y análisis de casos*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2008.



- MAYER Serra, Carlos Elizondo, *Impuestos, Democracia y Transparencia*; Comisión de Vigilancia de la H. Cámara de Diputados, Auditoría Superior de la Federación, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, octubre de 2001.
- MOORE, H. Mark, *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Ediciones Paidós Ibérica, S.A. Barcelona, España. 1998.
- MOYADO, Estrada, Francisco, *El control administrativo y la consolidación del Sistema Integral de Fiscalización Superior*, ensayo elaborado para el Décimo Tercer Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, Septiembre de 2013.
- OCDE, *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid, España, MAP, 1997.
- OLÍAS de Lima Gete, Blanca (Coord.), *La Nueva Gestión Pública*, Prentice Hall, Madrid, 2001.
- PARDO, María del Carmen, “Conferencia Magistral Implicaciones organizacionales de la transparencia en la gestión pública”, en Segundo Coloquio Nacional de Transparencia: Hacia la Consolidación de la Transparencia como Política Pública, INAP-SFP, México, 2008.
- PORTAL Martínez, Juan Manuel, “Mensaje con motivo de la Segunda Reunión del Sistema Nacional de Fiscalización”, México, 5 de diciembre de 2011.
- PRATS Catalá, Joan, *Administración Pública y Desarrollo en América Latina. Un Enfoque Neoinstitucionalista*, Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona, España. 1997.
- PRZEWROSKY, Adam, *et al., Democracy, Accountability and Representation*, Traducción propia, Cambridge University Press, United Kingdom, 1999.

ROBLES Segura, Raúl, “*Visión Estratégica del Sistema Nacional de Fiscalización*”, 5 de diciembre de 2011, México.

SALCEDO Aquino, Roberto (coord.), *Evaluación de Políticas Públicas*, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores, México, 2011.

....., *Evaluación de Políticas Públicas*, Ensayo, Auditoría Superior de la Federación, México, 2010.

....., “*Responsabilidad política del servicio público*”, Ponencia, XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 2007.

SÁNCHEZ Hernández, Luis Ricardo, “Transición de las entidades de fiscalización superior a órganos constitucionalmente autónomos, garantes de transparencia y rendición de cuentas de los órganos del Estado”, *Décimo Certamen Nacional de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, Auditoría Superior de la Federación, México, noviembre de 2010.

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.

SCHEDLER, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Instituto Federal de Acceso a la Información, Serie: *Cuadernos de Transparencia*, México, 2004.

SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público, *Sistema de Evaluación del Desempeño*, México, 2008.

SOLARES Mendiola, Manuel, *La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, Serie Doctrina Jurídica No. 127, México. 2004.

VASCONCELOS Carvalho, Andréa, *Auditoría de inteligencia*. Ediciones Trea, S.L. Gijón, España, 2012.

ZAID, Gabriel, “El progreso improductivo”, Siglo XXI, México, 1979, citado por María Elena Álvarez Bernal, *La ética en la Función Pública*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 2008.

## Hemerografía

BOURGON, Jocelyne, “Objetivos públicos, autoridad gubernamental y poder colectivo”, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C, Número 120, Volumen, XLIV N° 3, (septiembre-diciembre 2009), México.

CARRILLO Castro Alejandro, “Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976”, en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Revista de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Número 71/72, México, D.F., julio-diciembre de 1987.

DE LEÓN-MAY, María Eugenia, “Modernización Administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Número 79, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1991.

MOYADO Estrada, Francisco, "Gestión pública y calidad: Un análisis desde la experiencia mexicana en el periodo 1995-2012", en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Volumen XLVI, núm. 2, México, Mayo-agosto 2011.

UVALLE Berrones, Ricardo, “Fundamentos éticos, políticos y técnicos de la transparencia”. *Revista de Administración Pública*, Nueva Época, Número Especial. Volumen XLIII, Instituto Nacional de Administración Pública, México, septiembre-diciembre 2008.

VEGA Casillas, Salvador, “El combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: instrumentos, mecanismos y mejores prácticas”. *Revista de Administración Pública*, Nueva Época, Número Especial, Volumen XLIII. Instituto Nacional de Administración Pública, México, septiembre-diciembre 2008.

## Diarios oficiales y gaceta parlamentaria en medios impresos

CÁMARA de Diputados, *Iniciativa que reforma los artículos 13, 19 y 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y 16 y 31 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, Gaceta Parlamentaria, Número 1686-II, jueves 17 de febrero de 2005.

PODER Ejecutivo Federal, *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012*, Diario Oficial de la Federación, Primera Sección, 11 de diciembre de 2008.

....., *Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012*, Diario Oficial de la Federación, 16 de septiembre de 2008.

....., *Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y al Desarrollo Administrativo 2001-2006*, Diario Oficial de la Federación, México, 22 de abril de 2002.

....., *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 2001.

....., *Decreto por el que se aprueba el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*. Diario Oficial de la Federación, 6 de mayo de 1996.

....., *Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1995.

....., *Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Diario Oficial de la Federación, 30 de mayo de 1989.

..... *Ley de Planeación*, Diario Oficial de la Federación, 5 de enero de 1983.

## Mesografía

AUDITORÍA Superior de la Federación (2003), *“Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003”*, México, 2005, Tomo 3, Volumen 1.

<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2003i/Indice/iGeneral.htm#palabra=->.

AUDITORÍA Superior de la Federación (2003), *“Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003”*. México, 2005, Tomo I. Informe Ejecutivo. p. 99.

<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2003i/Indice/Ejecutivo.htm>.

AUDITORÍA Superior de la Federación, “Impacto de la labor de la ASF”, consultada en

[http://www.asf.gob.mx/Section/47\\_Impacto\\_de\\_la\\_labor\\_de\\_la\\_ASF](http://www.asf.gob.mx/Section/47_Impacto_de_la_labor_de_la_ASF).

AUDITORÍA Superior de la Federación (2005), *“Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005”*, México, 2007, Tomo 3, Volumen 1, consultado en

<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2005i/Indice/Auditorias.htm>.

AUDITORÍA Superior de la Federación (2006), *“Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006”*, México, 2008, Tomo Ejecutivo, consultado en

<http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/ir2006i/Indice/Ejecutivo.htm>.

AUDITORÍA Superior de la Federación (2008), *“Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008”*, México, 2010, Tomo IX, Volumen 1, consultado en [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009\\_0172\\_a.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009_0172_a.pdf).

AUDITORÍA Superior de la Federación (2008), *“Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008”*, México, 2010, Tomo III, Volumen 1, consultado en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2008i/Indice/iGeneral.htm>.

AUDITORÍA Superior de la Federación (2009), *“Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009”*, México, 2011, consultado en [http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gobierno/2010\\_0101.pdf](http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2010i/Grupos/Gobierno/2010_0101.pdf).

AUDITORÍA Superior de la Federación (2010), *“Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010”*, México, 2012, consultado en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Indice/Ejecutivo.htm>.

AUDITORÍA Superior de la Federación, “Evaluación de la Política de Combate a la Corrupción”, en *“Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011”*, México, 2013, consultado en <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Indice/Auditorias.htm>.

AUDITORÍA Superior de la Federación, *¿Quiénes somos?*, consultado en [http://asf.gob.mx/Section/51Quienes\\_somos](http://asf.gob.mx/Section/51Quienes_somos).

CÁMARA de Diputados, “De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 74, 79, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta Parlamentaria*, año XV, número 3494-X, jueves 19 de abril de 2012,

consultado en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2012/abr/20120419-X.html#Dictámenes>.

CÁMARA de Diputados, “Decreto que emite la comisión de presupuesto y cuenta pública, relativo a la revisión de la cuenta de la hacienda pública federal correspondiente al ejercicio fiscal de 2003”, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/cuenta.htm>.

CENTRO de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), “Fiscalización: más allá del uso político”, artículo publicado el 23 de febrero de 2012, Semana Política, consultado en [http://www.cidac.org/esp/cont/semana\\_politica/fiscalizaci\\_n\\_m\\_s\\_all\\_del\\_uso\\_pol\\_tico.php](http://www.cidac.org/esp/cont/semana_politica/fiscalizaci_n_m_s_all_del_uso_pol_tico.php).

CENTRO de Investigación y Docencia Económicas, “*Dictamen General del Método aplicado mediante los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño y Recomendaciones de Mejora*”, Revisión académica desde el punto de vista de los protocolos de la investigación científica de las ciencias sociales, de los catorce lineamientos técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño (AED) para aumentar la rigurosidad científica de la fiscalización realizada mediante auditorías de desempeño, México. 2011.

CENTRO Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, octubre de 1998, consultado en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>.

COMISIÓN de Desarrollo Social, H. Cámara de Diputados, “*Dictamen con proyecto de Ley General de Desarrollo Social*”, consultada en <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/3574/20035/file/dictamen%20LGDS%202411.pdf>.



COMISIÓN de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, “Agenda para fortalecer la fiscalización superior”, LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión consultada en [http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/35147/143272/file/Agenda\\_iniciativas.pdf](http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/35147/143272/file/Agenda_iniciativas.pdf).

COMISIÓN de Vigilancia de la Auditoría Superior, “Análisis del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011. Conclusiones y Recomendaciones para la Auditoría Superior de la Federación”, consultado en [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/008\\_comisioneslx/001\\_ordinarias/042\\_vigilancia\\_de\\_la\\_auditoria\\_superior\\_de\\_la\\_federacion/012\\_unidad\\_de\\_evaluacion\\_y\\_control/002c\\_lo\\_nuevo/003j\\_conclusiones\\_y\\_recomendaciones\\_para\\_la\\_auditoria\\_superior\\_de\\_la\\_federacion](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/042_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/002c_lo_nuevo/003j_conclusiones_y_recomendaciones_para_la_auditoria_superior_de_la_federacion).

DAMIÁN Peralta Esthela, “Rendición de cuentas, fiscalización y transparencia con visión de ética”, Presidenta de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, LXI Legislatura del H. Congreso de la Unión, consultada en <http://www.slideshare.net/secof/01-dip-esthela>.

GRUPO Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Senado de la República, LXII Legislatura, “Debe modificarse la Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas para alcanzar un control efectivo del gasto público: Dolores Padierna”, consultado en [http://prd.senado.gob.mx/cs/informacion.php?id\\_sistema\\_informacion=10436](http://prd.senado.gob.mx/cs/informacion.php?id_sistema_informacion=10436); [http://www.asf.gob.mx/uploads/47\\_estudios\\_especializados/080310att90807.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/47_estudios_especializados/080310att90807.pdf)

INICIATIVA con proyecto de decreto que reforma y adiciona el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de ampliar el periodo de gestión del titular de la Auditoría Superior de la Federación, así como dotar a la institución fiscalizadora de mayores atribuciones, suscrita por Carlos Augusto Bracho González (PAN), Eduardo Sergio De la Torre Jaramillo (PAN), Carlos Alberto García González (PAN), Mariano González Zarur (PRI), José Luis Gutiérrez Calzadilla (PRD), Rubí Laura López Silva (PAN), Eduardo Ortiz Hernández (PAN), Ernesto Ruiz Velasco de Lira (PAN), Eduardo Sánchez Hernández (PRI), José Luis Varela Lagunas (Convergencia) y Verónica Velasco Rodríguez (PVEM), diputados de la LX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión e integrantes del Comité de Competitividad, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la Honorable Comisión Permanente la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultada en <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/213733/530576/file/INICIATIVA%20FORTALECIMIENTO%20DE%20LA%20AUDITOR%20C3%8DA%20SUPERIOR%20DE%20LA%20FE.pdf>.

INICIATIVA que reforma los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 15 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, a cargo del diputado Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, del Grupo Parlamentario del PAN, consultado en <http://www.slideshare.net/Nicoagus/que-reforma-los-articulos-74-y-79-de-la-constitucin>.

INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas, “Legislación vigente”, consultado en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/80.htm?s=>.

LÓPEZ Ayllón, Sergio y Haddou Ruiz, Ali, *“Rendición de cuentas y diseño institucional de los órganos reguladores en México”*, Gestión y Política Pública, Volumen XVI, Número 1, 1er. Semestre de 2007, p 105, 109, 111, consultado en

[http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num\\_anteriores/Vol.XVI\\_No.1\\_1er sem/Sergio\\_Lopez\\_Ayllon\\_y\\_Ali\\_Haddou\\_Ruiz.pdf](http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVI_No.1_1er_sem/Sergio_Lopez_Ayllon_y_Ali_Haddou_Ruiz.pdf).

MERINO Huerta, Mauricio y Aramburo, Michiko, *“Informe sobre la evolución y el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación”*, Auditoría Superior de la Federación y Centro de Investigación y Docencia Económicas.

[http://www.asf.gob.mx/uploads/47\\_estudios\\_especializados/080310att90807.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/47_estudios_especializados/080310att90807.pdf).

ORGANIZACIÓN Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), la ISSAI 1240 – Obligaciones del auditor en relación con el fraude en una auditoría de estados financieros, consultado en [http://es.issai.org/media/14685/issai\\_1240\\_s.pdf](http://es.issai.org/media/14685/issai_1240_s.pdf).

ORGANIZACIÓN Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), *“ISSAI 300–Normas de Procedimiento en la Fiscalización Pública”*, consultado en <http://www.intosai.org/es/issai-executive-summaries/detail/article/issai-300-field-standards-in-government-auditing.html>.

ORGANIZACIÓN para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *“Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México”*, OCDE, 2009, consultado en [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-anagement/oecd/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-el-proceso-presupuestario-en-mexico\\_9789264075962-es#page1](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-anagement/oecd/governance/estudio-de-la-ocde-sobre-el-proceso-presupuestario-en-mexico_9789264075962-es#page1).

ORGANIZACIÓN Editorial Mexicana *“Aprueban proyecto de decreto de la Ley de Contabilidad Gubernamental”*, consultado en <http://www.oem.com.mx/eloccidental/notas/n2747206.htm>.

PODER Ejecutivo Federal, Ley General de Contabilidad Gubernamental, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>.

PODER Ejecutivo Federal, “Ley de Planeación”, Diario Oficial de la Federación, 9 de abril de 2012, artículo 3º, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>.

PODER Ejecutivo Federal, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917, consultada en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/26.htm?s=>.

PODER Ejecutivo Federal, “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, Diario Oficial de la Federación, 30 de marzo de 2006, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>.

PODER Ejecutivo Federal, “Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación”, Diario Oficial de la Federación, 18 de mayo de 2009, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>.

PODER Ejecutivo Federal, “Ley de Seguridad Nacional”, Diario Oficial de la Federación, 31 de enero de 2005, consulta en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>.

PODER Ejecutivo Federal, “Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012”, consultado en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5106082&fecha=20/08/2009).

PODER Ejecutivo Federal, “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2013, consultado en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013).

PODER Ejecutivo Federal, “Ley de Coordinación Fiscal”, Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 1978, consultada en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/31.pdf>.

PODER Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, “5.4 Eficacia y eficiencia gubernamental”, consultado en [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND\\_2007-2012.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf).

PODER Ejecutivo Federal, “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política”, Diario Oficial de la Federación, 9 de agosto de 2012, consultado en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012).

PODER Legislativo Federal, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, consultado en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

PORTAL Martínez, Juan Manuel, “Mensaje del Auditor Superior de la Federación durante la presentación del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011”, consultado en [http://www.asf.gob.mx/uploads/74\\_Mensajes\\_del\\_Titular/Mensaje\\_IRCP\\_2011.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/74_Mensajes_del_Titular/Mensaje_IRCP_2011.pdf).

ROMERO León, Jorge, “¿A quién representa la sociedad civil? Participación, transparencia y rendición de cuentas en la democracia representativa”, consultado en <http://www.revistafolios.mx/articulos/democracia/%C2%BFa-quien-representa-la-sociedad-civil-participacion-transparencia-y-rendicion-d>.

# **A N E X O S**

## **Anexo I**

### **Revisión Entre Pares a la Auditoría Superior de la Federación<sup>266</sup>**

#### **1. Introducción**

##### **1.1. Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)**

###### **1.1.1. ¿Qué es la INTOSAI?**

- Organización autónoma, independiente, profesional y apolítica.
- Proporciona apoyo mutuo.
- Fomenta el intercambio de ideas y conocimientos.
- Es portavoz oficial de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS).
- Promueve la mejora continua.

###### **1.1.2. Integrantes**

<b>Año</b>	<b>EFS</b>
1953	34
2008	188

La INTOSAI tiene cinco idiomas oficiales: alemán, árabe, español, francés e inglés.

###### **1.1.3. Organización**

Principales órganos:

1. Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI).
2. Comité Directivo.
3. Secretaría General.
4. Grupos de Trabajo Regionales.
5. Comités y Grupos de Trabajo.

###### **1.1.4. Funciones**

- a) Promover EFS fuertes, independientes y pluridisciplinarias.
- b) Crear competencias y capacidades profesionales en las EFS.
- c) Alentar la cooperación y mejora continua de las EFS.

---

<sup>266</sup> Documento elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con el propósito de dar cuenta de las experiencias asumidas y los logros alcanzados en la Auditoría Entre Pares.

d) Promover mejores prácticas de trabajo.

## **1.2. Grupo Global de Trabajo**

En el año 2000 se formó el Grupo Global de Trabajo (GWG, por sus siglas en inglés) por iniciativa de la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos de América (GAO, por sus siglas en inglés).

### **1.2.2. Integrantes**

El GWG está formado por 18 EFS:

- |                             |                 |
|-----------------------------|-----------------|
| - Alemania                  | - Japón         |
| - Australia                 | - Marruecos     |
| - Canadá                    | - México        |
| - Dinamarca                 | - Noruega       |
| - Estados Unidos de América | - Nueva Zelanda |
| - Francia                   | - Países Bajos  |
| - India                     | - Reino Unido   |
| - Irlanda                   | - Sudáfrica     |
| - Italia                    | - Suiza         |

### **1.2.3. Objetivos principales**

- Compartir información y experiencias.
- Complementar los trabajos de la INTOSAI.
- Obtener información para mejorar el desempeño de las EFS.
- Discutir temas y retos en común.
- Intercambiar conocimientos y mejores prácticas.
- Desarrollar y perfeccionar enfoques metodológicos.

## **1.3. Revisiones entre pares**

### **1.3.1. Antecedentes**

En 2001, el GWG acordó practicar revisiones entre pares, a fin de intercambiar conocimientos y mejores prácticas. Para el efecto, se establecieron las siguientes normas:

- 1) El equipo revisor debe tener una representación mínima de tres EFS, con una oficina como líder.



- 2) Las EFS no deben revisarse entre ellas o al menos no asumir el papel principal en revisiones recíprocas.
- 3) El equipo revisor y la EFS revisada deberán alcanzar un acuerdo sobre el enfoque, los criterios y el informe de la revisión.

### **1.3.2. Objetivos de las revisiones**

- Evaluar el diseño del Sistema de Gestión de la Calidad para la práctica de auditorías de desempeño.
- Verificar si las auditorías practicadas proporcionan al Congreso o al Parlamento información independiente, objetiva y confiable sobre el desempeño del gobierno.
- Identificar buenas prácticas.

### **1.3.3. EFS certificadas**

#### **2003**

- El Reino Unido (líder de la revisión), Francia, Noruega y los Países Bajos practicaron una revisión a la OAG de Canadá. La GAO participó como observador.
- Se revisaron los resultados de 2003, con el fin de verificar el diseño y la instrumentación de las auditorías de desempeño.

#### **2004 – 2005**

- Se realizó un ejercicio similar a la GAO, participaron Canadá (líder de la revisión), Australia, México, Países Bajos, Noruega, Sudáfrica y Suiza.
- Se revisaron los resultados de 2004 para verificar el diseño y la implementación de las auditorías de desempeño, así como el sistema de inspección.

#### **2006**

- Noruega (líder de la revisión), Sudáfrica, Reino Unido y Nueva Zelanda practicaron una revisión entre pares a la Corte de Auditoría de los Países Bajos (NCA).
- Se verificó si las auditorías practicadas por la NCA en el periodo 2005 – 2006 proporcionaron al Parlamento información independiente, objetiva y confiable sobre el desempeño del gobierno.

## **2008**

- Estados Unidos de América (líder de la revisión), Canadá, Reino Unido y Puerto Rico practicaron una revisión entre pares a la Auditoría Superior de la Federación de México (ASF).
- Se verificó si el Sistema de Gestión de la Calidad seguido por la AED está adecuadamente diseñado y ha operado efectivamente para proveer la certeza razonable de que la ASF cumple con la legislación vigente y las normas de auditoría de la INTOSAI en la práctica de auditorías de desempeño.

## **2. Proceso de aceptación de la ASF en revisiones entre pares**

### **2.1. Cronología**

Los trabajos relacionados con la revisión internacional entre pares comprenden un periodo de cinco años:

- a) 2005 - 2008: Trabajos previos a la revisión.
- b) 2008: Trabajos durante la revisión.
- c) 2008 - 2009: Trabajos posteriores a la revisión.

### **2.2. Diálogos**

De 2005 a 2008 se mantuvo comunicación con la GAO y la OAG con el fin de:

- 1) Integrar el Grupo Revisor.
- 2) Atender solicitudes de información de la GAO y la OAG: marco legal y normativo de la ASF, Código de Ética, Sistema de Gestión de la Calidad y Marco Operativo para las Auditorías de Desempeño.
- 3) Solicitar información a la GAO y la OAG: Memorandos de Entendimiento utilizados en las revisiones que les practicaron.
- 4) Elaborar el proyecto de Memorándum de Entendimiento de la ASF.

### **2.3. Reuniones de aceptación**

Entre 2006 y 2008, se llevaron a cabo tres reuniones de trabajo:

- 1) Noviembre de 2006. Reunión ASF/GAO/OAG: entrega de Proyecto de Memorándum de Entendimiento elaborado por la ASF.

- 2) Noviembre de 2007. Reunión ASF/GAO/OAG: entrega de Proyecto de Memorándum ajustado con base en observaciones de la OAG de Canadá.
- 3) Febrero de 2008. Reunión ASF/GAO/OAG: discusión amplia del Proyecto de Memorándum de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés).

En la reunión de febrero de 2008, se presentaron los siguientes temas:

- Mandato y competencia de la ASF.
- Normas y directrices de las auditorías de desempeño.
- Alcances y resultados de las revisiones ISO.
- Macroprocesos de operación de la ASF.
- Sistema de Gestión de la Calidad.
- Manual de Calidad.
- Organigrama detallado de la AED.
- Listado de auditorías de desempeño practicadas CP 2006.
- Proceso para la auditoría interna de calidad.

## **2.4 Requisitos para ser sujeto de revisión entre pares**

1. Marco legal
2. Sólido marco normativo.
3. Desarrollo metodológico para auditorías de desempeño.
4. Definición de un código de ética.
5. Diseño, implementación y consolidación de un Sistema de Gestión de la Calidad.
6. Congruencia de las normas para las auditorías de desempeño con las normas INTOSAI.

## **2.5. Requisitos que debió cumplir la ASF**

### **2.5.1. Marco legal**

- ✓ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ✓ Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- ✓ Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación.

### **2.5.2. Marco normativo**

- Políticas y Guías Generales de los Macroprocesos para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental.
- Marco Rector y Normas para la Fiscalización Superior de la Gestión Gubernamental.

### **2.5.3. Metodología para auditoría de desempeño**

#### **a) Marco Operativo AED**

- ✓ El Estado Mexicano
- ✓ Rendición de Cuentas y Fiscalización en México
- ✓ La Auditoría de Desempeño
- ✓ Macroprocesos de la ASF
- ✓ Procesos de Planeación, Desarrollo y Elaboración de Informes
- ✓ Seguimiento y conclusión de observaciones y acciones emitidas
- ✓ Documentos para difusión

#### **b) Lineamientos Técnicos AED**

- |   |  |
|---|--|
| 1. La Planeación  | 8. Expedientes de Auditoría                                      |
| 2. La Auditina  | 9. La Ficha de Auditoría   |
| 3. El Resultado   | 10. Presentación Gráfica de la Auditoría                         |
| 4. La Confronta   | 11. La Nota de Difusión  |
| 5. Formulación de las Observaciones – Acciones Emitidas | 12. Materiales para la Comparecencia                             |
| 6. El Dictamen  | 13. Premiación de las Auditorías                                 |
| 7. El Informe Final de Auditoría                        | 14. Seguimiento y Conclusión de Observaciones– Acciones Emitidas |

#### **c) Lecturas para auditores**

- ✓ El análisis y la interpretación de la información (septiembre 2007)
- ✓ El método cualitativo (septiembre 2007)
- ✓ El método cuantitativo (marzo 2008)
- ✓ Elaboración de las políticas públicas (abril 2009)
- ✓ Indicadores de desempeño (en elaboración)
- ✓ Glosario de términos (en elaboración)

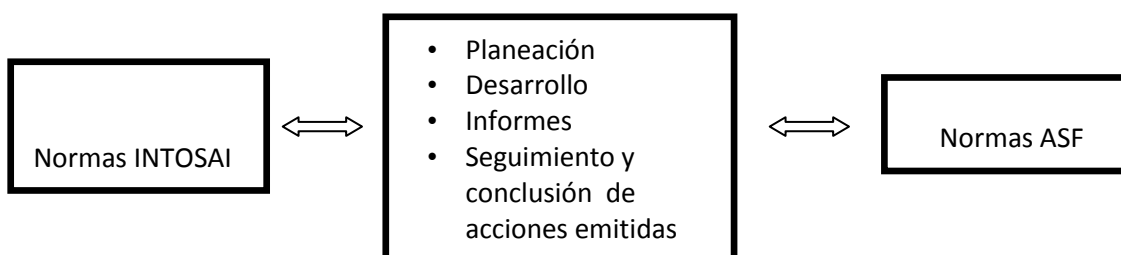
#### 2.5.4. Código de Ética Profesional

- ✓ Profesionalismo competente
- ✓ Independencia
- ✓ Objetividad
- ✓ Imparcialidad
- ✓ Confidencialidad
- ✓ Actitud constructiva
- ✓ Integridad

#### 2.5.5. Requisitos que debió cumplir la ASF

- ✓ Manual de Calidad
- ✓ Política de calidad
- ✓ Procesos
- ✓ Objetivos
- ✓ Metas
- ✓ Certificación de procesos
- ✓ Proceso de Planeación
- ✓ Proceso de Desarrollo
- ✓ Proceso de Administración

#### 2.5.6. Congruencia de normas ASF con normas INTOSAI



#### 2.6. Integración del Grupo Revisor

2005

- En la Sexta Reunión del Grupo Global de Trabajo, el ASF propuso una revisión internacional entre pares a la ASF con la participación de la GAO.
- En mayo, el ASF postuló como líder del equipo a la GAO y que también participaran Reino Unido y Canadá.

- En julio, aceptó la OAG de Canadá y, en septiembre, la NAO. La OAG participó únicamente en el diseño del Memorandum.

## **2006**

- En noviembre, la GAO propuso la participación de la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OC), quien un año después aceptó. De esta manera los Integrantes del equipo revisor fueron las EFS siguientes:

Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamentales (GAO), USA.

Oficina Nacional de Auditoría (NAO), Reino Unido.

Oficina del Contralor (OC), Puerto Rico.

Oficina del Auditor General (OAG), Canadá.

### **2.7. Proyecto de Memorandum de Entendimiento**

- ✓ Primer proyecto: noviembre de 2006.
- ✓ Segundo proyecto: noviembre de 2007.
- ✓ Tercer proyecto: febrero de 2008.
- ✓ Versión final: mayo de 2008.

## **3. Memorandum de Entendimiento**

### **3.1. Intercambio de notas**

De 2005 a 2008 se intercambiaron notas informativas sobre:

- ✓ Año de la revisión.
- ✓ Número de auditorías practicadas anualmente, y número de horas y de personas por auditoría.
- ✓ Clasificación de las auditorías: irrefutables, estratégicas e importantes.
- ✓ Ejemplos de informes de auditorías de desempeño.
- ✓ Esquema metodológico.

### **3.2. Contenido del Memorandum de Entendimiento**

1. Objetivos de la revisión
2. Alcance, criterios y enfoque
3. Equipo revisor
4. Periodo de la revisión
5. Informes

6. Confidencialidad de la información
7. Arreglos administrativos
8. Declaraciones de la GAO
9. Apéndices

### **3.2.1. Objetivos de la revisión**

1. La finalidad de la revisión fue determinar si el Sistema de Gestión de la Calidad de la ASF:
  - Está adecuadamente diseñado para la práctica de auditorías de desempeño.
  - Fue operado eficazmente para proporcionar una certeza razonable de que la ASF cumple con la legislación vigente y las normas de la INTOSAI.
  - Proporciona a la Cámara de Diputados información objetiva, imparcial y confiable sobre la gestión gubernamental.
2. Otros objetivos de la revisión fueron:
  - Identificar buenas prácticas.
  - Proporcionar sugerencias que la ASF puede considerar para mejorar la práctica de sus auditorías de desempeño.

### **3.2.2. Alcance, criterios y enfoque**

#### **Alcance**

Evaluar el diseño y la instrumentación de la práctica de auditorías de desempeño de la ASF, con base en los resultados de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública de 2006.

#### **Criterios**

- Principios de independencia y normas INTOSAI.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Lineamientos Técnicos de la AED.
- Requerimientos aplicables del Sistema de Gestión de Calidad.

#### **Enfoque**

La revisión entre pares comprendió tres etapas:

- Etapa I – Evaluación del Diseño.

- Etapa II – Evaluación de la Implementación.
- Etapa III – Informe Final.

### **3.2.3. Equipo revisor**

- Preferentemente, los miembros del equipo deberían contar con la capacidad de leer y hablar español.
- Para apoyar el trabajo del Grupo Revisor se acordaron reuniones de trabajo en inglés y español, con traducción simultánea.
- También deberían ajustarse a las normas INTOSAI y cuidar la confidencialidad de las observaciones y conclusiones.

### **3.2.4. Periodo de la revisión**

- Etapa I: mayo – junio de 2008
- Etapa II: dos primeras semanas de agosto de 2008
- Etapa III: noviembre de 2008

### **3.2.5. Informes**

- El informe final debería ser emitido en español e inglés.
- El informe final es propiedad de la ASF.
- Los revisores y la ASF intercambiarían experiencias y aprendizaje.

### **3.2.6. Confidencialidad de la información**

- Manejo confidencial de la información con base en los artículos 27, 28 y 80, fracción III, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Cada miembro del equipo revisor debería firmar un Acuerdo de Confidencialidad.

### **3.2.7. Arreglos administrativos**

- Proporcionar espacio seguro y apropiado para el grupo revisor, así como facilidades para el uso de computadoras.
- Cubrir los costos razonables del equipo revisor: transportación aérea, alojamiento, alimentos, transportación local y gastos para contingencias.

### **3.2.8. Declaraciones de la GAO**

- Cada miembro del equipo es independiente de la ASF.



- El equipo revisor ejecutaría la revisión de conformidad con las fechas establecidas y las normas de prácticas profesionales reconocidas.
- Cada miembro del equipo estudiaría las políticas internas y procedimientos aplicables a las auditorías de desempeño de la ASF.

### **3.3. Universo de auditorías**

De las 72 auditorías de desempeño practicadas por la ASF con motivo de la revisión de la Cuenta Pública de 2006, con base en el desarrollo metodológico de la AED la revisión se concentró en las 36 auditorías practicadas por las Direcciones Generales de Auditoría de Desempeño al Desarrollo Económico, al Desarrollo Social, y a Gobierno y Finanzas.

### **3.4. Cuestionarios**

Con el propósito de evaluar el diseño del Sistema de Gestión de la Calidad, en mayo de 2008 el Grupo Revisor remitió cinco cuestionarios:

1. Principios de independencia de la ASF.
2. Normas generales de la ASF.
3. Proceso de auditoría de la ASF.
4. Leyes y regulaciones de la auditoría de desempeño.
5. Retroalimentación del cliente de la ASF.

Con el fin de determinar la muestra de la revisión, en junio de 2008 el Grupo Revisor solicitó la siguiente información:

- Listado de las 36 auditorías de desempeño practicadas con motivo de la revisión de la CP 2006.
- Identificación de las auditorías irrefutables, estratégicas e importantes.
- Número de horas y de auditores por auditoría.

### **3.5. Selección de la muestra**

En julio de 2008, el Grupo Revisor seleccionó 12 de las 36 auditorías de desempeño consideradas como universo, solicitándose la siguiente información:

- Título, número del informe, programa de referencia, personal auditor y datos para contacto.

- Resumen de objetivos y resultados de auditoría, criterios de auditoría y fuentes de datos.
- Consideraciones de control interno.
- Resultados de auditoría.
- Utilización del trabajo de otros.
- Riesgos de auditoría.
- Complejidades de la revisión y retos de auditoría.

### **3.6. Conclusión del diseño de la revisión**

Enfoque:

- Revisión en campo: del 4 al 15 de agosto de 2008
- Muestra: 12 auditorías de desempeño, 4 por UAA.
- Equipo revisor en campo: 11 auditores.
- Criterios: legislación y normativa ASF, y normativa INTOSAI.

## **4. Evaluación de la implementación de las auditorías de desempeño**

### **4.1. Reunión Inicial**

La segunda etapa de la revisión entre pares inició el 4 de agosto de 2008 con la reunión de apertura, en la que se presentaron cinco temas:

1. Visión general de la ASF
2. Planeación
3. Independencia
4. Administración de recursos humanos
5. Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión

#### **4.1.1. Visión general de la ASF**

- Del mandato y competencia de la Auditoría Superior de la Federación.
- De las obligaciones y atribuciones de la Auditoría Especial de Desempeño.

#### **4.1.2. Planeación**

- Marco Normativo
- Proceso de Planeación
- Indicadores de Revisión Cuenta Pública

- Lineamientos Técnicos de la AED
- Estructura funcional programática – presupuestal PEF
- Cuenta Pública
- Proceso de selección
- Análisis de fuentes
- Calificación de propuestas
- Presentación de propuestas al AED y al ASF
- Resumen de propuestas

#### **4.1.3. Independencia**

- Marco legal, independencia de la ASF
- Independencia de actuación de la ASF respecto de los Poderes de la Unión
- El Informe del Resultado y la independencia de la ASF
- Independencia del titular de la ASF
- Independencia de los servidores públicos de la ASF

#### **4.1.4. Administración de los recursos humanos**

- Proceso de administración de recursos humanos
- Reclutamiento y selección de personal
- Inducción
- Capacitación
- Evaluación del desempeño
- Servicio Fiscalizador de Carrera
- Plan de Profesionalización de la ASF

#### **4.1.5. Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión**

- Organigrama de la ASF.
- Organigrama y funciones de la Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión (CASG).
- Funciones relacionadas con las labores de auditoría interna.
- En la reunión de apertura, el Grupo Revisor solicitó información complementaria:

- Independencia.
- Competencia del auditor.
- Muestreo estadístico.
- Retroalimentación de la Cámara de Diputados.
- Niveles de personal e ingresos.

#### **4.2. Reuniones con los equipos de auditoría**

De conformidad con su programa de trabajo, el Grupo Revisor llevó a cabo las siguientes actividades:

1. Entrevistas directas.
2. Verificación de papeles de trabajo.
3. Revisión de la competencia del personal auditor.
4. Confronta de resultados.

##### **4.2.1. Entrevistas directas**

Con cada equipo de auditoría, los auditores internacionales efectuaron preguntas sobre:

- Criterios de selección de auditorías y demostración de la evidencia para asegurar la objetividad y la imparcialidad.
- Evidencia sobre el procedimiento estadístico utilizado para la determinación de la muestra.
- Evaluación del riesgo de auditorías.
- Consistencia de los objetivos de la auditoría respecto de los resultados obtenidos en la revisión.
- Comprobación de los principales resultados de las auditorías, y calidad de la evidencia documental y estadística.
- Confiabilidad de la información utilizada por los asesores externos.
- Evidencia documental de los procesos de supervisión.
- Presentación de la auditoría en Power Point.
- Soporte de los resultados de auditoría respecto de papeles de trabajo.
- Evidencia y justificación de cambios en el Proyecto de Informe de Auditoría.

- Sustento del dictamen de auditoría e impacto de las acciones promovidas en el ente auditado.
- Independencia: sobre la declaración de independencia de auditores y asesores externos respecto de los entes auditados.
- Competencia: perfil de puesto y cumplimiento del programa anualizado de capacitación de los servidores públicos de la ASF.
- Auditorías Internas: Auditorías de calidad de papeles de trabajo efectuadas por la CASG.

#### **4.2.2. Verificación de papeles de trabajo**

En cada una de las auditorías el Grupo Revisor verificó los expedientes correspondientes, con énfasis en las siguientes etapas:

##### **a) Planeación.**

- Comprensión del Programa o Proyecto por auditar.
- Determinación de objetivos y alcance de auditoría.
- Mapa de auditoría.
- Metodología a aplicar.
- Guía de Auditoría y Programa de Supervisión.

##### **b) Ejecución.**

- Verificación de evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente.
- Comprobación en cada resultado: deber ser, hechos, causas, efectos y observaciones.
- La opinión del ente auditado y los efectos de las acciones promovidas.

##### **c) Integración del Informe de Auditoría.**

- Que los resultados presentados en el Informe correspondieran con los de la confronta con el ente auditado.
- Que los resultados correspondieran con el Dictamen de la Auditoría.
- Presentación de Power Point sobre los aspectos relevantes.

#### **4.2.3. Revisión de la competencia de los auditores**

Para verificar la competencia de los auditores, el Grupo Revisor solicitó información sobre los siguientes temas:

- a) Cursos de capacitación.
- b) Servicio Fiscalizador de Carrera.
- c) Plan de Profesionalización de la ASF.

#### **4.2.4. Confronta de resultados**

- En todos los casos, los revisores presentaron a los equipos responsables los hallazgos determinados.
- Los resultados de cada revisión quedaron asentados en una cédula de trabajo.

#### **4.3. Reuniones de conclusión**

Para la conclusión de la segunda etapa, el Grupo Revisor efectuó tres reuniones en 2008:

- Con el AED: 13 de agosto
- Con todo el personal auditado: 14 de agosto
- Con el ASF: 15 de agosto

### **5. Informe al ASF**

#### **5.1. Entrega del informe al ASF**

El 4 de noviembre de 2008 el titular de la GAO entregó al ASF el informe de la Revisión Internacional entre Pares.

#### **5.2. Dictamen**

##### **Opinión Limpia**

El Sistema de Gestión de la Calidad seguido por la AED durante la revisión de la Cuenta Pública 2006 fue adecuadamente diseñado y eficazmente operado, para proveer a la AED la certeza razonable de que la ASF cumple con la legislación vigente y con las normas de la INTOSAI en la práctica de auditorías de desempeño.

#### **5.3. Buenas prácticas de la AED**

El Equipo Revisor determinó las siguientes buenas prácticas:

1. Independencia
2. Planeación general
3. Planeación detallada de la auditoría (Auditina)

4. Supervisión
5. Monitoreo de la calidad
6. Conducción y normas de auditoría
7. Competencia del personal
8. Capacitación

#### **5.3.1. Independencia**

La ASF ha emitido su propio Código de Ética, el cual incluye responsabilidades clave en las áreas de independencia, objetividad, imparcialidad e integridad.

En este sentido, la AED emplea procedimientos específicos en cada auditoría con el propósito de asegurar la independencia de los auditores, respecto de las entidades que audita.

#### **5.3.2. Planeación general**

La AED cuenta con un riguroso proceso de planeación de auditorías que considera el marco legal de los programas del gobierno; posee reglas de decisión para seleccionar auditorías de una manera lógica y objetiva; y permite una cobertura adecuada de funciones y programas en un horizonte de mediano plazo.

#### **5.3.3. Planeación detallada de la auditoría (Auditiva)**

La AED cuenta con un proceso altamente estructurado. Incluye procedimientos que permiten identificar el entorno legal y el contexto de la política pública; comprender el programa por auditar; determinar el alcance, objetivos, preguntas clave, metodología y procedimientos de auditoría; establecer los procedimientos para asegurar la calidad de la auditoría; y evaluar las cuestiones éticas.

#### **5.3.4. Supervisión**

La AED cuenta con procedimientos de revisión bien definidos que se aplican durante los procesos de planeación, ejecución e informe de auditoría. Comprende la revisión de todos los niveles jerárquicos de la AED.

### **5.3.5. Seguimiento de la calidad**

La AED ha implementado un proceso de seguimiento de la calidad que comprende el análisis de la calidad de la documentación y de los procedimientos de auditoría.

El proceso de la calidad implementado por la AED va más allá del proceso de certificación ISO y se enfoca en la calidad del trabajo de auditoría.

### **5.3.6. Normas y lineamientos de auditoría**

La AED utiliza como normas de auditoría sus Lineamientos Técnicos para las Auditorías de Desempeño, que fueron desarrollados con base en normas profesionales de auditoría.

### **5.3.7. Competencia del personal**

En la planeación de las auditorías se evalúan la experiencia profesional, los logros y los resultados de ejercicios anteriores, como parte de la evaluación de riesgos.

### **5.3.8. Capacitación**

La AED ha establecido un riguroso programa de capacitación profesional para su personal, que incluye tanto cursos y conferencias como lecturas mensuales obligatorias.

Con el propósito de fortalecer la integración de la documentación de la auditoría, el Grupo Revisor emitió dos recomendaciones.

## **5.4. Áreas de mejora**

### **Primera recomendación:**

Implementar un programa de capacitación sobre los puntos críticos de los papeles de trabajo.

### **Segunda recomendación:**

Desarrollar lineamientos y políticas específicas para documentar la auditoría en cuatro áreas:

- Muestreo estadístico.
- Principales cambios en el proceso de auditoría.
- Procedimientos utilizados para asegurar la confiabilidad de la información recibida.



- Consistencia de los papeles de trabajo.

A fin de fortalecer la práctica de las auditorías de desempeño, el Grupo Revisor emitió dos sugerencias.

**Primera sugerencia:**

Incrementar la capacidad de los auditores en métodos cuantitativos y cualitativos.

**Segunda sugerencia:**

Incrementar la claridad y difusión de los informes de auditoría:

- Resumen al inicio de cada informe.
- Vínculos claros en todo el informe.
- Comentarios del ente auditado.
- Causas y efectos de los hallazgos.
- Fortalecimiento del dictamen de auditoría.

El contenido del informe final sobre la Revisión Internacional Entre Pares refleja una visión positiva de la gestión de la ASF en materia de auditorías de desempeño.

## **6. Acciones para capturar las oportunidades de mejora**

### **6.1. Programa de Trabajo**

Con el propósito de atender las recomendaciones y sugerencias del Grupo Revisor, en noviembre de 2008 se diseñó un Programa de Trabajo con seis apartados:

1. Resultados de la auditoría
2. Desarrollo de la auditoría
3. Informe de auditoría
4. Expediente de auditoría
5. Capacitación
6. Supervisión

#### **6.1.1. Resultados de la auditoría**

- Elaborar relatoría de resultados
- Establecer taxonomía de errores y omisiones

- Elaborar presentación en power point
- Elaborar artículo para publicitar los resultados

#### **6.1.2. Desarrollo de la auditoría**

- Proponer los criterios para que en la Auditoría se informe de las técnicas y métodos para la determinación de muestras.
- Establecer los criterios para que en el Informe al 75% (informe previo) quede evidencia de la metodología utilizada para la determinación de la muestra.
- Determinar los procesos y mecanismos de supervisión que garanticen el uso adecuado de los métodos cualitativos y cuantitativos.

#### **6.1.3. Informe de auditoría**

- Modificar el Lineamiento Técnico núm. 7. El Informe Final de Auditoría, con el propósito de establecer:
  - Resumen al principio del informe.
  - Vínculo entre objetivos y resultados.
  - Título sobre el tipo de dictamen.
- Relación entre las observaciones determinadas y el apartado “Impacto de las Observaciones”.
- Efectuar las modificaciones procedentes en los informes de auditoría.
- Modificar el Lineamiento Técnico núm. 10. Presentación Gráfica de la Auditoría, con el fin de establecer los mecanismos institucionales para difundir la presentación gráfica de las auditorías.

#### **6.1.4. Expediente de auditoría**

- Establecer la ruta crítica para integrar el Expediente de Auditoría.
- Confrontar lineamientos técnicos con las normas de INTOSAI para ajustar a estándares internacionales la integración del Expediente de Auditoría.
- Determinar mecanismos de supervisión que garanticen la implementación de las mejoras en el Expediente de Auditoría.

### **6.1.5. Capacitación**

- Definir cursos sobre:
  - La integración del Expediente de Auditoría.
  - La claridad del informe de auditoría.
  - El uso de métodos cualitativos y cuantitativos.
- Elaborar Programa de Capacitación.

### **6.1.6. Supervisión**

- Dar seguimiento a las revisiones que efectúe la CASG para verificar la debida integración del Expediente de Auditoría.

## **6.2. Recertificación**

En noviembre de 2009, el Equipo Revisor llevó a cabo la recertificación del proceso.

### **Consideraciones finales**

- Los resultados de la revisión internacional entre pares muestran que en la práctica de auditorías de desempeño la ASF está a la altura de las EFS de clase mundial.
- Existen áreas de oportunidad en las cuales la ASF debe mejorar su desempeño organizacional.



GAO

Accountability • Integrity • Results

United States Government Accountability Office  
Washington, DC 20548

12 de Octubre, 2011  
CPC, Juan M. Portal  
Auditoría Superior de la Federación de México  
Av. Coyoacán 1501, Col. del Valle  
03100, México, D.F.

Estimado CPC, Portal,

Esta carta presenta los resultados de nuestra revisión de seguimiento de 2011 para evaluar las acciones efectuadas por su institución, en respuesta a las recomendaciones y sugerencias derivadas de la Revisión entre Pares a la Práctica de Auditoría de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación de México (ASF), en el 2008.<sup>1</sup>

Como resultado aquella revisión entre pares de 2008, concluimos que el sistema de aseguramiento de la calidad aplicado por la AED durante la revisión de la Cuenta Pública 2006, fue diseñado adecuadamente y es operativamente efectivo, para proveer a la AED de una seguridad razonable para cumplir con las Normas de Auditoría de la INTOSAI y las mandatos legales para la conducción de la práctica de auditoría de desempeño. La revisión también condujo a dos recomendaciones dirigidas a mejorar el marco de trabajo de la AED y las políticas para atender aspectos importantes del trabajo de auditoría y de la documentación relacionada con ella. En suma, proporcionamos dos sugerencias dirigidas a fortalecer la capacidad de los auditores para abordar los hallazgos del proceso de auditoría y fomentar la claridad en los informes de auditoría y la difusión a los interesados.

Para evaluar el impacto de las acciones tomadas por la ASF en respuesta a las recomendaciones y sugerencias de la revisión entre pares de 2008, revisamos la documentación referente a las actualizaciones y los cambios en las políticas y procedimientos de la AED, incluyendo comunicaciones internas, nuevos lineamientos, programas de capacitación y otras evidencias relevantes.

Adicionalmente, entrevistamos a los servidores públicos responsables en todos los niveles de la AED, sobre sus políticas y su implementación. También revisamos la aplicación de estos cambios mediante la revisión aleatoria de una muestra de 12 auditorías de desempeño, incluidas en la Revisión de la Cuenta Pública 2009.

Como resultado de nuestra revisión de seguimiento, concluimos que la AED ha efectuado acciones suficientes para atender la intención y substancia de nuestras recomendaciones y sugerencias, derivadas de la revisión de 2008. También concluimos que las acciones tomadas por la AED han mejorado el diseño del marco de trabajo para el aseguramiento de

<sup>1</sup> Revisión entre Pares de la Práctica de Auditoría de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación de México (ASF), Noviembre de 2008.

la calidad y su aplicación. Estas mejoras han ayudado a fortalecer el rigor de la base analítica de los informes de auditoría de desempeño, así como la claridad de la presentación de dichos informes. Además, encontramos dentro de la AED un ambiente organizacional de una alta atención a la calidad, competencia profesional y rendición de cuentas.

Durante el curso de nuestra revisión de seguimiento, ubicamos cinco buenas prácticas (además de aquellas identificadas en nuestra revisión entre pares de 2008). Por otro lado, también estamos haciendo dos sugerencias específicas destinadas a optimizar el marco de trabajo de aseguramiento de la calidad de la AED y a mejorar las políticas que definen el trabajo de auditoría y su documentación. Finalmente, para asistir a la AED en un futuro, también incluimos cuatro consideraciones generales para ésta, en la medida que continúa mejorando y evolucionando su práctica auditora en un entorno crecientemente complejo y en constante cambio. Detalles adicionales sobre estas cuestiones, se encuentran descritos en el Anexo a la presente carta.

Me gustaría destacar los esfuerzos de la AED en lograr y mantener un ambiente altamente profesional para la auditoría gubernamental, con una debida atención a la calidad de las auditorías, así como agradecer al equipo y líderes de la AED y de la ASF por su cooperación y profesionalismo durante el curso de nuestras revisiones.

Atentamente,

Líder del Equipo Revisor  
Oficina de Rendición de Cuentas Gubernamental de los Estados Unidos de América, en  
representación del equipo revisor,

## **Anexo II**

### **Certificación Internacional de Calidad, Norma ISO 9001:2008<sup>267</sup>**

#### **1. Introducción**

ISO, palabra griega que significa igualdad. ISO es la organización internacional para la normalización (International Standardization Organization) cuya sede se encuentra en Ginebra Suiza y a la cual pertenecen más de 150 países miembros.

ISO 9000 (*“Quality Management and Quality Assurance Standards”*) es una serie de normas sobre aseguramiento de calidad que fueron originalmente publicadas en el año de 1987, con reediciones en 1992 y 1994. La norma ISO comprende una serie creciente de regulaciones orientadas a satisfacer al cliente y fortalecer a la organización.

La serie 9000 se centra en las normas sobre documentación, en particular, en el Manual de la Gestión de la Calidad, con la finalidad de garantizar que existan Sistemas de Gestión de la Calidad apropiados. La elaboración de estos manuales exige una metodología, conocimientos y criterios organizacionales para recopilar las características de los procesos de la organización.

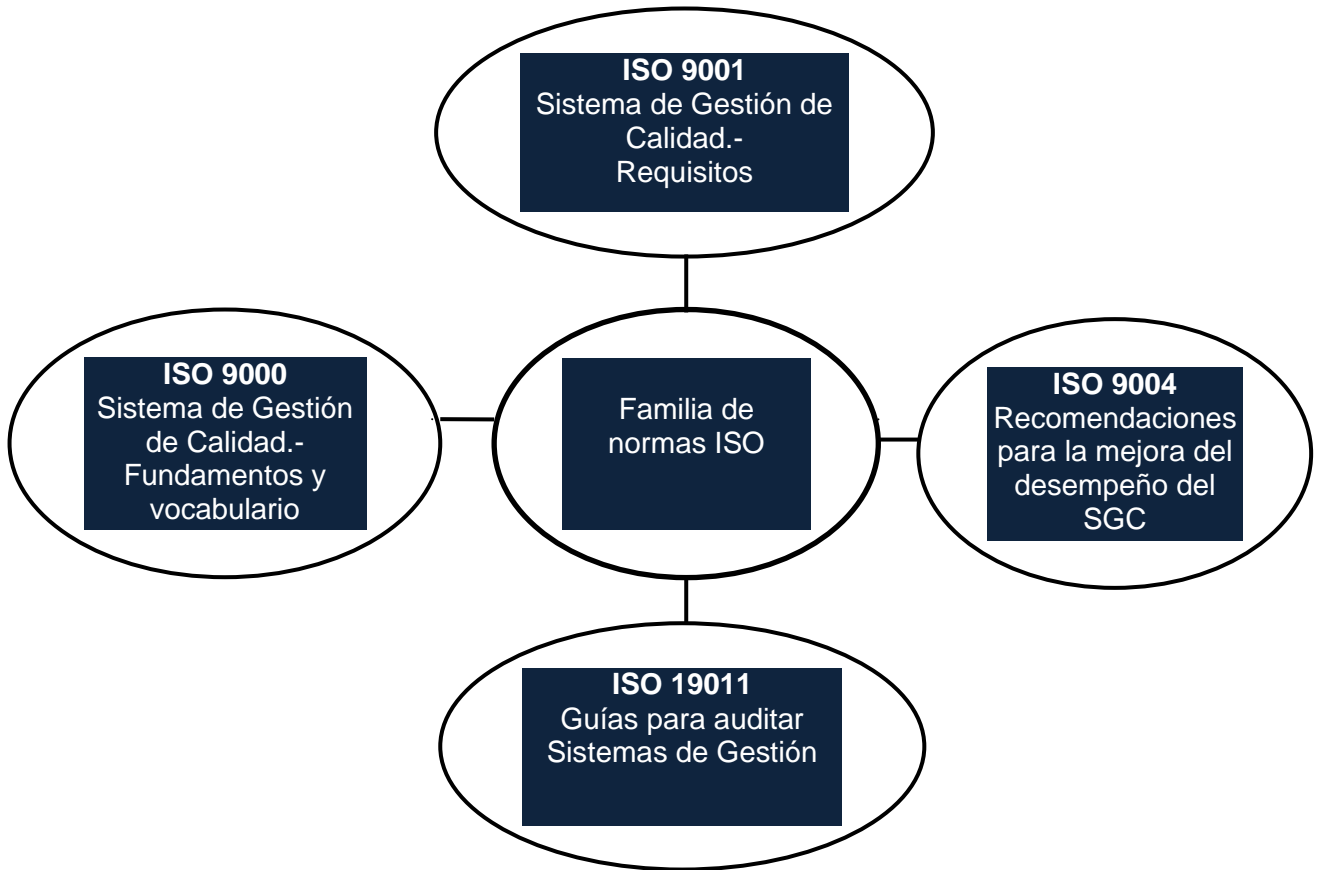
La aplicación de las Normas de Calidad ISO 9000 constituye una vía de reducir costos y mejorar procesos. Por ello el objetivo al establecer un sistema de gestión de la calidad basado en la normas ISO es el de especificar los requisitos del sistema respecto a la calidad, que deben utilizarse cuando se necesite demostrar la capacidad de diseñar y suministrar productos y/o servicios de calidad.

La familia de normas ISO 9000 es un conjunto de normas sobre calidad, establecidas por la Organización Internacional de Normalización (ISO), las cuales recogen el contenido mínimo , guías y herramientas específicas de implantación y mejora, así como métodos de auditoría de un Sistema de Gestión de la Calidad:

---

<sup>267</sup> Documento elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con el propósito de informar del diseño, implementación y mejora continua de su Sistema de Gestión de Calidad, con base en la transcripción propia que la ASF realizó al contenido de la Norma Internacional ISO 9001:2008.

## Familia de Normas ISO 9000



Las ISO no definen cómo debe ser un Sistema de Gestión de la Calidad, sino ofrecen especificaciones de cómo crearlo e implementarlo; este será diferente en función de las características particulares de cada organización y sus procesos.

### 2. Modelo ISO 9001:2008

El modelo ISO 9001:2008 establece una serie de requerimientos que deben ser cumplidos por la organización orientados hacia la administración de la calidad. La ISO 9001 proporciona un modelo para la administración de la calidad. Se trata de un modelo aplicable a todo tipo de organización ya sea pública o privada. La norma ISO agrega valor a la forma de dirigir las organizaciones, desde el punto de vista tanto de los ejecutivos como de los trabajadores.

A los trabajadores les simplifica su vida laboral, ya que en un sistema ISO 9001, los trabajadores:

- entienden mejor lo que tienen que hacer, y la forma de hacerlo,
- les garantiza que su trabajo cumple con los requerimientos,
- les permite ajustar los procesos cuando los resultados no cumplen con los requerimientos,
- es un medio de obtener ayuda para resolver problemas,
- les permite contar con mayores oportunidades de comunicar los problemas de una manera no amenazadora, al concentrarse en las cuestiones que son un problema,
- les permite contar con un entorno en el que no se les culpa por las cuestiones que sólo pueden resolver por el sector gerencial,

A las autoridades les permite controlar y mejorar los procesos provocando mayor nivel de consistencia en toda la organización al:

- hacer más sencilla la dirección, utilizando hechos y datos en vez de opiniones,
- mejorar la comunicación en toda la organización, a todos los niveles.
- fomentar claridad de la responsabilidad,
- estandarizar la forma de hacer las cosas, reduciendo la variabilidad y simplificando la resolución de problemas, y
- fomentar la mejora continua como valor institucionalizado básico, y proporcionar una plataforma para avanzar a la excelencia en el desempeño.

Los altos funcionarios descubren que adoptar un sistema formal ISO 9001 de administración de calidad ayuda a la organización a enfocarse en el cumplimiento de los objetivos al:

- mejorar la capacidad de la organización de entender y cumplir plenamente los requerimientos de los clientes en forma consistente,
- traer mayor claridad a las metas y objetivos de la organización,
- ayudar a unificar a todos los empleados y procesos hacia la consecución de los objetivos, y



- mejorar el desempeño.

La norma se representa con un modelo en donde las entradas y las salidas constituyen las partes interesadas. La dinámica del sistema se refleja en la articulación de cinco procesos: el sistema de gestión de la calidad, responsabilidad de la dirección, gestión de los recursos, realización del producto o prestación del servicio y medición, análisis y mejora.

En todo momento estos cinco procesos deben estar impregnados de los ocho principios para crear una cultura de calidad. La Norma ISO 9001:2008 desarrolla un modelo de procesos para definir los requisitos genéricos de un sistema de administración de la calidad ligado a procesos.

La documentación del sistema de gestión de la calidad debe incluir el manual, la política y objetivos de la calidad, los seis procedimientos documentados que ISO 9001 requiere de manera específica, y los demás documentos necesarios para planear, operar y controlar los procesos de la organización. Asimismo, la documentación necesita incluir los registros que requiere las diversas cláusulas de ISO 9001. A efecto de:

- 1) Asegurar el desempeño consistente de las actividades requeridas.
- 2) Proporcionar una línea de base para la mejora de los procesos.
- 3) Proporcionar una línea de base para auditar el sistema de administración de la calidad.

Para instrumentarlo se sugiere: identificar primero los procesos e interacciones y utilizar mapas de procesos, por lo cual, la creación del sistema específico para una organización debe tener una estructura documental de cinco niveles:

1. Política y Objetivos de Calidad
2. Manual de Calidad
3. Procedimientos
4. Documentos
5. Registros

El propósito de esta documentación es proporcionar evidencia objetiva de que los procesos cuentan con una planeación sistemática, elementos consistentes

para su ejecución, controles que faciliten la obtención de registros y, por último, que existen mecanismos establecidos para mejorar cada proceso.

De estos cinco niveles, el Manual de Calidad es el documento que proporciona una descripción básica del sistema de gestión de la calidad. Debe describir el alcance del sistema de gestión de la calidad e incluir la justificación por cualesquiera exclusiones a la cláusula 7 que la organización hubiera juzgado apropiadas. El Manual de Calidad Incluirá o hará referencia a los procedimientos documentados que estableció el sistema de gestión de la calidad. El Manual debe describir las interacciones entre los procesos del sistema, para:

- asegurar un conocimiento consistente del sistema global de gestión de la calidad, entre los miembros de la organización,
- asegurar un conocimiento consistente del sistema de gestión de la calidad entre los clientes y otras partes interesadas,
- describir los compromisos básicos de la organización que se relacionan con el sistema de gestión de la calidad, y
- proporcionar una línea de base para la auditoría del sistema de gestión de la calidad.

Se sugiere emplear:

- diagramas en el Manual de Calidad para mostrar las interacciones del proceso,
- mantener el Manual de Calidad breve, sencillo y siguiendo la estructura real de la organización, y
- describir los puntos básicos del proceso de calidad, incluir los detalles en los procedimientos documentados o en las instrucciones de trabajo.

Adicionalmente, los documentos del Sistema de Gestión de la Calidad requieren controles. El control de los documentos es uno de los seis procesos que requieren un procedimiento documentado. El control de cada documento comienza con un proceso de aprobación, a fin de asegurar que es idóneo antes de emitirlo. Existe el requerimiento de que las versiones relevantes de los documentos aplicables estarán disponibles cuando sea necesario, y que se identifican tanto los cambios como el estado actual de la revisión de cada

documento. El proceso debe garantizar que los documentos permanecen legibles e identificables. Los documentos necesitan mantenerse actualizados y existe el requerimiento de que se revisarán y actualizarán tantas veces como sea necesario. En los casos en los que se retienen las versiones obsoletas, será preciso identificar éstas como tales, a fin de impedir el uso inadvertido. Asimismo, la organización deberá identificar los documentos de origen externos y controlar su distribución. A efecto de:

- garantizar un desempeño consistente en todas las actividades que afectan la calidad,
- asegurar que se cuentan con los controles instalados para aprobar y emitir documentos,
- asegurar que los cambios en los requerimientos se comunican a las personas que deben instrumentarlos,
- impedir el uso de información obsoleta, y
- asegurar que las personas tiene información y requerimientos actualizados.

De forma complementaria, se requiere que las organizaciones aborden la identificación de registros necesarios para proporcionar evidencia de la operación eficaz de dicho sistema. Asimismo, se requiere evidencia de la conformidad con los requerimientos. Además de los requerimientos para preparar los registros, se establece que los requisitos deberán de mantenerse y eliminarse.

El Sistema de Gestión de la Calidad deberá prever el control del almacenamiento, protección, tiempo de retención y eliminación de los mismos. El control de registros es uno de los seis procesos para los que se requiere un lineamiento documentado y con ello se busca:

- proporcionar evidencia de que sus servicios se ajustan a los requerimientos,
- proporcionar evidencia de que los procesos funcionan de acuerdo con los requerimientos,
- proporcionar evidencia de un Sistema eficaz de Gestión de la Calidad,
- proporcionar disciplina de sistemas, a fin de asegurar la conformidad,

- proporcionar datos históricos para el análisis de los problemas de servicio,
- proporcionar datos históricos para el análisis de problemas relacionados con los procesos, y
- proporcionar un medio para recabar datos de análisis a fin de mejorar la eficiencia del Sistema de Gestión de la Calidad.

A partir de lo anterior, un sistema de calidad es la forma de estructurar y organizar las operaciones con las que debemos ser capaces de dirigir y asegurarnos que la organización sea más rentable, competitiva, efectiva, adaptable a las nuevas y cambiantes situaciones en el ambiente político, social, y económico. Por ello demanda:

- 1) sistemas y procedimientos correctos para funcionar óptimamente,
- 2) que todas las operaciones trabajen como una sola,
- 3) tener las herramientas adecuadas de administración y control de manera que podamos mejorar cada situación de la mejor manera posible,
- 4) lo importante para una organización es contar un conjunto ordenado de principios que den forma a un sistema cultural que haga coherente el comportamiento de quienes la integren.

En este contexto, una de las aportaciones más significativas de la Norma ISO 9000:2008 es el diseño de este sistema basado en ocho principios de la administración de la calidad:

#### 1. ENFOQUE EN EL CLIENTE

*“Las organizaciones dependen de sus clientes, y por lo tanto deben comprender sus necesidades presentes y futuras, satisfacer sus requerimientos y esforzarse para superar sus expectativas”.*

#### 2. LIDERAZGO

*“Los líderes establecen unidad de propósito y dirección de la organización. Deberán crear y mantener el entorno interno, en el que las personas puedan participar plenamente en el logro de los objetivos de la organización”.*

### 3. PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS

*“El personal de todos los niveles es la esencia de una organización y su compromiso pleno les permite utilizar sus habilidades para el beneficio de la organización”.*

### 4. ENFOQUE DE PROCESOS

*“Un resultado deseado se logra con mayor eficiencia cuando las actividades y procesos relacionados se manejan como procesos”.*

### 5. ENFOQUE DE SISTEMAS A LA DIRECCIÓN

*“Identificar, entender y administrar los procesos interrelacionados como si fueran un sistema, contribuyen a la eficacia y eficiencia de la organización en el logro de sus objetivos”.*

### 6. MEJORA CONTINUA

*“La mejora continua del desempeño global de la organización debe ser un objetivo permanente de la misma”.*

### 7. TOMA DE DECISIONES BASADA EN HECHOS

*“Las decisiones eficaces se basan en el análisis de datos e información”.*

### 8. RELACIONES DE BENEFICIO MUTUO CON LOS PROVEEDORES

*“Una organización y sus proveedores son interdependientes y una relación de mutuos beneficios aumenta la capacidad de ambos para crear valor”.*

Aunque cada uno de estos ocho principios cuenta con poder propio, la esencia de la fuerza reside en su conjunto al articularse como sistema cultural. El reto mayor consiste en el arte de incorporar los distintos principios en el diseño del sistema de calidad propio de una organización.

### **3. El Sistema de Gestión de la Calidad de la ASF**

Durante el ejercicio fiscal 2006, el Consejo de Dirección determinó la aplicación del modelo de Gestión de Calidad ISO 9001 con el objeto de:

9. Utilizar un estándar internacional reconocido
10. Emplear un mecanismo de evaluación y certificación de tercera parte
11. Promover la mejora continua
12. Fortalecer la imagen Institucional

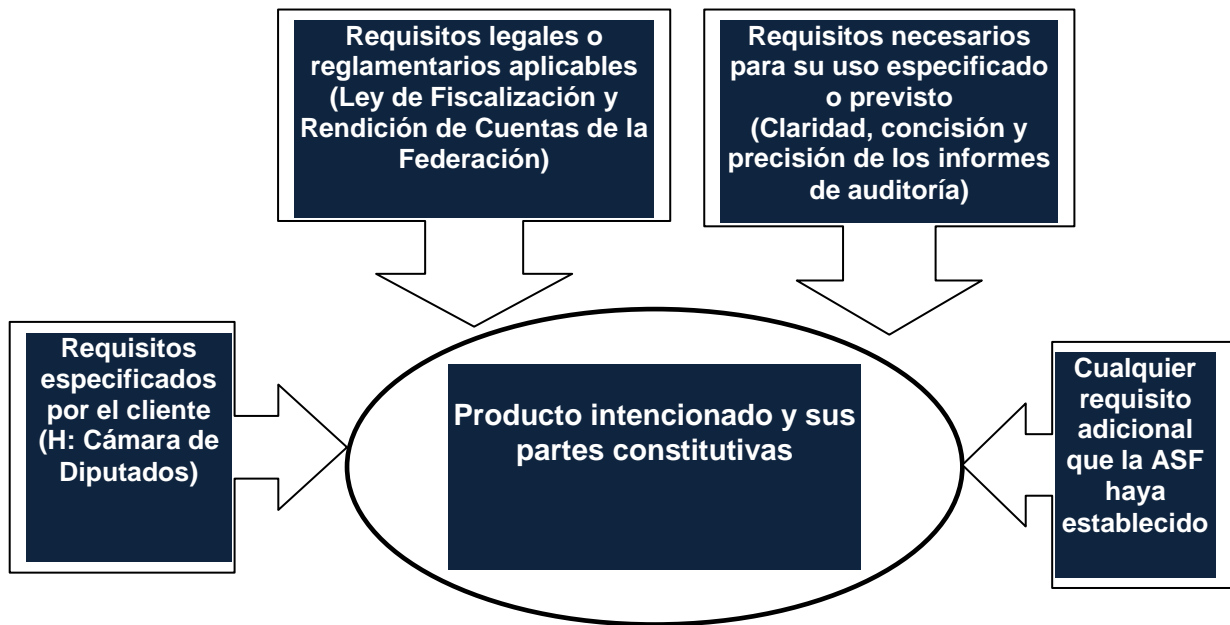
Para lo anterior definió la siguiente política de calidad:

*“Fiscalizar la Cuenta Pública con observancia de la ley, de acuerdo con los valores institucionales y atendiendo a los objetivos trazados en el Plan Estratégico de la Auditoría Superior de la Federación, con el propósito permanente de elevar la calidad de las tareas encomendadas para informar el resultado de la revisión de la H. Cámara de Diputados”.*

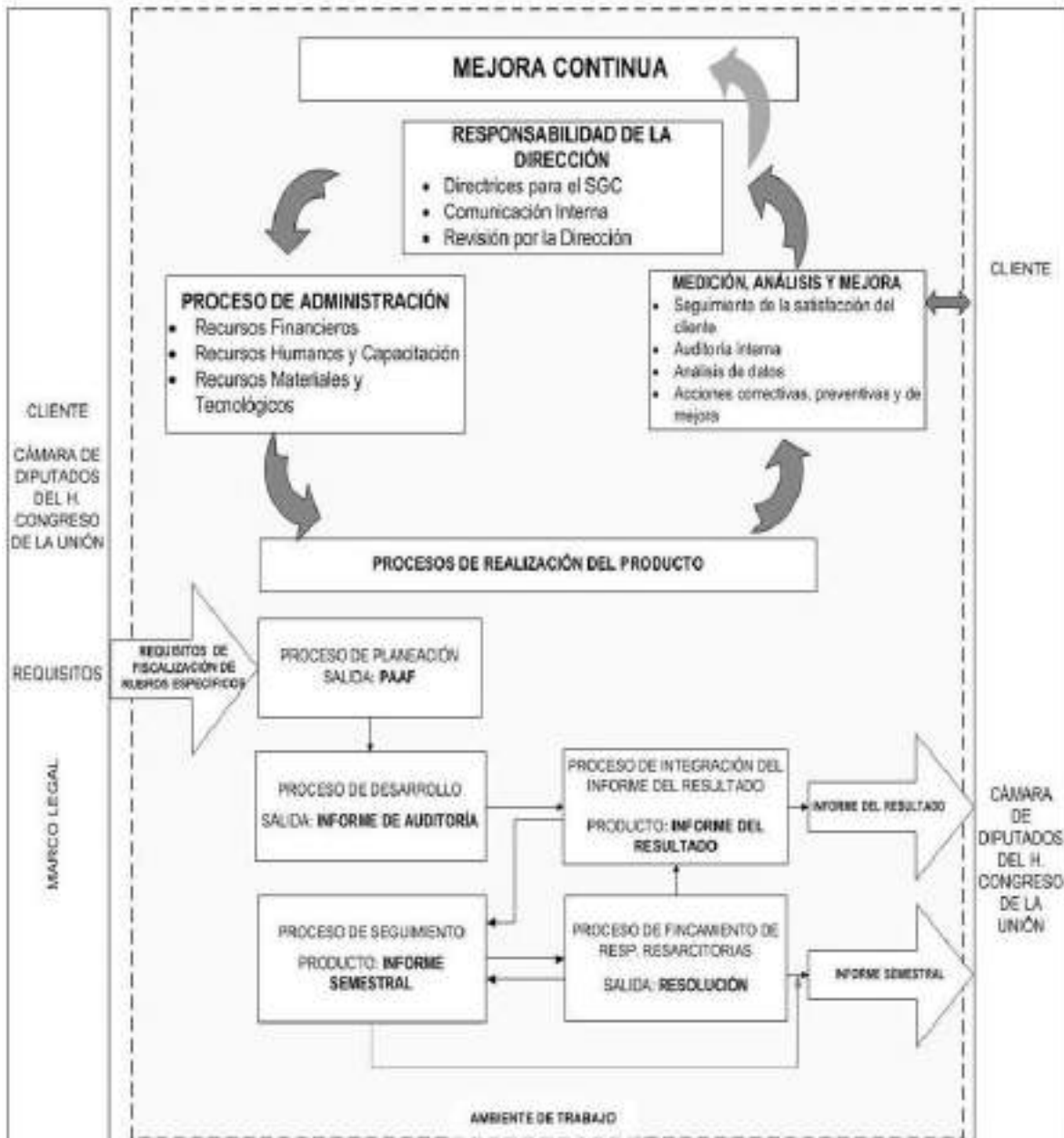
### 3.1 Importancia del cumplimiento de requisitos

Los requisitos del producto intencionado o final y sus partes constitutivas (Programa Anual de Auditorías de Fiscalización, Informe de Auditoría, Informe del Resultado, Informe Semestral, Resolución relativa al Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias), son:

- a) Los requisitos especificados por el cliente.
- b) Los requisitos legales o reglamentarios aplicables.
- c) Cualquier requisito necesario para uso especificado o previsto.
- d) Cualquier otro adicional que la ASF haya establecido.

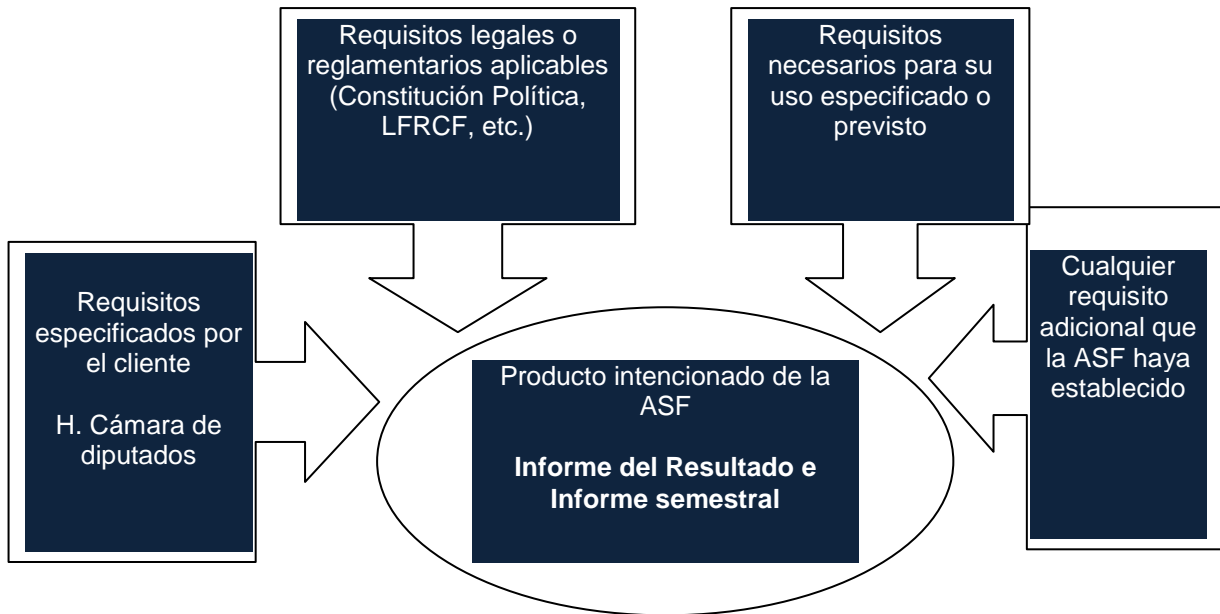


### 3.2 Modelos del Sistema de Gestión de la Calidad de la ASF basado en procesos



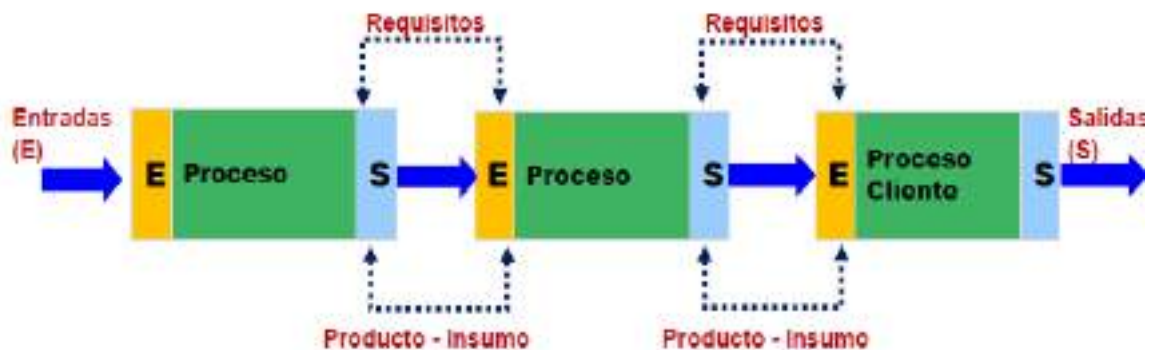
### 3.3. Propósito del Sistema de Gestión de la Calidad

El propósito del Sistema de Gestión de la Calidad de operar con CALIDAD significa lograr la conformidad con los requisitos del producto que es el Informe del Resultado y el Informe Semestral.



### 3.4. Principios del Sistema de Gestión de la Calidad: gestión enfocada en sistemas

De acuerdo con el SGC de la ASF, identificar, entender y gestionar los procesos interrelacionados como un sistema, contribuye a la eficacia y eficiencia de una organización para lograr sus objetivos.





### 3.5 Principios del Sistema de Gestión de la Calidad: enfoque de procesos

De acuerdo con el SGC de la ASF, un resultado deseado se alcanza más fácilmente cuando los recursos y las actividades relacionadas se gestionan como un proceso.



### 3.6 Sistema de Gestión de Calidad: definición

Serie de elementos que interactúan o que están interrelacionados, para establecer y cumplir con una Política y Objetivos, con el fin de dirigir y controlar una organización con respecto a la calidad, como se muestra en el siguiente cuadro:

## Sistema de Gestión de Calidad y su mejora continua.



### 3.7 Sistema de Gestión de Calidad: propósitos

Demostrar la capacidad de la Institución para suministrar regularmente productos que cumplan con los requisitos del cliente, legales y regulatorios aplicables. Los productos a que se hace referencia son:

- 1) Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública
- 2) Informe semestral del estado que guarda la solventación de observaciones y acciones emitidas.

El SGC aspirar a incrementar la satisfacción del cliente (Cámara de Diputados), a través de la efectiva aplicación del sistema, su mejora continua y el aseguramiento de la conformidad con los requisitos.

### **3.8 Sistema de Gestión de Calidad: procesos**

Considerando que el SGC cubre cada etapa de la realización de los productos intencionados (desde que se identifican necesidades y requisitos de fiscalización de rubros específicos del cliente, hasta que se generan y entregan dichos productos), la ASF ha determinado seis procesos:

1. Planeación
2. Desarrollo
3. Integración del informe del Resultado
4. Seguimiento
5. Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias
6. Administración

### **3.9 Sistema de Gestión de Calidad: mejora continúa**

La ASF mejora continuamente la eficacia del Sistema de Gestión de Calidad mediante el uso de la política de calidad y las directrices emitidas por la Alta dirección que emanan del Plan Estratégico de la ASF 2011-2017, encaminados hacia:

- Los objetivos de calidad
- Los resultados de auditorías
- El análisis de datos
- La revisión por la dirección
- Las acciones correctivas y preventivas



#### 4. Certificación de la Norma ISO 9001:2008 en la ASF

De acuerdo a lo informado en el Portal de Internet de la ASF, se menciona que la *“Obtención de la certificación internacional ISO 9001:2008 de todos los procesos de la ASF correspondientes a planeación de auditorías; desarrollo y ejecución de auditorías; integración de informes institucionales; fincamiento de responsabilidades resarcitorias; seguimiento de observaciones-acciones, y administración”*.

A la fecha se han realizado 18 auditorías de calidad a la ASF, de las cuales ocho fueron efectuadas por un organismo internacional, con el propósito de certificar que el Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) de la ASF opera de acuerdo con normas internacionales.

A continuación se muestran los resultados de las cuatro principales revisiones realizadas para la certificación y recertificación internacional del SGC de los procesos de la ASF:

Fecha	Norma ISO vigente	Certificación/Recertificación Proceso	Dictamen del Auditor Externo de Calidad
Febrero 2006	ISO 9001-2000	<b>Certificación</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeación de Auditorías</li> <li>• Desarrollo de Auditorías</li> <li>• Integración de Informes Institucionales</li> <li>• Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias</li> <li>• Proceso de Seguimiento de observaciones-acciones</li> </ul>	<p>El sistema de gestión de calidad ha sido establecido mediante el Sistema de Control de Documentos, el cual se accesa en la intranet institucional con una oportunidad de mejora para llevar a cabo el control de los documentos vía papel, destacando el control que se tiene a través del sistema electrónico para cumplir con los requerimientos del estándar: ISO-9001:2000</p> <p>Sistema de Control de Documentos es realizado de acuerdo a los lineamientos para la elaboración y presentación de la normativa técnica y administrativa y control de registros en la cual está claramente documentados los lineamientos para aprobar, revisar, y actualizar documentos técnicos y administrativos y para administrar los registros de calidad.</p> <p>La responsabilidad y autoridad para todo el personal están descritos en el Manual de Calidad, la descripción de puestos de trabajo y carta organizacional, incluyendo aquellos relacionados con el representante de la dirección.</p>

Fecha	Norma ISO vigente	Certificación/Recertificación Proceso	Dictamen del Auditor Externo de Calidad
Agosto 2009	ISO 9001-2008	<p><b>Recertificación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeación de Auditorías</li> <li>• Desarrollo de Auditorías</li> <li>• Integración de Informes Institucionales</li> <li>• Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias</li> <li>• Proceso de Seguimiento de observaciones– acciones</li> </ul> <p><b>Certificación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración</li> </ul>	<p>En agosto de 2009 se logró la recertificación de todos los procesos sustantivos y el de administración de la Auditoría Superior de la Federación, en la nueva versión de la norma ISO 9001.</p>
2011 y 2012	ISO 9001-2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización de la normativa de los 6 procesos que conforman el SGC:  Planeación y Desarrollo de Auditorías, Integración del Informe del Resultado, Seguimiento de Acciones, Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias y Administración.</li> <li>• Verificación de la eficacia de los seis procesos del SGC y del cumplimiento de los requisitos legales, los solicitados por la</li> </ul>	<p>En el ejercicio 2011 y 2012, la ASF continuó fortaleciendo la operación de su SGC, donde destacan los aspectos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación e implementación de los cambios al SGC, para dar cumplimiento al nuevo Reglamento Interior de la ASF, mediante el cual se crearon nuevas áreas, funciones y atribuciones.</li> <li>• Revisión y adecuaciones de la política y objetivos de calidad del SGC.</li> </ul>

Fecha	Norma ISO vigente	Certificación/Recertificación Proceso	Dictamen del Auditor Externo de Calidad
		CVASF, los establecidos por la ASF y los definidos en la Norma ISO 9001:2008, mediante tres auditorías internas y dos externas,	

bsi.



# Certificate of Registration

QUALITY MANAGEMENT SYSTEM - ISO 9001:2008

This is to certify that:

Auditoría Superior de la Federación  
Coyocacán No. 1501  
Colonia del Valle  
Distrito Federal  
03100  
México

Holds Certificate No:

**FS 509820**

and operates a Quality Management System which complies with the requirements of ISO 9001:2008 for the following scope:

Planning Process, Development Process, Integration of the Results Report Process, Legal Set down of Compensatory Responsibilities Process, Following Up Process, and the Administration Process.

Proceso de Planeación, Proceso de Desarrollo, Proceso de Integración del Informe del Resultado, Proceso de Seguimiento, Proceso de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias y Proceso de Administración

For and on behalf of BSI:

Originally registered: 09/13/2006

Latest Issue: 04/03/2013

Expiry Date: 09/15/2015



Page: 1 of 2

...making excellence a habit.™

This certificate remains the property of BSI and shall be returned immediately upon request.  
An electronic certificate can be authenticated [qms.bsi](http://qms.bsi). Printed copies can be validated at [www.bsigroup.com/QR/index.aspx](http://www.bsigroup.com/QR/index.aspx).  
To be read in conjunction with the scope above or the attached appendix.  
Registration and Control: BSI, Watermark Court, Davy Avenue, Knebworth, Herts AL5 2JF. Tel: +44 (0)1880 600000  
BSI Assurance UK Limited, registered in England under number 7805331 at 389 Chiswick High Road, London W4 4AL, UK.  
A Member of the BSI Group of Companies.



Certificate No: **FS 509820**

Location	Registered Activities
Auditoría Superior de la Federación Coyoacán No. 1501 Colonia del Valle Distrito Federal 03100 Mexico	Planning Process, Development Process, Integration of the Results Report Process, Legal Set down of Compensatory Responsibilities Process, Following Up Process, and the Administration Process.  Proceso de Planeación, Proceso de Desarrollo, Proceso de Integración del Informe del Resultado, Proceso de Seguimiento, Proceso de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias y Proceso de Administración
Auditoría Superior de la Federación C.E.A. Carretera Picacho- Ajusco No. 167 Col.Héroes de Padama Distrito Federal 14200 Mexico	Planning Process, Development Process, Integration of the Results Report Process, Legal Set down of Compensatory Responsibilities Process, Following Up Process, and the Administration Process.  Proceso de Planeación, Proceso de Desarrollo, Proceso de Integración del Informe del Resultado, Proceso de Seguimiento, Proceso de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias y Proceso de Administración
Auditoría Superior de la Federación Edificio Valencia Valencia No. 35 Col. Insurgentes Mixcoac Distrito Federal 03920 Mexico	Planning Process, Development Process, Integration of the Results Report Process, Legal Set down of Compensatory Responsibilities Process, Following Up Process, and the Administration Process.  Proceso de Planeación, Proceso de Desarrollo, Proceso de Integración del Informe del Resultado, Proceso de Seguimiento, Proceso de Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias y Proceso de Administración

Originally registered: 09/13/2006

Latest Issue: 04/03/2013

Expiry Date: 09/15/2015

Page: 2 of 2

This certificate remains the property of BSI and shall be returned unconditionally upon request.  
An electronic certificate can be downloaded at <http://www.bsigroup.com/DocDefault.aspx?DocID=509820>.  
To be read in conjunction with the issue shown on the attached appendix.  
Information and Contact: BSI, International Court, 389 Chiswick Avenue, Uxbridge, Middlesex, UK. Tel: +44 (0)1895 9590  
BSI Assurance UK Limited, registered in England under number 7805321 at 269 Chiswick High Road, London W4 4AL, UK.  
A Member of the BSI Group of Companies.

## Anexo III

### Gestión para Resultados<sup>268</sup>

#### 1. Introducción

La Gestión para Resultados (GpR) es un modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión, que coloca el énfasis en los resultados de las acciones gubernamentales y no en sus procedimientos. Aunque éstos son importantes, cobra mayor relevancia ¿qué se hace?, ¿qué se logra? y ¿cuál es su impacto en el bienestar de la población?; en la creación de valor público. Entre los elementos de la GpR se pueden mencionar los siguientes:

- 1) la elaboración un presupuesto enfocado a resultados, con el objetivo de orientar el gasto público hacia las actividades clave que permitan concretar los resultados esperados en la programación.
- 2) el uso de la información de resultados para la toma de decisiones presupuestarias, a efecto de realizar mejoras en su asignación y ejercicio, con base en procesos de retroalimentación de los agentes que interactúan.
- 3) la evaluación objetiva del desempeño de las políticas y los programas, así como de su impacto en la sociedad, con base en un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), fundado en indicadores de gestión y estratégicos, que mida el cumplimiento de sus metas incluidas en el diseño presupuestal.
- 4) la rendición de cuentas institucional y a la sociedad sobre el resultado de las políticas y los programas implementados.

La GpR se vincula con el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). El PbR constituye el proceso de la gestión que apoya las decisiones presupuestarias en información sistemática sobre los resultados del ejercicio de los recursos públicos y el SED es la herramienta que permite monitorear y evaluar en forma sistemática políticas y programas.<sup>269</sup>

---

<sup>268</sup> Documento proporcionado por la Auditoría Superior de la Federación durante las mesas de discusión para la integración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en mayo de 2013, el cual se retoma de manera íntegra para los fines de la presente investigación.

<sup>269</sup> Caso Raphael, Agustín, *El presupuesto basado en resultados y la evaluación de las políticas públicas en México: evolución y perspectivas*, Auditoría Superior de la Federación, México, 2012.

## **2. Fiscalización Superior a la Gestión para Resultados**

La ASF ha fiscalizado a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública mediante 8 auditorías de desempeño en el periodo 2000-2010. Las revisiones efectuadas comprendieron la fiscalización del cumplimiento de los objetivos y metas del SED orientados hacia la administración por resultados, y la mejora en la prestación de bienes y servicios públicos. Los principales hallazgos de la fiscalización se resumen en los rubros siguientes:

- de los 1,242 programas presupuestarios registrados en 2010, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal elaboraron 620 (49.9%) Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), los cuales concentraron el 33.9% (1,076,925.8 millones de pesos) del presupuesto total de ese año (3,176,332.0 millones de pesos); sin embargo, no se acreditó a esa fecha la aprobación de ninguna MIR;
- en los informes de rendición de cuentas no se identificó la eficiencia, los costos y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público;
- las dependencias globalizadoras determinaron que la implantación del SED sería gradual y selectiva, razón por la que no se ha concluido la implantación del SED, contrario a lo establecido en el artículo Sexto Transitorio de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- por lo anterior, se desconoce el grado de avance alcanzado en la consolidación del PbR y el SED para mejorar la calidad del gasto público; por ello, no se acreditó la asignación presupuestaria con base en los resultados de las evaluaciones practicadas en los programas presupuestarios;
- el Modelo Sintético del Desempeño (MSD), en 2010, no se empleó como herramienta para asignar el presupuesto en el Proyecto de PEF 2011 con base en los resultados de los programas de 2009;

- no se acreditó la redistribución de los 9,059.6 millones de pesos de ahorro presupuestario hacia los programas presupuestarios que brindan mayor beneficio social, a fin de mejorar la calidad del gasto.

### **3. Propuesta de mejora a la Gestión para Resultados**

La fiscalización superior se ha orientado promover la mejora de los ámbitos siguientes:

1) Elaboración del presupuesto enfocado a resultados:

- establecer criterios para definir los programas presupuestarios que son considerados como prioritarios, a fin de determinar los que inciden directamente en la creación de empleos y el combate a la pobreza; como de aquellos que impulsan la inversión en infraestructura carretera, hidráulica, energética, turística, de educación y salud;
- establecer adecuados mecanismos de seguimiento, control y evaluación de los programas presupuestarios que serán sujetos a recibir los ahorros generados en la Administración Pública Federal, a fin de mejorar la calidad del gasto público;
- medir la satisfacción del ciudadano usuario en cuanto a la provisión de los bienes y servicios públicos proporcionados por las dependencias y entidades de la APF, bajo criterios metodológicos homogéneos y permanentes en el tiempo.

2) Uso de la información para la toma de decisiones presupuestarias:

- vincular los resultados de las evaluaciones externas a los programas presupuestarios, como los emanados de la fiscalización superior, con la aprobación anual de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, a fin de proporcionar indicadores clave para mejorar la asignación del gasto público;
- desarrollar sistemas de información que agrupen y consoliden cada una de las recomendaciones emitidas por los evaluadores externos, el CONEVAL, la SHCP, la ASF y la H. Cámara de Diputados, con el propósito de integrar

en un sólo banco de datos las diferentes recomendaciones para mejorar la ejecución y asignación del gasto público, hacia la identificación de programas presupuestarios que: no generan valor a la sociedad; requieren de perfeccionamiento sobre su sistema de evaluación, o bien, tienen un claro impacto para la sociedad, por su eficiencia, eficacia, calidad y economía.

3) Evaluación objetiva del desempeño de las políticas y los programas:

- emitir el reglamento de la Ley de Planeación que permita establecer las causales y procedimientos mediante los cuales se debe adecuar o modificar la planeación de mediano plazo establecida en los programas sectoriales, a fin de responder a las cambiantes condiciones sociales y económicas del país y, de esta manera, evitar que al inicio y final de cada sexenio la planeación anual se encuentre desvinculada de objetivos y estrategias nacionales.
- generar indicadores presupuestarios para medir los gastos efectuados en el Gobierno Federal por concepto de mantenimiento, arrendamiento, enajenación y destrucción de bienes muebles e inmuebles, para evaluar el uso eficiente del gasto público en la administración del patrimonio nacional.
- diseñar sistemas de evaluación para medir el impacto de la simplificación de procesos administrativos de la APF, respecto del uso y aprovechamiento de tecnologías de información y comunicación, así como de su impacto en la disminución de costos para el erario federal;
- dar fuerza vinculante a las recomendaciones formuladas por las instituciones académicas que participan en el Programa Anual de Evaluación.

4) Rendición de cuentas institucional y a la sociedad sobre el resultado de las políticas y los programas implementados:

- lograr informar en los documentos de rendición de cuentas sobre la eficiencia, los costos y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público.

#### **4. Prospectiva**

Con las reformas aprobadas el pasado 10 de octubre de 2012 al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se crea la Unidad de Evaluación del Desempeño, la cual será responsable de:

- 1) impulsar y fortalecer la cultura de la planeación y evaluación del desempeño;
- 2) coordinar la evaluación del desempeño a que se refiere la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como dar seguimiento y evaluar el desempeño del gasto público federalizado;
- 3) coordinar la planeación para la programación presupuestaria orientada a resultados, así como las acciones que se requieran para mejorar la eficiencia, el desempeño y transparencia en el ejercicio del gasto público;
- 4) expedir las disposiciones necesarias para la operación del presupuesto basado en resultados y del Sistema de Evaluación del Desempeño y, en general, en materia de seguimiento y evaluación del desempeño;
- 5) participar en la definición de la política de gasto público y apoyar la definición de niveles de gasto y su distribución en la formulación de los programas, proyectos y presupuestos, con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño.

Por tanto, queda bajo responsabilidad de esta unidad:

- a) la elaboración un presupuesto enfocado a resultados con el objetivo de orientar el gasto público hacia las actividades clave que permitan concretar los resultados esperados en la programación.
- b) el uso de la información de resultados para la toma de decisiones presupuestarias a efecto de realizar mejoras en su asignación y ejercicio, con base en procesos de retroalimentación de los agentes que interactúan.
- c) la evaluación objetiva del desempeño de las políticas y los programas, así como de su impacto en la sociedad, con base en un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) fundado en indicadores estratégicos y de gestión, así como en el cumplimiento de sus metas incluidas en el diseño presupuestal.
- d) la rendición de cuentas institucional y a la sociedad sobre el resultado de las políticas y los programas implementados.

La importancia de la gestión para resultados no sólo reside en lograr una adecuada planeación y presupuestación en el gasto de los recursos con que cuenta el Estado, de ahí la importancia de conocer y dar seguimiento a las nuevas responsabilidades de la SHCP y los ejecutores de gasto; sino también, y por ello la trascendencia de la GpR, en evitar la sustracción del gasto público para fines personales o en beneficio de terceros, que cierre espacios a la corrupción.

Los resultados que en el futuro ofrezcan el Sistema de Evaluación del Desempeño y el Presupuesto Basado en resultados, debe incidir en elevar la calidad del gasto público, pero sobre todo, garantizar la eficacia del quehacer gubernamentales, con objeto de que dichos recursos tengan una distribución clara de que su aplicación será para lograr los propósitos nacionales, sectoriales y regionales.

## **Anexo IV**

### **Política de Desarrollo Administrativo<sup>270</sup>**

#### **1. Antecedentes**

El desarrollo administrativo es una noción que se incorpora en 1995 a la agenda pública,<sup>271</sup> y debe entenderse como un proceso de transformación de 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.<sup>272</sup> Los componentes del desarrollo administrativo son:

1. desarrollo de una infraestructura técnica y metodológica, para facilitar el proceso de cambio hacia la calidad, que comprende desde el análisis del entorno económico y social, la forma de hacer planeación estratégica en el Gobierno, la definición de estándares de servicio y de indicadores de desempeño, hasta la manera de evaluar resultados;
2. integración y capacitación de equipos de trabajo, para la modernización del Gobierno Federal se debe asumir la responsabilidad del cambio en las instituciones;
3. planeación estratégica, para determinar su misión, visión, objetivos, programas y resultados a obtener por el Gobierno Federal, como guía esencial para su trabajo y base para la construcción del proceso de programación, presupuesto y evaluación, e
4. identificación de los procesos y servicios de impacto social o de mayor importancia en cada institución (en razón de la misión y objetivos que deben cumplir), con el propósito de analizarlos y mejorar su calidad.

---

<sup>270</sup> Documento proporcionado por la Auditoría Superior de la Federación durante las mesas de discusión para la integración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en mayo de 2013, el cual se retoma de manera íntegra para los fines de la presente investigación.

<sup>271</sup> En este año se instituyó la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), con la misión de “Fortalecer los sistemas de gestión y control, hacer respetar los derechos del ciudadano, e inducir y promover el desarrollo administrativo en la Administración Pública Federal”.

<sup>272</sup> Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa de Modernización de la Administración Pública*, 1995.



Con la transformación en 1994 de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) en Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), se incorporó a esta dependencia la función de desarrollo administrativo que alude al interés por lograr una síntesis integral en materia de organización y coordinación administrativa en todos los órganos de la Administración Pública Federal (APF), con el objeto de que los recursos fueran aprovechados y utilizados con criterios que permitieran promover la descentralización, la desconcentración y la simplificación administrativas.

Las atribuciones conferidas a la SECODAM, la facultaron para emitir lineamientos bajo un criterio de modernización administrativa para: a) mejorar la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía; b) fortalecer las funciones normativas para el manejo transparente de los recursos del Estado, y c) operar los sistemas de control y vigilancia para prevenir conductas indebidas.

El 10 de abril de 2003 se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para sustituir la denominación de la SECODAM por la actual de Secretaría de la Función Pública (SFP), el objetivo, de acuerdo con el dictamen aprobado, fue adicionar a la nueva dependencia un enfoque, fundamentalmente, hacia la profesionalización del servicio público, control de las estructuras orgánicas de la APF, así como la evaluación y mejora de la gestión pública.

## **2. Fiscalización Superior al desempeño de la Función Pública**

La ASF ha fiscalizado a la función pública mediante 23 auditorías de desempeño en el periodo 2000-2010, hasta concluir en 2011 con la evaluación de la política de combate a la corrupción. Las revisiones efectuadas comprendieron la fiscalización del cumplimiento de los objetivos y metas de los programas orientados hacia la mejora de la gestión pública; la eficiencia del gasto público, y la prestación de los bienes y servicios públicos. Los principales hallazgos sobre el desempeño de la función pública se resumen en los rubros siguientes:

- 1) no se acreditó la realización de una evaluación integral sobre la implementación de los proyectos para mejorar la gestión en la APF, acción

que permitiría contribuir a determinar el grado de desarrollo administrativo de cada dependencia y entidad;

- 2) no se incorporó la opinión de los usuarios en la evaluación de la mejora de la calidad de los principales trámites y servicios públicos, y cuando ésta se realizó, no fue sistemática para todas las dependencias y entidades de la APF;
- 3) no se establecieron indicadores, metas y programas específicos de trabajo, en toda la APF, para medir la percepción ciudadana sobre la calidad de trámites y servicios de mayor impacto social;
- 4) se careció de sistemas de evaluación para medir el impacto de la simplificación de procesos administrativos de la APF, respecto del uso y aprovechamiento de tecnologías de información y comunicación, así como de su impacto en la disminución de costos para el erario federal;
- 5) la información de que dispone del Gobierno Federal no permite conocer el óptimo aprovechamiento de los 26,190 inmuebles de la APF, que redunde en un mayor beneficio de los servicios públicos y funciones a su cargo, y
- 6) no se establecieron mecanismos de coordinación y evaluación para contar con información de las dependencias y entidades de la APF, relativa a las mejores prácticas en materia de rendición de cuentas.

### **3. Propuesta de mejora al desempeño de la Función Pública**

La fiscalización superior se ha orientado promover la mejora de los ámbitos siguientes:

- 1) Desarrollo de una infraestructura técnica y metodológica:
  - efectuar la evaluación integral de los proyectos orientados hacia el desarrollo administrativo en la APF, que permita determinar el grado de desarrollo institucional de cada dependencia y entidad; la debida administración de su patrimonio, así como el impacto en la mejora de la gestión pública;

- determinar perfiles de puestos para los servidores públicos responsables de las Unidades de Auditoría Preventiva, donde se identifiquen las aptitudes y capacidades necesarias para el desempeño del puesto, y
- implementar mecanismos de medición y evaluación, a fin de determinar en qué medida se mejora la rendición de cuentas por parte de las dependencias y entidades de la APF; que permita incorporar las mejores prácticas internacionales en esta materia.

## 2) Planeación estratégica:

- establecer adecuados mecanismos de planeación, control y evaluación que permitan dar seguimiento anual al cumplimiento de las metas de mediano plazo establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los diferentes programas sectoriales, institucionales y especiales;
- determinar la causa raíz de las observaciones que inciden en el incumplimiento de los programas, metas, objetivos e indicadores de las dependencias y entidades de la APF, y
- aplicar el Modelo de Administración de Riesgos (MAR) en la totalidad de las dependencias y entidades de la APF, a fin de evaluar los riesgos que podrían afectar el logro de objetivos de corto y mediano plazo.

## 3) Identificación de procesos y servicios de mayor importancia:

- establecer una política de escrutinio público que facilite la toma de decisiones de los ciudadanos respecto de los bienes, trámites y servicios públicos de las dependencias y entidades de la APF y
- desarrollar adecuados instrumentos de evaluación para determinar la satisfacción del ciudadano usuario en cuanto a la provisión de los bienes y servicios públicos proporcionados por las dependencias y entidades de la APF; así como el establecimiento de la Contraloría Social como una política pública que permita dar cauce a la participación social en las decisiones de gobierno.

#### **4. Prospectiva**

Con las reformas aprobadas el 2 de enero de 2013, se retoma el modelo institucional donde las dependencias y entidades de la APF tendrán la responsabilidad de su propio desarrollo administrativo, conforme a las normas que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por lo que, de acuerdo con el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los titulares serán responsables de:

- a) mantener el control interno y de gestión de la dependencia o entidad que encabecen, con el apoyo de unidades de auditoría preventiva;
- b) apoyar la política de control interno y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales;
- c) lograr el óptimo desempeño de servidores públicos y órganos;
- d) efectuar acciones de modernización continua;
- e) realizar el desarrollo eficiente de la gestión administrativa, y
- f) establecer el correcto manejo de los recursos públicos.

El hito histórico de los últimos años en materia de desarrollo administrativo puede compendiarse de esta manera: pasar del diletantismo y la venalidad de los cargos, a la búsqueda del talento; de lo difuso e incierto, a la especialización y predictibilidad; del control y jerarquización, a la autonomía de gestión y flexibilidad en la acción. Estos son los retos.

**Anexo V**  
**Política de Recursos Humanos,  
Profesionalización y Organización**<sup>273</sup>

**1. Introducción**

**1.1. La autonomía de gestión y flexibilidad en la acción**

La acción de la actual etapa de la administración pública impele a disertar sobre tres puntos torales: la flexibilidad de la gestión, la idoneidad del servidor público medida por el mérito profesional y la evaluación del desempeño.

- a) Flexibilidad de la gestión. Una necesidad básica de todo Estado es que la maquinaria gubernamental desempeñe las funciones públicas con eficacia; para ello se requiere un gobierno enfocado en resultados, personal con alta pericia técnica y flexibilidad para que los ejecutores sorteen con éxito las contingencias que conlleva toda ejecución.
- b) Mérito profesional. La calidad del capital humano está en relación directa con la capacidad de realización gubernamental; la inexperiencia y las limitaciones de los funcionarios públicos restringen las posibilidades de desarrollo de los gobiernos. El busilis de la gestión del capital humano es la eficacia. A medida que el gobierno se hizo más complejo, se produjo la necesidad imperativa de una mayor diferenciación de funciones y, por ende, se requirieron especialistas que supieran manejar los problemas –como afirmó Max Weber- con precisión, confiabilidad y eficacia. Por lo tanto, el principal mérito del capital humano es su eficacia técnica que se traduce en precisión, rapidez, control experto, continuidad, discreción, confianza y rendimiento óptimo.
- c) Evaluación del desempeño. Se debe partir del principio de que “lo que no se puede medir no se puede mejorar”. Por lo tanto, la evaluación del

---

<sup>273</sup> Documento proporcionado por la Auditoría Superior de la Federación durante las mesas de discusión para la integración del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en mayo de 2013, el cual se retoma de manera íntegra para los fines de la presente investigación.

desempeño del servidor público deberá realizarse aunque sea por el método de aproximaciones sucesivas.

Los aspectos mencionados se concretizan en la aplicación de un servicio de carrera.

### **1.2 Servicio de carrera como instrumento de profesionalización**

El servicio de carrera se define como el conjunto de acciones sistemáticas mediante las cuales los servidores públicos pueden ingresar, permanecer y desarrollarse profesionalmente dentro de la administración pública, proporcionando a su vez niveles altos de eficiencia y eficacia que redunden en el cumplimiento óptimo de los objetivos institucionales como respuesta a las demandas públicas que el gobierno recibe por conducto de su apartado administrativo. La implementación de los servicios de carrera permite dar certidumbre y continuidad en las políticas públicas del gobierno federal.

Asimismo, la instrumentación del servicio civil de carrera tiene como propósito disponer de servidores públicos competentes; eficientar la prestación de los servicios públicos; otorgar seguridad laboral a los servidores públicos; contrarrestar la corrupción en el sector público, y alentar y mantener altos estándares de conducta.

El seguimiento de esta política del desarrollo de los recursos humanos, mediante el servicio de carrera, por parte de la ASF, ha identificado que su aplicación ha trascendido en los tres Poderes de la Unión y los órganos constitucionalmente autónomos. Existen disposiciones para 27 servicios de carrera, de las que 26 son específicas y 1 genérica.

En el Poder Ejecutivo opera el Servicio Profesional de Carrera regulado por la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, aplicable a las dependencias de la Administración Pública Centralizada, y 17 servicios de carrera que son regulados por leyes específicas.<sup>274</sup>

De éstos debemos destacar el de mayor antigüedad: el Servicio Exterior Mexicano, que data de 1829.

Por lo que hace al Poder Legislativo existen los servicios de carrera de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y el aplicable a la ASF.

En cuanto al Poder Judicial de la Federación, están constituidos tres servicios de carrera aplicables a los jueces y magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal.

En los órganos constitucionalmente autónomos aplican los servicios de carrera del Instituto Federal Electoral, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En cuanto a los componentes particulares de los servicios civiles, en cada caso, son amplios y dependen de su diseño, pero todos comprenden la entrada, la permanencia y el desarrollo de los recursos humanos. En ese sentido, cualquier servicio civil incluye cinco aspectos fundamentales:

- a) Estructura y catálogo de puestos (forma en que se organiza el trabajo).
- b) Ingreso y promoción (modalidades de ingreso, reclutamiento y movilidad de los recursos humanos).
- c) Evaluación del desempeño (reglas y procedimientos de evaluar al servidor público).
- d) Capacitación y formación profesional (mecanismos de desarrollo y aprendizaje).

---

<sup>274</sup> Servicio Exterior Mexicano, Servicio Fiscal de Carrera del SAT, Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, Servicio Profesional de Carrera Policial, Servicio de Profesionalización del CISEN, Profesionalización del Recurso Humano SEDENA, Profesionalización del Recurso Humano SEMAR, Servicio Profesional Agrario de la Procuraduría Agraria, Sistema de Desarrollo Profesional del CENAM, Servicio Civil de Carrera del IMTA, Servicio Profesional de Carrera de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente PRODECON, Servicio Profesional de Carrera de la CDI, Servicio Profesional del IFAI, Sistema de Profesionalización del IMSS, Sistema de Carrera Jurisdiccional del TFJFA, Carrera Jurisdiccional en los Tribunales Agrarios y Servicio Profesional de Carrera del Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.

- e) Relaciones laborales (control de las relaciones de trabajo, incluyendo los derechos laborales y las condiciones de separación de los servidores públicos).

## **2. Fiscalización superior sobre desempeño de los servicios de carrera**

Desde la revisión de la Cuenta Pública 2000 y hasta la de 2011, la ASF ha revisado 13 servicios de carrera con objeto de evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas respecto de la operación de sus procesos. Los principales hallazgos sobre el desempeño de los servicios se resumen en los rubros siguientes:

- Estructura y catálogo de puestos: falta de manuales, lineamientos y normas específicas para la operación de algunos de los servicios de carrera, así como de indicadores para medir el cumplimiento de los principios que rigen cada servicio.
- Ingreso: incumplimiento de los requisitos de ingreso y discrecionalidad en la selección de los candidatos ganadores de los concursos.
- Capacitación y formación profesional: ausencia de programas de capacitación individuales para el personal de carrera; y en algunos casos la participación en actividades de capacitación no era obligatoria (rutas de capacitación).
- Evaluación del desempeño: carencia de controles y parámetros para evaluar con oportunidad y de manera objetiva el desempeño de los miembros del servicio de carrera; no aplicación de la evaluación de desempeño en la ruta de la profesionalización.
- Promoción: privilegiar la experiencia y la antigüedad; falta de programas de promoción horizontal confiable, que permita dar certeza a los movimientos autorizados; y ausencia de mecanismos de promoción para el desarrollo profesional de los servidores públicos (rutas de profesionalización).



- Retiro o separación: ausencia de procedimientos claros para retirar del servicio de carrera a los servidores públicos que incumplen los requisitos de permanencia.

### **3. Propuesta de mejora al desempeño de los servicios de carrera**

En términos generales, como resultado de la fiscalización se ha comprobado que la política de recursos humanos, por medio del servicio de carrera, se ha orientado a establecer y regular los procesos de ingreso de los servidores públicos, a fin de seleccionar a los mejores; pero una vez que el servidor público se inserta en la función, se carece de un proyecto de desarrollo profesional congruente a la labor que desempeña y que permita su especialización, ni tampoco se aplican los procedimientos de separación por incumplimiento de requisitos de permanencia. Entre las acciones de mejora promovidas por la ASF están las siguientes:

- Estructura y catálogo de puestos: regular y supervisar los procesos del servicio de carrera; y establecer para cada componente objetivos, metas, acciones e indicadores para evaluar cada una de las etapas relacionadas con su instrumentación.
- Ingreso: establecer controles que aseguren la transparencia de los concursos y que los aspirantes seleccionados acrediten los requisitos para el puesto; difundir las convocatorias de las plazas vacantes.
- Capacitación y formación profesional: realizar evaluaciones y diagnósticos para detectar las necesidades de capacitación, con el fin de impulsar la profesionalización de los servidores públicos de carrera e implementar los mecanismos para que la capacitación tenga carácter obligatorio.
- Evaluación del desempeño: establecer mecanismos para que las evaluaciones se apliquen a la totalidad de los miembros del servicio civil de carrera; vincular la evaluación individual del personal de carrera con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); emitir las normas para aplicar la evaluación del desempeño de manera oportuna y objetiva; determinar el procedimiento para

resolver inconformidades por los resultados de ésta; y definir lineamientos para evaluar el desempeño y aptitudes de los servidores públicos de carrera.

- Promoción: definir los parámetros cuantitativos de acreditación y no acreditación de cada uno de las fases establecidas para la promoción de los servidores públicos del Servicio de Carrera, a efecto de impulsar la competencia por mérito.
- Retiro o separación: establecer los mecanismos de operación y control para dar de baja del servicio de carrera a los servidores públicos que incumplan con los requisitos de permanencia, a fin de hacer congruente el derecho administrativo con el laboral, para que al mismo tiempo que garantice el respeto a los derechos del personal de carrera, se incida en la disminución de los costos por indemnización y trámites judiciales para el erario público.

#### **4. Prospectiva**

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en su estudio sobre gobernanza pública “Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México”, señala que la planeación de recursos humanos es una actividad clave en la agenda de modernización de la gestión de recursos humanos en los gobiernos de algunos países miembros de este organismo como Canadá, Estados Unidos, Francia y el Reino Unido.

Los cuatro países mencionados en dicho estudio cuentan con más de 60 años de experiencia en la instrumentación de los servicios civiles de carrera, ya que en Estados Unidos éste se estableció en 1883, en Canadá en 1903, en Francia en 1941 y en Reino Unido en 1955.

La experiencia internacional ha demostrado que la consolidación de un servicio de carrera se da en el largo plazo, por lo que las expectativas para consolidar el Servicio de Carrera en México, considerando que el más antiguo es el Servicio Exterior Mexicano, que data de 1829 y que los 26 restantes se implementaron en las últimas dos décadas, debe ubicarse en un periodo de mediano y largo plazo a partir de su instauración, por encontrarse actualmente en

un proceso evolutivo para lograr su consolidación, por lo que es necesario implementar mecanismos que promuevan el desarrollo profesional de los servidores públicos.

En la medida que los servicios de carrera se consoliden y mejoren su operación, a la vez de que se apliquen en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se estará en posibilidad de contar con servidores públicos profesionales que den continuidad a los programas del gobierno, mejoren la prestación de los servicios públicos e impulsen el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.