

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**  
**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**  
**CENTRO DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS**  
**(CELA)**

**LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN AMÉRICA LATINA,**  
**EL CASO DE MÉXICO, 2000-2005**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

PRESENTA

**AURELIO ACOSTA VILLADA**

BAJO LA DIRECCIÓN DEL  
**DR. JOSÉ MARÍA CALDERÓN RODRÍGUEZ**

CIUDAD UNIVERSITARIA, AGOSTO 2008



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

Que el esfuerzo de este trabajo sirva de acicate para que nunca decaiga su deseo de aprender, de superarse, de sumar conocimientos y aplicarlos. Esta dedicatoria es para mis hijos Adriana, Valentina y Juan Manuel; Andrea, Marco, Gerardo Enrique y Luis Miguel, orgullo de nuestros orgullos de mi esposa María Enriqueta y el mío propio.

Un reconocimiento personal a mis profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, particularmente al Dr. José María Calderón Rodríguez, por su valiosa orientación.

Reza un lema heráldico *Nulla sine fidelitate virtus*, <<sin lealtad no hay virtud>>, sirva el presente para dejar constancia de mi agradecimiento y lealtad a mis compañeros de trabajo y refrendarla a mis autoridades, el Auditor Superior de la Federación C. P. C. Arturo González de Aragón O., y el Auditor Especial de Planeación e Información, el Maestro José Miguel Macías Fernández.

Después de una vida en la Auditoría Superior de la Federación como trabajador, reconozco a esta Institución como mi *alma mater*, en ella he crecido, he aprendido y me sigo desarrollando. Loas a esta magnánima y excelsa Institución, formadora de los nuevos fiscales que harán frente a los grandes capos de la corrupción.

# Índice

<b>Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>Capítulo 1 Estado e Instituciones.....</b>	<b>10</b>
La naturaleza del Estado y sus tres concepciones.....	10
El papel del Estado en la rendición de cuentas.....	19
Rendición de cuentas ( <i>Accountability</i> ).....	21
Información y justificación ( <i>Answerability</i> ).....	22
Sanciones ( <i>Enforcement</i> ).....	23
Un concepto radial de la rendición de cuentas.....	24
¿Es la rendición de cuentas un concepto ambicioso?.....	25
Principio de publicidad.....	27
Criterios normativos de la rendición de cuentas.....	28
Características de la rendición de cuentas.....	29
Rendición de cuentas horizontal y vertical.....	29
Importancia de las instituciones.....	31
El neoinstitucionalismo.....	32
<b>Capítulo 2 Historia de la rendición de cuentas en México.....</b>	<b>39</b>
La rendición de cuentas en el México prehispánico.....	39
La rendición de cuentas en la Nueva España.....	47
Creación de los tribunales de cuentas en Lima, Bogotá y México (1605-1821).....	53
La Constitución de 1824 y creación de la Contaduría Mayor de Hacienda.....	56
Reformas constitucionales para la creación de la Auditoría Superior de la Federación.....	59
<b>Capítulo 3 La rendición de cuentas en México y América Latina.....</b>	<b>68</b>
Preámbulo internacional.....	68
Los organismos de fiscalización superior en el mundo y América Latina.....	70
Organización mundial de las Entidades de Fiscalización Superior.....	72
Los organismos de fiscalización en América Latina.....	74
Estudio de las entidades de fiscalización superior por países seleccionados de América Latina.....	79
<i>Argentina (Auditoría General de la Nación)</i> .....	80
<i>Brasil (Tribunal de Cuentas de la Unión)</i> .....	81
<i>Chile (Contraloría General de la República)</i> .....	83
<i>Perú (Contraloría General de la República)</i> .....	84
<i>México (Auditoría Superior de la Federación)</i> .....	86
Principales resultados de la fiscalización superior en México.....	94
Resultados de algunas auditorías más relevantes practicadas por la Auditoría Superior de la Federación.....	95

<b>Capítulo 4</b>	<b>Cómo mejorar la rendición de cuentas y combatir la corrupción....</b>	<b>102</b>
Hacia dónde debe ir el control gubernamental.....		105
¿Qué es la corrupción?.....		106
Análisis jurídico de la corrupción.....		107
Tamaño de la corrupción en México.....		120
Mejores prácticas gubernamentales, condición para combatir la corrupción.....		122
Áreas de oportunidad para impulsar las mejores prácticas gubernamentales.....		122
Tendencias internacionales de los deberes fundamentales de los gobiernos.....		125
<b>Conclusiones</b> .....		<b>130</b>
<b>Apéndice 1</b> .....		<b>i</b>
<b>Apéndice 2</b> .....		<b>xi</b>
<b>Anexos</b> .....		<b>xvii</b>
<b>Fuentes de consulta</b> .....		<b>xxvii</b>

## Introducción

El desempeño del Estado moderno en la rendición de cuentas se ha constituido en el elemento principal de las democracias contemporáneas, en su realización se localiza uno de los principales instrumentos para controlar los abusos del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad y eficiencia.

Cuando hablamos de rendición de cuentas, hablamos de poder y hablar de poder es hablar de política. En política lo primero es el poder, después está la obligación de controlarlo. Así tenemos un Estado obligado a crear sus cuadros dirigentes y capacitarlos y obligarlos asimismo a regularse.

En el mundo académico existe una seria discusión sobre el concepto de rendición de cuentas, palabra que proviene del inglés *accountability* donde se encuentra el primer problema que es su definición. Este concepto se sustenta en el principio general de que los servidores públicos están obligados a ajustar su conducta a las normas jurídicas y que, en consecuencia son responsables de los daños y perjuicios que produzcan sus conductas ilícitas a los sujetos públicos o privados. El concepto *accountability* contempla la exigencia de cuentas por derecho como en los controles al poder, las obligaciones de unos, corresponden a los derechos de otros, por tanto el concepto *accountability* contiene las dos partes, los que rinden cuentas y los que las exigen.

El concepto *accountability*, tenemos entonces, no se restringe al control, fiscalización, contabilidad o responsabilidad, sin embargo, la traducción más acertada es rendición de cuentas. En este trabajo se utiliza el término *accountability*, rendición de cuentas y fiscalización indistintamente.

El concepto de rendición de cuentas está compuesto por dos conceptos, por una parte está la obligación de políticos y gobernantes de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, particularmente a la información y justificación es lo que se conoce como *answerability* que significa la capacidad de garantizar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones.

La rendición de cuentas es un elemento fundamental de la democracia en el mundo, demuestra la capacidad del Estado a través de sus instituciones para hacer responsables a los gobernantes, funcionarios públicos y legisladores de sus actos y decisiones, lo que permite, prevenir o evitar y en su caso castigar el abuso de poder. El principio de la rendición de cuentas pretende conciliar el interés público con el interés particular de los gobernantes.

Cuando un funcionario ostenta el poder y rinde cuentas significa tres cosas: Primero que existe un canal de comunicación mediante el cual se informa del comportamiento del funcionario ante aquellos ante quienes es responsable. Segundo, que sus controladores no sólo reciben e interpretan esta información, sino que en un sistema de premios y castigos, premiará o castigará tales acciones u omisiones. Tercero, que los controladores al disponer de un canal pueden aplicar estas recompensas o castigos.

La rendición de cuentas de un gobernante se sustenta en dos aspectos, cuando se le contrata su administración debe ser eficiente y el segundo, debe actuar con honestidad. Para lograr tales fines el gobernante en turno deberá ser revisado aleatoria o permanentemente, y además para asegurarse de que su actuación es honesta se le deberán practicar algunas auditorias para corroborar que no ha

sustraído partes del erario. Cuando se detecta que el gobernante ha administrado su función pública de manera ineficiente, incumpliendo con objetivos y metas gubernamentales, debería procederse a solicitar la renuncia a este mal funcionario; pero si además, se comprueba que robó recursos públicos, entonces no solamente se le deberá despedir, sino encarcelar.

A esta acción de sancionar se le conoce como *enforcement* que es el conjunto de actividades orientadas a sancionar las prácticas irregulares mediante el uso de la ley, por la fuerza si es necesario.

Así, siempre se estará a la espera de que, como el gobernante sabe que será fiscalizado en su desempeño, éste procurará ser eficiente, frenando su ambición pecuniaria, siempre para evitar perder su libertad.

La rendición de cuentas supone por tanto que un gobernante, funcionario o legislador en cualquier nivel de gobierno, federal, estatal, o municipal dentro de alguno de los tres niveles podrá ser sujeto de responsabilidad política (ser removido del poder), o responsabilidad legal (ser castigado legalmente). De esta manera, el gobernante o funcionario al saber que puede ser sustituido, sancionado, o ambas cosas, pondrá mayor empeño y pulcritud en la toma de decisiones o tendrá que asumir los costos por los abusos del poder.

Así logramos amalgamar la doble responsabilidad de los gobernantes: eficiencia (asociada a la política) y honestidad (asociada a la legalidad).

Tenemos aquí la rendición de cuentas como columna vertebral de la democracia política, en tal grado que si las instituciones políticas no tienen la capacidad de llamar a cuentas a los gobernantes, nos encontramos ante un régimen autoritario independientemente de la careta que se ponga. Lo contrario, se le conoce como impunidad gubernamental, y esto es el sello distintivo del autoritarismo.

Para que podamos hablar de una democracia política y eficaz, los gobernantes deben cumplir tres requisitos:

1. Todos los gobernantes deben ser sujetos a rendir cuentas.
2. La rendición de cuentas debe ir hacia arriba. En un sistema democrático, son las instituciones representativas, ciudadanos y tribunales, los encargados de llamar a cuentas a los gobernantes; hacerlo a la inversa, de arriba hacia abajo, es impunidad.
3. Las instituciones políticas en una democracia tienen la capacidad de llamar a cuentas de manera pacífica a los gobernantes. No es necesario hacer una revolución para llamar a cuentas a un gobernante, por ello Karl Popper define a la democracia en función de su capacidad institucional para llamar a cuentas a sus gobernantes. Así el problema ya no es ¿Quién debe gobernar? sino ¿Cómo constituir el Estado para poder deshacerse de los malos gobernantes sin violencia ni derramamiento de sangre?

Las respuestas a estas interrogantes son: la rendición de cuentas debe darse en un ámbito de instituciones, facilitando la remoción y/o penalización, conciliando el interés personal del gobernante, con el interés colectivo de la sociedad. Descubrimos en el análisis contemporáneo al neoinstitucionalismo como el esfuerzo de revalorar el papel de las instituciones en la vida política y su influencia en el desarrollo de las naciones del mundo, en particular de América Latina.

Las tesis de Douglass North son fundamentales para comprender el papel clave del Estado y entender porque algunos países prosperan y otros no; y dónde el Estado de derecho es fundamental para crear las condiciones de estabilidad económica y confianza en los inversionistas.

La rendición de cuentas es un deber de la administración pública de exponer ante la comunidad el resultado de su gestión; por tanto, la rendición de cuentas en su actividad fiscalizadora significa promover la correcta aplicación de los recursos públicos y promover las mejores prácticas administrativas, honestas y transparentes en todas las instituciones del Estado. Por tanto, la rendición de cuentas, la fiscalización, el uso honesto y eficiente de los recursos públicos y en general el combate a la corrupción es una demanda creciente asociada a una mayor participación de la ciudadanía en el quehacer de la *res publica* y estrechamente vinculada con la democracia

La fiscalización es el proceso mediante el cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, efectividad, eficiencia y observancia de la ley, por ello, la fiscalización engloba las tres dimensiones señaladas: la información, la justificación y la sanción. En primer lugar se proporciona la información requerida por la entidad de fiscalización; en seguida se analiza y se discuten los resultados para conocer los motivos y las razones que pudieran explicar las desviaciones encontradas en el uso de los recursos públicos; para finalmente cuando los resultados son insatisfactorios y las justificaciones insuficientes, se procede a fincar observaciones, responsabilidades y sanciones.

El concepto de fiscalización superior es conocido mundialmente como la acción de examinar, revisar y evaluar los resultados de la gestión pública donde sus objetivos consisten en promover una apropiada y eficaz utilización del erario público; lograr una gestión eficiente; regular la acción administrativa; vigilar su legalidad; y difundir los resultados de la fiscalización.

Estas acciones son realizadas por las entidades de fiscalización superior que también se les denomina órganos superiores de fiscalización. En el mundo éstas las englobamos como oficinas de auditoría o contraloría, tribunales de cuentas o consejos de auditoría. En México se le conoce como Auditoría Superior de la Federación.

La función de estas entidades de fiscalización superior debe operar en un marco de legalidad, disponer de suficiencia presupuestal y contar con autonomía de gestión. En la democracia moderna la función fiscalizadora se vincula con la división de poderes y con un sistema de verificaciones horizontal y vertical de pesos y contrapesos. Así tenemos que un esquema de rendición de cuentas y fiscalización, preventivo o correctivo; *ex ante* o *ex post*; interno o externo, se concentra fundamentalmente en desalentar la corrupción; por ello, la finalidad última de la fiscalización superior es satisfacer la creciente demanda de la sociedad de lograr la aplicación honesta y transparente de los recursos públicos.

En nuestro país existen dos niveles de fiscalización: el interno y el externo. El primero es aquel que se aplica al interior del Poder Ejecutivo y lo practica de manera directa la Secretaría de la Función Pública. Esta acción fiscalizadora es apoyada por los órganos internos de control adscritas en cada entidad y dependencia del gobierno federal así como los órganos internos de control adscritos en los poderes Legislativo y Judicial. Este tipo de control consiste en la facultad de intervenir en forma paralela a la realización de las acciones de gobierno, es decir la fiscalización se realiza durante el ejercicio fiscal. Sus principales actividades consisten en revisar e implementar acciones de control en las propias dependencias de la administración pública federal,



tanto la centralizada como la paraestatal, las dos cámaras del Congreso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal.

El segundo nivel de fiscalización lo realiza el Poder Legislativo a través de la Auditoría Superior de la Federación. La principal función de la entidad de fiscalización superior de la federación en México es revisar la Cuenta Pública que por ley presenta el Poder Ejecutivo al Legislativo: La revisión tiene carácter *ex post* ya que ésta se realiza una vez que el Ejecutivo entrega la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, la cual contiene hechos pasados. El universo fiscalizable de la Auditoría Superior de la Federación comprende al Poder Legislativo (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), Poder Ejecutivo correspondiente a la administración pública centralizada (Presidencia de la República, secretarías de Estado, Procuraduría General de la República y órganos desconcentrados); y la administración pública paraestatal (organismos descentralizados, fideicomisos, empresas de participación estatal mayoritaria, instituciones nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, organizaciones auxiliares nacionales de crédito y otros organismos y empresas sujetos a control indirecto), Poder Judicial de la Federación (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal, tribunales colegiados, tribunales unitarios, juzgados de distrito y Tribunal Federal Electoral), órganos autónomos (Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tribunales agrarios, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Banco de México y universidades públicas) además por su intervención y participación en el uso y manejo de recursos federales sujetos de fiscalización: gobiernos estatales, gobiernos municipales y gobierno del Distrito Federal; así como los sectores social y privado (personas morales y personas físicas que reciban recursos federales).

El presente estudio de investigación tiene por objeto el análisis de los órganos de fiscalización superior a partir de sus facultades, los cuales se orientan a promover la rendición de cuentas, mejorar su autonomía legal, presupuestal y de gestión para lo cual también se analiza la evolución de la entidad de fiscalización superior de México y sus cambios recientes en el marco de los avances democráticos del país. En el entendido de que se pudo demostrar que la Auditoría Superior de la Federación se encuentra operando en los estándares internacionales. Para tal efecto se realizó un estudio comparativo con cuatro países de América Latina, que son Argentina, Brasil, Chile y Perú.

A partir de este análisis se demuestra que es necesario subsanar tres grandes limitaciones en estas instituciones promotoras de la rendición de cuentas: autonomía limitada, escasos recursos presupuestales para cumplir su función y limitaciones legales.

Se demuestra que esta problemática causa una rendición de cuentas deficiente en los países estudiados, por la limitación de los recursos para profundizar el alcance de las auditorías; además la falta de información veraz y oportuna incuba una subcultura de transparencia y rendición de cuentas. El estudio en cuestión evidencia problemas sociales; por la escasa participación de la sociedad; ante el nulo conocimiento *per se* en los requerimientos de acceso a la información pública gubernamental. También se localizan problemas de carácter político donde los actores políticos coartan el poder independiente y autónomo que deben de tener los órganos de fiscalización. Finalmente se revisan los problemas de índole jurídico que señalan limitaciones para fiscalizar los recursos públicos, por el embrollo y *maremágum* de leyes y procedimientos lo que impide la transparencia.

En el nuevo milenio y con las nuevas atribuciones legales otorgadas a la entidad de fiscalización superior de México se pudo comprobar que mejoró la rendición de

cuentas, ya que el marco legal permitió ampliar el universo fiscalizable en mayor magnitud que su aumento presupuestal, lo cual permite una mejor revisión de las finanzas públicas.

El trabajo se desarrolló probando cuatro hipótesis: la primera referente a que el actual marco presupuestal y legal en México, propicia una rendición de cuentas laxa, inoportuna y deficiente porque los funcionarios explican tardíamente sus actos de gobierno, lo que se traduce en que una mínima parte de ellos son sancionados por sus irregularidades.

La segunda, afirma que cuando un Estado no garantiza la rendición de cuentas, existe un mayor riesgo de que las instituciones públicas caigan en las esferas de la corrupción. La tercera hipótesis prueba que los altos grados de corrupción pueden ser contrarrestados a través de políticas públicas de mejora continua en las prácticas gubernamentales y el fortalecimiento de las instituciones del Estado.

Finalmente se demuestra que en el intercambio de experiencias en materia de fiscalización superior, la ética pública se constituye en una de las vías fundamentales para luchar contra la corrupción. La presidencia que asumió en fecha reciente México en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, (INTOSAI por sus siglas en inglés, *Internacional Organization of Supreme Audit Institutions*) permitió este intercambio de experiencias y representa un reconocimiento del trabajo fiscalizador de México contra la corrupción.

El desarrollo del presente trabajo se realizó utilizando cuatro vertientes metodológicas, un análisis descriptivo, comparativo, retrospectivo y prospectivo. En el primer caso con la finalidad de hacer disponible los elementos conceptuales que justifican la cultura de la rendición de cuentas en América Latina, destacando por supuesto a nuestro país. La vertiente comparativa de la rendición de cuentas permitió hacer un balance de los distintos grados de intervención estatal a través de las entidades de fiscalización superior en los cinco países estudiados, estos son: Argentina, Brasil, Chile, Perú y México. Para finalmente la vertiente histórica (retrospectivo) y prospectivo, donde se expone la evolución de los retos de la transparencia y rendición de cuentas.

En este orden, el estudio se divide en cuatro capítulos: El primero analiza el Estado y las instituciones, en éste se describe la naturaleza del Estado y su papel en la rendición de cuentas, así como su equivalente del concepto inglés *accountability*, y sus componentes *answerability* y *enforcement*. Se aborda el concepto radial de cuentas, cuyo significado es que la rendición de cuentas, no necesariamente debe cumplir los tres requisitos de ésta, que son: información, justificación y sanción. El cumplimiento de uno de ellos puede dar suficiencia a la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas contiene el principio de publicidad, que significa que los ejercicios confidenciales de rendición de cuentas y a puerta cerrada no tienen credibilidad, deben de ser públicos.

Culmina este capítulo con el estudio del neoinstitucionalismo, corriente intelectual que revaloriza el papel de las instituciones en la vida política y su influencia en el desarrollo de las naciones, lo asumimos en este trabajo como una respuesta para América Latina.

La historia de la rendición de cuentas en México es materia del segundo capítulo, mismo que nos remite a su estudio en el México prehispánico, pasando por la Nueva España hasta llegar a la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1824, máximo organismo en México de la rendición de cuentas. Se describe su evolución

hasta el año 2000, fecha en que se crea la Auditoría Superior de la Federación a partir de las reformas constitucionales.

Sobresalen dos hechos de corrupción y de rendición de cuentas en este capítulo, los casos de Moctezuma y de Hernán Cortés, el primero que cae en la trampa de la acción de sus propias leyes, y el segundo, que intentó cobrar erróneamente al Tribunal de Cuentas de la Nueva España los costos de la Conquista.

El tercer capítulo nos presenta un panorama de la rendición de cuentas en México y América Latina, para lo cual inicia con un apartado sobre los organismos de fiscalización en el mundo, particularmente en América Latina. Asimismo, se abunda en un estudio comparativo sobre las características de las entidades de fiscalización superior en los cinco países seleccionados antes aludidos.

El estudio comparativo nos permite apreciar el órgano de dirección de las entidades de fiscalización, la posible destitución de su titular, los órganos sujetos a fiscalización en cada país, los tipos, grado de autonomía, los tipos de observaciones y el tipo de control que ejercen dichas entidades auditoras. Se abunda en el caso de México en cuyo caso se estudia el universo fiscalizable en México, la visión, misión, las líneas estratégicas, los principios rectores de la fiscalización y sus resultados. Se presentan los resultados de tres auditorías que tuvieron la mayor difusión en los medios de comunicación así como las recuperaciones al erario derivado de la fiscalización superior en México.

Finalmente, el último capítulo hace una propuesta para mejorar la rendición de cuentas y combatir la corrupción, destacando hacia dónde debe ir el control gubernamental, mediante la aplicación de las mejores prácticas gubernamentales en concomitancia a las tendencias internacionales de los deberes fundamentales de los Estados.

## Capítulo 1

### Estado e Instituciones

*“La auténtica misión del Estado consiste en crear las condiciones para que los hombres puedan llevar una vida plena y feliz”<sup>1</sup>*

Aristóteles

#### La naturaleza del Estado y sus tres concepciones

La definición de Estado es clave para entender la vida y organización política de las sociedades, desde las más antiguas hasta las contemporáneas. El Estado, ¿Qué es el Estado? El *Diccionario Ideológico de la Lengua Española* establece que “es el cuerpo político de una nación, orden, clase, jerarquía y calidad de las personas que componen un reino, una república o un pueblo”.<sup>2</sup>

Como punto de partida leemos, que el concepto de Estado no es un concepto universal, sino que sirvió en un principio para indicar y describir una forma de ordenamiento político que se dio en Europa a partir del siglo XIII y hasta fines del siglo XVIII e inicios del siglo XIX, sobre la base de presupuestos y motivos particulares de la historia europea, la cual se ha extendido a todo el mundo.<sup>3</sup>

El Estado se entiende de modo general como “la organización jurídica coercitiva de una determinada comunidad”.<sup>4</sup> A decir de algunos autores el uso del término Estado se debe a Nicolás Maquiavelo, quien lo cita en su obra *El Príncipe*, escrita en 1513.<sup>5</sup>

El concepto de Estado es un neologismo cuyo origen se ubica en la Italia renacentista y fue utilizado desde entonces para designar a la comunidad política moderna. Los griegos no denominaban Estado a su organización política, sino *polis*.<sup>6</sup> La cultura

---

<sup>1</sup> Magee, Bryan. Historia de la Filosofía. Editorial Planeta, México 1999, p. 62.

<sup>2</sup> *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*. España, marzo de 1998, primera edición, p. 1145.

<sup>3</sup> Cfr. Bobbio, Norberto y Matteussi, Nicola. *Diccionario de Política*. Siglo XXI editores, México 1981, primera edición en español, p. 629.

<sup>4</sup> Abbagnano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*. Fondo de Cultura Económica, cuarta edición en español, México 2004, p. 681.

<sup>5</sup> Maquiavelo, Nicolás, (Niccolò Machiavelli), filósofo, escritor y político italiano (Florencia 1469-id 1527). Secretario al servicio de la República de Florencia, diplomático en Italia, Francia y Alemania, donde reorganizó al ejército. En 1513 escribió su tratado político: *El Príncipe*. A él corresponde la tesis del “tirano perfecto”; promovió “un orden político enteramente nuevo” moral, libre y laico, en el cual los más astutos utilizan la religión para gobernar. “Gobernar significa para Maquiavelo arrancar al hombre de su maldad natural para volverlo nuevo”. “La finalidad explícita de la doctrina política de Maquiavelo es indicar la vía por la cual las comunidades políticas en general [...] pueden renovarse conservándose o conservarse, renovándose”. La fórmula “el fin justifica los medios”, no corresponde a Maquiavelo, en tanto que para éste, el Estado no se considera como un fin absoluto ni tampoco dotado de una existencia superior a la del individuo. Maquiavelo dirigió sus simpatías hacia la honestidad y la lealtad en la vida civil y política, y por lo tanto, admiraba los Estados que se regían por éstas virtudes, como los romanos y los suizos. Su finalidad era formular, con base en las experiencias, reglas de gobierno eficaces, tal eficacia es independiente del carácter moral o inmoral de la regla misma “... se dio cuenta, que en algunas veces la moral y la religión, pueden ser y son, fuerzas políticas que condicionan, como las demás fuerzas la actividad política y su logro. Y algunas veces funciona al revés, es decir, ejercitando en sentido contrario a las leyes de la moral”. La finalidad de Maquiavelo era principalmente la aplicación de sus reglas políticas a la sociedad italiana, para constituir un Estado unificado. De ahí la explicación acerca de ciertas máximas inmorales de conducta política: “insistencia mal expresada y generalizada en la máxima: El fin justifica los medios. Esta máxima fue en realidad hechura de la moral jesuítica.” Hegel hace la cita del jesuita Busenbaum (1602-1668) quien expresó: “... cuando el fin es lícito, también los medios son lícitos”. Abbagnano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*, op. cit., pp. 681 y 682.

<sup>6</sup> Por *polis* se entiende una ciudad autónoma y soberana, cuyo cuadro institucional está caracterizado por una magistratura (o por una serie de magistraturas), por un consejo y por una asamblea de ciudadanos

latina tampoco hizo referencia al Estado sino a la *civitas* (ciudadanía) o de la *res publica*.<sup>7</sup> Lo mismo sucedió con diversos pensadores medievales que recurrían a los términos de reino, imperio o ciudad para referirse a la comunidad política llamada Estado.

En la actualidad el profesor Nicola Abbagnano<sup>8</sup> distingue tres grandes conceptos fundamentales del Estado: 1) un concepto organicista, por el cual el Estado se entiende como un elemento independiente de los individuos y anterior a ellos; 2) el concepto atomístico o contractual, según el cual el Estado es una creación de los individuos; y 3) el concepto formalista, según el cual el Estado es una formación jurídica. Los dos primeros conceptos se han alternado en la historia del pensamiento occidental; el tercero es un concepto moderno y, en su forma pura, ha sido formulado en los últimos años.

### *Concepción organicista*

El concepto Estado orgánico está sustentado en la analogía entre el Estado y un organismo viviente. Entendido así el Estado como un hombre, éste no puede separarse en sí, es decir, no se puede dividir o separar de la unidad, por lo que la totalidad precede a las partes, o sea, los individuos o los grupos de individuos, de los cuales resulta que tiene unidad, dignidad y carácter que no pueden derivar de ninguna de sus partes ni del conjunto. Esta idea del Estado fue diseñada por los griegos.

Los griegos tenían costumbres organizacionales, en las cuales se permitía la participación en los asientos públicos por medio de las asambleas y no representan un alto sentido de centralización y personalización de la autoridad. Su autoridad no estaba basada en una sola persona, sino que se dividía en varios jefes, reconociéndose al “consejo de ancianos” (el senado). Los políticos de esa época consideraban al Estado como la ciudad o el sitio donde debía desarrollarse la plenitud de la vida humana; recuérdese que Platón en su obra *La República* aborda la cuestión de la naturaleza de la justicia y se plantea entre otras cosas, esbozar las bases del Estado ideal. Sócrates, con antelación se había planteado como una de las principales interrogantes ¿Qué es la justicia? para Sócrates<sup>9</sup> lo prioritario era saber como dirigir nuestra vida y a nosotros mismos. Para él responder qué es el bien, lo correcto o la justicia, revisten una importancia trascendental, por los efectos que pueden llegar a producir en la vida de los hombres, lo cual es mucho más profundo e importante.<sup>10</sup>

Recordemos también que la *polis* griega tenía como misión asegurar el dominio de los esclavistas sobre las inmensas masas de esclavos, quienes, a los ojos de los hombres libres, no eran sino instrumentos animados, pues la *polis* griega estaba levantada sobre la legitimidad de la esclavitud.<sup>11</sup>

Aristóteles decía que la existencia del Estado era consecuencia de su propia naturaleza y que es anterior al individuo, “porque si el individuo no es por si

---

(*politeia*). Existen opiniones muy diversas y algunos autores fijan el nacimiento de la *polis* alrededor del 500 a. C. otros lo remontan a la época monárquica, como la describen los poemas homéricos. Bobbio, Norberto, op. cit., p. 1234.

<sup>7</sup> Por *res publica* se entiende la cosa pública, la república, el Estado; administración del Estado, asuntos públicos, interés público. Pimentel Álvarez, Julio. *Diccionario Latín-Español-Latín*. Editorial Porrúa, sexta edición, México 2004, p. 676.

<sup>8</sup> Abbagnano, Nicola, op. cit., pp. 408 y 409.

<sup>9</sup> Por *civitas* se entiende la ciudadanía y los derechos del ciudadano, el Estado o nación. *Diccionario Latín-Español-Latín*. Editorial Porrúa, sexta. edición México 2004, pp. 131-132.

<sup>10</sup> Magee, Bryan. *Historia de la Filosofía*. Editorial Planeta, México 1999, p. 21.

<sup>11</sup> De la Cueva Mario, *La idea del Estado*. UNAM, primera edición, México 1975, p. 18.

autosuficiente, lo será con referencia al todo en la misma relación en que se encuentran las demás partes. Por lo tanto, el que no puede entrar a formar parte de una comunidad o el que no tiene necesidad de nada por bastarse a sí mismo, no es miembro de un Estado sino que es una bestia o un Dios”.<sup>12</sup>

Santo Tomás de Aquino, representante de la escolástica<sup>13</sup> y del oscurantismo eclesiástico, consideraba al Estado como un carácter superior y divino, considerado defensor de la desigualdad y de la jerarquía feudal, para él, los campesinos y los habitantes urbanos constituyen el grupo inferior de la población, predestinados a ejecutar labores inferiores; por lo tanto, la dirección del Estado estaba cancelada para el pueblo. A diferencia de Aristóteles, quien considera que el Estado tiene la tarea de organizar una vida feliz, Santo Tomás, siguiendo a San Agustín, no considera posible que el hombre logre una felicidad completa por la fuerza del Estado sin la ayuda de la iglesia.

Hegel fue más allá que Santo Tomás, ya que identificó al Estado con Dios, al afirmar que el “ingreso de Dios en el mundo es el Estado”. Para Hegel el Estado es un “Dios en el mundo” o sea, un Dios inmanente (que es inherente a él, y no resultado de una acción exterior a él) y constituye la existencia racional del hombre. “Solo en el Estado el hombre tiene existencia racional”.

Todo lo que el hombre es, lo debe al Estado y únicamente en el Estado tiene su esencia. Dice Hegel todo valor, toda realidad espiritual la tiene el hombre solo por medio del Estado.

Se puede decir, que en esta primera división, se reconoce al Estado, su racionalidad perfecta, su autosuficiencia y supremacía absoluta, las que se cristalizan en la tesis Hegeliana de que el “Estado es Dios”. Sin embargo, no se puede sugerir esta vertiente de modo tan riguroso en donde la ecuación sea “*Dios igual al Estado*”, pero si a considerarlo como algo divino, al supeditar los hombres a Dios.

#### *Concepción atomística o contractual*

En este esquema, el Estado se concibe como obra humana sin las características conferidas por los individuos que lo han creado.

Los estoicos consideraban al Estado como la *res publica (res populi)*. El Estado -dice Cicerón- es cosa del pueblo, que no es cualquier grupo, sino gente asociada por intereses comunes para observar la justicia.

Eurípides cita un verso (Fenicias 524) que citaba César para justificarse, que reza:

*Si violandum est ius, regnandi gratia  
violandum est: aliis rebus pietatem colas.*  
“Si se ha de violar la ley, que sea para reinar;  
en otro caso, practica la observancia”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Abbagnano Nicola, op. cit., p. 408.

<sup>13</sup> La escolástica buscaba un acuerdo entre la revelación divina y la especulación de la razón humana, fue la corriente dominante en la filosofía medieval. Su objetivo principal era demostrar, mediante un razonamiento lógico formal la autenticidad en los dogmas cristianos, por lo tanto, la filosofía debía desempeñar un papel auxiliar en este objetivo, de ahí su tesis de que “la filosofía es la sirvienta de la teología”. Tomada de Pokrowsky, V.S. y otros. *Historia de las ideas políticas*. Editorial Grijalbo, México 1966, pp. 102-104.

<sup>14</sup> Cicerón, De Officiis 3, 82. *Aurea Dicta, Dichos y Proverbios del Mundo Clásico*. Editorial Crítica, España 2004, p. 351.

En este esquema se ubica a Jean-Jacques Rousseau, en su obra *El Contrato Social*, cuando afirma que “la voluntad general no puede errar”, distinguiendo entre la voluntad de todos y la voluntad general. Aquella mira solamente al interés común, ésta mira al interés privado y es la suma de las voluntades particulares, quitando o restando lo que se destruye entre sí, lo cual arroja por suma de diferencias la voluntad general”.<sup>15</sup> A estas dos concepciones se les reconoce un rasgo en común, que es el rasgo sociológico del Estado, esto es, el reconocimiento de su realidad social, es decir, se valora como su grupo social que pernocta y pertenece a un territorio determinado. Este fundamento es retomado por juristas y filósofos del S. XIX para caracterizar al Estado, con sus tres propiedades primarias: soberanía, pueblo y territorio.

Los dos conceptos anteriores, tienen en común el reconocimiento de lo que los juristas denominan actualmente como el aspecto sociológico del Estado, esto es, el reconocimiento de su soberanía, pueblo y territorio; sin embargo, H. Kelsen niega esta categoría al Estado, siendo esta negación la característica fundamental de la concepción formalista del Estado, para Kelsen existe un solo concepto del Estado, donde éste es el ordenamiento jurídico en su carácter normativo o coercitivo y este ordenamiento es el derecho.<sup>16</sup>

#### *Concepción formalista*

El Estado son los hechos, acciones, comportamientos relacionados de alguna u otra manera con el ordenamiento jurídico estatal; estas son las manifestaciones del Estado, dice Kelsen, siempre y cuando sean interpretados al amparo de su ordenamiento normativo válido.

Esta doctrina reconoce los elementos antes mencionados (soberanía, pueblo y territorio). En el primer caso (soberanía), se reconoce al Estado sólo en el sentido relativo de que ningún otro ordenamiento, fuera del internacional, es superior a su ordenamiento jurídico donde el Estado es soberano en el sentido absoluto y original del término.

En el caso del pueblo, es la “esfera personal de validez del mismo ordenamiento”, o sea, los límites del grupo de individuos a los cuales se extiende la validez del ordenamiento jurídico”.<sup>17</sup>

El tercer elemento, el territorio, se circunscribe a la “esfera territorial de validez del ordenamiento jurídico denominado Estado”.<sup>18</sup>

Este concepto descriptivo de Estado reúne todos los elementos en la noción fundamental de ordenamiento jurídico, esto es, de todas las formas de Estado.

Esta concepción formalista no permite establecer una diferencia cualquiera entre Estado absolutista y Estado liberal, Estado democrático y Estado totalitario; y Estado socialista y Estado liberal.

Para Kelsen el Estado es sinónimo de Estado de derecho, concepto que garantiza los llamados derechos inalienables del hombre.

---

<sup>15</sup> Rousseau, Jean-Jacques. *El Contrato Social*.

<sup>16</sup> Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría General de Estado*. Editorial Nacional, S.A. México 1980, p. 107.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 237.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 212.

Hasta aquí se ha intentado hacer un breve recuento histórico sobre el entendimiento y comprensión de concepto de Estado, el cual nos damos cuenta que es un concepto clave para entender la sociedad y la organización política de ésta, desde las sociedades primigenias hasta las sociedades contemporáneas.

Una definición que con mucha tradición se utilizó en los medios académicos es que el Estado era la conjunción del pueblo, gobierno y territorio; sin embargo, esta definición corresponde al concepto de Estado nacional. En su aspecto político ya hemos visto que el concepto de Estado se refiere al conjunto de instituciones -con sus organizaciones y normas- donde se toman decisiones de índole político que van a afectar a toda la sociedad.

Benito Nacif presenta el esquema siguiente del Estado Mexicano:

EL ESTADO MEXICANO				
	PODER EJECUTIVO	PODER LEGISLATIVO	PODER JUDICIAL	ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS
<b>Nivel Federal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Presidente de la República</li> <li>✓ Administración Pública Federal (Sector Central y Sector Paraestatal)</li> </ul>	Congreso de la Unión: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cámara de Diputados,</li> <li>Auditoría Superior de la Federación</li> <li>✓ Senado de la República</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Suprema Corte de Justicia de la Nación</li> <li>✓ Consejo de la Judicatura Federal</li> <li>✓ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</li> <li>✓ Tribunales Colegiados de Circuito</li> <li>✓ Tribunales Unitarios de Circuito</li> <li>✓ Juzgados de Distrito</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Banco de México</li> <li>✓ Instituto Federal Electoral</li> <li>✓ Comisión Nacional de los Derechos Humanos</li> </ul>
<b>Nivel Estatal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Gobernadores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Legislaturas Estatales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Jueces y Tribunales locales</li> </ul>	
Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Jefe de Gobierno del D. F.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Asamblea Legislativa del D.F.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tribunal Superior de Justicia del D.F.</li> </ul>	
<b>Nivel Municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ayuntamientos</li> </ul>			

Fuente: Elaboración propia con base en la información de Nacif, Benito. *El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones, México 2005, pp.6 y 7.

Como se puede apreciar, este esquema muestra la integración del Estado, como son: los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Los representantes de estos poderes políticos, gobernadores y jueces son además miembros del Estado.<sup>19</sup> Es menester entender al Estado a partir de las funciones que desempeña, sus atribuciones y obligaciones, las cuales se cristalizan en la toma de decisiones.

Esta toma de decisiones, que es parte de sus funciones, son derivadas a partir de sus atribuciones contenidas en las normas, que son a su vez obligaciones del Estado, de tal modo que es en este entramado social donde se van a reflejar estas acciones, bien para ejercer su autoridad, bien para salvaguardar la seguridad o bien para hacer prevalecer al interés público.

Fue Thomas Hobbes (1588-1679) filósofo inglés del siglo XVII, quien definió al Estado como “el acto de sesión voluntaria de cada individuo de sus derechos, con la finalidad de crear una entidad muy poderosa, capaz de obligar a cada miembro de la comunidad a apegarse a las reglas de convivencia, leyes y reglamentos que le permitirán contar con un mínimo de seguridad personal, laboral y familiar, así como garantizar la posesión de sus propiedades”. José Antonio Crespo nos señala también

<sup>19</sup> Crespo, José Antonio. *Para entender al Estado*. Nostra ediciones, primera. edición, México 2007, pp. 7 y 8.



que “la ausencia del Estado nos llevaría a un estado de anarquía,<sup>20</sup> que Hobbes<sup>21</sup> llama ‘estado de naturaleza’ y que no es otra cosa que la ley de la selva, de sálvese quien pueda”.

De ahí que exista la necesidad de que alguien tome decisiones, salvaguarde en nombre de toda una comunidad sus derechos, sus intereses, propiedades y la familia. Ante situaciones de peligro originados por el hombre (como guerras, revoluciones, conflictos o eventos surgidos de la naturaleza como inundaciones, terremotos, sequías e incendios) hace obligatoria la acción colectiva del hombre ante el temor de la anarquía o la parálisis, estancamiento o incapacidad de actuar.

Ejemplos de anarquía en el mundo hay muchos. Los movimientos revolucionarios (cambio brusco y violento en las estructuras sociales y políticas de un Estado), por excelencia son movimientos anárquicos, ya que destruyen los Estados al apoderarse de los gobiernos. El orden y la ley pasan a un segundo término, usurpando esos vacíos de poder que generan, ahí están: la revolución cubana (1953), la revolución cultural en China iniciada en 1966 por Mao Tse-Tung, la revolución de independencia de Estados Unidos (1770-1775), las revoluciones españolas de 1854 y 1868, la revolución francesa (1789-1799), la revolución mexicana (1910) y las revoluciones rusas de 1905 y 1917.

En un Estado anárquico, como los antes descritos, es común la prevalencia del desorden, parálisis, violencia, falta de reglas de convivencia y protección a la propiedad y a la vida personal. Ante un Estado carente de brindar lo elemental, como es la seguridad personal, es cuando surge la violencia, la indefensión personal y familiar.

Al confrontarse los intereses de ambas partes se llega al extremo del uso de la fuerza que posean para imponer la voluntad de cada una de las partes, atropellando el interés personal y social y en consecuencia se pone en riesgo la vida misma. Una situación anárquica de esta naturaleza finalmente nos arroja un vencedor, ni aún el que se erija como el más fuerte, podrá aislarse de la inconformidad de la comunidad.

La pregunta es ¿cómo conciliar la libertad personal del ciudadano (estado de naturaleza), con la libertad del resto de la colectividad?

Algunos teóricos modernos (Hobbes, Maquiavelo, Locke) nos dicen que el hombre por su propia naturaleza busca no dolor y malestar, sino placer y bienestar<sup>22</sup> al buscar ambas el mismo propósito. Aquí es donde se hace patente la “visión egoísta”<sup>23</sup> del

---

<sup>20</sup> Del griego *anarkhia*, de *anarkos*, “sin gobernante”, de *an* sin *arkos* “gobernante” *e-ia* “condición”, “estado”. Falta de gobierno en un Estado; desorden político debido a la falta de autoridad; sociedad sin gobierno. Gómez de Silva, Guido. *Breve Diccionario de la Lengua Española*. El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México, p. 57.

<sup>21</sup> La anarquía, también es entendida como la falta de gobierno, como desorden o confusión, que puede conducir al anarquismo. “Doctrina que postula al individuo como única realidad, que por lo tanto, debe ser del todo libre, de modo que toda restricción ejercida sobre él es legítima; de donde resulta la legitimidad del Estado.” Este concepto se atribuye a Proudhon (1809-1865) para quien su “principal preocupación fue demostrar que la justicia no puede ser impuesta al individuo y es, en cambio, una facultad del yo individual, que, sin salir de su fuero interno, siente la dignidad de la persona del prójimo como la de su propia persona, y por lo tanto, se ajusta a la realidad colectiva aun conservando su individualidad...” Abbagnano, Nicola, op. cit., p. 76.

<sup>22</sup> Crespo, José Antonio, op. cit., pp.11-13.

<sup>23</sup> *Egoism*, término creado en el siglo XVIII para indicar la actitud del que concede una importancia predominante a sí mismo o a sus propios juicios, sentimientos o deseos y poco o nada se interesa en los demás. Ya Platón consideraba al egoísmo como “el amor desmedido a sí mismo” (que no tiene nada que ver con la *filautia* de la que hablaba Aristóteles –Amor a sí mismo que no debe confundirse como amor propio, vanidad u orgullo– que es una virtud, distinta del egoísmo vulgar del que se ama a sí mismo

hombre, ya que este preferirá atender sus necesidades antes de que lo hagan los demás.<sup>24</sup>

En una situación de esta naturaleza nadie se beneficia, ni aún el más fuerte, ya que estará en la óptica de los demás.

Hemos hablado hasta aquí de la visión egoísta donde ninguna persona se sacrifica por otra.

Algunos pensadores sociales como José A. Crespo, dicen que el hombre no necesariamente es egoísta, sino también existe la posibilidad de que sea generoso, aunque haya quien sostenga que es una idealización, una ingenuidad o hasta una utopía.<sup>25</sup>

---

porque quiere atribuirse la mayor parte del lucro de los placeres y de los honores. El *filautos* es más bien el que se apropia de la belleza y del bien que se da a ellos con señorío y que los obedece en todo). El egoísmo se define como la causa de todos los yerros del hombre, por ello Hobbes y Kant la consideran como una actitud natural del hombre. Dice Kant “desde el día en que el hombre comienza a hablar en primera persona lleva adelante y como puede a su apreciado yo, y el egoísmo progresa incensablemente, de manera escondida cuando no abierta (pues se opone al egoísmo de los demás) Abbagnano, Nicola, op. cit., p. 345.

<sup>24</sup> La visión egoísta, llamada también “particularismo”, tiene un significado moral claramente negativo, cuando el hombre se posiciona en un “inmoderado y excesivo amor de sí mismo; carácter que subordina el interés ajeno al suyo propio y juzga todas las cosas desde este punto de vista, lo que se asume como un acto egoísta”. *Diccionario Ideológico de la Lengua Española*, España 1998, p.1100).

<sup>25</sup> El origen de este concepto corresponde a Tomás Moro (1478-1535) citado en su obra llamada *La Utopía*, texto en el cual Moro describe el Estado ideal, y empieza por darle el nombre de utopía” palabra por él inventada, del griego *ou*, negación, y *topos*, lugar; es decir, “no lugar”, “lugar inexistente”, “ninguna parte”. En el texto Moro está al lado de los pobres y menesterosos y les defiende contra los ricos, los cuales en su opinión sólo buscan pagarles lo menos posible y sacar de ellos el mayor partido. En su libro, Moro cree que los ricos tratan de hallar los medios para guardar con seguridad lo que han conseguido injustamente y en cuanto han encontrado esos medios “los imponen en nombre del bien público, a los mismos pobres, bajo el nombre de leyes”. Moro protesta especialmente de que el robo, al cual se ven impelidas éstas miserables gentes, sea castigado con la pena de muerte [...] “se describe al Estado imaginario de utopía como una nación meramente limpia y aseada, con casas y calles extremadamente cuidadas y una urbanización perfecta, no hay edificios lujosos pero tampoco viviendas pobres, se dice que los males del mundo provienen de la existencia del derecho de propiedad, aspecto que Moro considera como un inconveniente inevitable [...]. En utopía no existe la propiedad privada. Todo es de todos. El rey únicamente lleva por señal distributiva un puñado de espigas. Los bienes y todo cuanto existe es propiedad común de los habitantes [...] la organización política es distinta a la de otros países. Hay un monarca, pero es un título honorífico... su misión consiste en servir al pueblo, y su tarea es la de fomentar la paz, las artes y las ciencias; extender el bienestar y la abundancia por medio de medidas prudentes. El sistema político de “utopía” es una perfecta democracia y todos los cargos son designados siempre por votación [...]. El trabajo es un deber y una noble aspiración, y con él se cumple una designación moral [...] lo consideran una liberación humana y base de la dignidad individual, trabajan seis horas diarias y el resto del día lo dedican a cultivar el espíritu y distracciones y a la colaboración en trabajos públicos. El trabajo es intenso y nadie se crea más necesidades que las que exige la vida. Tomás Moro, seguidor de Platón, ha ejercido gran influencia con este libro en la filosofía política de todas las épocas. Es importante considerar que Tomás Moro fue precursor de las concepciones políticas y sociales de Ch. Fourier, de P. Proudhon y de J. Stewart Mill. Charles Fourier (1772-1837) teórico francés del socialismo utópico. Su doctrina social esbozó una sociedad futura más feliz y humana apoyada en los falansterios (alojamientos colectivos de 1600 miembros aproximadamente) que constituían una falange (cuerpo de infantería pesada que formaba la principal fuerza de los ejércitos griegos entre los siglos IV al II a.C.), organizaciones políticas de signo autoritario y de estructuras paramilitares. Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865) pensador francés que en París se le relacionó con los furieristas, a él corresponde aquella frase de que “la propiedad es un robo”, rectificando después, de que “no era contrario a la propiedad, sino a sus perversiones bajo arreglos institucionales injustos”. Este autor difundió los principios del llamado “socialismo utópico”. Propugnaba un mutualismo basado en la supresión del dinero y del impuesto, en un justo intercambio de los productos, como medio para conseguir una sociedad armónica y la sustitución del concepto de autoridad por el contrato libre, que hacía innecesarias las leyes y las instituciones; proponía un sistema de crédito bancario sin intereses y la creación de cooperativas. La vinculación de Proudhon a la ideología anarquista se basa esencialmente en el rechazo del socialismo estatista. Al final de su vida modificó sus conceptos anarquistas y aconsejó el federalismo democrático como la mejor fórmula estatal. La influencia de Proudhon fue tal que sus teorías se encuentran en el

Sin embargo el carácter individualista del hombre lo coloca en una posición egoísta más aun cuando sus intereses chocan con otros intereses idénticos. Esta situación se traduce en una serie de factores asociados al egoísmo, como es el robo, el abuso, el crimen, la usurpación, la violación de la ley, la confrontación y finalmente la violencia.

En una situación de esta naturaleza que ocasiona costos políticos, sociales y económicos, todos pierden, por lo que surge el dilema: ¿qué hacer, permanecer en la anarquía o crear un Estado de derecho?

La respuesta es el establecimiento de un Estado de derecho, de leyes y normas de convivencia que den vida a las instituciones de un Estado, esa es la clave, el conjunto de normas permitirán la convivencia social al ser respetadas y acatadas por la comunidad. Quien las viole estará dispuesto a ser castigado por el Estado a través de sus instituciones. Más adelante trataremos el papel de las instituciones del Estado.

¿Qué hacer cuando hay una ruptura con las normas? ¿Qué hacer cuando se trasgreden por infractores y delincuentes?

Cuando se transgreden las leyes menores y mayores se convierten en infractores y delincuentes en ese orden. El Estado está en posibilidad y facultad de aplicar la ley en términos del daño que cause a la sociedad; es decir, entre mayor sea el daño, mayor será el castigo.

El problema se presenta cuando los individuos se percatan de que al violar la ley, ésta no se les aplica, lo que ocasiona que el Estado está prohijando la reincidencia del delito (robo, asalto, homicidio, violación, fraude, despojo e invasión de la vía pública, elusión, evasión fiscal y actos de corrupción, entre otros) atropellando el derecho de terceros.

Se aprecia aquí que la no aplicación de la ley promueve su violación y la repetición y propagación del no respeto a la ley, convirtiendo a ésta en letra muerta.

Hobbes está convencido de que, en el fondo, lo que hace que el hombre se agrupe en sociedades, es el miedo a la muerte. Hobbes que había nacido prematuramente como consecuencia del miedo terrible que le entró a su madre al oír que la armada invencible española se acercaba a las costas británicas. “El temor y yo somos gemelos”, solía afirmar refiriéndose así a su carácter inquieto.

Dice este autor que sin una sociedad, el hombre se encuentra en un “estado salvaje” donde no existen las reglas, el orden o la justicia, y la vida se convierte en una “lucha de todos los hombres”, en un contexto de violencia y abusos o según sus propias palabras, “de fuerza y fraude”.<sup>26</sup>

---

movimiento obrero francés y aunque relegadas por el marxismo fueron utilizadas por el sindicalismo y el socialismo cooperativista. Recuérdese que en un principio Carlos Marx se relacionó con Prohudon y se dedicó al estudio de los socialistas utópicos franceses. John Stuart Mill (1806-1873) filósofo y economista británico. En política es partidario del liberalismo. La libertad del individuo dice, exige la intervención del Estado a favor de los más débiles (especialmente la mujer). Último representante de la escuela clásica. La cita de estos cuatro pensadores tienen como propósito refutar la cita de José A. Crespo, ya que no resulta del todo válida la propuesta de José A. Crespo de que si las visiones egoístas o altruistas no hayan “tenido lugar en toda la historia de la humanidad” y que éstas concepciones se perciban como una idealización o una ingenuidad...” ya que vemos que en la actualidad muchos de los postulados de estos socialistas considerados utópicos se llevaron a la práctica e incluso en México algunos sindicatos de trabajadores consideran a la mutualidad como una de sus funciones. *La Enciclopedia*. Salvat Editores S.A. 2004, vols. 8, 13, 16 y 19, pp. 6349, 10214, 12753 y 14983, en ese orden.

<sup>26</sup> Hobbes, Thomas “Ideas e Instituciones Políticas y Sociales II”. Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Del libro *Leviatán o la Materia Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*. Fondo

“En esta guerra de todos contra todos, se da una consecuencia: que nada puede ser injusto. [...] Donde no hay poder común, la ley no existe: donde no hay ley, no hay justicia. En la guerra, la fuerza y el fraude son las dos virtudes cardinales. Justicia e injusticia no son facultades ni del cuerpo ni del espíritu, si lo fueran podrían darse en un hombre que estuviera sólo en el mundo...”<sup>27</sup>

La sombría descripción de un mundo en caos nos cubre en estos momentos cuando Hobbes dice “... lo peor de todo, el miedo perpetuo a la muerte, y la vida el hombre, una vida solitaria, pobre, horrible, embrutecida y breve”. Para evitarlo el hombre debe asociarse mediante una serie de acuerdos y alianzas, pero, según afirma “un acuerdo sin la espada no es más que una palabra, y no fuerza en lo absoluto a salvar a un hombre”. Todo aquel que pueda aislarse de la sociedad, lo hará en cuanto tenga interés de hacerlo, de ahí que el único medio de evitarlo sea establecer un modelo en el que nadie tenga interés en infringir las leyes sobre las que la sociedad se fundamenta.

Esto último, sólo puede lograrse si todo el mundo está de acuerdo con delegar el poder de una autoridad central cuyo deber sea imponer la ley, castigando con severidad a todo aquel que la infrinja. Así, para que esta autoridad tenga capacidad de maniobra debe contar con un mayor grado de poder que cualquier otra persona o grupo de personas que forman parte de esa sociedad y, por consiguiente, este poder debe ser absoluto e indiscutible. Hobbes afirma que éste es el único medio de conciliar la libertad y la seguridad del conjunto de individuos que constituyen una sociedad. Pero esa capacidad de libertad “no debe ser tanta como para permitir que los hombres la utilicen en contra de sus propios congéneres”<sup>28</sup>.

En todo momento, Hobbes deja muy claro que esta autoridad suprema puede ser tanto una sola persona como un grupo de ellas, cuyo poder en cualquier caso no viene dado por Dios ni por cualquiera de las antiguas autoridades tradicionales, sino que emana del mismo pueblo, de la colectividad, de la sociedad. Así se entiende que ésta delegue el poder en manos de una autoridad suprema con la finalidad de fomentar y asegurar sus intereses, en especial aquellos que se refieren a su libertad personal y a su seguridad. En suma, el soberano recibe el poder absoluto no como un reconocimiento a título personal, sino con el fin de lograr el fin común.<sup>29</sup>

La prevalencia de la ley y el castigo a quien infrinja la ley se denomina poder coercitivo y consiste en la capacidad de obligar a los individuos a obedecer la ley, o en su defecto, a castigar a quien no la respete.

El Estado detenta un poder que se denomina capacidad de coerción, que le permite castigar o favorecer el cumplimiento de la ley, a través de “...un aparato de seguridad, vigilancia y justicia [...] conformado por agentes, policías, ejército, cuya función es capturar a infractores; por jueces y fiscales, quienes evalúan y determinan la inocencia o culpabilidad de los presuntos infractores y delincuentes; y por cárceles y verdugos, mediante los cuales se aplica el castigo correspondiente por violar la ley”.<sup>30</sup>

---

de Cultura Económica, México1984, segunda edición, segunda reimpresión, segunda parte “Del Estado”, pp. 40-63.

<sup>27</sup> *Ibidem.*

<sup>28</sup> *Ibidem.*

<sup>29</sup> *Ibidem.*

<sup>30</sup> Crespo, José Antonio, op. cit., p.17.

Los guardianes del orden antes citados son representantes de las instituciones del Estado, encargados y responsables de aplicar la ley mediante castigos a aquellos que la violen o alteren el orden social, protegiendo a los miembros comunitarios del abuso o trasgresión de la ley.

Por tanto, el Estado debe asumir esa fuerza coercitiva que le permita aplicar castigos a quienes rompan las normas de convivencia social, siendo el garante legal que facilite a la sociedad lograr sus propósitos de bienestar y desarrollo; de progreso, cooperación y protección. Lograr un Estado socialmente eficaz, reduciendo costos, de la violencia, inseguridad, robos, fraudes, crímenes y homicidios y actos de corrupción, por destacar éstos y maximizando beneficios de paz, seguridad, tranquilidad, crecimiento económico, generación de empleos, desarrollo humano y fortalecimiento de la rendición de cuentas.

### **El papel del Estado en la rendición de cuentas**

Dice Aristóteles que el hombre es por naturaleza un animal político, por ello parte del presupuesto de que el hombre tiende a buscar la felicidad por sí misma y ésta viene dada por el pleno desarrollo y ejercicio de las capacidades propias de cada uno en el contexto de la vida en sociedad.

En este plano, Aristóteles desarrolla su famosa teoría del término medio, según la cual la virtud se encuentra en el punto medio de dos extremos, cada uno de los cuales no es más que vicio. Así, la generosidad se encuentra a medio camino entre el derroche y la avaricia; el valor, entre la cobardía y la temeridad; el respeto, entre la vanidad y el desprecio; la modestia, entre la vanidad y el descaro. El objetivo es siempre buscar el equilibrio del Estado que es el que en definitiva conduce -afirmación de Aristóteles- a la verdadera felicidad.

Es la obra "*La Ética a Nicómano*" de Aristóteles, la que nos lleva directamente a su política; (primera y segunda parte del mismo tratado), donde afirma que "la auténtica misión del Estado consiste en crear las condiciones para que los hombres puedan llevar una vida plena y feliz, que pueda satisfacer sus necesidades". Uno de los postulados sobre los que se basa su teoría reside en la creencia de que el hombre sólo puede alcanzar la felicidad formando parte de una sociedad, y nunca como un ser aislado. Es éste el sentido de su famosa frase: "El hombre es por naturaleza, un animal político."

Dice Aristóteles que "todo Estado es una asociación, y que toda asociación no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualquiera que ellos sean, nunca hacen nada, sino en vista de lo que les parece ser bueno [...] y que el más importante de todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de las asociaciones, de aquella que encierra todas las demás, y a la cual se llama precisamente Estado y asociación política".<sup>31</sup>

Es de suponer que una gran familia es en absoluto un pequeño Estado [...] y es la asociación de muchas familias, formada de relaciones cotidianas las que conforman un pueblo que puede llamarse colonia natural en la familia, porque los individuos que componen el pueblo "han mamado la leche de la familia", "son sus hijos, los hijos de sus hijos". Por tanto, la asociación de muchos pueblos forma un Estado, al bastarse así mismo, teniendo por origen las necesidades de la vida, y debiendo su subsistencia al hecho de ser éstas satisfechas.

---

<sup>31</sup> Aristóteles. *La Política*. Ed. Época, México 2006, pp. 11-15.

El hombre tiene esto de especial entre todos los animales: “sólo el hombre, dice Aristóteles, percibe el bien y el mal, lo justo y lo injusto y todos los sentimientos del mismo orden cuya asociación constituye precisamente la familia y el Estado”.

Por tanto, es la naturaleza la que arrastra instintivamente a todos los hombres a asociarse políticamente, porque el hombre es el número uno de los animales, y el último cuando vive sin leyes y sin justicia.

“El hombre ha recibido de la naturaleza las armas de la sabiduría y de la virtud que debe emplear, sobre todo, para combatir las malas pasiones. Sin la virtud, es el ser más perverso y más feroz, porque sólo tiene los arrebatos brutales del amor y del hombre. La justicia es una necesidad social porque el derecho es la regla de la vida para la asociación política, y la decisión de lo justo es lo que constituye el derecho”.<sup>32</sup>

El hombre solitario es antinatural: la tendencia innata del hombre es la que le lleva a intentar lograr la perfección y, por tanto, la felicidad en la sociedad. Es en este momento donde tenemos que resaltar una de las aseveraciones más importantes que se han venido señalando en este primer capítulo, es la idea de que el Estado hace posible la consecución de la felicidad: la plena realización del individuo.<sup>33</sup>

Aristóteles nos plantea estas líneas, que el Estado hace posible la consecución de la felicidad del hombre en sociedad, entonces ¿para qué pedirle cuentas?

Nos remontamos un poco y vemos que la historia nos enseña que en la antigüedad los reyes de grandes imperios sólo eran responsables ante Dios y ante nadie más, lo que se puede traducir que sólo a las divinidades podían rendir cuentas, pero no al pueblo. Ahí están los casos de Grecia, Roma, Egipto, etc. En América, “los virreyes de las colonias sólo respondían ante el rey hispano. Sus súbditos en tierras americanas nada podían reclamarle, al menos no por las vías institucionales. La tradición virreinal en México y otros países en Latinoamérica, hace de la responsabilidad de los gobernantes, algo eventual e históricamente extraño. Esto no significa, como muchos creen, que haya una fatalidad histórica que impida a nuestro país acceder a la democracia por su pasado colonial y autoritario; de hecho, salvo en Estados Unidos, los países que hoy gozan de cabal salud democrática vivieron durante siglos bajo distintas formas de gobierno antidemocráticos y ello no impidió que, llegado el momento y remitidas las condiciones políticas necesarias, hayan podido instaurar una democracia operativa y eficaz”.<sup>34</sup>

El papel del Estado en la rendición de cuentas no es una moda, mucho menos un ejercicio académico coyuntural, la rendición de cuentas es un concepto de una larga historia intelectual. Grandes pensadores han estudiado el Estado, desde Platón y Aristóteles, pasando por Habermas, John Rawls, hasta llegar a los más contemporáneos como Bobbio.

El desempeño del Estado en la rendición de cuentas se ha constituido en el elemento central de las democracias representativas contemporáneas, ya que en su realización encontramos uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplen con transparencia, honestidad, eficiencia y

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>33</sup> Magee, Bryan, *Historia de la Filosofía*, Editorial Planeta 1999, primera edición pp. 32-39.

<sup>34</sup> Crespo, José Antonio. *Jaque al Rey. Hacia un nuevo presidencialismo*. Editorial Joaquín Mortiz. Primera edición, México 1996, pp. 39-ss.

eficacia, el mandato hecho por la ciudadanía, ejercicio democrático para elegir a sus representantes.

Para avanzar en el significado que tiene el Estado en la rendición de cuentas, en adelante utilizaremos particularmente, como fuente de análisis, el documento publicado por Andreas Schedler *¿Qué es la rendición de cuentas?*<sup>35</sup> Cuando no sea así, se hará el señalamiento respectivo.

Nuevamente, hablar de rendición de cuentas del Estado es hablar de poder, y hablar de poder es hablar de política. Nos preguntamos ¿cuál es la variable clave de la ciencia política? La respuesta es el poder. En política lo primero es el poder, y después la obligación de controlarlo. El Estado al crear sus instituciones de gobierno, tiene que capacitar a sus cuadros dirigentes para que a su vez pueda mandar sobre sus gobernados; para posteriormente obligarlo a que se regule a sí mismo.

Hemos visto, en este primer capítulo, cómo los grandes pensadores se preocuparon por “cómo mantener el poder bajo control, cómo domesticarlo, cómo prevenir sus abusos, cómo supeditarlos a ciertos procedimientos y reglas de conducta”.

#### *Rendición de cuentas (Accountability)*

La discusión contemporánea sobre la rendición de cuentas se origina de la palabra inglesa *accountability* [...] es un término que traduce de manera limitada, el significado de éste término anglosajón que en inglés significa “el Estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo (*liable*) [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*answerable*). *Accountability* se deriva de *account* que significa descripción oral o escrita de eventos o situaciones particulares [...] explicación de una conducta a un superior [...] razones, sustentos, [...] balance de ingresos y gastos [...] registros financieros [...]”<sup>36</sup>

En inglés hay muchos términos cuyos equivalentes no son precisos, por ejemplo *fairness*, *empowerment*, y *governance*, ya que pueden cambiar la connotación en su uso. *Actitud* en castellano no es exactamente lo mismo que *attitude* en inglés y *discurso* no es exactamente lo mismo que *discourse*.

Por esto, el término inglés *accountability* es un concepto familiar muy cercano a rendición de cuentas, mientras que *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas sugiere un acto voluntario como concesión generosa del soberano que rinde cuentas en virtud y voluntad propia, no por obligación. Tenemos entonces que *accountability* es la rendición, no voluntaria y sí obligatoria de cuentas.

Además, junto con la rendición de cuentas, por obligación, el concepto *accountability* también incluye la exigencia de cuentas, por derecho, “como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de los otros, la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes involucradas, a los que rinden cuentas y a los que las exigen. En lo subsecuente se utiliza el concepto rendición de cuentas como equivalente a *accountability*.

---

<sup>35</sup> Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia No. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México 2005. El autor señala que una versión anterior de este texto apareció en inglés bajo el título “*Conceptualizing Accountability.*” *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, eds. Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1999, pp 13-28.

<sup>36</sup> Ugalde Ramírez, Luis Carlos. *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. Instituto Federal Electoral, primera edición, México 2002, p. 11.

### *Información y justificación (Answerability)*

La noción de rendición de cuentas la integran dos conceptos, por un lado la obligación de políticos y gobernantes o funcionarios de informar sobre sus decisiones, y de justificarlas en público, *answerability*, o en otras palabras, es la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones. Por otro lado, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*), término inglés que carece de equivalente preciso en castellano y que describe un conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley, que quiere decir hacer valer la ley, si es necesario, por la fuerza.

Tenemos entonces que la rendición de cuentas cubre tres maneras diferentes de prevenir y corregir abusos de poder:

1. Obligación del poder a abrirse a la inspección pública (aquí es donde entra la fiscalización). Aperturarse a la información.
2. Obligación a explicar y justificar sus actos.
3. Supeditarse a la acción sancionatoria en caso de violar el deber público (cárcel, multa, castigo).

Estos tres aspectos en su conjunto (información, justificación y castigo) convierten a la rendición de cuentas en una “casa multifacética” al hospedar un abanico de conceptos afines tales como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización y penalización, donde “todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio de poder”.

Entonces tenemos que el concepto inglés *answerability* podemos hacerlo equivalente al de responsabilidad y a partir de ahí derivar que la rendición de cuentas obliga a responder preguntas incómodas; y al revés, exigir cuentas permite hacer preguntas incómodas ¿qué tipo de preguntas? las instituciones de rendición de cuentas (contralorías, entidades superiores de fiscalización, órganos internos de control) pueden averiguar dos tipos de cosas: 1) pedirles a los funcionarios que informen sobre sus decisiones y 2) que expliquen sus decisiones.

En ambos casos la rendición de cuentas involucra el derecho a recibir información y la obligación de divulgar todos los datos necesarios. Pero también implica el derecho a recibir una explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder.

La rendición de cuentas a su vez debe estar no sólo supeditada al imperio de la ley sino también al imperio de la razón, esto quiere decir que el poder debe estar restringido a la norma, pero domesticado también por la lógica del razonamiento público, así la rendición de cuentas es la antítesis del poder monopólico, obligado a dialogar, en un debate público, entre los actores que rinden y los que exigen, rompiendo el ejercicio mudo del poder, y destruyendo los controles mudos y unilaterales del poder.

Se dice que los conceptos *accountability* y *answerability* comparten una raíz etimológica ambigua, ya que los dos conceptos están anclados en las cuentas, las que etimológicamente han sido muy cercanas a los cuentos. Contamos números y contamos historias. Esta ambigüedad etimológica sostiene ambas dimensiones de la rendición de cuentas, la informativa y la argumentativa, la transparencia de hechos y la transparencia de razones. Rendimos cuentas, dando información, y rendimos cuentas, dando razones, y bajo la perspectiva inversa: exigimos cuentas claras y exigimos cuentas convincentes.



Esta parte de las cuentas va en referencia a aquellos funcionarios “cuenteros” que en lugar de justificar sus omisiones, se “echan un rollo”. Recordemos que la rendición de cuentas no es un acto unilateral del político que los ciudadanos tengan que aceptar contentos, callados y agradecidos.

La parte sensible de la rendición de cuentas es el diálogo crítico, el ir y venir interactivo, de preguntas y respuestas, de argumentos y contra argumentos. La exigencia de la información debe ser precisa y confiable, la rendición de cuentas no es un derecho de petición, es un derecho a la crítica y al diálogo.

### *Sanciones (Enforcement)*

Hasta aquí la información y justificación no contemplan la rendición de cuentas; en política, la rendición de cuentas involucra más que la generación de información y el intercambio argumentativo, guiado por “la coacción sin coacciones que ejerce el mejor argumento” también contiene elementos de coacción y castigo.

Las actividades que forman parte del *enforcement* tienen un carácter impositivo para asegurar el cumplimiento de la ley, de las normas. Entonces tenemos además que los actores no sólo cuestionan, sino eventualmente castigan el comportamiento impropio de servidores públicos.

Estas implicaciones del castigo es porque en razón de que quienes rinden cuentas no solamente nos cuenten lo que han hecho y para qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos.

Aquellos ejercicios que practican los funcionarios de rendición de cuentas donde exponen conductas inapropiadas, sin imponer sanciones, se aprecian como ejercicios de rendición de cuentas débiles, inocuos, la impunidad camina de la mano con la rendición de cuentas, lo que parece más un acto de simulación que una restricción al poder.

La capacidad de castigar también forma parte de la rendición de cuentas, ya que la disponibilidad de sancionar es vital para que las agencias de rendición de cuentas puedan actuar de manera firme y efectiva. El fin de la impunidad se ha convertido en un reclamo universal.

La sanción es una forma de combatir la corrupción. El pago de multas o pisar la cárcel es en política una de las formas comunes de castigo; también lo es la publicidad del despido, donde la reputación del funcionario puede terminar con su carrera pública.

En los hechos nos enteramos que tan luego de que un funcionario es castigado (cárcel, multa, crítica pública y pérdida de empleo) pareciera que estos castigos fueran suficientes. Se dice que existen agencias gubernamentales que no tienen autoridad o no la ejercen, para enjuiciar a los acusados, esto limita su ejercicio pleno de rendición de cuentas, parecen más bien instancias de *accountability light*, una variante blanda, sin dientes de rendición de cuentas, carentes de capacidad de castigo, de sanciones, omisas de denuncia de ilícitos, convirtiéndose en un acto publicitario.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Dice El Dr. Ayala Espino que este problema surge como consecuencia de que los agentes gubernamentales (administradores de las empresas públicas) tiene más información sobre la empresa que los funcionarios públicos (información asimétrica) y sus objetivos divergen: el gobierno (principal) desea maximizar su utilidad social, en tanto que el agente desea maximizar su utilidad individual. En este contexto, el gobierno no tiene suficiente capacidad para monitorear el cumplimiento de los objetivos de la empresa, de modo que los administradores pueden eludir la vigilancia gubernamental. Este es un tema controvertido porque muchos economistas sostienen que el gobierno si puede vigilar a la burocracia a

En resumen, a menos que exista un cierto castigo para abusos demostrados de autoridad, no hay Estado de derecho sin rendición de cuentas.

### **Un concepto radial de la rendición de cuentas**

Comentamos con anterioridad que la rendición de cuentas, en política cubre tres dimensiones: información, justificación y sanción; sin embargo, para tener una eficiente rendición de cuentas no es necesario que se den los tres factores al mismo tiempo, éstos pueden presentarse con diferente intensidad y en algunas ocasiones una o dos de las tres dimensiones están ausentes o débilmente presentes y aún así hablar de ejercicios efectivos de rendición de cuentas.

La sanción es estrictamente indispensable. Ante todo quienes piensan que la exigencia de cuentas es un asunto que compete únicamente a empleadores, “principales”, frente a sus subordinados, “agentes”, insisten en la centralidad de sanciones, esto es porque si falla el “agente”, el “principal” tiene la capacidad de despedirlo si no trabaja satisfactoriamente.

También, existen casos donde gobiernos y agencias públicas limitan la rendición de cuentas a la dimensión informativa, haciendo creer a la sociedad que con ello transparentan la gestión pública, con la presentación de objetivos, metas, programas, estadísticas, declaraciones de prensa, trámites, regulaciones, conferencias, etc.

Crean agotar la rendición de cuentas en la generación de toneladas de papel en forma de informes, anexos y anexos de los anexos que en muchas de las veces contienen información vacua, trivial e inservible. Por ejemplo, en la burocracia mexicana la pasión por la rendición de cuentas, se ha traducido por muchos años en la generación toneladas de informes y estadísticas.

Tenemos el caso de la creación de algunas “comisiones de verdad” que se encargan de investigar las violaciones a los derechos humanos, los cuales en nuestro país han resultado un total fracaso al no cumplir su cometido y no sancionar a nadie.

Existen otros casos en donde la rendición de cuentas no prospera por la dimensión argumentativa de responsabilidad como es el caso de los bancos centrales que se amparan en una supuesta autonomía, y que tan sólo con explicar públicamente sus decisiones, creen haber cumplido con la rendición de cuentas, cuando sus decisiones las tomaron de manera secreta y aislada de la opinión pública. Tenemos el caso reciente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien no aceptó la práctica de una revisión por parte de la Auditoría Superior de la Federación alegando violación a su autonomía.<sup>38</sup>

---

través de las contralorías y auditorías. Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana, primera edición, México 2000, p.91.

<sup>38</sup> En un hecho inédito, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) rechaza la fiscalización al Sistema de Carrera Judicial por parte de la Auditoría Superior de la Federación y acusó a esta institución de violar su autonomía. Publicado por *Excelsior* el 14 de noviembre de 2007. El antecedente data del 30 de agosto de 2007 cuando la Auditoría Superior de la Federación envió el oficio AED/DGADGF/398-07 en el que se anunciaba que se llevaría a cabo una auditoría denominada *Evaluación del Sistema de Carrera Judicial* que tendría por objeto evaluar la eficacia, eficiencia y economía para operar la carrera judicial que el Consejo de la Judicatura Federal utiliza para seleccionar a los jueces y magistrados del país. En el absurdo de los absurdos, un día antes, el 13 de noviembre de 2007 la SCJN firmó un convenio de transparencia, con *Transparencia Mexicana* presidida por Federico Reyes Heróles, con el que la SCJN “se compromete a hacer públicas sin restricciones sus procesos de licitaciones y adquisiciones”. Notas tomadas de: Diario Monitor, Crónica, La Jornada y El Universal, del 14 de noviembre de 2007.

También se encuentran casos como las denominadas “agencias societales de cuentas” (*societal accountability*), para nosotros Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que actúan como asociaciones civiles y no cuentan con recursos para hacer frente a una demanda de rendición de cuentas, en ocasiones están limitadas sólo a ventilar públicamente una acusación.

Son David Collier y James Mahon quienes hacen una distinción analítica de cuando distinguir la rendición de cuentas como un concepto clásico y cuando como un concepto *radial*. Los conceptos helénicos se definen por un núcleo duro e invariable de características básicas. Los conceptos radiales, en cambio, más que compartir una esencia común, comparten una cierta “semblanza de familia (Wittgenstein)”. Es decir, cuando a la expresión prototipo del concepto le puede llegar a faltar uno o más de los elementos que la caracterizan. Como se ha enfatizado la rendición de cuentas hospeda las tres dimensiones: información, justificación y sanción, las cuales, popularmente hablando puede una de las tres estar ausente. Un pastel aunque le falte una rebanada no deja de ser pastel. La rendición de cuentas aunque le falte una rebanada se debe reconocer como un pastel completo.

### **¿Es la rendición de cuentas un concepto ambicioso?**

En una respuesta rápida se puede decir que es un concepto ambicioso al ser amplio y comprensivo. También es modesto en razón de que asume, en principio, la realidad del poder político al igual que la opacidad del poder. Por ello es necesario acotar como importante que la rendición de cuentas, es que la idea rectora es de controlar el poder político, no eliminarlo. El poder es la esencia del Estado y por ello no se puede desaparecer, es en este momento donde la rendición de cuentas entra en la escena del poder. Por eso es que las agencias de rendición de cuentas intentan controlarlo, circunscribirlo, disciplinarlo, restringirlo, acotando, pero nunca eliminarlo. Es por ello que la misión de la rendición de cuentas es reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible el ejercicio del poder, mantenerlo a raya, mantenerlo dentro de ciertas normas establecidas.

El político no está en capacidad de tomar decisiones ni atribuir responsabilidades si se le cercena el poder, no habría rendición de cuentas. No se puede exigir a ningún funcionario la rendición de cuentas por asuntos fuera de su control. No podemos exigir cuentas al Presidente de la República por el mal tiempo, ni por predicciones meteorológicas equivocados. En este ejemplo constatamos entonces que la rendición de cuentas presupone responsabilidad personal.

Por tanto la rendición de cuentas implica siempre la responsabilidad “ante alguien” (coercitiva); ser responsable “ante alguien” y viceversa, conlleva la obligación de rendirle cuentas. En teoría se lee: “Los agentes son responsables ante sus principales; por tanto están obligados a rendirle cuentas.” Los portadores de poder son responsables ante quienes se vean afectados por sus decisiones; por tanto, están obligados a rendirle cuentas. Por ejemplo, los habitantes de algunas naciones de América Latina, afectados por las emisiones de tóxicas contaminantes pueden exigir cuentas a sus gobernantes, por el hecho de verse afectados negativamente por sus decisiones, sin necesidad que medie ninguna relación de poder entre ambos.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Dr. Robert O. Keohane. Conferencia Magistral realizada el 29 de marzo de 2006, organizada por la Dirección de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) y la Presidencia de la República. México.

¿Quién rinde cuentas? Una respuesta inmediata es todo aquel que maneje fondos federales.

Se invoca en los tiempos modernos la responsabilidad política para blindarse contra la rendición de cuentas. Esa responsabilidad la utilizan para esquivar la obligación que tienen antes y después de tomar una decisión. En América Latina, se tienen muchos ejemplos, en donde no sólo ministros o secretarios de Estado, sino presidentes han tomado decisiones que afectan a la sociedad, y que en el momento no han rendido cuentas a la comunidad. “La responsabilidad permite a los poderes reclamar por si mismos monopolios de racionalidad”. Con ello creen justificar la idea de que el gobernante sabe lo que hace, por lo cual rechazan cualquier cuestionamiento del ejercicio del poder.

Hemos hablado líneas atrás que la rendición de cuentas presupone responsabilidades para el funcionario público, sin embargo no hay que confundirla con la regulación y el control. Si bien es cierto que hay que exigir cuentas al poder, no podemos acorralarlo en una telaraña de regulación burocrática, permitiendo el manejo político con libertad y autonomía. En un sistema democrático, la rendición de cuentas debe establecerse a partir de reglas claras para no entorpecer el ejercicio del poder, que los aspectos de carácter técnico del poder no limiten ni entorpezcan; de otro modo el ejercicio del poder no tiene sentido.

En los niveles de Gobierno los funcionarios de nivel medio (directores de área, subdirectores y jefes de departamento) no tienen la misma responsabilidad en la rendición de cuentas que sus superiores, ya que aquellos solo se limitan a acatar órdenes e instrucciones y aplicar las regulaciones que les ordenan, en todo caso solo responden por actos y omisiones que son de su competencia.

En estos ejemplos nos percatamos que son los actores y no los subalternos a quienes concierne la rendición de cuentas, con tal amplitud y con tal limitación.

Vista la rendición de cuentas en su esfera de responsabilidad nos conduce a la transparencia. “La exigencia de información y justificación aspira a iluminar la caja negra de la política”.

John Locke retoma una cita liberal de 1690: “el poder político sólo se puede comprender si lo derivamos de su origen, de aquel Estado en que todos los hombres se encuentran por naturaleza libremente, dotados de las mismas ventajas y por lo tanto, depositarios de los mismos derechos, derechos que le otorguen el poder tener vista de cómo proceden las cosas del Estado”. “Que todos tengan vista de lo que ocurre al interior del Estado, he ahí la afirmación democrática y plenamente moderna de la transparencia, formulada en el temprano año de 1690”.<sup>40</sup>

Para Platón el conocimiento de las verdades políticas estaba reservada para los reyes y aristócratas, no para la plebe; dos mil años después los gobernantes, políticos y funcionarios están obligados a razonar públicamente sus acciones y decisiones al rendir cuentas a sus gobernados.

La obligación de los gobernantes de transparentar sus acciones, no implica que los agentes de la rendición de cuentas pretendan saber todo, vigilar todo, por más que se

---

<sup>40</sup> Rodríguez Zepeda, Jesús. *Estado y Transparencia: Un Paseo por la Filosofía Política*. Cuaderno de transparencia No. 04, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, primera edición, México 2004, p.5.

quiera no es más que una aspiración que siempre encontrará obstáculos que no se pueden franquear y límites que no se quieran traspasar.

Si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente, no habría necesidad de exigir cuentas a nadie. Sin embargo, en el mundo real de la política, la mayoría de las cosas no están accesibles a la observación directa.

Cuando agentes de la rendición de cuentas penetran la intimidad del poder, inmediatamente se da una reacción de apertura de iluminar espacios cerrados que en situación normal deberían estar expuestos a la luz pública. Lo que se pretende es que con la rendición de cuentas podemos tener vista en los clásicos *arcana imperii* los secretos del Estado imperial, trátase de información reservada o confidencial.<sup>41</sup>

En concordancia con el hecho de que no podemos cercenar la libertad del poder del Estado y de que tampoco conviene convertir al Estado en una esfera de cristal, tampoco se trata de un *laissez faire* hay que pedir explicaciones de sus decisiones *ex post*, a que revelen y avalúen sus decisiones en público.

### **Principio de publicidad**

La rendición de cuentas contiene el principio de publicidad<sup>42</sup> la cual no únicamente se orienta a los actos que dan cuentas, sino también a quienes las exigen. Un ejercicio confidencial de rendición de cuentas, a puerta cerrada, no tiene credibilidad, sino hay publicidad son falsas y se desenvuelven en los hechos como una farsa, un ejemplo en México son las declaraciones patrimoniales que exige la ley a los servidores públicos, sin embargo, la misma ley los protege para no hacerlas públicas. Esta práctica de control de rendición de cuentas es ineficaz.

¿Quién debe rendir cuentas? En la vida privada, todos rendimos cuentas de una y otra manera por una y mil razones. (nuestros padres, suegros, tíos, primos, el administrador del edificio, el guardia, el policía y muchos más), asumiendo así nuestro papel de agentes privados de rendición de cuentas, exigiendo información, justificaciones y sanciones cuando los citados y omitidos se apartan de las normas sociales.

Lo anterior, vemos, cae en la esfera privada, lo que nos interesa es abordar la rendición de cuentas de la *res publica*, en su esfera pública y política y en su sentido amplio: la clase política.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el DOF el 11 de junio de 2002 establece como información reservada aquella que se encuentra temporalmente sujeta a lagunas excepciones previstas en los artículos 13 y 14 de esta ley; en tanto, la información confidencial está referida a los datos personales (artículos 18 y 19).

<sup>42</sup> Condición o carácter de público que se da a una cosa para que sea conocida por todos. Dar publicidad a una cosa es hacer que la gente se entere de ella.

<sup>43</sup> Clase política. Expresión acuñada por Gaetano Mosca, de su obra *Elementi di Scienza Política*, para designar a la clase dominante. Originalmente el autor se refiere a la clase política, pero al traducir la obra al inglés y al alemán se convierte en clase dominante. Es el conjunto de personas que ejercen efectivamente el poder en un Estado. En el estado capitalista es la burguesía. No debe confundirse clase dominante con el sector dominante, que es la fracción de la clase dominante que en un momento dado controla en forma directa el poder político, o con un grupo gobernante que es el conjunto de personas elegidas o nombradas para que ocupen los más altos cargos públicos. Sierra Rojas, Andrés. *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo I. Editado por la Facultad de Derecho de la UNAM y el Fondo de Cultura Económica. México 2001, primera reimpresión, p. 195.

La clase política integra a los funcionarios públicos de un Estado. El Dr. Ayala Espino da las siguientes características de éstos: a) su función está determinada por la ley; b) tiene poderes propios de la función que desempeña; c) dentro de los límites de sus facultades, su voluntad y acción trascienden como voluntad pública y acción del Estado; d) participan en consecuencia en la formación de la voluntad pública y tiene representatividad ante el pueblo. A diferencia del empleado público quien sólo ejecuta las órdenes del funcionario, el cual carece de *imperium*, es decir, carece de poderes propios a la función que desempeña.

En un sentido más específico, son los altos funcionarios a quienes está dirigida fundamentalmente la rendición de cuentas, directores generales, jefes de unidad, oficiales mayores, subsecretarios, secretarios técnicos, antes secretarios particulares de éstos, y ministros o secretarios de Estado para el caso de nuestro país. Además, se debe considerar a los directores generales de las empresas de gobierno, paraestatales y organismos descentralizados del Poder Ejecutivo.

Quedan también incluidos el Presidente de la República, los gobernadores y presidentes municipales, junto al titular del Gobierno del Distrito Federal. Son estos funcionarios y políticos quienes rinden cuentas ¿a quién rinden cuentas?.

### Crterios normativos de la rendición de cuentas

A continuación se hace un esquema de cuáles son los estándares normativos de la rendición de cuentas, así como quiénes son los juzgados de la rendición de cuentas, es decir, quién exige rendición de cuentas.

CRITERIOS Y PRINCIPIOS NORMATIVOS DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS		
Crterios o estándares Normativos	Aspectos que evalúa	¿Quién juzga?
a) Políticos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Toma de decisiones</li> <li>✓ Resultados sustantivos de las políticas públicas</li> <li>✓ Calidades y capacidades personales de políticos y funcionarios</li> <li>✓ Responsabilidad legal y política</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Sociedad</li> <li>✓ Entidades de fiscalización</li> <li>✓ Medios de comunicación</li> </ul>
b) Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Actos burocráticos si se apegan a los procedimientos establecidos</li> <li>✓ Que los actos se realicen con eficacia, eficiencia y economía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Agencias públicas especializada</li> <li>✓ Órganos internos de control</li> <li>✓ Entidades de fiscalización internas y externas. Auditorías ex ante y ex post.</li> </ul>
c) Profesionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Vigilar la aplicación de normas de profesionalismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Entidades públicas</li> <li>✓ Medios de comunicación</li> <li>✓ Entidades de fiscalización</li> </ul>
d) Legales y constitucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cumplimiento de las leyes</li> <li>✓ Que los actos legislativos sean acordes con las constituciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cortes judiciales</li> <li>✓ Entidades de Fiscalización</li> </ul>
e) Financieros	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Legalidad vigente</li> <li>✓ Transparencia</li> <li>✓ Austeridad</li> <li>✓ Eficiencia razonable</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Entidades públicas</li> <li>✓ Medios de comunicación</li> <li>✓ Entidades de fiscalización</li> </ul>
f) Éticos-morales	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Que la actuación sea apropiada a normas sociales prevalecientes independiente a las normas legales</li> <li>✓ Códigos de ética para los servidores públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Sociedad</li> <li>✓ Medios de comunicación</li> </ul>

Fuente: Elaborado a partir de información contenida en: Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia No. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México 2005.

En razón de que el esquema referido es aún amplio y a fin de evitar un error conceptual, a continuación se analizan las características de la rendición de cuentas a partir de lo que se ha venido exponiendo y el significado de la rendición de cuentas vertical y horizontal en un sistema balanceado de pesos y contrapesos.

## Características de la rendición de cuentas

Precisando el contenido del concepto de rendición de cuentas, enseguida se enlistan cinco características que el Doctor Luis Carlos Ugalde diferencia de otros conceptos parecidos.

1. **Delegación.** La rendición de cuentas implica delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto A llamado “mandante o principal” a otro sujeto B llamado “mandatario o agente”.
2. **Representación.** La delegación de autoridad significa que el agente (sujeto B), representa al principal (sujeto A) y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas a todo lo que decide y hace en su nombre.
3. **Responsabilidad mutua.** La rendición de cuentas implica una responsabilidad dual. Por un lado, la obligación permanente del agente (B) para ofrecer información detallada de sus actos a su principal (A); y, por lo tanto, la capacidad y derecho del principal para monitorear las acciones del agente, detectar posible incumplimiento y sancionarlo.
4. **Contrato.** Delegación de autoridad del principal al agente implica un tipo de contrato, ya sea informal a través de acuerdos verbales o sociales, o formal a través de leyes y reglas escritas. En el caso informal implica sanciones – informales- como es el rechazo social, escándalo público, descrédito y exilio social; mientras que en el formal las sanciones son la cárcel, desafuero, sanciones penales, económicas o administrativas, principalmente. En el ámbito político la mayoría de los contratos son formales y escritos (leyes, reglamentos, estatutos) y establecen sanciones formales de tipo administrativo, civil o penal cuando hay incumplimiento.
5. **Sanciones.** Cuando la rendición de cuentas muestra que el agente (B) incumplió sus responsabilidades, el principal (A) tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones.

## Rendición de cuentas horizontal y vertical

El propio Doctor Ugalde nos dice que el antecedente de la rendición horizontal y vertical fue desarrollada por Guillermo O'Donnell y Richard Sklar y “se refiere a la capacidad de las instituciones estatales para controlar los abusos de otras entidades públicas y divisiones del gobierno; por ejemplo, las relaciones entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estos poderes separados suponen que deben controlar, inhibir y monitorearse unas a otras. En teoría, los tres poderes se limitan y controlan mutuamente en un sistema balanceado de pesos y contrapesos. La lista de “agentes de rendición de cuentas” se ha expandido hasta incluir instituciones como comisiones y tribunales electorales, agencias fiscalizadoras, organismos anticorrupción, cortes administrativas, cortes constitucionales, comisiones de derechos humanos y bancos centrales. La rendición de cuentas horizontal debe complementar y debe ser distinguida de la rendición de cuentas vertical a través de la cual los ciudadanos, la prensa y las asociaciones civiles buscan hacer cumplir estándares de buena conducta de los funcionarios públicos.”<sup>44</sup>

Como vemos, la rendición horizontal de cuentas se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mayormente interesada con la operación efectiva del sistema de pesos y contrapesos mientras que la relación vertical de cuentas se refiere a las selecciones y a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado.

---

<sup>44</sup> Ugalde Ramírez, Luis Carlos, op. cit., pp. 27-33.

Hasta aquí se ha hecho un recuento de qué es el Estado, cómo ha evolucionado a lo largo de la historia, sin embargo, es necesario detenernos un momento para avanzar un poco más de aquella concepción primigenia del Estado en la edad media. Hemos visto que a lo largo de la historia de la edad antigua y del medievo, las naciones asumieron algunas de las características que conforman la noción actual del Estado moderno; sin embargo, esa idea terminó de ser integrada a la luz racionalista de los pensadores de la ilustración quienes dilucidaron, delimitaron y conformaron de entre, los resquicios del anacrónico sistema feudal a la entidad que hoy definimos Estado.

Definir al Estado no es sólo difícil, dice el Dr. Ayala Espino, sino imposible, ya que con una definición única de Estado, todo el mundo estaría de acuerdo, sin embargo, el Doctor Ayala Espino define al Estado moderno como “una organización e institución dotada de poder económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. [...] define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación”.<sup>45</sup>

Amplía un poco su definición al decir que el Estado es una organización con ventajas comparativas sobre otras organizaciones del capitalismo, porque tiene el monopolio exclusivo de ciertos poderes clave: cobrar impuestos, emitir moneda y regular la propiedad, es decir, tiene la capacidad de fijar las fronteras a los derechos de propiedad que intercambian los individuos. En este sentido, el Estado es una “tercera fuerza” que coercitivamente impone “las reglas del juego” a los individuos en el intercambio económico. Pero el Estado también es al mismo tiempo, un actor y protagonista directamente involucrado en el proceso económico y político”.<sup>46</sup>

El poder del Estado para intervenir en la vida económica y política tiene su origen en las funciones que le demanda la sociedad, pero también el Estado impone a la sociedad. Difícilmente, parte de sus funciones se podrían realizar sobre la única base de la cooperación voluntaria de las partes involucradas, se requiere de mecanismos de coerción que garanticen su cumplimiento. El consenso, el contrato social y la coerción son elementos que están simultáneamente presentes en los estados modernos.<sup>47</sup>

Ante esto surgen grandes interrogantes ¿Estado o mercado? ¿planificación o precios? ¿eficiencia o equidad? ¿crecimiento o estabilidad? son dilemas que se han planteado políticos y analistas, gobernantes y ciudadanos, en los tiempos modernos. Son interrogantes y disyuntivas relevantes porque detrás de ellas se encuentran actividades concretas que afectan a la sociedad en sus relaciones diarias sobre lo que hace o deja de hacer el Estado: cuando pagamos impuestos, cuando vigilamos la aplicación del gasto público vía rendición de cuentas, cuando demandamos bienes y servicios públicos; cuando carecemos o recibimos educación, la salud, la recreación, arte y turismo, etc.<sup>48</sup>

Es propósito de este capítulo sobre el Estado entender el papel estratégico del mismo en la evolución del sistema socioeconómico, como una organización institucional económica y política. Dice el Doctor Ayala Espino que es importante el estudio

---

<sup>45</sup> Ayala Espino, José. *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Editorial UNAM y Miguel Ángel Porrúa, segunda edición, primera reimpresión, México 2004, p.32.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p.33.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p.7.



estratégico del Estado por dos causas: 1) porque en estos tiempos asistimos al fin de uno de los ciclos históricos del Estado contemporáneo, el del influyente Estado intervencionista; y 2) porque vivimos una profunda reforma del Estado en todo el mundo.<sup>49</sup>

Es un hecho aceptado que el Estado, la economía y la sociedad son esferas separadas y con autonomía relativa; pero también se admite simultáneamente que entre ellas existen relaciones complejas que tienden a unificarlas en un sistema global.

El Estado moderno se caracteriza por ser un sistema complejo y con múltiples determinaciones, su evolución, estructura y funciones, no dependen ni están determinadas única y ni siquiera principalmente por una de las partes de la relación entre Estado, economía y sociedad, sino por el grado de organización, articulación y complejidad socioeconómica y política de los sistemas.<sup>50</sup>

En este esquema, el Estado moderno se caracteriza por un sistema político separado respecto de la actividad social y por una soberanía cuya titularidad corresponde a un pueblo, y cuyo ejercicio es remitido a una “clase política” generalmente electa y separada en una “esfera política” autónoma. Pero este sistema-pueblo se instala como un conjunto de instituciones político-jurídicas.<sup>51</sup>

### **Importancia de las instituciones**

En un sentido amplio, las instituciones son entendidas como las reglas, normas y costumbres de operación del sistema. “Las instituciones constituyen el cimiento que organiza y unifica al sistema socioeconómico; son, al mismo tiempo, las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintas partes del sistema”.<sup>52</sup>

Las instituciones se caracterizan por su calidad, eficiencia y estabilidad, las que a su vez están influidas por cuatro factores estrechamente relacionados: 1) por las condiciones estructurales, tales como el territorio, la población y los recursos naturales; 2) por la cultura, las tradiciones y costumbres de la sociedad; 3) por el comportamiento, las respuestas y la toma de decisiones individuales y colectivas de los grupos sociales frente a los incentivos y prohibiciones contenidos en las organizaciones institucionales mercantiles y no mercantiles; y 4) por los pactos políticos y sociales que se establecen entre los grupos de la sociedad y el Estado, alrededor del poder político y el control del Estado.<sup>53</sup>

Otro aspecto a destacar de la importancia de las instituciones es la capacidad del sistema para adoptar y reformar las instituciones frente a la dinámica del cambio económico, social y político, el cual se supedita a dos aspectos: Uno, la respuesta de los individuos y grupos sociales a los incentivos contenidos en las instituciones, verbigracia, la especificidad de los derechos de propiedad o el tipo de decisiones estatales en materia de política económica; y dos, a la capacidad relativa de los individuos y grupos para transformar sus decisiones y elecciones individuales y

---

<sup>49</sup> Ayala Espino, José. *Límites del Mercado, Límites del Estado. Ensayos sobre Economía Política del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública, primera edición, México 1992, p. XI.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>51</sup> Cerroni, Humberto. *Política. Método, Teorías, Procesos, Sujetos, Instituciones y Categorías*. Editorial Siglo XXI Editores, cuarta edición en español, México 2004, p. 128.

<sup>52</sup> Ayala Espino, José, op. cit., p.10.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

colectivas en nuevas reglas que institucionalicen su participación en la distribución de la riqueza y del poder político.<sup>54</sup>

En el contexto de la evolución de las instituciones se llevan a cabo arreglos socio-económicos y políticos, que se institucionalizan, de acuerdo a reglas que permiten a los individuos y grupos sociales actuar en el sistema y aspirar a gobernarlo. Se realizan, además, procedimientos reglamentados, centralizados o descentralizados, democráticos o autoritarios, para reformar las mismas instituciones.<sup>55</sup>

Entonces tenemos una conclusión fundamental: lo que hace diferente a las sociedades, a las economías y a los Estados, no es únicamente su territorio, recursos naturales y población, sino la calidad y eficiencia de sus instituciones.<sup>56</sup>

### **El neoinstitucionalismo**

El neoinstitucionalismo es una respuesta para América Latina. El análisis contemporáneo descubre en el neoinstitucionalismo el esfuerzo de revalorar el papel relevante de las instituciones en la vida política y su influencia en el desarrollo de las naciones del mundo, particularmente de América Latina, como una necesidad para comprender el funcionamiento cada vez más complejo de éstas.

El neoinstitucionalismo retoma algunas de las formas de análisis y características del viejo institucionalismo (institucionalismo clásico) como el legalismo, la normatividad y el respeto a las instituciones, aceptando la interrelación más que subordinación entre los individuos y las instituciones como la existencia de instituciones informales que pueden llegar a influir tanto como las instituciones formales. El neoinstitucionalismo pone énfasis en las instituciones y en la necesidad de cambiarlas o fortalecerlas cuando éstas no funcionan o dejen de brindar resultados satisfactorios a los ciudadanos.<sup>57</sup>

El análisis de esta parte final del capítulo sobre el Estado irá referido a demostrar que el neoinstitucionalismo puede y debe ser una respuesta para los países de América Latina, para retomar y revalorizar el estudio y el papel de las instituciones en la rendición de cuentas, para lo cual nos apoyamos particularmente en los trabajos académicos desarrollados por el Doctor Ayala Espino sobre el neoinstitucionalismo.

¿Qué es el enfoque neoinstitucionalista?

El Doctor Ayala Espino dice que el enfoque neoinstitucionalista económico surgió de la llamada escuela institucionalista “clásica” cuyas ideas están asociadas al pensamiento de autores diversos como Thorstein Veblen, Karl Polanyi, Joseph Shumpeter, Herbert Simon, Frank Knight y J.R. Commons, quienes desarrollaron modelos teóricos para analizar diversos temas, como por ejemplo, el papel de las leyes económicas, el significado de la incertidumbre, la información y el comportamiento para la toma de decisiones; problemas de elección de políticas públicas; las acciones colectivas; la economía de los costos de transacción y la especificación de los derechos de propiedad y las instituciones económicas del capitalismo, entre otras.<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 11.


<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>57</sup> El Neoinstitucionalismo: una respuesta para América Latina, p. 4, en [www.epolitica.com](http://www.epolitica.com)

<sup>58</sup> Ayala Espino, José, op. cit., p.11.

El Doctor Ayala Espino afirma que “el neoinstitucionalismo busca combinar la teoría económica y de las instituciones para analizar las interrelaciones sistémicas entre ambos, pretende trascender los límites más estrechos de los modelos económicos y/o institucionales tradicionales”.<sup>59</sup>

Atribuye a las instituciones una función crucial en la dinámica del sistema. En efecto, se supone que las instituciones en ámbitos como los derechos de propiedad, la toma de decisiones y la política económica, influyen positiva o negativamente el desempeño global del sistema, en la medida en que las instituciones son más o menos eficientes para generar un sistema de incentivos o desincentivos a los grupos sociales.<sup>60</sup> Veamos cómo ha evolucionado el neoinstitucionalismo en el cuadro siguiente:

<b>Evolución del Institucionalismo</b>	
<b>Institucionalismo Clásico</b>	 <b>Neoinstitucionalismo</b>
* Carece de teoría formal de las instituciones	*Desarrolla una teoría de las instituciones
*Sesgo empírico y descriptivo	*Unifica economía y política
Economía Política Clásica (Smith y Marx)	Coase (The nature of the firm 1937)
Veblen (The theory of the leisure clase. An economic study of institutions 1899)	Buchanan y Tullock (Calculus of the consent 1962)
Weber (Economy and society 1922)	D. North (Structure and Change in economic history 1981 and Institutions institutional change 91)
Commons (Legal fundations of capitalism 1924)	Williamson (The economic institutions of capitalism 1985)
Schumpeter (Capitalims, socialism and democracy 1942)	Eggertsson (Economic behavior and institutions 1991)
Simon (Models of man: social and rational 1957)	

Fuente: Ayala Espino, José. *Límites del Mercado, límites del Estado. Ensayos sobre Economía Política del Estado*. INAP, primera edición, México 1992, p. 19.

Este esquema tiene sus raíces en la escuela clásica, la que se distinguió por intentar introducir en el análisis económico neoclásico, aunque criticado o repudiado, el papel de las instituciones y leyes económicas, la toma de decisiones y el comportamiento de los individuos y de organizaciones sociales como factores externos al sistema económico, pero que de alguna manera afectaba el desempeño de la economía.<sup>61</sup>

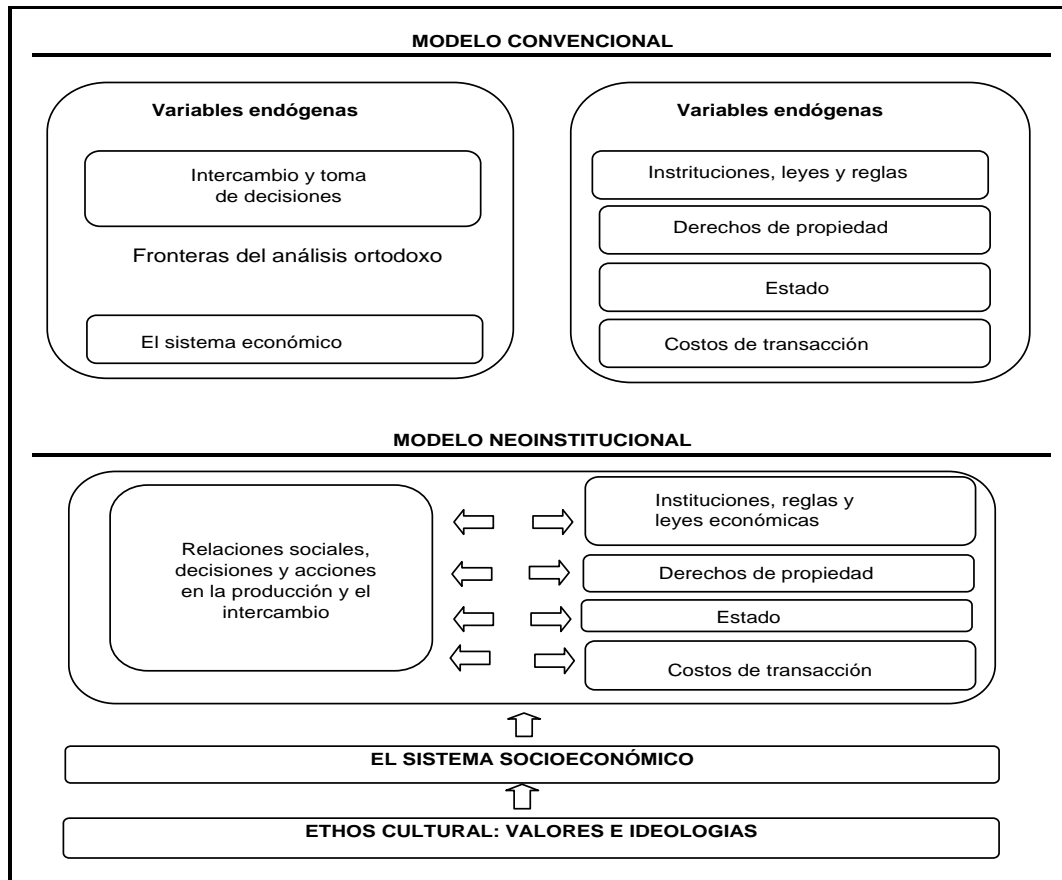
El neoinstitucionalismo recupera la tradición institucionalista clásica con una diferencia básica: introduce las variables institucionales como un componente endógeno y decisivo al elaborar modelos de comportamiento social y el desempeño económico. Un

<sup>59</sup> *Ibidem*.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p.11.

poco adelante nos detendremos con Douglass North a analizar el enfoque del neoinstitucionalismo económico aplicado al papel del Estado en el sistema. Veamos el siguiente esquema que nos muestra el modelo convencional y el modelo neoinstitucional.



Fuente Ayala Espino, José. *Límites del Mercado, límites del Estado. Ensayos sobre Economía Política del Estado*. INAP, Primera edición, México 1992, p. 20.

El neoinstitucionalismo es ya una auténtica revolución intelectual que ha producido un arsenal de ideas para economistas, políticos, historiadores económicos, sociólogos, historiadores y politólogos.

Se destaca el estudio del neoinstitucionalismo en la obra de Douglass North, en razón de que es él quien logra articular en un cuerpo coherente a distintas teorías y enfoques que habían permanecido por mucho tiempo más o menos aislados; es decir, Douglass North logra integrar las teorías de las instituciones, de la elección económica y social, los derechos de propiedad, los contratos, el análisis económico del derecho, la teoría de los costos de transacción, la teoría de los incentivos, la teoría de la agencia y la teoría de las fallas del mercado, para poder ofrecer una visión más amplia, más rica y a su vez más rigurosa de la realidad económica.

Las aportaciones de Douglass North se dan básicamente en seis campos:

1. Microeconomía
2. Macroeconomía

3. Teoría del Crecimiento Económico
4. Economía Política
5. Economía Pública
6. El Neoinstitucionalismo

Para efectos del presente capítulo se alude únicamente los tres últimos temas.

La economía política, de cuyo campo de estudio casi olvidado, cobra una nueva vitalidad a partir de la interacción entre la economía y la política a la luz del papel de las instituciones, de modo que estas moldean las acciones de los agentes económicos. Actualmente estudia la influencia de distintos mecanismos de votación en la toma de decisiones en la política económica; la dimensión espacial de la política en los procesos de descentralización de la administración de las políticas públicas; la influencia de las relaciones intergubernamentales; la constitución de los gobiernos y las legislaturas locales en la toma de decisiones; los problemas de agenda entre los distintos niveles del sistema político, tales como los partidos políticos, las legislaturas, los gobiernos locales y el gobierno federal; y el papel de la reforma de la Administración Pública Federal en la eficiencia de las políticas, principalmente.

La economía pública; en el neoinstitucionalismo, ha permitido incorporar la dimensión institucional de las finanzas públicas y de la economía del sector público como un elemento decisivo para entender en un modo más comprensivo y realista el papel del Estado en la economía. Ejemplo de ello es el desempeño de las instituciones y de las organizaciones, han permitido incorporar las restricciones legales en áreas como: la presupuestación, la organización del sector público, las empresas públicas, la seguridad social, etc.

De igual forma, otras teorías inherentes al neoinstitucionalismo (agencia/principal, costos de transacción, derechos de propiedad, problemas de información y teoría del contrato) empiezan a aplicarse con éxito para explicar problemas de asignación de recursos y de equidad. También se han aplicado el diseño de instituciones para atender problemas de información, corregir fallas de mercado y del gobierno, así como para atender problemas de asignación de recursos con mecanismos que están fuera del mercado. El diseño de nuevas instituciones ha permitido generar un ambiente más favorable a la coordinación económica cuando el mercado es ineficiente.<sup>62</sup>

El neoinstitucionalismo, ha influido decisivamente en muchos campos del análisis económico desde la perspectiva de sus implicaciones políticas. Las finanzas públicas, la política comercial, la política fiscal y monetaria tienen estrechas relaciones con el proceso político, de lo cual surgen problemas cuyo entendimiento es difícil, sino es que imposible, si se hace caso omiso del entramado institucional.<sup>63</sup>

La revolución neoinstitucionalista ha sido, gracias a la contribución decisiva de Douglass North el contrapeso que ha obligado a la economía convencional a “dejar de flotar en el aire” para convertir a la economía en lo que realmente debería ser: una disciplina que guarde relación con aquello que verdaderamente sucede en el mundo real. El neoinstitucionalismo impulsado por Douglass North, superó al institucionalismo tradicional.

El neoinstitucionalismo logra proveer a la economía de una teoría de las instituciones, que se tradujo en un cuerpo teórico riguroso y analíticamente poderoso, para probar

---

<sup>62</sup> Ayala Espino, José. *Fundamentos Institucionales del Mercado*. Editado por la Facultad de Economía y la UNAM, México 2002, pp. 1-4.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 4.

que las instituciones sí son relevantes para el desempeño de una economía, que como cuerpo teórico de las instituciones, es una herramienta heurística, sin la cual existe el riesgo de regresar al esquema caduco de la mera descripción de las instituciones.<sup>64</sup>

Lo relevante de Douglass North es haber ido más allá de ésta mera descripción de la institución, al plantear que hay que entender la historia en forma dinámica, como procesos causales acumulativos, rompiendo así con los neoclásicos.

En América Latina el neoinstitucionalismo fue rechazado en parte porque había un paradigma opuesto, derivado de los planteamientos de Raúl Prebisch y la CEPAL, en el sentido de que en la periferia no operaban las mismas leyes de crecimiento económico que en el centro,<sup>65</sup> decían “la química no funciona en el trópico”. Lo que percibían los investigadores eran fuertes fricciones institucionales que frenaban el desarrollo económico, ausente en las economías desarrolladas, las cuales según ellos, podría ser removida con una mayor autarquía y una más fuerte acción del Estado. Se pensaba además que el comercio internacional era perjudicial para los países subdesarrollados en general. Influidos por la escuela histórica alemana de Friedrich List,<sup>66</sup> Prebisch y sus seguidores se plantearon programas económicos proteccionistas, frecuentemente ejecutadas por visiones e intereses corporativos; con ellos se justificaron medidas [...] surgidas de las coaliciones que tratan de apropiarse del excedente exportador y persiguen políticas mercantilistas para acelerar el desarrollo económico”.<sup>67</sup>

Esta teoría fue radicalizada por lo que se llamó la escuela de la dependencia que acusó a la dominación externa del subdesarrollo en todo el mundo, sin consultar la trama institucional en cada país. Ahora las trabas al desarrollo sólo podrían ser resanadas por una revolución política. La teoría de la dependencia acudió al colectivismo metodológico para deducir que la totalidad determina las partes. Tanto sus hipótesis de la dependencia económica y política como causantes del subdesarrollo como los resultados perversos del comercio internacional nunca fueron validados empíricamente, y la segunda es contra evidente, no se aprecia ninguna cifra estadística [...] para demostrar hechos de modo cuantitativo. El sesgo antiempírico de la teoría de la dependencia fue su franco más débil y lo que evidentemente llevó a su decadencia.<sup>68</sup>

¿Lo anterior significa que los países de América Latina sean independientes de los países desarrollados? No, no se afirma tal cosa. El grado de dependencia que actualmente viven los países de la región debe ser analizado rigurosamente bajo la óptica de la teoría neoinstitucional.

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>65</sup> Kalmanovitz, Salomón. “El Neoinstitucionalismo como escuela”, en *Revista de economía institucional*, volumen 5, número 9. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 19.

<sup>66</sup> Friedrich List (1789-1846) economista alemán uno de los primeros defensores de la idea de unión aduanera entre los estados alemanes. En su obra *Sistema Nacional de Economía Política* (1840) se opuso al libre cambio, régimen inadecuado para las naciones poco desarrolladas. F. List pregona una política económica proteccionista, temporal y limitada, concebida únicamente para el periodo de industrialización de un país. Citado en La Jueie, Joseph. *Las Doctrinas Económicas*. Primera edición Press Universitaires de France, Barcelona, España 1972, p. 29.

<sup>67</sup> Kalmanovitz, op. cit., p. 20.

<sup>68</sup> André Gunker Frank establecía con estas palabras el subdesarrollo de América Latina: “... no se puede entender el subdesarrollo en una sociedad dependiente como la latinoamericana sino se plantea éste históricamente como producto de una pacífica burguesía que responde a intereses y a una estructura de clases que son a su vez determinados por la dependencia del satélite latinoamericano con respecto a la metrópoli colonialista e imperialista”. Gunker Frank, André, *Lumperiburguesía: Lumpendesarrollo*. Serie Popular Era, primera edición, México 1971, p. 11.

- ✓ El neoinstitucionalismo debe abocarse a estudiar las relaciones políticas desiguales entre los países de América Latina.
- ✓ Es un desafío que deberán superar nuestros países para exigir instituciones eficientes que, a su vez, promuevan el crecimiento económico.
- ✓ Habrá que superar igualmente aquellas elites encumbradas en el poder (sindicatos, académicos, políticos y burócratas) que defienden sus intereses más inmediatos y que son por consecuencia, los más insensibles a las necesidades de largo plazo reflejadas en la demanda de cambio institucional. Es necesario que estas élites cobren más conciencia.<sup>69</sup>
- ✓ En línea con Douglass North que no ofrece una visión simplista, no basta introducir reformas institucionales para remontar problemas ancestrales de América Latina, por el contrario, se enfatiza las grandes dificultades que deberán enfrentar nuestras economías para prosperar, generar riqueza, fortalecer la democracia, garantizar derechos, rendición de cuentas y acceso a la información pública, aún si se realizan reformas institucionales. Se enfatiza tomar en cuenta a las instituciones, pues de lo contrario el desarrollo económico, social y político se pospondrá indefinidamente o seguirá su curso reptante, lo que Douglass North llama “una vía ineficiente de desarrollo”, que desperdiciará recursos y gastará esfuerzos enormes en la distribución, pero no aplicará esfuerzos en la generación de riqueza.<sup>70</sup>
- ✓ En la actualidad, organismos tan conservadores como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional reconocen la importancia de las instituciones, cuando hasta hace poco dejaban todo el peso a las fuerzas del mercado. En la actualidad estos organismos reconocen que se necesitan reformas institucionales de “segunda generación”.<sup>71</sup>
- ✓ Muchos funcionarios de la administración pública federal de los países latinoamericanos, bajo este contexto no tienen excusa para ratificar que el neoinstitucionalismo es la mejor corriente teórica del Estado para mejorar el diseño y eficacia de las políticas públicas.

Ese es el reto de los gobiernos y los agentes, no siempre diseñan buenas instituciones, muchas de las ocasiones, no tienen los incentivos para hacerlo. Las reformas institucionales pueden alcanzar el éxito a partir de acciones concretas: a) desregulación de la economía, b) desregulación administrativa, c) reformar las instituciones de rendición de cuentas (secretarías de Estado, organismos internos de control, contralorías y entidades de fiscalización superior, entre otras), d) fortalecimiento, o en caso, creación de instituciones que defiendan y protejan derechos para evitar la predación en cualquiera de sus formas: corrupción, políticas económicas inconsistentes, devaluaciones abruptas, sistemas tributarios ineficientes; déficit y devaluaciones públicas insostenibles, desvalorización del dinero, emisión monetaria espuria, etc. Douglass North nos señala: nadie debe quedar excluido de la protección de sus derechos.<sup>72</sup>

Una tesis fundamental de Douglass North es que el papel del Estado es clave para entender por qué prospera o no una sociedad y dónde el Estado de derecho es crucial para crear condiciones de estabilidad y confianza en los inversionistas y ahorradores.

El Estado finalmente, debe crear la estructura de gobernación y mecanismos fuera del mercado, como elementos decisivos para el crecimiento. La mayor gobernabilidad de una economía genera condiciones para la continuidad de la democracia que restrinja

---

<sup>69</sup> Ayala, José, op. cit., pp. 6-29.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 11.

el oportunismo económico de los agentes: corrupción, cambios abruptos e inconsistentes en las políticas económicas, políticas públicas ineficientes, baja credibilidad en los compromisos del gobierno. Así llegamos al círculo virtuoso del desarrollo económico: buena gobernación, genera incentivos para la inversión, lo que a su vez impacta en mayor crecimiento económico, para finalmente resultar en una gobernanza eficiente.<sup>73</sup>

Aquí está la respuesta al Estado moderno: el neoinstitucionalismo como alternativa a problemas de desarrollo, crecimiento económico, de combate a la corrupción y rendición de cuentas de los países de América Latina. Pasemos ahora a los siguientes capítulos a revisar cómo combatir estos problemas ancestrales en los países de la región.

---

<sup>73</sup> La *gobernanza* se define como un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre. Se entiende a la *gobernanza* como un nuevo estilo de gobierno que difiere de los estilos tradicionales de control jerárquico y también es diferente en cuanto al papel que otorga a la interacción y la cooperación entre los poderes públicos y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado. Se entiende también como un sistema de reglas, procesos y prácticas que determinan cómo los poderes son ejercidos. A la *gobernanza* se le puede ver como una institución, como un conjunto de valores, principios o normas formales e informales, que pautan el desarrollo de una determinada política pública, es decir, que definen los actores, los procedimientos y los medios legítimos de acción colectiva. Ruano de la Fuente, José Manuel, Universidad Complutense de Madrid en el VII Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.



## Capítulo 2

### Historia de la rendición de cuentas en México

*“Nos iremos a establecer, a erradicar,  
y conquistaremos a los naturales del universo;  
y por tanto os digo en toda verdad  
que os haré señores,  
reyes de cuanto hay por doquiera en el mundo;  
y cuando seais reyes tendreis hallá  
innumerables, interminables,  
infinitos vasallos, que os pagarán tributos...”<sup>1</sup>*

*Crónica mexicayotl*

#### La rendición de cuentas en el México prehispánico

La demanda de rendición de cuentas hacia funcionarios y administradores públicos no es un fenómeno reciente, tiene muchos años de existir en nuestro país, por ello las instituciones encargadas de la fiscalización del erario público tienen una larga historia, que se remonta cinco siglos atrás. En México la creación de instituciones de fiscalización de los recursos públicos data del siglo XVI. En este capítulo se hace un rápido recuento de la evolución histórica de la rendición de cuentas en México.

Es de conocimiento reciente en el ámbito académico, que hubo varios descubrimientos de América, de todos ellos sólo dos produjeron resultados de trascendencia. El primero pobló el continente, según algunos investigadores hace cincuenta mil años.<sup>2</sup> El segundo, más

---

<sup>1</sup> León-Portilla, Miguel. Los antiguos mexicanos a través de sus crónicas y cantares. Fondo de Cultura Económica, México 1976, p. 66.

<sup>2</sup> Durante gran parte del siglo XX los arqueólogos creían que los indios habían llegado a las américas atravesando el estrecho de Bering hace más de trece mil años; sin embargo, recientemente C. Vance Haynes, arqueólogo de la Universidad de Arizona, lanzó una nueva hipótesis al señalar que en esa misma época dos grandes láminas glaciares del noroeste de Canadá se desgajaron del continente, lo que hizo posible pasar desde Alaska a las regiones menos inhóspitas del sur, esto sucedió antes de que surgiera la primera cultura de los *Globis* asentada en Nuevo México. En 1997 esta teoría fue desechada, pues en una excavación arqueológica en el sur de Chile, los científicos demostraron la existencia de habitantes hace más de doce mil años. El propio Haynes reconoció que el nuevo mundo estuvo habitado por un solo grupo que se diseminó por el resto de las américas en dos o tres oleadas sucesivas, siendo los antepasados de la mayoría de los indios modernos el segundo de éstos grupos. Otros científicos plantean nuevas hipótesis en el sentido de que en las américas se produjeron antes de la llegada de Colón hasta cinco oleadas sucesivas de asentamientos, la primera de las cuales dataría hace cincuenta mil años. Esta hipótesis es muy innovadora ya que tradicionalmente nos enseñaron en la escuela que los primeros habitantes de América entraron en el continente atravesando los 80 kilómetros del estrecho de Bering. En el pasado suponían que fueron hordas reducidas y nómadas que vivían sin alterar la tierra; pero durante los últimos 30 años, arqueólogos y antropólogos modernos han demostrado que estas suposiciones eran erróneas. Además Charles C. Mann revela hechos novedosos; por ejemplo que en 1491 había más habitantes en América que en Europa; que algunas ciudades, como Tenochtitlán tenían una población mayor que cualquier ciudad de la época, además de contar con agua corriente, jardines botánicos, calles limpias; que la prosperidad de las primeras ciudades americanas se alcanzó antes de que los egipcios construyeran las pirámides; que los indios precolombinos de México cultivaban el maíz mediante un procedimiento tan sofisticado, que la revista *Science* lo ha especificado recientemente como la “primera hazaña, y tal vez la mayor, en el campo de la ingeniería genética”. La conquista de América sirvió más a Europa que a España, pues aceleró el paso del feudalismo al capitalismo

conocido, lo hizo Cristóbal Colón a fines del siglo XV, quién creyó haber descubierto el extremo oriental de Asia, tal vez las islas cercanas a él y, en realidad lo que descubrió, fue América.

Entre los muchos grupos migratorios que convergieron para modelar las cimeras culturas del México precolombino destacan tres, los *toltecas*, *chichimecas* y *nahoas*, cuya fusión aceleró su proceso evolutivo por las interacciones ejercidas, aflorando a la postre en formas culturales más desarrolladas.<sup>3</sup>

De estos tres grupos los *toltecas* constituían la sociedad más evolucionada, las otras dos eran tribus nómadas, agrícolas, cazadores y castas sacerdotales. Los *toltecas* eran un grupo muy peculiar, se les consideraba poseedores de conocimiento científico, en la agricultura, la medicina y la astronomía; eran verdaderos maestros en artes plásticas; empleaban la escritura jeroglífica e ideográfica. Este grupo sojuzgó, gracias a su cultura, a pueblos mucho más numerosos que ellos, imponiéndoles su religión, tributación y la construcción de templos.<sup>4</sup>

Gran influencia en la cultura teotihuacana fue la de los *olmecas*, cuyo nombre significa “habitante del país del hule”, ocupaban una zona de 18,000 km<sup>2</sup> que cubría las regiones de Oaxaca, Chiapas, la costa pacífica de Guatemala, la región costera de Veracruz y la de Tabasco. A esta región se le conoce como Los Tuxtlas. Durante el periodo 1200 y 500 años a.C., los *olmecas* habitaron ahí, época de su florecimiento, con una población estimada de más de 350,000 personas.<sup>5</sup>

El historiador Ignacio Bernal afirma que los *olmecas* lograron un extraordinario avance, lo que constituyó mesoamérica y su civilización, y al parecer, fue la presión demográfica la que obligó a los *olmecas* a buscar otros ingresos, por tanto, estos cambios, forzosamente llevaron a una nueva organización social y política del *olmeca*.<sup>6</sup>

Se dice que los *olmecas* desarrollaron el calendario, además de un sistema numérico que más tarde habrían de utilizar las estelas mayas. Este sistema, increíblemente avanzado, señala no sólo el cómputo de tiempo que se remonta a casi tres mil años, sino que representa un logro extraordinario, ya que supone el conocimiento y el uso del concepto del *cero*. Ni siquiera los romanos lo sabían en esa época, y que por otra parte se da un mérito equivocado a los mayas.<sup>7</sup>

---

de varios estados europeos, el clericalismo, el burocratismo y el feudalismo españoles sustituyeron las instituciones militares, administrativas y de rendición de cuentas vigentes del Estado azteca. Este nuevo esquema cambió de forma radical nuestra forma de ver los estados precolombinos. C. Mann, Charles. 1491 *Una nueva historia de las américas antes de Colón*. Santillana Ediciones, primera edición en México 2006, pp. 36 y 37.

<sup>3</sup> López Gallo, Manuel. *Economía y política en la historia de México*. Ediciones El Caballito, S.A., México 1975, decimoprimer edición, p. 9.

<sup>4</sup> López Gallo, Manuel, op. cit., p.10.

<sup>5</sup> Cosío Villegas, Daniel [et al.]. *Historia mínima de México*. El Colegio de México, segunda edición, México 2002, decimosegunda reimpresión, pp. 20-22.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

En el arte *olmeca* existe la prevalencia del jaguar, la combinación de hombre con el animal. Siglos más tarde, las culturas de origen *náhuatl* tomarían el águila como su símbolo, en tanto, los *olmecas* dedican al jaguar su fervor y su terror. Este concepto hombre-animal va a prevalecer en el pensamiento mesoamericano mágico-religioso de las culturas americanas.

*“... El nahual es la creencia mágica de que la vida individual está unida a la suerte de algún animal que es el nahual de ese individuo. Pero el animal mismo se deifica en parte, puesto que es, así mismo, el nahual de su dios, o tal vez, el dios tiene también su nahual con el cual se le representa. Ahí aparece entre los olmecas el hombre-jaguar o el dios-jaguar, mientras Quetzalcóatl en Teotihuacan es el dios-pájaro-serpiente, y más tarde para los Tezcatlipocas será el dios-águila, que es el sol mismo”.*<sup>8</sup>

Lo descrito hasta el momento podría parecer estéril, sin embargo no lo es, en razón de que esta parte histórica de la rendición de cuentas en México nos permitirá dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿qué elementos culturales, políticos o de gobierno han prevalecido de las primeras sociedades indígenas hasta nuestros días? ¿Qué tipo de organización social tuvieron los primeros pobladores que les permitió refundarse en otras organizaciones? ¿Cómo y a quién se rendía cuentas? ¿Cómo se castigaban los actos de corrupción? ¿Existían normas o leyes que castigaran las conductas ilícitas? ¿Quién gobernaba, quién legislaba y quién juzgaba?

Poco se sabe de la organización política *olmeca*, pero es probable que no estuviera conformada por un solo Estado, sino que estuviera dividida en una serie de ciudades-Estado, que de alguna manera estaban unidas entre sí.<sup>9</sup>

Alrededor de 500 años antes de la era cristiana, da inicio la decadencia de los *olmecas*, su invención del calendario y las matemáticas que usan el *cero* fueron sus contribuciones más notables. Se piensa que el desarrollo y presión de otras áreas, minó su fuerza, o también que los dirigentes políticos *olmecas* se convirtieron en tiranos opresores que llevaron a su fin esta primera etapa del México prehispánico.<sup>10</sup>

Sobre las ruinas del mundo *olmeca* surge otra cultura, la *teotihuacana*, más poderosa y cuyos efectos aún vivimos los mexicanos de hoy, centrada en los valles de México y de Puebla. “no sólo recoge la antigua herencia, sino que va mucho más lejos y sobre ella construye un gran edificio, una civilización urbana como nunca antes habían conocido las américas”.<sup>11</sup>

Hacia la segunda mitad del siglo XII los *aztecas* (indistintamente *mexicas*) entraron al Valle de México procedentes de Aztlán encontrándose que toda la tierra estaba prácticamente ocupada por las naciones descendientes de los antiguos teotihuacanos, principalmente.

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> *Ibidem.*

Siguiendo el mandato de su dios *Huitziloposhtli* los *aztecas* se instalan en 1325 en un islote de México-Tenochtitlan. Al respecto leamos el relato de Fernando Alvarado Tezozomoc:

*"Llegaron entonces  
allá donde se yergue el nopal.  
Cerca de las piedras vieron con alegría  
cómo se erguía un águila sobre aquél nopal.  
Allí estaba comiendo algo,  
lo desagarraba al comer.*

*Cuando el águila vio a los aztecas,  
inclinó su cabeza.  
De lejos estuvieron mirando al águila,  
su nido de variadas plumas preciosas.*

*Plumas de pájaro azul,  
plumas de pájaro rojo,  
todas plumas preciosas, ..."*<sup>12</sup>

En el año de 1440, después de haber vencido a los *tecpanecas* y tras años de haber sido vasallos de los *culhuacanos* (parientes de los *toltecas*) y de los propios *tecpanecas* (Azcapotzalco), los *mexicas* se vuelven independientes, no obstante su pobreza, pero gracias a su fe, valor y tenacidad logran su libertad. Ahí empieza la carrera imperial de los *aztecas*, siendo Moctezuma su fundador, hombre talentoso organizador del nuevo Estado, gobernante, legislador, y juez supremo, constructor y patrono de las artes, a quien rendían cuentas.

*"... Trajo notables arquitectos de Chalco para edificar la ciudad Tenochtitlan y los famosos orfebres de la mixteca para labrar espléndidas joyas que en el siglo XVI asombraron a Europa. Las antiguas chozas fueron reemplazadas por edificios de piedra construidos según su plan general".*<sup>13</sup>

En quince generaciones, esa miserable tribu repudiada por todos los grupos del valle de México se convirtieron en la cabeza del *Anáhuac* (*el círculo del mundo entre los mares*), cumpliendo así la profecía de hacerlos señores y reyes por el mundo y recibir grandes tributos.

En esa época Moctezuma<sup>14</sup> reinaba sobre un imperio del tamaño de la Italia moderna. Su refinamiento, generosidad y actitud fatalista (pues era supersticioso en grado sumo) y su

---

<sup>12</sup> León-Portilla, Miguel. *Los antiguos mexicanos a través de sus crónicas y cantares*. Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, México 1976, pp. 41 y 42.

<sup>13</sup> Cosío Villegas, op. cit., p. 39.

<sup>14</sup> Moctezuma Xocoyotzin (1475-1520) hijo del rey Axayócatl, sobrino de otros dos reyes mexicas, Tizoc y Ahuizotl. A los 27 años fue coronado rey de Tenochtitlán siendo general y sumo sacerdote. Adoptó el nombre de Xocoyotzin, que significa "joven" para diferenciarse de su antecesor Moctezuma Ilhuicamina que significa "flechador de lucero". Desde que ocupó el trono Moctezuma II dispuso que el personal plebeyo de la administración pública fuera sustituido con gente de sangre noble, y en consecuencia, radicara siempre en la capital del imperio o tuvieran en ella un representante permanente, con lo cual dio inusitado resplandor a su corte. Mantuvo los requisitos por su antecesor en materia de audiencia y rendición de cuentas, que toda persona que se presentase con el rey fuera descalza, con ropas sencillas y en actitud humilde, inclinarse profundamente ante él, para no verle de frente el augusto rostro, "como no es posible mirar de frente al Quinto Sol que era él mismo" según decía. Todos debían llamarlo *señor, señor mío y gran señor*. Al abandonar la

carácter enérgico e inflexible, le dieron la indecisión y debilidad, que mostró ante Hernán Cortés. Sus cualidades más notables se convirtieron en fatalidad para el imperio, porque al subir al trono se convirtió en soberbio, despótico y megalómano.<sup>15</sup>

Moctezuma tenía una corte suntuosa, había sido guerrero, sin embargo era el gran sacerdote de *Huitzilopochtli*, el gran pontífice y jefe militar. El régimen político del Estado azteca<sup>16</sup> lo integraban las instituciones religiosas, militares y administrativas que florecían de manera permanente, es decir, un Estado sostenido por un ejército dispuesto a mantenerlo y defenderlo, así como a exigir por la fuerza la rendición de cuentas de los pueblos vecinos, éstos tenían la obligación de pagar tributos y proporcionar guerreros para las campañas que de continuo emprendían los aztecas, no en balde llegaron hasta Guatemala. Estos gravámenes permitieron, en gran medida, el esplendor del imperio y su recaudación refleja el vasallaje a que estaban sujetos. Veamos que nos dice Bernal Díaz del Castillo sobre el particular:

*“Y estando en estas pláticas vinieron unos indios del mismo pueblo muy de prisa a decir a todos los caciques que ahí estaban hablando con Cortés como venían cinco mexicanos, que eran los recaudadores de Moctezuma, y desde que lo oyeron se les perdió el color y temblaban de miedo; y dejan sólo a Cortés y los salen a recibir; y de presto les enraman una sala y les guisan de comer y les hacen mucho cacao, que es la mejor cosa que entre ellos beben. Y cuando entraron por el pueblo los cinco indios vinieron por donde estábamos, porque ahí estaban las casas del cacique y nuestros aposentos, y pasaron con tanta continencia y presunción que sin hablar a Cortés y a ninguno de nosotros se fueron delante [...] y estando en esto Cortés preguntó a doña Marina y a Jerónimo de Aguilar nuestras lenguas, que de qué estaban alborotados los caciques desde que vinieron aquellos indios y quien eran. Y la doña Marina, que muy bien lo entendió, le contó lo que pasaba. Y luego Cortés mandó llamar al cacique gordo y a todos los más principales, y les dijo que quién eran aquellos indios que les hacían tanta fiesta; y les dijeron que eran los recaudadores del gran Moctezuma y que vienen a ver por qué causa nos habían recibido sin licencia de su señor...”*<sup>17</sup>

Muchos se preguntan hoy en día ¿cómo se puede explicar la fortaleza del Estado *mexica*, que en menos de cien años pasó de ser una tribu hambrienta y semicivilizada a un Estado perfectamente constituido y vigoroso, con una gran cultura?

---

sala de audiencias que era tan grande que cabían 500 jinetes con su caballos (según cálculos de H. Cortés) los visitantes debían de retirarse caminando hacia atrás, de lo contrario era considerado un grave desacato, su vida era un extraordinario lujo: le servían 300 jóvenes nobles de ambos sexos; sus comidas consistían en delicados manjares que escogía entre 300 platillos que le presentaban diariamente. Usaba ropas lujosas que se ponía sólo una vez, regalándolas luego; comía en vajillas de oro y plata; y a su mesa llegaba diariamente pescado del Golfo o del Océano Pacífico. García Rivas, Heriberto. *150 biografías de mexicanos ilustres*. Editorial Universo, primera edición, México 1990, pp. 45-47.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Es importante destacar que el noble tenía dos carreras principales que no se excluían mutuamente: el ejército y el sacerdocio. El propio Moctezuma era pontífice y jefe militar. Esta doble naturaleza nos da el perfil del Estado Azteca, el militarismo teocrático. El soldado era el brazo, pero el sacerdote era el alma. El sacerdote era el representante de Dios en la tierra, el médico, astrónomo, el realizador de cálculos calendáricos, escritor, historiador, literato, filósofo, maestro, legislador, militar y gobernante. Cosío Villegas, Daniel [et al.]. *op. cit.*, pp. 48 y 49.

<sup>17</sup> López Gallo, Manuel, *op. cit.*, pp.12 y 13.

Una aproximación a la respuesta es que las actividades económicas, políticas, militares y sacerdotales de los *aztecas* estaban conectadas a las instituciones del Estado *mexica*. La economía estaba dirigida por el Estado, en tanto que las relaciones económicas de la producción y distribución de bienes se basaban en las relaciones políticas de sujeción y dominio. El excedente económico se destinaba a obras públicas y a los gastos ceremoniales de las instituciones políticas y religiosas. Los altos personajes del gobierno se dedicaban a actividades tanto civiles como militares y religiosas, y dentro de cada uno de estos campos se combinaban los aspectos legislativos y judiciales, por lo que a ellos, como representantes del rey había que rendir cuentas.<sup>18</sup>

Otra respuesta nos la da el propio López Gallo, al decir que este pueblo nuevo, heredero de una rica cultura, robusto y dinámico, logró tales metas por su organización política y social.

El recinto del gran templo tenía cuatro puertas que recordaban los cuatro barrios, orientados cada uno hacia uno de los puntos cardinales. De cada puerta salía una calzada que en su recorrido marcaba los linderos de los *calpullis*.<sup>19</sup>

La triple alianza (Culhuacán, Texcoco y Azcapotzalco) estaba constituida por clases sociales. Sin embargo, dentro del imperio *azteca* destacaba la inclusión, debido a su dinamismo y evolución que le permitiría organizar al Estado indígena, bajo cuatro características fundamentales:

1. ningún *mexica* carecía de tierras;
2. las altas clases sociales no se erigían en grupos cerrados sino que eran incluyentes, abiertos a todo aquel que mostrara cualidades para ascender a los diferentes estratos sociales;
3. eran fieles observadores de sus leyes, mediante una limpia actuación de todo el engranaje gubernamental y administrativo; y
4. la violación a la ley se castigaba con severidad. La corrupción se castigaba con la muerte.

Veamos el siguiente pasaje que le sucedió a Moctezuma, donde se aprecia simultáneamente un acto de poder, una violación a la ley, un acto de corrupción, el valor de la honestidad y un ejemplo de valor moral para la clase gobernante *azteca*:

*“Fuese el rey á holgar como verano que era, adonde más fertilidad, fresca y rosales había, llevando veinte y cinco principales señores mexicanos aposentados en su palacio que tenía en Atlacuihuayan que ahora es Tacubaya, y dijo á los señores que se estuvieran quedos; entró sólo en una huerta á caza de pájaros con una cerbatana mató a caso un pájaro, y traíalo en la mano, holgándose de ver los maizales tan floridos: acaso vido una mazorca ya crecida y tuvo voluntad de cogerla, y tomóla en la mano, entrando en la casa del dueño para mostrársela cómo la llevaba con su licencia: no halló allí á ánima viviente por el gran temor que todos tenían de él, que cuando caminaba por una calle, daban pregon para que ninguno saliese cuando salía el rey, y así el dueño de la huerta, como de lejos le vió llevar la mazorca, tomó atrevimiento de hacerse enconradizo con el rey dentro de la huerta: después de haberle hecho muy gran*

---

<sup>18</sup> Cosío Villegas, Daniel [et al.]. *Historia general de México*. El Colegio de México, tercera edición, México 1981, Tomo I, p. 188.

<sup>19</sup> Cosío Villegas, Daniel [et al.]. *Historia mínima de México*, op. cit., p. 42.

reverencia, le dijo: Señor tan alto y tan poderoso, ¿cómo me llevais dos mazorcas mías hurtadas? Vos, señor, ¿no pusisteis ley de que el que hurtase una mazorca ó su valor, que muriese por ello? Dijo Moctezuma es así verdad: dijo el hortelano ¿pues cómo, señor, quebrantaste tu ley? Entonces le dijo a hortelano, cata aquí tus mazorcas: y el hortelano dijo: Señor, no es por ello que tuya es la huerta y yo mi mujer y mis hijos, sino por deciros esta gracia donosa. Replicó Moctezuma que no, sino que pues no quería las dos mazorcas, que tomase su manta de red, de pedrería que llamaban Xiuhayatl que valía un gran pueblo la riqueza: tanto porfió el rey á que la tomase, que tuvo de obedecer el hortelano, y tomóla y dijo: Señor, yo la tomo, y ós la guardaré. Con esto fuese á donde estaban los suyos: como lo vieron sin manta, le preguntaron por ella. Dijo que le habían salteado y llevádosela: alborotáronse todos y visto el alboroto que sobre ella se hacía, díjoles: que so pena de muerte ninguno se moviese á ello. Llegado á México al palacio á otro día de mañana estando todos los grandes señores con él, envió á un principal que fuese á Tacubaya y preguntase por fulano, Xochitlacotzin, y se lo trajesen y con pena de la vida que no le enojasen de palabra ni de obra. Llegado á la casa de el hortelano, y preguntando por el nombre dio con él, y díjole: andar luego que vamos á México, porque te llama el Emperador Moctezuma. El miserable indio, con gran temor quiso huir: prometióle el principal, y le otorgó la vida. Con esto llevólo á presencia de Moctezuma, el cual le dijo: Seais bienvenido ¿qué es de mi manta? Dijo a los Señores: éste me salteó mi manta. Alborotaron los principales, pero él los hizo sosegar, y díjoles: este miserable es de más ánimo y fortaleza que ninguno de cuantos aquí estamos, porque se atrevió á decirme, que yo había quebrantado mis leyes y dijo la verdad: á estos tales, quiero yo que me digan las verdades y no regaladas palabras; y así visto adonde estaba vaco del señor principal, fuele dicho que en muchos pueblos, y diciendo que Xochimilco estaba vaco, dijo a todos los señores que lo llevasen, metiesen y amparasen en el pueblo, que era su deudo y pariente, y de su casa los principales de él. Diéronle la casa principal de Olac por suya: y hoy día se jactan de decir los de aquella casa, que son y fueron deudos del emperador Moctezuma”.<sup>20</sup>

La educación era otro factor importante pues habría las puertas a las diferentes clases sociales, cualquier *tenozxca* tenía derecho, obligación y oportunidad de asistir a la escuela, donde obtenían una educación superior en el *calmécac*, y estudiaban los futuros sacerdotes; o el *telpozcalli* para formar guerreros.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> López Gallo, Manuel, op. cit., pp.14 y 15.

<sup>21</sup> El historiador mexicano Alfredo López Austin narra los discursos de ofrecimiento y aceptación del niño cuando este nació al ingresar en el *telpozcalli* o al *calmécac*. Allí los padres ofrecían a sus hijos los daban como ofrenda al templo, al *calmécac* para que fueran *clamazqui* (sacerdote) o al *telpozcalli* para que fuera *telpoztlí* (guerrero). Cuando el niño va a estudiar para guerrero los padres dicen: “es propiedad de ustedes; es su venerable hijo, su venerable niño. Lo ponemos bajo su poder, bajo su protección con los demás hijos venerables; porque ustedes enseñan, educan; porque ustedes hacen águilas, hacen ocelotes” (águilas y ocelotes significan guerreros). Desde niño lo van preparando para la guerra y al alcanzar la madurez temprana, si ya está bien preparado, es llamado *tepopchtlatl* (director del *tepopchcalli*), dirige a los hombres y habla por todos ellos. Cuando uno delinque él lo juzga. Los juzga; los sentencia; hace justicia. En la medida que captura enemigos va subiendo de rango, de tal forma que cuando egresan de la escuela sale con rango de *achcautli*, equivalente al alguacil o topile, y solamente ellos aprehendían a la gente y la ponían en la cárcel (Aunque el nombre de topile, “el dueño de la vara”, es nahuatl, el cargo es colonial: alguacil de los ayuntamientos o de los juzgados inferiores) y se les castigaba cuando se embriagaban. A la gente del pueblo que se emborrachaba con pulque era apaleado frente a la gente hasta morir o lo estrangulaban. Pero si es un *tlazopilli* (noble de la más alta jerarquía) lo ahogan con una cuerda en secreto. Los guerreros jamás dejan por propia voluntad el grupo de los *tepopochtlin* (guerreros) sólo sale por voluntad del *tlatoani* (gobernante supremo) que se lo ordena. En el caso de los que estudian en el *calmécac* (sacerdotes), dice López Austin, que en ese lugar la gente era corregida y enseñada; era el lugar de la vida casta, el lugar de reverencia, el lugar del conocimiento, el lugar de la sabiduría, de la bondad, el lugar de la virtud, el lugar sin suciedad sin polvo. Nada reprehensible hay en la vida de los futuros sacerdotes, ahí se educan los nobles; las ordenanzas en el *calmécac* son: todos viven en el *calmécac*, barren hasta altas horas de la noche y oran, conocen sus obligaciones religiosas, además de la penitencia. El que bebía pulque, se entregaba a las mujeres o hacía algo grave lo aprehendían y no había compasión; era estrangulado, quemado vivo o flechado, al infractor leve

Las altas clases sociales, militares y religiosas no eran herméticas, existía en ellos una amplia capilaridad al renovarse constantemente con el concurso del pueblo: cualquier *azteca*, sin distinción de clase, que demostrara destreza en el combate, pasaba a formar parte de la casta guerrera. Los no sobresalientes eran el pueblo común, la plebe, los *macehualtin*.<sup>22</sup>

La base material era ampliamente suficiente para mantener una sociedad populosa y compleja, con una división social del trabajo especializada y estratificada, esto es, existía una desigualdad del poder económico y políticos de los diferentes sectores sociales, lo que diferenciaba los derechos a los medios de producción y el control de los órganos de gobierno.

Políticamente había una especialización temporal en las actividades militares, ceremoniales y gubernamentales. Los funcionarios menores por ejemplo, se turnaban en el desempeño de sus funciones como mandones de los solteros del común o de los sacerdotes que cuidaban los templos; los funcionarios superiores desempeñaban actividades militares y religiosas, y dentro de cada uno de estos campos se combinaban los aspectos legislativos y judiciales.<sup>23</sup>

Los *aztecas* eran fieles observadores de la ley y por muchos delitos había la pena de muerte. Ejecutaban con gran rigor la pena de la ley, sin excepción, aún con su propia familia, un gobernante no hacía dispensas.

Bernal Díaz del Castillo, escribió: “Hayamos las casas de ídolos y sacrificios [...] y muchos libros de su papel, códigos a dobleses, como a manera de paños de castilla...”.<sup>24</sup> Esto significa que tenían una tradición contable para resguardar sus registros.

Los mayordomos de *Moctezuma* en los asuntos de la rendición de cuentas del Estado mexicana, llevaban por escrito lo que hoy llamaríamos la contabilidad gubernamental.

*“Acuérdome –dice Bernal Díaz del Castillo- que era en aquél tiempo su mayordomo mayor [de Motecuhzoma] un gran cacique, que le pusimos por nombre Tapia y tenía cuentas de todas las rentas que le traían a Motecuhzoma, con su libros, hechos de su papel que se dice amatl y tenían de estos libros una gran casa de ellos [...]”*<sup>25</sup>

Esta cita nos lleva al México, donde aparece la figura de un secretario de estado de hacienda al que le rinden cuentas y lleva la contabilidad gubernamental. El Dr. Austin nos

---

le sangraban las orejas, los costados, las piernas con espinas, con huesos. Todos ayunaban, algunos comían hasta la media noche y hasta la siguiente media noche ayunaban. No comían chile ni sal, ni agua antes de dormir; al que no hablara bien o al que no saludaba a la gente, lo sangraban. Eran educados en el canto y la lectura. Eran bien enseñada la cuenta de los destinos, el texto de los sueños y el texto de los años. Hacían votos de continencia sexual. Hacían vida limpia, ninguno podía ver mujeres. Su voto era la sobriedad. **Estaba prohibido mentir.** Eran muy dedicados a las cosas divinas; los sacerdotes eran muy respetuosos de los dioses. López Austin, Alfredo. *La educación de los antiguos Nahuas 2*. Ediciones El Caballito y SEP, primera edición, México 1985, pp.11-29.

<sup>22</sup> *Ibidem.*

<sup>23</sup> Cosío Villegas, Daniel [et al.]. *Historia general de México*. op. cit., pp. 186-188.

<sup>24</sup> León Portilla, Miguel, op. cit., p. 52.

<sup>25</sup> *Ibidem.*



dice que lo que hoy día calificaríamos como una dependencia gubernamental se le llamaba en esa época *texancalli* o *texancalco* “*casa de la división de la gente*”, ya que era “*la casa de gobierno donde se hacían las cuentas de los tributos y donde se distribuían entre los tributos por obra las tandas de su trabajo*”.<sup>26</sup>

## La rendición de cuentas en la Nueva España

La rendición de cuentas en México en la época de la colonia nos remite necesariamente a los primeros indicios de los procesos de rendición de cuentas y control que se enmarcan en dos grandes vertientes históricas: las sociedades americanas originales y la cultura occidental traída al continente americano mediante la Conquista.<sup>27</sup> El antecedente histórico de la Auditoría Superior de la Federación de México es el Tribunal Mayor de Cuentas de España, creado en 1453 en el momento que las cortes españolas publican las disposiciones para constituir una institución con funciones de inspección examen, aprobación y finiquito del manejo administrativo de la Hacienda Real.<sup>28</sup>

El Tribunal Mayor de Cuentas de España fue el modelo que sirvió para instaurar el Tribunal Real de Cuentas en la Nueva España,<sup>29</sup> el cual fue evolucionando, pasando a ser la Contaduría Mayor de Hacienda, y en algunos momentos históricos, retornando a su figura original de Tribunal, hasta llegar a lo que actualmente se conoce como Auditoría Superior de Federación, máxima institución de la rendición de cuentas en el México contemporáneo.

Antes de iniciar este análisis, es necesario definir primero el concepto de Hacienda, el cual se entiende como el cúmulo de riquezas y bienes que posee una persona; en tanto el concepto de Real Hacienda corresponde a los bienes del rey, y se distingue de los bienes patrimoniales de carácter privado que pueda tener el rey.<sup>30</sup>

En la antigua Roma se tuvo cuidado de apreciar esta diferencia jurídica para poder regular las instituciones que tenían que ver con los asuntos patrimoniales. Los romanos diferenciaron con claridad qué le tocaba a cada quién. Respecto de los bienes de los gobernantes en relación al Estado, y los del Estado mismo distinguieron entre fisco,<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> López Austin, Alfredo, op. cit., p. 155.

<sup>27</sup> Auditoría Superior de la Federación. *1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización superior en México*. México 2004, p. 14.

<sup>28</sup> Manjarrez Rivera, Jorge. *La construcción institucional de la fiscalización y la rendición de cuentas en México: 1997-2001*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Políticas. UNAM, México 2002, p. 83.

<sup>29</sup> El Tribunal de Cuentas es el Órgano Constitucional del Estado español. El término Contador Mayor de Cuentas, al menos, se venía aplicando desde mediados del siglo XIV y, por extensión al *oficium* de los Contadores Mayores se les llamaba Contaduría Mayor de Cuentas. El nombre de Tribunal de la Contaduría Mayor de Cuentas se utilizó desde mediados del siglo XVI. En <http://www.tcu.es>.

<sup>30</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Enciclopedia jurídica mexicana*. Volumen VI. Editorial Porrúa y UNAM, primera edición, México 2002, pp. 28 y 29.

<sup>31</sup> *Fisco, hacienda, tesoro público*. Lugar donde se custodian los fondos o recursos económicos pertenecientes a los ciudadanos de un país. El Estado como sujeto de derechos y obligaciones privadas. El concepto de fisco tiene sus orígenes en el derecho romano y distingue en el Estado, junto a su personalidad soberana del poder público, una personalidad como particular, es decir, en cuanto sujeto del patrimonio estatal y de los derechos económicos. Esta doctrina del fisco llevó a la construcción teórica de la doble personalidad jurídica del Estado: la personalidad privada, orientada al derecho civil; y la pública, sujeta a las reglas del derecho público. Con la

erario<sup>32</sup> y patrimonio privado. Desde comienzos de la monarquía, *fiscus* (el tesoro imperial) es el término que identifica al patrimonio destinado a la administración imperial *quasi propriae et private principis. A erarium populi romani*, cuyo significado es “como si fuera propiedad privada del emperador. Es el patrimonio del Estado romano o tesoro público del pueblo romano”. Con el tiempo se han confundido fisco y erario, ya que en tiempos de la monarquía absoluta el fisco era el patrimonio del Estado, el cual se encontraba por encima del derecho privado, por lo que los príncipes y emperadores podían tener como particulares su propio patrimonio.<sup>33</sup>

En la España hispanogoda, los reyes heredaron los grandes dominios territoriales del Estado y de los emperadores romanos, los cuales pasaron a ser dominios de la corona española y no propiedad de los reyes. No obstante que no estaba suficientemente clara la distinción entre bienes públicos y bienes privados, hacia el siglo VII quedó establecida la distinción entre la hacienda y el Estado y el patrimonio real, constituido por aquellos bienes que el rey adquiría durante su reinado con carácter de propiedades de la Corona y que pasaba a su sucesor; así como los que ya le pertenecían antes de ser elegido rey, y que eran transmisibles a sus herederos particulares.<sup>34</sup>

En el Concilio XVIII de Toledo quedó establecida la distinción entre bienes públicos y bienes privados del rey. Había, pues, como en la Roma del principado tres clases de bienes: los de la hacienda hispanogoda, los del rey en cuanto rey, que pasaban a su sucesor en el trono, y los del rey en cuanto particular que pasaban a sus herederos naturales.<sup>35</sup>

Por otra parte, cabe señalar que el rey era el administrador supremo de la hacienda y del patrimonio real, para lo cual contaba con el auxilio de algunos oficiales.

Los recursos de la hacienda hispanogoda procedían de las rentas de los dominios territoriales de la corona, de los impuestos, de las penas pecuniarias, de las regalías o derechos exclusivos de la corona, como acuñar moneda y de algunos ingresos extraordinarios.

En la España medieval cristiana ya no se diferencian con claridad los bienes del Estado y los del patrimonio real, al rey le toca administrar ambos, pero no parece clara la distinción entre unos y otros. Se conservaron como derechos privativos del rey las llamadas regalías, las cuales adoptaron modalidades diversas. Estas regalías se consideraban derechos que correspondían con carácter de exclusividad al príncipe y se fundamentan en

---

constitución del Estado de Derecho burgués en el siglo XIX desapareció la doctrina del fisco en cuanto persona distinta del Estado soberano y se designó con este nombre la intervención del Estado en las relaciones de tipo financiero o económico (impuestos y otros). *La Enciclopedia*. Salvat editores, Colombia 2004, Volumen 8, pp. 6163 y 6164.

<sup>32</sup> *Erario*: Conjunto de recursos financieros pertenecientes a los ciudadanos de un país y custodiados por el Estado. También *tesoro público*, lugar donde se custodian dichos fondos. Sinónimo de *fisco*. *Diccionario Espasa Economía y Negocios*. Editorial Arthur Andersen, Madrid 1997, p. 232.

<sup>33</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., Volumen VI, p. 29.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Los Concilios de Toledo eran asambleas mixtas político-religiosas que se convirtieron en el principal organismo legislativo y de gobierno del pueblo visigodo. Adquirieron este carácter a partir del III Concilio (589) lo mantuvieron hasta el último Concilio Toledano (XIII). *La Enciclopedia*, op. cit., 2004, Volumen 19, p. 14970.

la consideración de que éste tenía el dominio privativo sobre determinados bienes, los cuales por esa razón se consideraban inalienables, no susceptibles de apropiación privada; sin embargo, el monarca podía conceder el derecho de disfrute y aprovechamiento de los mismos. Poco a poco pasaron al patrimonio real, ya confundido con el fisco o hacienda pública, las tierras yermas, los bienes vacantes, las minas, las salinas, las aguas y fuentes, los montes, los prados y los bosques, la caza y pesca, y la acuñación de moneda.<sup>36</sup>

Poco a poco las rentas del Estado se fueron haciendo menos, al hacerse más compleja y fragmentada la organización política de la España bajo medieval.

Para el siglo XIII eran frecuentes las donaciones de castillos, heredades, territorios, que hacían los reyes. Sin embargo, a los reyes españoles todavía les tomaría su tiempo y su trabajo recuperar la vieja tradición romana que distinguía entre: bienes del Estado, bienes del príncipe en cuanto tal y bienes del príncipe como particular.

Hasta las Cortes de Alcalá de Henares, los reyes de España tuvieron plena capacidad para enajenar o donar villas, ciudades, castillos y lugares del reino, pero a partir de 1442 las cortes frenaron esta costumbre obligando al rey que los bienes y heredades del reino eran inalienables e imprescindibles, aún así, no se pudieron evitar las donaciones hechas por Enrique IV, y a los reyes católicos les tocó revocar donaciones para acrecentar los territorios del Reino de Castilla y León.<sup>37</sup>

Desde 1484 los reyes sólo pudieron enajenar bienes de su patrimonio privado. Los territorios de las Indias se incorporaron al patrimonio privado de los Reyes Católicos de acuerdo al texto de la adoración pontificia de Alejandro VI, pero a la muerte de la Reina Isabel, los amplios territorios pasaron a formar parte de la Corona de Castilla. En los

---

<sup>36</sup> Bajo el concepto de la *hacienda pública* se engloban dos aspectos distintos: 1) de tipo descriptivo, en cuanto sirve para definir la actividad financiera del Estado, se exterioriza en la contabilidad de los ingresos y gastos, que se conoce como presupuestos de gastos e ingresos. Siendo el Proyecto de Presupuesto de Egresos la base a partir de la cual se manifiesta el sector público en la economía nacional. 2) Como disciplina científica, en cuanto rama de la economía cuya finalidad es el estudio de los medios necesarios para llevar a término los objetivos del sector público. Su evolución es paralela al papel que ha venido desempeñando el Estado en la vida económica. A lo largo del periodo que va desde Adam Smith a la tercera década del siglo XX, la hacienda pública continuó rigiéndose por una serie de principios presupuestales, paralelos a la noción del Estado (neutral de la vida económica), premisa base y fundamental del liberalismo económico en su origen. Dichos principios tienen una importancia fundamental ya que las características actuales son definibles en función de ellos, los cuales se clasifican en tres grados: políticos, contables y económicos. En el primero, el Poder Legislativo es quien establece el presupuesto; en el segundo, los considerados políticos se materializan en contables; y en el tercer grado, el presupuesto debe ser equilibrado, gasto igual a ingreso. Los tres principios buscan fundamentalmente un presupuesto equilibrado, como objetivo primordial. Este objetivo ha sido rebasado por la evolución del sistema económico. De momento el equilibrio presupuestal no es ya un objetivo sino un medio, siendo en cambio la finalidad de la hacienda pública el equilibrio de toda la economía. Se esboza un nuevo enfoque trascendental: el principio de la hacienda funcional, por el que los instrumentos financieros se emplean, como primer objetivo, no para cubrir los gastos públicos, sino para atender un determinado efecto económico sobre el consumo o la inversión en los flujos de gasto a fin de llegar a un equilibrio entre la demanda y la oferta global. Su influencia ha sido decisiva en la concepción de la moderna hacienda pública. *La Enciclopedia*, op. cit., Volumen 10, pp. 7354-7356.

<sup>37</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., Volumen VI, p. 30.

siglos XIV a XVI los reyes fueron recuperando ingresos y regalías ya consagradas como suyas en las partidas.<sup>38</sup>

Rodrigo Borgia, en Italiano Borgia (Alejandro VI) concedió los territorios americanos a los Reyes Católicos y sus sucesores a la Corona de Castilla. Esta concesión fue cuestionada por miembros de diversas órdenes religiosas, lo cierto es que, desde la expedición de la primera Bula *Inter-caetera*, en 1493 ningún monarca tuvo tanto poder sobre la tierra y sobre los hombres como los monarcas castellanos.<sup>39</sup>

Al arribo de los españoles en 1492, eran los aztecas quienes dominaban el territorio mesoamericano y su experiencia económica fue aprovechada por los españoles quienes enriquecieron la rendición de cuentas, con lo que la Corona realizó esfuerzos para contener al conquistador y evitar un posible afán desmedido de éste por apoderarse de la riqueza del territorio. Surgieron así instituciones como la Real Hacienda, la Encomienda<sup>40</sup> y el Consejo Real y Supremo de Indias,<sup>41</sup> así como los oficiales reales expresamente enviados y nombrados para llevar un registro de la riqueza obtenida de la explotación agrícola, minera y tributaria, los cuales realizaban funciones en conjunto con el virrey para

---

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Rodrigo Borgia, 1431-1503, (también Alejandro VI) papa español sobrino de Alfonso Borja, después Calixto III. Fue Cardenal y Vicecanciller de la iglesia antes de recibir las órdenes mayores. Dirigió la diplomacia papal durante cuatro pontificados, circunstancia que facilitó su elección en 1492. De sus actos diplomáticos el de mayor trascendencia es la promulgación de la Bula *Inter-caetera* en 1493, que decidió el reparto del Nuevo Mundo entre España y Portugal. Fue el padre de César y Lucrecia Borgia. La historia lo ubica como el prototipo disoluto y conspirador. *Diccionario Enciclopédico Larousse*, Editorial Planeta Internacional, México 1992, Volumen I, pp. 71 y 72.

<sup>40</sup> La encomienda fue una institución socio-económica fundada por los españoles en América y Filipinas en 1503, que establecía, entre otras cosas, un sistema de trabajo forzoso. La encomienda de indios procedía de una vieja institución medieval implantada por la necesidad de protección de los pobladores de la frontera peninsular en tiempos de la Reconquista. En América, esta institución debió adaptarse a una situación muy diferente y planteó problemas y controversias que no tuvo en España. Si bien los españoles aceptaron en general que los indígenas eran seres humanos, los definieron como incapaces que, al igual que los niños o los discapacitados no eran responsables de sus actos. Con esa justificación sostuvieron que debían ser “encomendados” a los españoles. Los europeos, que pretendían adquirir rápidamente las riquezas posibles, se apoderaban de tantos indios como necesitaban para trabajos en las casas, campos y minas. Los indios no estaban habituados a labores regulares y fatigosas, y por tanto no se dejaban tomar voluntariamente para ejecutar trabajos que se les exigía. Las encomiendas se les denominaba también repartimientos de indios, y se utilizó para remunerar a funcionarios reales en las Indias y se les asignaba según su rango y posición social, hasta 200 indios. La insaciable codicia de españoles y portugueses tuvo como consecuencia la muerte de miles de aborígenes, por las desmesuradas e inusitadas exigencias laborales y a que no se cuidaba de alimentarlos adecuadamente. A Cortés se le encomendaron 27 mil vasallos (además de sus encomiendas en Texcoco, Chalco, Otumba y Coyoacán). Pedro de Alvarado recibía tributos y servicios de sus 20 mil indios encomendados en Xochimilco. Algunos de los 30 encomenderos del Valle de México recibían hacia 1530 el Tributo de 180,000 indios. En 1540 se logró establecer que de los 1200 conquistadores en la Nueva España, sólo 362 (30%) disfrutaban de encomiendas. Cosío Villegas, Daniel [et al.]. *Historia general de México*, op. cit., Tomo I; pp. 340-341; Konetzke, Richard. *La encomienda, lecturas de la historia de México*. Editorial Pueblo Nuevo, decimotercera edición, México 1986, Tomo I, pp. 151-154; y en: <http://es.wikipedia.org>.

<sup>41</sup> Fundado el 14 de septiembre de 1519 dentro del Consejo de Castilla, en agosto de 1524 se organizó con carácter independiente. Representaba la máxima autoridad legislativa y administrativa, judicial y militar después del rey. Sus funciones eran meramente consultivas, los acuerdos adoptados eran elevados al rey en un documento llamado “consulta”, en el margen el rey escribía su decisión final para su promulgación y ejecución. Durante el siglo XVII la administración del consejo se fue deteriorando debido a que los monarcas entregaron el gobierno a funcionarios allegados a la corte y concluyó en los primeros años del XIX. Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., Volumen II, pp. 474-476; y en: [www.puc.cl/sw\\_educ/historia/america/html](http://www.puc.cl/sw_educ/historia/america/html).

que la sociedad novohispana conformara una organización económica y productiva que retribuyera a la Corona lo que a su juicio correspondía por derecho.<sup>42</sup>

Una consideración muy importante para entender la naturaleza y el alcance de lo que ha significado la real hacienda en sus orígenes americanos, es a partir de la base de que no se trata de una hacienda de Estado, sino de bienes propios y exclusivos del monarca, ya que él encarna el Estado; sin embargo, para la Nueva España tiene peculiaridades propias. Entre la donación pontificia y las distancias de los primeros descubrimientos colombinos, los oficiales reales tales como el tesorero, veedor (inspector público) y factor (agente aduanal) acompañaron a los conquistadores de América para hacer presente el Estado español en la recaudación de los derechos que por señorío le corresponderían sobre las tierras conquistadas. Para 1501 se agregaría el contador a este conjunto de funcionarios.<sup>43</sup>

Los asuntos hacendarios del nuevo mundo se negociaban en la Casa de Contratación de Sevilla; pero a partir de 1519, fecha de creación del Consejo de Indias, es éste el que se encarga de supervisar los asuntos hacendarios de las Indias, desligados ya del Consejo de Castilla.

Quien intervenía directamente en el control de funcionarios de la hacienda era el Consejo de Indias, sus nombramientos, revisión de cuentas, visitas y residencias; se desplazaban por todos los territorios conquistados, cuya misión era velar por el engrandecimiento del erario real, simultáneamente se fue conformando una organización administrativa que para el virreinato de la Nueva España se hallaba presidida por el rey.<sup>44</sup>

Correspondía al virrey ejecutar la política marcada por la administración central, mediante disposiciones reglamentarias particulares para cada lugar. Los oficiales reales, nombrados por el rey que tuvieran el oficio en forma definitiva, eran quienes realizaban la recaudación y llevaban el registro de las rentas de la Corona de cada lugar.

Las principales fuentes de ingresos a fines del siglo XVI lo constituía el “Quinto Real”<sup>45</sup> de los metales preciosos, particularmente la plata; el tributo de los indios; el almojarifazgo<sup>46</sup> y la alcabala.<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> Auditoría Superior de la Federación, op. cit., p. 15.

<sup>43</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., Volumen VI, pp. 30 y 31.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> *Quinto Real*: Remuneración que se hacía por la gracia concebida del disfrute de una propiedad de la Corona, principalmente la minería que fue la actividad más importante a los ojos de la Corona, pues su principal renta y hacienda provenían de los diezmos y derechos de plata. Desde el siglo XVI se definió este sistema que habría de durar durante toda la época colonial, el quinto real consistía en que cualquier persona podía aprovecharse de las minas de oro o de plata, pagando el rey el quinto de su producto. Cosío Villegas, Daniel [et al.]. *Historia general de México* op. cit., p. 420.

<sup>46</sup> *Almojarifazgo* es el impuesto que se pagaba por parte de los comerciantes a la Corona en recompensa por la seguridad que ésta brindaba en el tráfico marítimo de las mercancías; el no cumplimiento de este impuesto ocasionaba una multa denominada *comisos*. López Gallo, Manuel, op. cit., p. 39.

<sup>47</sup> *Alcabala*: Tributo del 10% que el vendedor pagaba al fisco en la compraventa y ambos contratantes en la permuta. En América se empezó a cobrar alcabalas a finales del siglo XVI, aunque con un porcentaje más reducido que en la metrópoli. *Diccionario Enciclopédico Larousse*, Volumen I, p. 63.

En algunas ciudades importantes del virreinato se establecieron Cajas Reales, las cuales mantenían un alto grado de independencia entre si y frente a otras autoridades. Sus relaciones eran directas con el rey, el Consejo de Indias o en su caso la Casa de Contratación de Sevilla.<sup>48</sup> El virrey era la única autoridad local que podía inmiscuirse en algunos asuntos de la dirección de las Cajas Reales. Al virrey le correspondía además la visita a estas Casas.

En 1524 la Corona española decidió crear en la Nueva España el Tribunal Mayor de Cuentas, cuya finalidad era revisar los ingresos y gastos de Hernán Cortés. El objetivo de dicho tribunal era recaudar y administrar las rentas de la Corona, de acuerdo con los mismos procedimientos de la Contaduría Mayor de Cuentas del Reino de Castilla.<sup>49</sup>

En la parte gubernamental identificamos a Hernán Cortés como el primer gobernante de la Nueva España cuyo título era el de Gobernador y Capitán General. Dadas las quejas del mal gobierno de Cortés, obligaron a los monarcas a designar un juez de residencia que fue sustituido por una audiencia, dados los malos resultados del primero.

La figura de virrey representó a la persona del monarca español y tenía a su cargo el Poder Ejecutivo, la jefatura del ejército y también poseía el nombramiento de Presidente de la Audiencia.

El poder de los virreyes fue en declive durante a colonia, pues mientras la Casa de Austria enviaba a sus colonias ilustres personajes de la corte, la Casa de Borbón nombraba a funcionarios burocráticos oscuros de la nobleza.

Del virrey dependían alcaldes y corregidores tenientes de alcaldes y subdelegados sin embargo no estaban bien delimitadas las funciones administrativas y judiciales. La mayoría de los puestos públicos se vendían y este mismo procedimiento se aplicaba con los impuestos.<sup>50</sup>

El recién Tribunal de Cuentas creado pertenecía a la categoría de los llamados "supremos", compuesto por un presidente, nueve ministros y un secretario general. Había contadores, archivistas, oficiales y otros subalternos. Al fiscal lo auxiliaban abogados fiscales y agentes contables. El presidente y los ministros eran nombrados por Decreto Real con carácter inamovible.<sup>51</sup>

El primer caso de corrupción presentado en la época colonial, por efectos de la rendición de cuentas, por ser el antecedente más remoto que fue atendido por el Tribunal de Cuentas, es el haberle negado a Hernán Cortés, el derecho que asimismo se adjudicaba,

---

<sup>48</sup> La Casa de Contratación de Sevilla fue creada en 1503 en las Atarazanas de Sevilla, España; servía para controlar el tráfico de mercancías provenientes de América. El impuesto por ingresar artículos de la Nueva España era del 20%. Debido a que era obligatorio entregar informes sobre cartografía, medio natural, etnias e idiomas, se constituyó en un organismo científico, etnográfico, geográfico, historiográfico y de enseñanza náutica. En <http://personales.pnte.cfnavarra.es>.

<sup>49</sup> Contaduría Mayor de Hacienda. *La Contaduría Mayor de Hacienda de México*. México 2000, p. 7.

<sup>50</sup> López Gallo, Manuel, op. cit., p. 38.

<sup>51</sup> Manjarrez Rivera, Jorge, op. cit., p. 84.

de exigir el pago de sesenta mil ducados<sup>52</sup> que decía haber gastado en la conquista. Una vez que el Tribunal de Cuentas culminó sus investigaciones, acusó a Cortés de ladrón y rebelde y de ocultar fondos, cargos que fueron comunicados a la Corona Española, para lo cual fue designado el Juez de Residencia Luis Ponce de León.<sup>53</sup>

Durante 80 años las funciones del Tribunal de Cuentas no sufrieron modificaciones, de la revisión del estado de la Real Hacienda se redactaba una memoria de la cuenta general de cada presupuesto, haciendo “observaciones” y proponiendo las reformas a que dieran lugar los abusos cometidos en la recaudación y distribución de los fondos públicos.<sup>54</sup>

Es importante destacar, de esta época las reformas contenidas en la Ordenanza de Intendencias, se perciben los antecedentes de algunos de los actuales ordenamientos de la Auditoría Superior de la Federación, como son la obligación de los servidores públicos de realizar una declaración patrimonial y la promulgación de instrucciones y la publicación de normas de control.<sup>55</sup>

### **Creación de los tribunales de cuentas en Lima, Bogotá y México (1605-1821)**

Mediante las ordenanzas promulgadas en Burgos el 24 de agosto de 1605, Felipe III fundó los tribunales de cuentas en América, con sede en las ciudades de México, de Los Reyes (Lima) y de Santa Fe de Bogotá. Dichos tribunales tenían por objeto tomar y finiquitar las cuentas que presentaban los oficiales reales y demás encargados de recaudar y administrar las rentas de la Corona, conforme a los procedimientos que con este propósito aplicaba a la sazón la Contaduría Mayor de Cuentas de Castilla.<sup>56</sup>

Estos Tribunales de Cuentas centralizarían la materia hacendaria de cada uno de los virreinos, antes del envío definitivo de rentas, cuentas, y expedientes a la Contaduría Mayor del Consejo de Indias.

En las Indias se podían arrendar las rentas reales. Esta es una forma de simplificar la materia hacendaria que se ha practicado desde los tiempos de la república romana. El arrendamiento a personas físicas o morales de una o varias de las rentas que correspondían al rey significó un ahorro en el aparato burocrático encargado de recaudar las rentas. El almojarifazgo, el diezmo,<sup>57</sup> las salinas y la alcabala eran algunas de las rentas arrendadas. Se dice que la administración hacendaria de las Indias recayó mucho más en los oficiales reales que en los arrendadores.

En cuanto a la materia de que se ocupa la Real Hacienda, líneas atrás se comentó que había una confusión en el sentido romano de la palabra, entre los bienes reales de origen

---

<sup>52</sup> *Ducado*: Moneda de oro, de origen italiano, que se acuñó en la Península Ibérica desde el siglo XV hasta fines del siglo XVI. Juan II de Aragón la introdujo en España con el peso de 3.54 gms.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 84.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> Manjarrez Rivera, Jorge, op. cit., p. 83.

<sup>56</sup> Auditoría Superior de la Federación, op. cit., p. 15.

<sup>57</sup> *Diezmo*: Derecho del 10% sobre ciertas mercaderías que se pagaban al rey. Forma de contribución territorial que los fieles abonaban a la iglesia y consistía en la entrega de la décima parte de las cosechas agrícolas. *La Enciclopedia*, op. cit., Volumen 6, p. 4578.

público y los bienes del rey, que como particular podía tener en las Indias. Unos y otros eran administrados por la Real Hacienda, la cual se gobernaba como un todo.

La dinastía de los Borbones<sup>58</sup> tuvo ideas afrancesadas en materia de administración lo que las distingue de la de los Austrias.<sup>59</sup> Esta influencia provocó una racionalización de la administración pública que obligó a cambiar la estructura hacendaria con objeto de sacar mayor provecho económico, dejando la política de lado para que los asuntos más técnicos se dejaran en manos de funcionarios especializados.

Las reformas que tuvieron mayor impacto fue la implantación del régimen de intendencias la cual se apoyaba en toda una reestructuración administrativa de la monarquía, que inició con el siglo y culminó durante el gobierno de Carlos IV. Producto de ésta serie de medidas reformistas fue la creación de secretarías de despacho por materias, desgajadas de la Secretaría de Despacho Universal (1705). Entre estas secretarías se hallaba una de Hacienda y otra para Marina e Indias (1720). La materia hacendaria volvió a quedar centralizada en la metrópoli. La Secretaría de Marina e Indias absorbió facultades que le habían correspondido al Consejo de Indias, incluidas las hacendarias; pero la política general de la monarquía en estos asuntos seguía siendo facultad del rey. La autoridad máxima en asuntos hacendarios ya no sería el virrey sino la junta superior de real hacienda presidida por el superintendente general e integrada por varios funcionarios más. En la práctica se pudo apreciar que los virreyes no se dejaron desplazar y al cabo del tiempo asumieron las funciones del superintendente general en diversas materias.<sup>60</sup>

En la estructura de la Hacienda Real para el caso de la Nueva España a finales del siglo XVIII se distinguen cuatro sectores:<sup>61</sup>

1. El de masa común, constituido por 56 ramos entre los que se encontraban los más productivos. Este sector era el que sostenía la administración pública y la defensa militar. Este sector obtenía los recursos que se necesitaban para hacer frente a las cargas del reino, los ingresos provenían fundamentalmente de los indios, de los derechos de oro y plata, el quinto real, la alcabala, y el almojarifazgo; en este sector se hallaban las empresas del estado, tanto las que explotaba directamente como las que daba en concesión o arrendamiento. En el primero estaban el papel sellado, la venta de oficios, el arrendamiento de tierras realengas, la composición y venta de tierras, el estanco de la pólvora y la sal. En el segundo, el estanco del correo, la explotación y venta de sal, el estanco de los gallos, panadería y bayuca, la lotería y donativos.

---

<sup>58</sup> La Casa de Borbón es una importante casa real europea y la actual casa reinante en el Reino de España y en el Gran Ducado de Luxemburgo. Esta casa real gobernó Navarra (desde 1555) y Francia (desde 1589) hasta 1792 cuando el rey fue derrocado por la Revolución Francesa, aunque posteriormente hubo una caída del Primer Imperio Francés en 1815, pero la Revolución de Julio les depuso otra vez y la línea Bourbon-Orleans tomó el poder entre 1830 y 1848 cuando la monarquía fue abolida definitivamente. En <http://es.wikipedia.org>.

<sup>59</sup> La Casa de Austria es el nombre con el que se conoce a la dinastía Habsburgo reinante en la Monarquía Hispánica en los siglos XVI y XVII; desde la Concordia de Villafáfila (1506) en que Felipe I el Hermoso es reconocido como rey consorte de la Corona de Castilla, quedando para su suegro Fernando el Católico la Corona de Aragón; hasta la muerte sin sucesión directa de Carlos II el Hechizado (1700), que provocó la Guerra de Sucesión Española. En <http://es.wikipedia.org>.

<sup>60</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., Tomo VI, p.32.

<sup>61</sup> *Ibid.*, pp. 32-34.



2. Sector de particulares, sus productos se destinaban a obras piadosas, mantenimiento de misiones religiosas, pagos de sueldos a escribanos, letrados y en general gastos de justicia y divulgación de la fe. Se allegaba de impuestos como los diezmos eclesiásticos que pertenecían al rey por disposición oficial y la *media annata eclesiástica*<sup>62</sup> además de multas por delitos o faltas; a este sector se incorporaban el subsidio eclesiástico, las llamadas vacantes, esto es, los sueldos de obispos que no estaban ejerciendo el cargo; y las llamadas bulas de la santa cruzada, es decir, el producto de la venta de indulgencias. Estos dos habían pasado a la esfera real con autorización del Papa.
3. Sector de ajenos, ingresos que provenían de los montepíos (inválidos, militares, oficinistas, pilotos y maestranza), el medio real de ministros, los derechos de señoreaje y de *sisá* (parte que se defrauda o hurta en la compra diaria de comestibles y otras cosas menudas). A este sector se incorporan también los bienes de difuntos y algunas empresas del estado como servicio de depósitos del Fondo Piadoso de las Californias y los de temporalidades, después de la expulsión de los jesuitas. Los productos del sector eran utilizados para pagar pensiones y sueldos, gastos municipales, gastos del tribunal de minería y otros relativos a diversas corporaciones y de la administración pública.
4. El sector de estancos especiales lo constituían: tabaco, naipes y azogues. Los tres ramos eran monopolio del estado, sustraído de la masa común por disposición regia. Sus productos se invertían en el proceso de producción y comercialización de los productos objetos de estos monopolios y en aquello que el rey tuviera “en su real ánimo, decidido”.

A finales del siglo XVIII las ideas independentistas difundidas por documentos constitucionales franceses y norteamericanos dieron como resultado la idea de libertad que culminaron en la guerra de independencia de 1810.<sup>63</sup>

Una vez lograda la Independencia, para 1821 se facilitó el tránsito de una sociedad colonial y eclesiástica a una sociedad civil, mediante la construcción de un Estado que reuniera y conservara los intereses más representativos.<sup>64</sup>

Hasta aquí se ha hecho un recuento general de lo que fue y significó la Real Hacienda en la Nueva España cuyo territorio se había incorporado a la Corona de Castilla a la muerte de Reyes Católicos, vínculo que se rompió con la declaración formal de independencia el 28 de septiembre de 1821 fecha memorable pues a partir de entonces la hacienda se consideró pública al quedar plasmada en un texto constitucional: el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, promulgado el 18 de diciembre de 1822.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> *Annata Eclesiástica* significa la suma equivalente a un año de ingresos que pagaban a la santa sede los que habían percibido un beneficio. *Diccionario Enciclopédico Larousse*, Volumen I, p. 124.

<sup>63</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., Tomo VI, pp. 16 y 17.

<sup>64</sup> Contaduría Mayor de Hacienda. *La Contaduría Mayor de Hacienda de México*. México 2000, p. 7.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

## La Constitución de 1824 y creación de la Contaduría Mayor de Hacienda

La primera Constitución en 1824 creó la obligatoriedad del Poder Ejecutivo de rendir cuentas del ejercicio de los recursos que maneja, estableció la fiscalización superior de los recursos públicos como facultad del Poder Legislativo. El 16 de noviembre de 1824 el Congreso General decretó la Ley para el Arreglo de la Hacienda Pública y en esa misma fecha se ordenó la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda y la dotó de las facultades necesarias para constituirse como el órgano técnico de fiscalización de la Cámara de Diputados.<sup>66</sup>

Respecto a la evolución de la institución fiscalizadora, su organización y atribuciones se alternaron con las del Tribunal de Cuentas. La Contaduría Mayor de Hacienda continuó hasta la promulgación de la ley del 14 de marzo de 1838, fecha en que pasó a formar parte del Tribunal de Cuentas.<sup>67</sup>

A fin de reglamentar el artículo 50 de la Constitución de 1841, se expidió el decreto por el que se suprimió nuevamente el Tribunal Mayor de Cuentas y se creó la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente de la Cámara de Diputados, cuyo objetivo sería investigar, practicar y vigilar la glosa de las cuentas que anualmente debía presentar el titular del Departamento de Hacienda y Crédito Público.<sup>68</sup>

El Tribunal de Cuentas se extinguió por decreto del 2 de septiembre de 1846, restableciéndose nuevamente la Contaduría Mayor de Hacienda con sus facultades anteriores.<sup>69</sup>

Mediante decreto del 26 de noviembre de 1853, Santa Anna restableció el Tribunal de Cuentas, que estaría formado por dos salas. En la de primera instancia conocería de los juicios uno de los tres Contadores Mayores de Hacienda; en la segunda, los otros dos Contadores Mayores y el Magistrado de Hacienda.<sup>70</sup>

El retorno de la Contaduría Mayor de Hacienda como Tribunal de Cuentas, tuvo vigencia hasta el 10 de octubre de 1855, año en que sucedió otro decreto que la regresó a su figura de Contaduría Mayor de Hacienda para lo cual derogó el decreto del 26 de noviembre de 1853.<sup>71</sup>

Conforme a lo dispuesto en la Constitución del 5 de febrero de 1857, la Contaduría Mayor de Hacienda quedó adscrita al Congreso; el 10 de febrero se publicó el decreto que restableció dicha institución, con la planta de empleados que tenía según la ley de mayo de 1826, con algunas modificaciones.<sup>72</sup>

---

<sup>66</sup> Auditoría Superior de la Federación, op. cit., pp. 16 y 17.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>68</sup> Contaduría Mayor de Hacienda op. cit., p. 7.

<sup>69</sup> Contaduría Mayor de Hacienda. *Época actual, origen y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda*. México 1998, p. 95.

<sup>70</sup> Auditoría Superior de la Federación, op. cit., p. 161.

<sup>71</sup> Contaduría Mayor de Hacienda. *Época actual, origen y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda*, po. cit., p. 97.

<sup>72</sup> Contaduría Mayor de Hacienda. *La Contaduría Mayor de Hacienda de México*, op. cit., p. 9.

El 10 de mayo de 1862, mediante 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>73</sup>

La Contaduría Mayor de Hacienda operó el primero de abril de 1865, fecha en que Maximiliano emitió el Estatuto provisional del Imperio Mexicano que reconstituyó una vez más al Tribunal de Cuentas. Éste, por última ocasión, funcionó hasta la Restauración de la República en 1867, el 20 de agosto de dicho año la institución retornó a su nombre y concepción original de Contaduría Mayor de Hacienda.<sup>74</sup>

Por decreto del 20 de agosto de 1867, Benito Juárez reformó la planta de la Contaduría Mayor de Hacienda, que quedó a cargo de un Contador Mayor y se agregaron, con carácter provisional, pero por tiempo indefinido, dos secciones liquidadoras de la deuda interna.<sup>75</sup>

A partir de las reformas hechas al artículo 72 constitucional, el 13 de noviembre de 1874, se restituyeron a la Cámara de Diputados facultades exclusivas entre otras, las de vigilar el desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, por medio de una comisión inspectora en su seno, y nombrar a su personal.<sup>76</sup>

El 2 de julio de 1877, la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados aprobó el Reglamento Económico Provisional de la Contaduría Mayor de Hacienda.<sup>77</sup>

El 29 de mayo de 1896 se expidió un decreto que, constituía la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; en ella, se instituyó el puesto de Oficial Mayor, que subsistiría hasta 1978.<sup>78</sup>

Durante la gestión de Porfirio Díaz se emiten las dos primeras leyes orgánicas de la Contaduría Mayor de Hacienda. La primera en 1896 y la segunda en 1904.<sup>79</sup>

El 22 de mayo de 1901 se reglamentó, mediante decreto, lo relativo a la conservación e inutilización de los libros y documentos de la Contaduría Mayor de Hacienda.<sup>80</sup>

El 6 de junio de 1904 se expidió una segunda ley para normar la organización y funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, y el 15 de diciembre se publicó el reglamento respectivo.<sup>81</sup>

---

<sup>73</sup> *Ibidem.*

<sup>74</sup> Contaduría Mayor de Hacienda. *Época actual, origen y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda*, op. cit., pp. 102-104.

<sup>75</sup> Contaduría Mayor de Hacienda. *La Contaduría Mayor de Hacienda de México*, op. cit., p. 9.

<sup>76</sup> *Ibidem.*

<sup>77</sup> *Ibidem.*

<sup>78</sup> *Ibidem.*

<sup>79</sup> Contaduría Mayor de Hacienda. *Época actual, origen y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda*, op. cit., p. 113.

<sup>80</sup> *Ibidem.*

<sup>81</sup> *Ibidem.*

En ejercicio de la facultad que le confería el artículo 18 de la ley del 6 de junio de 1904, la Comisión Inspectoradora expidió el 29 de abril de 1906 el Régimen Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, ordenamiento que precisaba lo dispuesto en la ley y el reglamento de 1904.<sup>82</sup>

La Constitución de 1917, en su artículo 73, fracción XXIV, confería al Congreso la facultad de expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; y en el 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; y III. Nombrar a los jefes y demás empleados de esa oficina, ...".<sup>83</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 de fecha 31 de diciembre de 1936, que en su artículo 7o. disponía: "La Contaduría Mayor revisará y glosará la cuenta anual del Erario Federal [...] el examen que practique no solamente comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que se hará una revisión legal, numérica y contable de esas partidas, [...]. En los términos de los artículos 26 y 28, la cuenta anual será presentada por el Ejecutivo dentro del año siguiente a la fecha de cierre del ejercicio correspondiente y la Contaduría Mayor dispondrá de un año para practicar su revisión y glosa".<sup>84</sup>

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial el 30 de diciembre de 1963, se reformaron algunos artículos de la Ley Orgánica de 1936 y se derogan otros más. En lo sucesivo, las oficinas responsables de rendir cuentas ya no enviarían a la Contaduría Mayor de Hacienda la documentación comprobatoria original, que, no obstante, conservarían a su disposición; y el plazo de un año fijado a la segunda para la revisión y glosa de la cuenta anual se computaría a partir de la fecha en que recibieron los estados de contabilidad correspondientes.<sup>85</sup>

Trece años más tarde, por decreto del 31 de diciembre de 1976, se reforma una vez más la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1936, en donde se establecía que la rendición de cuentas:

*"... se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos, cuidando que todas las cantidades estén debidamente comprobadas y justificadas conforme a precios y tarifas autorizados o de mercado, según proceda; podrá practicar visitas, intervenciones o auditorías, previa autorización de la Comisión Inspectoradora, y auxiliarse de profesionales de reconocido prestigio; presentará a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión Inspectoradora y dentro de los primeros 10 días del mes de noviembre de cada año, el informe derivado de su revisión de la Cuenta Pública, que contendrá las evaluaciones técnicas que a su juicio procedan en relación con los ingresos y el ejercicio de los presupuestos de egresos; a su solicitud, el Ejecutivo Federal le informará de los actos o contratos de los que resulten derechos u obligaciones a las entidades del sector público y de cuyos términos o condiciones pudieran derivarse daños contra el erario federal; y las responsabilidades que se constituyeran a cargo de los funcionarios o empleados del sector público no eximirán a los particulares de sus obligaciones y, por tanto, se les exigirá su cumplimiento, aunque la responsabilidad se hubiere hecho efectiva total o parcialmente".*<sup>86</sup>

---

<sup>82</sup> *Ibidem.*

<sup>83</sup> *Ibidem.*

<sup>84</sup> *Ibid.*, p.11.

<sup>85</sup> Contaduría Mayor de Hacienda. *La Contaduría Mayor de Hacienda de México*, op. cit., p. 11.

<sup>86</sup> Contaduría Mayor de Hacienda. *La Contaduría Mayor de Hacienda de México*, op. cit., pp. 11 y 12.

Conforme a las reformas hechas al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1977, la revisión de la Cuenta Pública<sup>87</sup> tendrá 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>88</sup>

Además, el Ejecutivo Federal debería presentar la Cuenta Pública del año anterior a la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días del mes de junio.<sup>89</sup>

Con la expedición de la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, en 1978, la Contaduría se definió como el órgano de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados encargado de revisar las cuentas públicas, con el objetivo primordial de vigilar el manejo de los fondos públicos, lo cual constituye una de las demandas más sentidas de la sociedad. El 29 de diciembre de 1978 se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.<sup>90</sup>

Posteriormente, el 14 de mayo de 1980 se publicó el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, que fue abrogado por el que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 5 de agosto de 1988.<sup>91</sup>

### **Reformas constitucionales para la creación la Auditoría Superior de la Federación**

El 28 de noviembre de 1995 el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad consistía en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación. Entre algunos de los objetivos de la iniciativa destacaron: la modernización en su función pública; el ejercicio de la transparencia y la puntualidad en la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos; fungir como un auténtico órgano de auditoría superior independiente del Ejecutivo, con autonomía técnica e imparcialidad en sus decisiones y que fuera reconocido por la ciudadanía en general. Sin embargo, esta iniciativa no fue aprobada.<sup>92</sup>

---

<sup>87</sup> Cuenta Pública: El informe que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales rinden de manera consolidada a través del Ejecutivo Federal, a la Cámara [*de Diputados*] sobre su gestión financiera, a efecto de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados. *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, artículo 2, fracción VIII, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>89</sup> *Ibidem.*

<sup>90</sup> *Ibidem.*

<sup>91</sup> *Ibidem.*

<sup>92</sup> Contaduría Mayor de Hacienda. *Antecedentes históricos de la Contaduría Mayor de Hacienda de México*. México 2002, p. 3.

Recordemos que Ernesto Zedillo en su Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 1995-2000 propuso la creación de un “Tribunal de Cuentas” al estilo europeo, casi autonomía absoluta de los tres poderes del gobierno y un cuerpo colegiado. Esta primera iniciativa generó resistencias en el Congreso, incluso por el lado de su partido por lo que la retiró. El 28 de noviembre de 1995 envió una propuesta más moderada, manteniendo a la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano técnico de la Cámara de Diputados.<sup>93</sup>

El tema de la fiscalización superior en México tomó destacada importancia; y fue durante la LVII Legislatura (1997-2000), particularmente trascendente continuar bajo su responsabilidad, los trabajos previos de la construcción de una nueva y fortalecida entidad de fiscalización superior, dando cuenta de ese cambio dos ordenamientos fundamentales que constituyeron una revolución legislativa y que son hoy en día el cuerpo de la fiscalización del siglo XXI en nuestro país: las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79 y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación del 20 de diciembre de 2000.<sup>94</sup>

El 14 de julio de 1999, el Constituyente Permanente reformó los artículos citados, publicándose el Decreto por el que se reformaron, el 29 de julio en el Diario Oficial de la Federación. Las reformas más importantes a la Constitución son las siguientes:

*“Artículo 73.- El Congreso tiene la facultad:*

*(...)*

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

*Artículo 74.- 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.*

*(...)*

*IV.- ...*

*Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y partidas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley;*

*Artículo 78.- ...*

---

<sup>93</sup> Ackerman M., John. *Organismos autónomos y democracia*. Siglo XXI editores. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2007.

<sup>94</sup> Auditoría Superior de la Federación, op. cit., p. 22.

*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.*

*Esta entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo:*

*I.-Fiscalizar en forma posterior los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.*

*También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares.*

*Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de responsabilidades que corresponda.*

*II.- Entregar el resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismos que tendrán carácter público.*

*La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.*

*III.- Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de libros y papeles indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para cateos, y*

*IV.- Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamientos de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de esta Constitución, y presentar las denuncias y querellas penales procedentes, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley.*

*La Cámara de Diputados designará al titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Dicho titular durará en el cargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente por una sola vez. Podrá ser removido exclusivamente por las causas graves que señala la ley, con la misma votación requerida para su nombramiento, o por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.*

*Para ser titular de la entidad de fiscalización superior de la Federación se requiere, además de cumplir los requisitos señalados en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, los que señale la ley. Durante el ejercicio de su cargo no podrá formar parte de ningún partido político, ni desempeñar otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados en las asociaciones científicas, docentes, artísticas o de beneficencia.*

*Los poderes de la Unión y los sujetos de fiscalización facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones.*

*El Poder Ejecutivo Federal aplicará el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias a que se refiere la fracción IV del presente artículo.”*

La finalidad de las reformas propuestas tuvo como premisa principal buscar instrumentos más efectivos de fiscalización del uso honesto y eficiente de los recursos federales a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación que, como órgano adscrito a la Cámara de Diputados, contara con atribuciones específicas en materia presupuestaria y de control gubernamental.<sup>95</sup>

De esta forma, al órgano superior de fiscalización se le dotó de autonomía técnica y de gestión, de protección jurídica y sujeción a la Constitución y a la ley sin orientación partidista, y de mayor fortaleza en sus atribuciones para aplicarla de manera imparcial y con rigor técnico y competencia profesional. Así también sus responsabilidades son más amplias y abarcan a toda la Federación, a fin de garantizar el óptimo cumplimiento en la aplicación de los recursos públicos y del patrimonio nacional. Aspecto central de la reforma es también que se dotó a este órgano de mayores atribuciones para el fincamiento de responsabilidades y la determinación de los daños y perjuicios que afectasen a la hacienda pública federal.<sup>96</sup>

Con la reforma constitucional, publicada el 30 de julio de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación da inicio a una nueva era de fiscalización en que la rendición de cuentas sea clara, oportuna y transparente, y se convierte en tesis central y condición indispensable para el ejercicio pleno del derecho a revisar y fiscalizar el uso y aplicación honesta y eficiente de los recursos públicos, fortaleciéndose con ello el cambio político y económico del país.<sup>97</sup>

El 14 de diciembre de 1999, las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública del órgano legislativo emitieron el dictamen correspondiente. Éste fue aprobado el 15 de diciembre de 1999 por el Pleno de la Cámara de Diputados, en su calidad de cámara de origen.<sup>98</sup>

El dictamen se convirtió entonces en una minuta de ley, la cual fue remitida al Senado de la República en su calidad de cámara revisora. Las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, de Gobernación, Primera y de Estudios Legislativos elaboraron el dictamen correspondiente el 30 de abril de 2000.<sup>99</sup>

El Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el dictamen y lo devolvió a la cámara de origen el 5 de septiembre del año 2000. Una vez en la Cámara Baja, la Mesa Directiva lo turnó a las comisiones de Gobernación y Seguridad Pública, y de Presupuesto y Cuenta Pública, a fin de estudiar las modificaciones hechas por el Senado y elaborar el dictamen definitivo.<sup>100</sup>

---

<sup>95</sup> Auditoría Superior de la Federación, op. cit., p. 22.

<sup>96</sup> *Ibidem.*

<sup>97</sup> *Ibidem.*

<sup>98</sup> Auditoría Superior de la Federación, op. cit., p. 460.

<sup>99</sup> *Ibidem.*

<sup>100</sup> *Ibidem.*



La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública solicitó y obtuvo de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el nuevo turno de la minuta en cuestión, con la finalidad de que únicamente la dictaminara la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública.<sup>101</sup>

Con la aplicación de la nueva Ley de Fiscalización Superior de la Federación la antigua Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978) fue abrogada, así como todas las demás disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que contravinieran o se opusieran a la Ley de Fiscalización. La Auditoría Superior de la Federación entró en funciones al día siguiente de publicarse el decreto del 20 de diciembre de 2000.

En apego al artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Fiscalización, la revisión de la Cuenta Pública, que incluía el Informe de Avance de Gestión Financiera, se efectuó a partir de la Cuenta Pública 2001, por lo que las revisiones de los ejercicios fiscales 1998, 1999 y 2000 se realizaron conforme a las disposiciones vigentes en dichos ejercicios.

Hasta aquí se ha hecho un recuento histórico de los primeros pueblos que conformaron el Estado mexicana y sus instituciones; hemos repasado la rendición de cuentas de manera sucinta, desde el México precolombino, la colonia, la época independiente hasta nuestros días.

Ubicamos en este recuento histórico que los inicios de la rendición de cuentas en nuestro país se ubicó en dos vertientes, las sociedades primigenias tribales que migraron a las américas hace miles de años, y la cultura traída del occidente al continente americano a través de la Conquista confirmando la presencia y control de la rendición de cuentas en nuestro país, que sin ella hubiera sido imposible el desarrollo de las grandes culturas en las tierras del Anahuac.

No resulta vano señalar que el concepto de rendición de cuentas en nuestra historia no es lo que actualmente se entiende. La premisa fundamental de recaudar y distribuir el tributo en beneficio de toda la sociedad mexicana, es lo que permitió llevar a cabo un estricto control a cargo del Tlatoani, quien de manera personal supervisó el ingreso, el recuento y su distribución.

En la organización política y social de las culturas autóctonas no existía lo que hoy en día conocemos como acuñación de moneda, créditos bancarios y registros contables; pero si sus equivalentes, que funcionaban eficientemente a través de sistemas sofisticados de tributación y control por parte del gran señor. Vemos que su organización política y demográfica, lo mismo que la estratificación social, fue lo que permitió su crecimiento y desarrollo. Se puede otear a cientos de años el orden y el cumplimiento estricto del entramado social de las normas que regían las obligaciones y derechos de nuestras arcaicas comunidades. Su rechazo total a la corrupción y la mentira es un concepto que es necesario rescatar.

En este capítulo se ha revisado la evolución de las funciones que tuvieron las primeras instituciones de rendición de cuentas, como fueron los tribunales de cuentas, cuyos

---

<sup>101</sup> *Ibidem.*

oficiales reales tenían una sola obligación: cumplir las ordenanzas, instrucciones, provisiones y cédulas reales, todo ello encaminado a controlar el recaudo y disposición de los bienes reales.

En la época colonial, comprobamos que la Real Hacienda, la Encomienda, y el Consejo Real y Supremo de Indias, así como los oficiales reales, fueron las instituciones y personas que se encargaron de llevar registros de la expoliación agrícola, minera y tributaria en provecho de la corona.

Ávidos de esa riqueza, la corona instrumentó mayores mecanismos de control, para sujetar los funcionarios administrativos, al servicio del rey, creándose los famosos tribunales de cuentas y las contadurías de cuentas de indias como medios para asegurar la rendición de cuentas en América.

También repasamos rápidamente, que las reformas burocráticas, la decadencia del imperio español, el movimiento emancipador de las Cortes de Cádiz y la crisis de autoridad en la colonia, desembocaron en la cristalización de las ideas independentistas.

Llegamos así a la promulgación de la primera Constitución de México en 1824, y con ella la inauguración del pacto federal con 19 estados y 4 territorios. Destaca en esta carta magna la autonomía de los estados y la división de los poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como la supremacía del Poder Legislativo como depositario de la facultad de emitir leyes y decretos para mantener la independencia, soberanía y seguridad nacional, se fortalece la Unión y se faculta la autorización del presupuesto y la revisión de la Cuenta Pública que es el instrumento por excelencia de la rendición de cuentas en México.

La Contaduría Mayor de Hacienda nace con esta Constitución, como instrumento de apoyo del Legislativo para revisar las cuentas rendidas al país. Su función inicial, ya lo repasamos, consistió fundamentalmente en examinar y glosar<sup>102</sup> las cuentas de gastos y crédito público, la cual fue evolucionando en esa alternancia de Contaduría Mayor de Hacienda - Tribunal de Cuentas - Contaduría Mayor de Hacienda, hasta 1867, fecha en la que, recuperó nuevamente su nombre y concepción original. Con este nombre continuó hasta 1999.

Durante todo este período (1867-1999), los vaivenes que vivió nuestro país fueron ocasionados más por coyunturas políticas, que por alteraciones en su regulación jurídica.

Las reformas constitucionales de 1999, crea la máxima instancia fiscalizadora de la nación: la Auditoría Superior de la Federación, la cual da inicio a una nueva era, en donde la rendición de cuentas es el eje central de los trabajos de fiscalización.

Retomando la tesis de Douglass North, señalada en el primer capítulo nos damos cuenta que el crecimiento económico del país, depende de la existencia de instituciones fuertes y

---

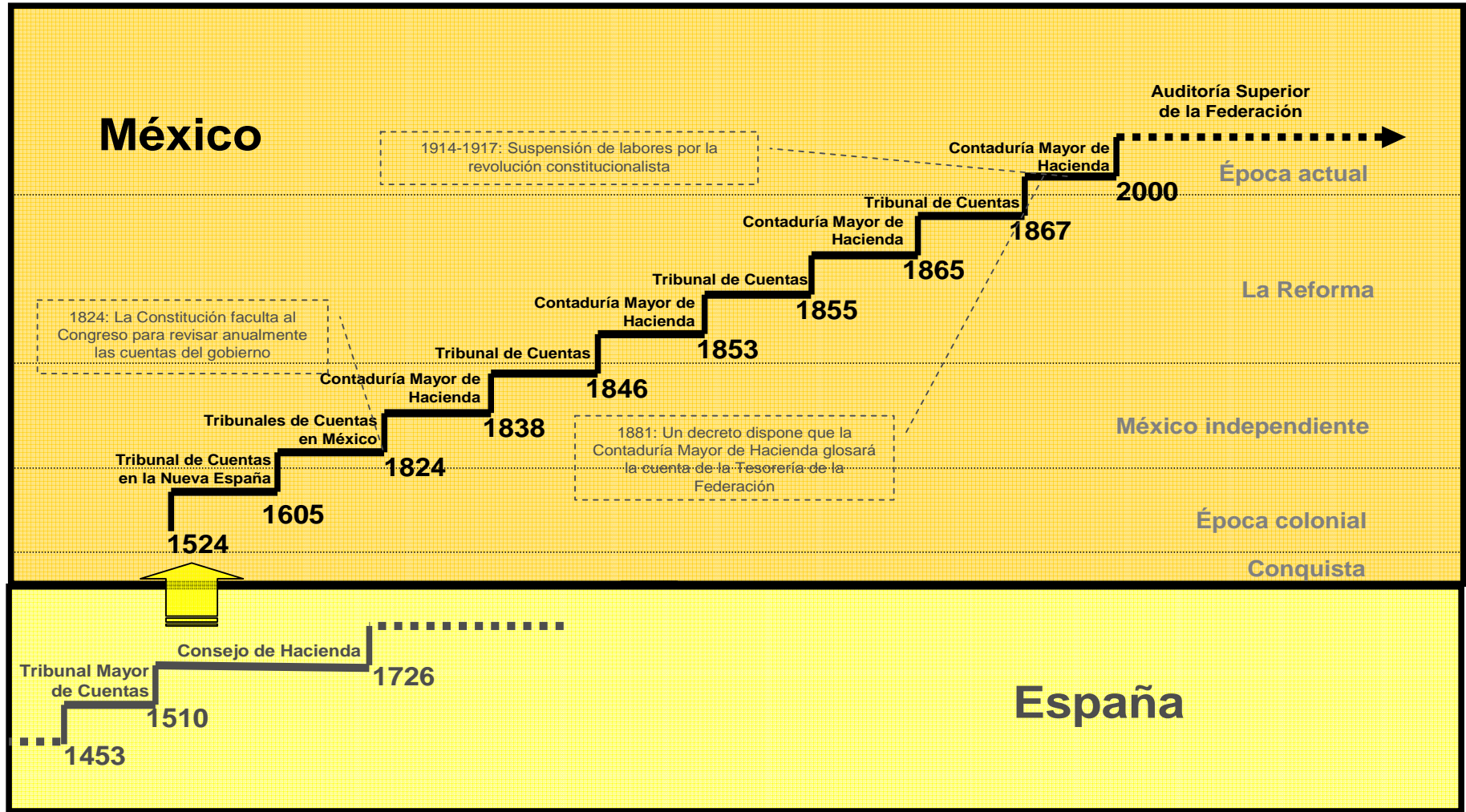
<sup>102</sup> Glosa, revisión legal, numérica y contable de las cuentas rendidas por las oficinas y agentes de la Federación, con manejo de fondos, valores y bienes que integran la Hacienda Pública Federal. México 2001, pp. 194-195. Se considera también como la acción de interpretar, censurar, criticar y revisar. Significa auditoría en la contabilidad fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*.

eficientes que combatan en cualquiera de sus formas: la corrupción, políticas públicas deficientes, sistemas tributarios arbitrarios, devaluaciones, dispendio del gasto público, y opacidad entre otros. Un Estado puede funcionar razonablemente bien si es acotado por instituciones de rendición de cuentas eficientes y transparentes.

Hemos hablado de la historia de la Auditoría Superior de la Federación; en adelante nos falta hablar de su actuación presente y su problemática, de las funciones que tiene encomendadas, la revisión de las cuentas del gobierno que practica a través de la fiscalización superior, conocer qué son las auditorías que practica. Su visión estratégica está encomendada a propiciar la eficiencia y eficacia de la acción pública. ¿Cómo realiza la promoción para implantar las mejores prácticas gubernamentales en su lucha del combate a la corrupción? ¿Cómo fomenta la profesionalización en la administración pública federal? ¿Cómo contribuye al establecimiento de sistemas de evaluación del desempeño? ¿Cómo impulsa la fiscalización de alto impacto? ¿Cómo fortalece los mecanismos de fiscalización en la gestión pública?. En resumen: ¿Cómo arraiga la Auditoría Superior de la Federación la cultura de la rendición de cuentas en nuestro país? y ¿cómo se inserta en el concierto mundial con otras entidades de fiscalización superior y cuál es su papel en la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS)?. El tercer capítulo tiene ese propósito; responder estas interrogantes mediante un estudio comparativo con otras entidades de fiscalización superior a nivel mundial, en particular con países de América Latina.

1	<b>1453</b>	Se constituye el Tribunal Mayor de Cuentas en España.
2	<b>1470</b>	Se realizan innovaciones al Tribunal Mayor de Cuentas en España.
3	<b>1510</b>	Se crea el Consejo de Hacienda en España y se suspende el Tribunal Mayor de Cuentas.
4	<b>1524</b>	Se establece un Tribunal de Cuentas en la Nueva España.
5	<b>1605</b>	Se fundan los Tribunales de Cuentas en México.
6	<b>1726</b>	Se Restablece el Tribunal de Cuentas en España.
7	<b>1812</b>	La Constitución de Cádiz ratifica con sus funciones de control al Tribunal Mayor de Cuentas de España
8	<b>1824</b>	La Constitución faculta al Congreso Nacional para revisar anualmente cuentas al Gobierno. Decreto que suprime al Tribunal Mayor de Cuentas Mexicano y crea la Contaduría Mayor de Hacienda (CMH). Disposición que crea el Departamento de Cuenta y Razón en la Secretaría de Hacienda. Facultad de revisión del Congreso.
9	<b>1829</b>	Reformas a la CHM.
10	<b>1831</b>	Innovaciones a la CMH.
11	<b>1836</b>	Se abroga la Constitución de 1824 y "Las Siete Leyes" recogen, con sus funciones a la CMH y ratifica su funcionamiento de la misma;
12	<b>1838</b>	Se instaura el Tribunal de Cuentas del cual pasa a formar parte la CMH.
13	<b>1843</b>	La Constitución (llamada "Las Bases Orgánicas"), faculta al Congreso para vigilar los gastos públicos.
14	<b>1853</b>	Decreto que restablece el Tribunal Mayor de Cuentas y como parte de éste a la CMH.
15	<b>1857</b>	Un decreto suprime al Tribunal Mayor de Cuentas y restablece la CMH. Confirma la facultad al Poder Legislativo.
17	<b>1867</b>	Una disposición demanda el restablecimiento de las funciones de la CMH.
18	<b>1881</b>	Un nuevo decreto dispone que la CMH glosará la cuenta de la Tesorería de la Federación.
19	<b>1896</b>	Se expide el reglamento de la Contaduría Mayor de Hacienda.
20	<b>1901</b>	Se crea un decreto que dispone cuáles libros deberán guardarse en la CMH.
21	<b>1904</b>	Se promulga la Ley Orgánica de la CMH.
22	<b>1906</b>	Expedición del Reglamento Interior de la CMH.
23	<b>1910</b>	Ley que reorganiza a la Tesorería General de la Federación y crea la Dirección de Contabilidad y Glosa, como unidad administrativa contable de la Secretaría de Hacienda.
24	<b>1917</b>	La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, constituye el Departamento de Contraloría, como órgano administrativo del Poder Ejecutivo de la Federación, con carácter fiscalizador (revisión de la Cuenta Pública).
25	<b>1918</b>	Se expide la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría del Poder Ejecutivo de la Federación.
26	<b>1926</b>	Se abroga la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación de 1918 y se expide una nueva disposición.
27	<b>1934</b>	La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado suprime el Departamento de Contraloría.
28	<b>1936</b>	Se promulga una nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, con lo que queda abrogada la de 1904, la cual le brinda atribuciones para revisar la glosa y expedir finiquitos.
29	<b>1963</b>	Reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.
30	<b>1978</b>	La Ley Orgánica de la CMH establece la eliminación de finiquitos y la facultad para la práctica de auditorías.
31	<b>1999</b>	La reforma constitucional fortalece la fiscalización del Legislativo, brinda a la CMH autonomía técnica y de gestión, la facultad para fincar responsabilidades resarcitorias, le da mayor oportunidad para efectuar las revisiones y le permite tener reserva en su actuación.
32	<b>2000</b>	Se expide la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, lo que permite la creación de la Auditoría Superior de la Federación y se sientan los principios de anualidad y posterioridad de la revisión.
33	<b>2001</b>	Se expide el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación y el Manual General de Organización.

# Origen y evolución de la Auditoría Superior de la Federación





## Capítulo 3

### La rendición de cuentas en México y América Latina

*“Hablo de sociedades a las que se les ha quitado la esencia, de culturas pisoteadas, de instituciones debilitadas, de tierras confiscadas, de religiones destruidas, de magníficas creaciones artísticas destrozadas, de extraordinarias posibilidades borradas de un plumazo [...]. Hablo de millones de hombres [y mujeres] a quienes les han arrancado los dioses, las tierras, las costumbres, la vida- la vida, la danza, la sabiduría-*

*Hablo de millones de hombres [y mujeres] a quienes con malicia han infundido el miedo, a quienes se ha inculcado un complejo de inferioridad, a quienes se ha instruido para temblar, arrodillarse, desesperarse y comportarse como lacayos [...].*

*Hablo de economías naturales- economías armoniosas y viables- que han sido destruidas, economías adaptadas a las necesidades de las poblaciones aborígenes, de cosechas arruinadas, de malnutrición introducida para siempre, de desarrollos agrícolas orientados exclusivamente al beneficio de las metrópolis, de saqueo de bienes y materias primas.”<sup>1</sup>*

AIMÉ CÉSAIRE, *Discourse on Colonialism*, 1995

#### Preámbulo internacional

En la actualidad existe la necesidad en los Estados modernos de contar con instrumentos de control y vigilancia en el manejo de los recursos públicos. Algunos autores mencionan que desde el siglo XVII existía una creciente preocupación social por buscar y poner en funcionamiento mecanismos gubernativos que frenaran los actos de corrupción.<sup>2</sup>

La doctrina económica del *Laissez Faire*<sup>3</sup> surgió como una respuesta analítica del rechazo a la actividad del Estado en la economía que floreció en el siglo XVII bajo el auspicio de la doctrina mercantilista.<sup>4</sup> Sin embargo este rechazo no era propiamente hacia el Estado sino a la corrupción que caracterizó la actividad estatal bajo el mercantilismo, aspecto que hizo reflexionar a Adam Smith, quien propuso “minar los fundamentos científicos de la participación del Estado en la economía”.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Mignolo, Walter D., *La idea de América Latina, la herida colonial y la opción decolonial*. Gedisa editorial. Barcelona 2007, p. 75.

<sup>2</sup> Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control. *Fiscalización Superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*. Biblioteca de Fiscalización Superior I, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 2005, p. 16.

<sup>3</sup> *Laissez Faire*: Expresión francesa que significa “dejad hacer” y que en economía se utiliza para referirse a la doctrina específica de que la intervención del Estado en la economía y los negocios debe ser mínima o nula. Es la postura defendida por el liberalismo económico originado en el siglo XVIII. Andersen, Arthur. *Diccionario Economía y negocios*. Editorial Espasa Calpe S.A. España 1997, p. 361.

<sup>4</sup> Mercantilismo: Doctrina económica de los siglos XVII y XVIII según la cual se fomentaba la industria manufacturera con el propósito de crear una balanza de pagos positiva que reflejara la situación de riqueza del país, estimada por la cantidad de metales preciosos en circulación. Andersen, Arthur, op. cit., pp. 403 y 404.

<sup>5</sup> Fiedler, Franz. *La relación de las entidades fiscalizadoras superiores con los poderes Ejecutivo y Legislativo*, en *La fiscalización superior ante el nuevo milenio*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIV Legislatura. Contaduría Mayor de Hacienda. México 1999, p. 255.

A mediados del siglo XVIII en Francia en el año 1748, el filósofo francés Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu, creó su obra principal *El espíritu de las leyes*, y con ella se dio un paso fundamental hacia la democracia y el Estado de Derecho. En ese momento inició la separación de los poderes públicos en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, directriz del moderno Estado de Derecho.<sup>6</sup>

La doctrina de Montesquieu sobre la división de poderes fue revolucionaria para su época. Por lo tanto, no es de extrañar que las teorías futuristas de Montesquieu se difundieran rápidamente sobre todo en Francia, la Francia de la revolución de 1789. A esa distancia hoy en día todavía no se puede decir que los principios de Montesquieu se hayan podido cristalizar en el mundo, los cuales que se basan en los valores del Estado de Derecho, pues aún existen muchos países que carecen de estos valores tales como democracia, estado de derecho y respeto a los derechos humanos.<sup>7</sup>

A principios del siglo XIX y con él el triunfo del liberalismo en Inglaterra, el Estado prácticamente dejó de participar en los procesos económicos, sin embargo, no es sino hasta después de la gran depresión mundial (1929-1933) cuando resurge nuevamente el paradigma del intervencionismo estatal.<sup>8</sup>

En esta nueva etapa del Estado interventor en la economía, la economía mundial logra su estabilización generando altas tasas de crecimiento, sin embargo, paralelo a este crecimiento, también se da un crecimiento excesivo de la burocracia y de las reglamentaciones, debido a la alta tramitología se presenta una creciente opacidad en los procesos económicos y de rendición de cuentas, caldo de cultivo para la corrupción pública, lo que mina nuevamente la eficacia estatal y obstaculiza la rendición de cuentas.

La experiencia liberal en el pasado y el mundo globalizador actual han traído consigo viejos y nuevos problemas: la opacidad y corrupción y la polarización económica traducida en ricos y pobres; corrupción y marginación social surgiendo la pregunta ¿quién debe combatir estos pecados capitales? En el primer capítulo de este trabajo se aseveró al neoinstitucionalismo como fórmula inmediata para enfrentar estos grandes problemas; con instituciones sólidas que transparenten la función pública en un esquema estratégico de:

- ✓ Un Estado moderno y eficiente.
- ✓ Un Estado transparente.
- ✓ Una sólida arquitectura institucional de rendición de cuentas.<sup>9</sup>

Por tanto, pasaremos enseguida a estudiar el porqué las entidades de fiscalización, una de las vertientes de la rendición de cuentas, son aquellas que deben asumir un papel estratégico de lucha contra la corrupción. En el esquema de la fiscalización, las políticas

---

<sup>6</sup> Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, op. cit. p. 16.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> El Doctor José Ayala Espino, dice que en sentido estricto no existe una teoría general sobre la materia, sin embargo este concepto se ha debatido ampliamente desde diversas ópticas: políticas, económicas e ideológicas, que se agrupan en dos: neoliberales y estatistas, para los primeros el mercado es el mecanismo natural y más adecuado para el funcionamiento del sistema; para el segundo grupo la intervención estatal distorsiona la operación del mercado. Una intervención es una "orden limitada del Estado", como la denomina Von Mises, la cual obliga a los propietarios a emplear sus recursos de una manera diferente a la establecida por ellos mismos. El Estado debe tener la capacidad de influir en las elecciones y objetivos de los agentes económicos, en la formación de instituciones y en la creación de un marco jurídico. Lo obtiene por medio de la manipulación de recompensas y castigos, de regulaciones y prohibiciones, o simplemente mediante la persuasión. Ayala Espino, José. *Diccionario moderno de la economía del sector público*. Editorial Diana, primera edición, México 2000, p. 36.

<sup>9</sup> Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, op. cit., p. 18.



públicas no son cuestionadas, pero, sí se evalúan los resultados de las mismas, lo que seguramente debe incidir en el papel de la fiscalización es corregir modelos económicos de países altamente corruptos.

## Los organismos de fiscalización superior en el mundo y América Latina

En el mundo existen entidades responsables de la rendición de cuentas en su esfera de fiscalización. La ubicación de estas entidades fiscalizadoras mundiales varía dentro de la arquitectura institucional, al interior de cada Estado-nación, así como las atribuciones de fiscalización y prácticas para informar los resultados de auditoría entre país y país, aunque existen características comunes en este tipo de organismos.

Entre los aspectos que en lo general están presentes destaca la denominación de la entidad de fiscalización, la designación y destitución del titular, la duración en su cargo, la autonomía de gestión que tienen éstas para determinar sus programas de fiscalización, así como para llevar a cabo sus revisiones y alcances de auditoría.

Existen otros mecanismos que limitan y condicionan las auditorías que pueden encargar los parlamentos, congresos o asambleas a las entidades fiscalizadoras. Si bien la mayoría de las entidades fiscalizadoras tienen la responsabilidad de entregar a los parlamentos o congresos los resultados de sus revisiones generales, las entidades de fiscalización no cuentan con las facultades para evaluar las políticas del gobierno, sólo sus resultados.

Generalmente las revisiones que realizan los órganos de fiscalización son posteriores a la ejecución de cada ejercicio presupuestal, pero en algunos países, principalmente los desarrollados, las entidades fiscalizadoras están facultadas para publicar los resultados de sus revisiones y, en algunos casos, éstos organismos asesoran a sus gobiernos y legislaturas en la elaboración del presupuesto. El control externo de la administración pública en todo el mundo, por tratarse de un función eminentemente técnica, se encomienda a organismos especializados que dependen por regla general de los parlamentos o congresos y que, por ejercer un control superior, se les conoce con el nombre genérico de Entidades Fiscalizadoras Superiores.<sup>10</sup>

A las entidades fiscalizadoras se les da la categoría de *superiores* en razón de que son la máxima instancia de revisión o fiscalización de las cuentas públicas de sus países de origen, de ahí que existan varias categorías o tipos de entidades de fiscalización superiores<sup>11</sup> que, en términos generales pueden ser agrupados en: *tribunales o cortes de cuentas; contralorías, auditorías generales o auditorías superiores; consejos de auditoría; u otros sistemas*. Sus principales características son:<sup>12</sup>

- ✓ **Tribunales o cortes de cuentas:** La titularidad es de tipo colegiado, compuesto por magistrados quienes toman las decisiones en el seno del grupo, sus cargos son inamovibles (vitalicio o conforme a la edad de retiro). Los tribunales están directamente relacionadas con los congresos o cámaras bajas. Destacan la mayoría

---

<sup>10</sup> Solares Mendiola, Manuel. *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, primera edición, México 2004, p. 177.

<sup>11</sup> Para John M. Akerman existen dos tipos diferentes de organismos. Por un lado están los organismos unipersonales (Auditorías Generales o Contralorías Generales) que dependen del Poder Legislativo, quienes se limitan a emitir recomendaciones técnicas al Congreso; en tanto del otro lado están los organismos colegiados (Tribunales de Cuentas o Consejos de Auditoría), los cuales comúnmente son independientes de los tres poderes y tienen generalmente capacidades vinculatorias de sanción directa. Akerman, M. John. *La estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Auditoría Superior de la Federación. Serie: Cultura de la rendición de cuentas, México 2006, p. 25.

<sup>12</sup> Contaduría Mayor de Hacienda. *Las entidades fiscalizadoras superiores*. México 1997, pp. 17-19.

de los países de Europa continental entre ellos los de Austria, Holanda, Francia y Alemania, España (*Tribunal de Cuentas*), Bélgica (*Rekenhof-Courdes Complex*), Portugal e Italia (*Corte dei Conti*).

- ✓ Contralorías, auditorías generales (nacionales) o auditorías superiores. Las decisiones recaen exclusivamente en un titular, la mayoría depende del Poder Legislativo y en menor medida del Ejecutivo, sin embargo conservan su autonomía técnica y de gestión. Los titulares son nombrados por el Legislativo, a partir de un cuidadoso proceso de selección de candidatos, el titular es inamovible por periodos de 1 a 15 años, dependiendo del marco legal del país. Ejemplo de ello son las entidades fiscalizadoras de: Australia (*Australian National Audit Office*), Estados Unidos (*Government Accountability Office*), Reino Unido (*National Audit Office*), Noruega (*Office of the Auditor General*), Suecia (*Swedish National Audit Office*), Suiza (*Swiss Federal Audit Office*), México (*Auditoría Superior de la Federación*) y la mayoría de los países de América Latina integrados en la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).
- ✓ Consejo de Auditoría: Su presencia se da en algunos países orientales. La titularidad es colegiada, son órganos que se constituyen en formas de gobierno no ejecutivas y reportan directamente al Presidente de la República como es el caso de Corea, o al emperador, en el caso de Japón.
- ✓ Otros sistemas: En algunos países, como Suecia (*Swedish National Audit Office*), la entidad de fiscalización es un órgano más del gobierno, sin embargo, cuenta con el grado de autonomía necesaria para realizar su función revisora de forma externa e independiente.

De los cuatro modelos antes expuestos el preferido por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI, por sus siglas en inglés *Internacional Organization of Supreme Audit Institutions*, es el modelo de contralorías, auditorías generales o nacionales. Es oportuno señalar que en los cuatro modelos las Entidades de Fiscalización Superior pueden fiscalizar a los tres poderes que integran al Estado: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de otros organismos autónomos. A continuación se muestran las principales diferencias básicas entre modelos de fiscalización superior en el mundo. De acuerdo con el marco legal de cada país.

Características y modalidades de las Entidades de Fiscalización Superior en el Mundo		
Oficina de Auditoría o Contraloría	Tribunal de Cuentas	Consejo de Auditoría
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reporta al Congreso.</li> <li>✓ Cuenta con un Titular.</li> <li>✓ Inamovible por un periodo de tiempo.</li> <li>✓ Autonomía técnica y de gestión, y en algunos casos con autonomía constitucional.</li> <li>✓ Depende del Legislativo.</li> <li>✓ Acceso irrestricto a la información.</li> <li>✓ Inversión en capital humano.</li> <li>✓ Énfasis a la calidad del gasto.</li> <li>✓ Enfoque a revisión financiera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Es libre de informar al Congreso.</li> <li>✓ Autoridad colegiada.</li> <li>✓ Magistrados inamovibles.</li> <li>✓ Finca directamente responsabilidades.</li> <li>✓ Depende del Legislativo (excepto en casos como Alemania y Francia).</li> <li>✓ Favorece el carácter preventivo.</li> <li>✓ Interés en revisiones de legalidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Reporta al Congreso.</li> <li>✓ Consejo con presidencia rotativa.</li> <li>✓ Actuación colegiada.</li> <li>✓ Orientación hacia sanciones pecuniarias.</li> <li>✓ Depende del Ejecutivo.</li> <li>✓ Facultad interpretativa sobre la normatividad secundaria.</li> <li>✓ Énfasis en el combate a la corrupción.</li> <li>✓ Gran variedad de enfoques debido a que la colegialidad se extiende a subcomités.</li> </ul>

FUENTE: Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control. *Fiscalización superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*. Biblioteca de Fiscalización Superior I, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 2005, p. 25.

## Organización mundial de las Entidades de Fiscalización Superior

En razón de que las instituciones fiscalizadoras superiores examinan los problemas metodológicos, técnicos, administrativos, financieros, de desempeño y de otra índole, en el ejercicio de sus funciones, se agrupan en organizaciones internacionales, regionales y nacionales para compartir experiencias.

La principal organización internacional es la INTOSAI, que actualmente incorpora a 185 países, siendo la mayor parte de éstos países miembros de la Organización de las Naciones Unidas. La distribución por continente en el mundo es la siguiente:

Entidades de Fiscalización Superior en el Mundo (2006)						
Continente	Número de países	Auditoría General	Contraloría General	Tribunal de Cuentas	Consejo de Auditoría	Otros
África	51	19	0	21	0	11
América	37	11	12	7	0	7
Asia	40	23	0	6	4	7
Europa	42	18	0	18	0	6
Oceanía	15	13	0	0	0	2
<b>Total</b>	<b>185</b>	<b>84</b>	<b>12</b>	<b>52</b>	<b>4</b>	<b>33</b>
<b>%</b>	<b>100</b>	<b>45</b>	<b>7</b>	<b>28</b>	<b>2</b>	<b>18</b>

FUENTE: Ackerman, M. John. *Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras*. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Auditoría Superior de la Federación. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas. No. 9. México 2006, p. 26.

Ésta organización fue creada en 1953 por acuerdo de los 34 estados participantes, en el *Primer Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores*, celebrado en la ciudad de La Habana, Cuba. En este evento se efectuó un intercambio de experiencias, proyectos y cursos capacitación, principalmente, respecto a los tipos de auditoría gubernamental que realizan las Entidades de Fiscalización Superior. Este es un organismo pionero en el marco de la fiscalización del sector público, por lo cual esta institución difunde normas internacionales, desarrolla técnicas y metodologías afines, promueve el intercambio de información y proporciona cursos de capacitación entre sus miembros; por tal motivo trabaja en cinco idiomas: inglés, francés, alemán, árabe y español; y se organiza regionalmente para enfocar el trabajo y consolidar de manera adecuada la atención de sus objetivos.<sup>13</sup>

En seguimiento a los mandatos de cada congreso, el Comité Directivo de la INTOSAI se reúne anualmente como Órgano de Dirección, alternando las sedes de dichas reuniones entre Viena, Austria, ciudad de residencia de la Secretaría General, y la sede designada para el siguiente congreso de esta organización. En noviembre de 2007, se celebrará el XIX Congreso de la INTOSAI en la ciudad de México. La Auditoría Superior de la Federación ocupará la presidencia mundial de esta organización por el periodo 2007-2010. Actualmente México ocupa la primera vicepresidencia.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> La propuesta para fundar la INTOSAI, fue una iniciativa del entonces Presidente de la Entidad de Fiscalización Superior de Cuba; Emilio Fernández Camus, en: <http://intosai.org>

<sup>14</sup> Auditoría Superior de la Federación. Mensaje del C.C.P. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación. Seminario: "Control y Fiscalización Municipal 2006- 2009". México 2007. En: [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx).

Una forma de facilitar la cooperación internacional, profesional y técnica, es la integración regional de las Entidades de Fiscalización Superior miembros de la INTOSAI mediante la conformación de siete grupos regionales de trabajo, los cuales, promueven los objetivos de la organización, centrando su atención en asuntos de fiscalización propios a su región. Esta organización integra en el mundo a todos los tribunales de cuentas, cámaras de cuentas, contralorías generales y auditorías generales y superiores de los 185 países y son las organizaciones siguientes:<sup>15</sup>

INTOSAI Organizaciones integrantes		
Siglas	Nombre	Año de fundación
1. AFROSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de África	1976
2. ARABOSAI	Organización Árabe de Entidades Fiscalizadoras Superiores	1976
3. ASOSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Asia	1978
4. CAROSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Caribe	1988
5. EUROSAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa	1990
6. OLACEFS	Organización Latinoamérica y el Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores	1965
7. SPASAI	Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores del Pacífico Sur	1987

Fuente: [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

Existe un elemento adicional al evento que se celebrará próximamente en México, y es el hecho de que México es el único país en América Latina que desde 1991 preside el Comité de Deuda Pública.<sup>16</sup>

Actualmente, la Auditoría Superior de la Federación (México) es el único miembro también del *Global Work Group*, mismo que fue conformado a propuesta de la *Government Accountability Office* de Estados Unidos en enero de 2000, teniendo como objetivos particulares las de explorar oportunidades para intercambiar información y experiencias sobre aspectos de interés mutuo. Este grupo complementa los trabajos de la INTOSAI por lo que sus esfuerzos se enfocan a que las Entidades de Fiscalización Superior estén en posición de responder a temas emergentes.<sup>17</sup>

A partir de esta iniciativa se contempló la integración de este grupo de elite integrado por las Entidades de Fiscalización Superior de países con liderazgo internacional reconocido en sus regiones y son: Alemania, Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Francia, India, Irlanda, Italia, Japón, Marruecos, México, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Sudáfrica y Suecia.

El *Global Work Group* se ha reunido en siete ocasiones entre enero de 2000 y abril de 2005, con la presencia de la Auditoría Superior de la Federación en todas ellas. Los temas tratados han versado sobre globalización y calidad de vida, estructura gubernamental, estándares internacionales, indicadores de desempeño, procesos y normas de auditoría entre pares (*peer review*), nuevos enfoques y tecnologías de auditorías, desequilibrio fiscal, deuda pública, rendición de cuentas y fiscalización, entre otros.<sup>18</sup>

Tanto la *Government Accountability Office* del Reino Unido como la *National Audit Office* de los Estados Unidos ofrecieron públicamente ser parte del grupo que efectuará la revisión entre pares a la Auditoría Superior de la Federación de México en el año 2008.

<sup>15</sup> En: [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

<sup>16</sup> Solares Mendiola, Manuel, op. cit., pp. 178-179.

<sup>17</sup> En: [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx).

<sup>18</sup> *Ibidem*.

En los últimos tres años, México ha participado de forma activa en el trabajo de este grupo de elite, con el propósito de reunir experiencias metodológicas en países con reconocido liderazgo internacional para aplicarlas en las revisiones de la Cuenta Pública de nuestro país.

### **Los organismos de fiscalización en América Latina**

La sexta región mundial que conforma la INTOSAI es la Organización Latinoamericana y el Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), como ya se señaló líneas atrás, la cual surge del IX Congreso de la INTOSAI celebrado en Lima, Perú en 1977. En este congreso se emitió el documento *Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de Fiscalización*; cuyo propósito fundamental consiste en resaltar el papel regulador de las entidades de fiscalización superior mediante el control previo y posterior, defiende la independencia funcional, organizativa y financiera. La Declaración de Lima establece los objetivos específicos de la fiscalización gubernamental entre ellos, la necesidad de que cada Estado debe contar con una entidad de fiscalización superior y resalta la importancia de la autonomía aún cuando éstas actúen como órganos del parlamento o congreso, aspectos obligados para la estabilidad y desarrollo de los Estados.<sup>19</sup>

Se ha declarado “La Carta Magna de la Fiscalización Mundial”, a la Declaración de Lima, documento que plasma los principios internacionales, que guían la actividad de las Entidades de Fiscalización Superior en cada país. Este documento de Lima considera que el intercambio internacional de experiencias coadyuva al mejor cumplimiento de los objetivos que fundamentan la existencia de dichas entidades y que son las de promover la calidad de la gestión pública, combatir la corrupción, las ineficiencias gubernamentales y promover la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos. Con el cumplimiento de estos objetivos, las entidades de fiscalización superior contribuyen al Estado de Derecho, al avance de la democracia y finalmente a la creación, desarrollo y consolidación de las instituciones.<sup>20</sup>

Las Entidades de Fiscalización Superior en América Latina tienen las siguientes características comunes:

- ✓ Se observa una tendencia a preservar y fortalecer su autonomía en relación con el Poder Ejecutivo.
- ✓ La mayor parte de los países busca salvaguardar su autonomía operativa, financiera y programática de las Entidades de Fiscalización Superior.
- ✓ Las Entidades de Fiscalización Superior tienen la libertad para conformar sus programas de fiscalización.
- ✓ Tienen libertad para determinar la forma de ejecutar sus auditorías y de definir el alcance de los informes que presentan.<sup>21</sup>

En el cuadro siguiente se presentan las principales características de fiscalización superior en los cinco países de América Latina seleccionados para su estudio, en los cuales destaca México por la mayor diversidad de tipos de auditorías de regularidad que practica.

---

<sup>19</sup> <http://intosai.org>.

<sup>20</sup> Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control. *Fiscalización Memoria del Foro Internacional sobre Fiscalización Superior en México y el Mundo*. LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 2005, p. 11.

<sup>21</sup> Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, op. cit., p. 19.

**PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS ENTIDADES DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN AMÉRICA LATINA  
(Países Seleccionados)**

PAÍS	DENOMINACIÓN	ÓRGANO DE DIRECCIÓN	DURACIÓN EN EL CARGO	DESIGNACIÓN DEL TITULAR	DESTITUCIÓN DEL TITULAR	DOCUMENTO JURÍDICO EN QUE SUSTENTA SU ACTUACIÓN	VINCULACIÓN LEGAL	A QUIEN REPORTA	ÓRGANOS SUJETOS A FISCALIZACIÓN	TIPOS DE FISCALIZACIÓN	AUTONOMÍA DE GESTIÓN	FACULTADES PARA AUDITAR	TIPOS DE OBSERVACIONES - ACCIONES	TIPO DE CONTROL QUE EJERCE
ARGENTINA	Auditoría General de la Nación	Siete Auditores Generales	Ocho años, con reelección	Cámara de Senadores y Diputados.	Conducta grave o incumplimiento de deberes	Ley 24.156 de proyecto de integración a la Constitución	Congreso Nacional, a través de la Ley 24.156	Al Congreso Nacional por conducto de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración Nacional	a) Departamentos, ministerios y agencias de gobierno b) Empresas del Estado c) Empresas privadas que reciben recursos públicos d) Banco Central e) Servidores Públicos f) Municipalidad de Buenos Aires g) Asuntos, campos, sectores y temas de interés nacional que afectan la gestión gubernamental h) Organismos internacionales i) Finanzas de los partidos políticos j) Contratistas del Estado k) Cooperativas	a) Fiscalización o dictaminación de estados financieros o cuentas del gobierno b) Auditorías de regularidad, financieras y contables c) Evaluación de programas, auditoría de eficiencia, eficacia y economía, auditoría de desempeño d) Auditoría de legalidad o cumplimiento e) Prescripción de normas de control interno f) Opinión previa sobre cambios en leyes y regulaciones sobre contabilidad gubernamental	a) Para decidir sus programas de auditoría b) En la realización de sus auditorías c) Aceptar o declinar propuestas de auditoría de Comisiones Legislativas	Ingresos y Egresos	a) Recomendaciones b) Observaciones c) Finciamiento de responsabilidades d) Recepción y curso a nuevas denuncias ciudadanas e) Denuncias penales	ex post
BRASIL	Tribunal de Cuentas de la Unión	Nueve Ministros	Un año y una reelección solamente	Presidente de la República y el Órgano Colegiado del TCU	Por el Supremo Tribunal Federal, por conducta grave	Constitución (arts. 70-75) y Ley 8.443	Al Congreso Nacional, como órgano auxiliar Constitución federal (art. 71)	Cámara de Diputados y Senado federal (Congreso Nacional) de forma trimestral y anual	a) Departamentos, ministerios y agencias de gobierno b) Empresas del Estado c) Empresas privadas que reciben recursos públicos d) Banco Central e) Servidores Públicos f) Asuntos, campos, sectores y temas de interés nacional que afectan la gestión gubernamental g) Organismos internacionales h) Finanzas de los partidos políticos i) Contratistas del Estado j) Cooperativas	a) Fiscalización o dictaminación de estados financieros o cuentas del gobierno b) Auditorías de regularidad, financieras y contables, operacionales, patrimoniales c) Evaluación de programas de auditoría de desempeño, auditoría de eficiencia, eficacia y economía d) Auditoría de legalidad o cumplimiento e) Auditoría ecológica (sólo cuentan con el marco legal)	a) Decide sus programas de auditoría b) Independencia en la realización de sus auditorías c) Facultad de aceptar o declinar propuestas de auditoría de Comisiones Legislativas	Ingresos y Egresos	a) Recomendaciones b) Observaciones c) Exigencias de acción correctiva o disciplinaria a responsables d) Finciamiento de responsabilidades e) Denuncias penales f) Recepción y curso a nuevas denuncias ciudadanas	ex post
CHILE	Contraloría General de la Nación	Contralor General	Ocho años y es inamovible	El Presidente de la República y con acuerdo del Senado	Cumplir 75 años de edad, causa grave o incumplimiento de deberes	Constitución (arts. 98 y 99) y Ley de la Contraloría General de la República de Chile	Tiene autonomía de rango Constitucional (Capítulo X)	Al Congreso Nacional y al Ejecutivo	a) Departamentos, ministerios y agencias de gobierno b) Empresas del Estado c) Empresas privadas que reciben recursos públicos d) Asuntos, campos, sectores y temas de interés nacional que afectan la gestión gubernamental e) Organismos internacionales f) Finanzas de los partidos políticos g) Contratistas del Estado h) Cooperativas	a) Auditorías de regularidad, financieras y contables b) Auditoría de legalidad o cumplimiento c) Auditorías de fiscalización de estados financieros o cuentas del gobierno	a) Decide sus programas de auditoría b) Independencia en la realización de sus auditorías c) Facultad de aceptar o declinar propuestas de auditoría de Comisiones Legislativas	Ingresos y Egresos	a) Recomendaciones b) Observaciones c) Exigencias de acción correctiva o disciplinaria a responsables d) Finciamiento de responsabilidades e) Denuncias penales f) Recepción y curso a nuevas denuncias ciudadanas	ex ante
PERÚ	Contraloría General de la República	Contralor General	Siete años	Congreso a propuesta del Ejecutivo	Conducta grave	Constitución (art. 82)	El art. 90 de la Constitución vincula las tareas de la CRG con el Congreso Nacional	Al congreso Nacional unicameral mediante un informe Anual	a) Departamentos, ministerios y agencias de gobierno b) Empresas del Estado c) Empresas privadas que reciben recursos públicos d) Banco Central e) Servidores Públicos f) Administraciones regionales y locales g) Asuntos, campos, sectores y temas de interés nacional que afectan la gestión gubernamental h) Organismos internacionales i) Finanzas de los partidos políticos j) Contratistas del Estado k) Cooperativas l) Territorios	a) Fiscalización o dictaminación de estados financieros o cuentas del gobierno b) Auditorías de regularidad, financieras y contables c) Evaluación de programas de auditoría de desempeño, auditoría de eficiencia, eficacia y economía d) Auditoría de legalidad o cumplimiento	a) Para decidir sus programas de auditoría b) Independencia en la realización de sus auditorías c) Facultad de aceptar o declinar propuestas de auditor	Ingresos y Egresos	a) Recomendaciones b) Observaciones c) Recepción y curso a nuevas denuncias ciudadanas d) Exigencias de acción correctiva o disciplinaria a responsables e) Finciamiento de responsabilidades f) Denuncias penales	ex post ex ante
MÉXICO	Auditoría Superior de la Federación	Auditor Superior	Ocho años y puede ser reelecto	Cámara de Diputados	Conducta grave o incumplimiento de deberes	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 79)	H. Cámara de Diputados mediante la Comisión de Vigilancia de la ASF.	a) Poder Legislativo b) Poder Judicial c) Dependencias d) Entidades Coordinadas Sectorialmente e) Entidades no Coordinadas Sectorialmente f) Órganos Desconcentrados g) Órganos Autónomos h) Estados, Municipios y Gobierno del Distrito Federal i) Entes públicos, que reciben recursos del erario federal	a) Auditorías de Desempeño b) Auditorías de Regularidad * Finanzas y de Cumplimiento * Inversiones Físicas * Sistemas * Recursos Federales a Entidades Federales * Recursos Federales a Municipios y Delegaciones c) Auditorías Especiales d) Auditorías de Seguimiento	a) Elaboración de sus programas de auditoría b) Independencia técnica para la realización de sus auditorías	Ingresos y Egresos	a) Recomendaciones b) Promoción de intervención de la instancia de control c) Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal d) Solicitud de aclaración - recuperación e) Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria f) Denuncia de hechos g) Pliego de observaciones	ex post

Fuentes: Contaduría Mayor de Hacienda de México *Las Entidades Fiscalizadoras Superiores* México 1997.  
Auditoría Superior de la Federación Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005. Informe Ejecutivo. Tomo I. México 2005.  
Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control *Fiscalización Superior Comparada, una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*. Biblioteca de Fiscalización Superior 1. LIX legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México, 2005.

Las Entidades de Fiscalización Superior en América Latina en su mayoría realizan revisiones *ex post* en apego a su marco jurídico, así como revisiones selectivas a través de muestras representativas de universo de entidades sujetas a control en la administración pública. Las auditorías o revisiones que por encargo de sus congresos o parlamentos deben llevar a cabo las Entidades de Fiscalización Superior por lo general se hacen tomando en cuenta la capacidad de fiscalización real de éstos órganos de fiscalización.

En apego a su marco jurídico, las Entidades de Fiscalización Superior en América Latina presentan los resultados de sus trabajos de fiscalización mediante informes, producto de las auditorías o revisiones que realizan a los parlamentos, congresos o asambleas. Es importante destacar que los informes de auditoría no pretenden evaluar las políticas de gobierno, no obstante, por su naturaleza y tipo es muy común que en los resultados de las mismas se observe el impacto de las políticas.

Existe una estrecha relación entre las Entidades de Fiscalización Superior y sus parlamentos o congresos, ya que los resultados, producto de los trabajos de fiscalización cumplen con la responsabilidad que tienen asignadas para vigilar la gestión gubernamental.

A continuación se hace mención de algunas de las características más representativas de las Entidades de Fiscalización Superior en la región latinoamericana:

1. Dos terceras partes de las Entidades de Fiscalización Superior (es decir, 7 de cada 10) son coordinadas por contralores o auditores generales o nacionales. En el caso de Argentina, la Auditoría General de la Nación, que depende del Poder Legislativo, cuenta con un órgano colegiado de siete magistrados, quienes comparten la responsabilidad de la toma de decisiones.
2. La duración del cargo oscila entre uno y diez años, con excepción de la República Dominicana cuyo periodo de gestión del titular de la Entidad de Fiscalización Superior no está definido; y de Chile, donde el término de gestión del titular lo determina la edad de retiro. En México la permanencia es de 8 años con posibilidad de una reelección.
3. El 95% de las Entidades de Fiscalización Superior tienen como sustento jurídico la constitución política de cada país. En su marco normativo se encuentra la facultad para realizar auditorías programáticas, de regularidad, financieras, contables, de gestión, de desempeño y ambientales.
4. El nombramiento de los titulares de las Entidades de Fiscalización Superior, alrededor del 70% de los casos, se realiza mediante elección de los diputados del congreso, parlamento o asambleas, con diferentes modalidades.
5. La mayoría de las Entidades de Fiscalización Superior no cuentan con atribuciones sancionatorias, aún cuando tienen conferidas facultades para promover ante el Poder Judicial las acciones a que den lugar los hallazgos de sus auditorías, productos de sus revisiones.
6. Con excepción de República Dominicana, en los países restantes se observa que no existe otro órgano con facultades fiscalizadoras amplias que sea independiente del Poder Ejecutivo.<sup>22</sup>

Es importante mencionar que la Organización Latinoamérica y el Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores, OLACEFS, es una organización autónoma, cuyos miembros son las Entidades de fiscalización Superior en los países de América Latina. Actualmente la organización cuenta con 21 países miembros.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> En: [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

<sup>23</sup> Contaduría Mayor de Hacienda, op. cit., pp. 23-26.

Los Tribunales de cuentas de España y Portugal fueron aceptados como miembros colaboradores, y los tribunales de cuentas de los estados Brasileños de Río de Janeiro, Paraná, Minas Gerais, Paraíba, Sergipe y de la también Brasileña Municipalidad de Sao Pablo, así como la contraloría de Santa Fe de Bogotá y la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal de México, ingresaron a la Organización como miembros afiliados.<sup>24</sup>

El objetivo de la OLACEFS es fomentar el desarrollo y el perfeccionamiento de las entidades Fiscalizadoras en materia de administración, control y fiscalización del uso de recursos públicos. Para cumplir con ese objetivo, fomenta la investigación científica especializada, la capacitación y la especialización. Provee, además, asesoría y asistencia técnica y funciona también como centro de información, difusión y coordinación entre sus miembros.<sup>25</sup>

La OLACEFS tiene su antecedente en el III Congreso de la INTOSAI, llevada a cabo en Río de Janeiro en 1959, en donde se acordó crear un grupo de trabajo en cada continente para coordinar la organización de los Congresos subsecuentes y establecer documentación especializada en materia de fiscalización.

En el Primer Congreso Latinoamericano de Entidades de Fiscalización Superior, realizado en Caracas, Venezuela en 1963, se propuso la creación de un organismo regional (el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Ciencias Fiscalizadoras), creado finalmente el 9 de abril de 1965, durante el II Congreso Latinoamericano realizado en Santiago de Chile. A partir del año 1991 la organización pasó a denominarse OLACEFS.<sup>26</sup>

Hasta aquí hemos hablado de las Entidades de Fiscalización Superior en el mundo en el ámbito internacional y de América Latina, se presentó un estudio comparativo de las Entidades de Fiscalización Superior de algunos países seleccionados de América Latina.

Hemos seleccionado para el estudio de la rendición de cuentas de cinco países de América Latina y son: Argentina, Brasil, Chile y Perú, además habremos de realizar un análisis comparativo con México.

La selección de estos países se realizó a partir de la importancia de la población que representan en la región, el dinamismo de su economía mediante la producción nacional de bienes y servicios y el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita (por habitante).

Estos cuatro países junto con México representan dos terceras partes de la población de América Latina (2006); así mismo, suman el 80.5% del PIB en la región (2005), sin incluir a Cuba.

En el cuadro siguiente se aprecia que el PIB por habitante (a precios constantes de 2000) en toda América Latina es en promedio de 3 mil 925.9 dólares contra 4 mil 926.8 dólares promedio en estos cinco países.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> <http://www.olacefs.org>.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Índice de libertad económica 2007, *The Wall Street Journal*, en: [www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx).



PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA (2000 - 2005) (Dólares a precios constantes de 2000)						
PAÍS	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Antigua y Barbuda	8,698.4	8,767.0	8,912.3	9,221.0	9,588.5	10,098.1
<b>Argentina</b>	<b>7,730.2</b>	<b>7,315.4</b>	<b>6,455.8</b>	<b>6,960.6</b>	<b>7,518.5</b>	<b>8,130.8</b>
Bahamas	16,599.4	16,494.8	16,633.9	16,642.5	16,715.5	16,942.6
Barbados	6,610.2	6,421.0	6,433.8	6,546.9	6,841.9	6,951.2
Belice	3,435.7	3,513.4	3,598.8	3,845.4	3,939.5	4,024.9
Bolivia	996.4	990.2	991.3	996.2	1,009.3	1,033.4
<b>Brasil</b>	<b>3,444.0</b>	<b>3,438.5</b>	<b>3,454.4</b>	<b>3,423.8</b>	<b>3,541.5</b>	<b>3,573.7</b>
<b>Chile</b>	<b>4,883.6</b>	<b>4,989.2</b>	<b>5,041.2</b>	<b>5,182.1</b>	<b>5,443.7</b>	<b>5,729.2</b>
Colombia	1,979.3	1,973.5	1,977.4	2,019.3	2,081.2	2,156.9
Costa Rica	4,062.8	4,021.6	4,055.9	4,234.8	4,329.2	4,504.9
Cuba	2,518.6	2,584.3	2,615.9	2,685.1	2,797.7	...
Dominica	2,958.6	2,826.4	2,678.2	2,676.8	2,753.4	3,561.8
Ecuador	1,295.5	1,344.9	1,381.9	1,411.8	1,498.3	1,550.2
El Salvador	2,092.8	2,088.3	2,097.5	2,106.9	2,107.8	2,128.6
Granada	4,031.5	3,827.2	3,840.9	4,125.7	3,989.0	4,326.9
Guatemala	1,718.4	1,716.3	1,712.1	1,705.8	1,708.1	1,720.4
Guyana	796.7	812.6	819.9	812.9	824.4	798.6
Haití	438.5	426.1	417.3	411.3	389.7	389.6
Honduras	929.0	928.7	929.9	938.5	961.9	977.3
Jamaica	2,853.2	2,879.0	2,895.1	2,946.0	2,960.2	2,989.3
<b>México</b>	<b>5,873.6</b>	<b>5,784.4</b>	<b>5,744.7</b>	<b>5,742.6</b>	<b>5,899.7</b>	<b>5,993.2</b>
Nicaragua	794.4	801.5	791.4	795.0	819.3	835.1
Panamá	3,941.9	3,890.6	3,904.5	3,995.6	4,221.8	4,433.8
Paraguay	1,291.0	1,284.9	1,252.7	1,269.2	1,289.9	1,296.2
<b>Perú</b>	<b>2,056.2</b>	<b>2,028.6</b>	<b>2,101.2</b>	<b>2,151.1</b>	<b>2,230.6</b>	<b>2,340.4</b>
República Dominicana	2,789.0	2,806.2	2,899.6	2,841.4	2,871.5	3,088.7
Saint Kitts y Nevis	8,137.4	8,235.9	8,230.0	8,312.3	8,743.0	9,023.6
San Vicente y las Granadinas	2,889.3	2,898.6	2,996.1	3,103.3	3,252.8	3,278.4
Santa Lucía	4,433.6	3,977.8	4,022.9	4,163.7	4,279.7	4,925.3
Suriname	1,784.8	1,875.1	1,897.3	1,999.3	2,139.4	2,247.4
Trinidad y Tobago	6,347.3	6,590.0	7,088.9	8,012.9	8,507.6	9,073.7
Uruguay	6,019.0	5,773.8	5,100.4	5,176.1	5,747.5	6,083.9
Venezuela	4,818.7	4,891.1	4,377.7	3,968.5	4,595.5	4,939.2
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>3,890.3</b>	<b>3,841.4</b>	<b>3,754.0</b>	<b>3,771.4</b>	<b>3,936.5</b>	<b>4,055.5<sup>a</sup></b>
<b>Promedio del grupo de los cinco países seleccionados</b>	<b>4,797.5</b>	<b>4,711.2</b>	<b>4,559.5</b>	<b>4,692.0</b>	<b>4,926.8</b>	<b>5,153.5</b>
Promedio de América Latina y el Caribe	3,916.6	3,884.8	3,859.1	3,952.3	4,109.0	4,216.6 <sup>b</sup>

<sup>a</sup> En el cálculo se excluye a Cuba. Se incluye la suma del Producto Interno Bruto a precios básicos de Barbados, Dominica, Guyana y Jamaica.

<sup>b</sup> En el cálculo se incluye a Cuba. Se considera la suma del Producto Interno Bruto a precios básicos de Barbados, Dominica, Guyana y Jamaica.

FUENTE: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2005 y 2006.

## Estudio de las entidades de fiscalización superior por países seleccionados de América Latina

¿Cuál es el contexto de América Latina? Antes de abordar el caso de cada país seleccionado, hagamos un recuento general.

América Latina lleva veinte años de estancamiento, confusión, crisis y aumento de la pobreza. Si bien América Latina ha logrado cierta estabilidad macroeconómica, el producto por habitante se ha estancado y ha aumentado la pobreza y la desigualdad. En la "década perdida" de los ochenta, el PIB por habitante cayó 2% en promedio anual, lo que representa más del 10% en términos reales durante esos 10 años. En la siguiente década, América Latina logró reducir su inflación a un solo dígito y mejoró en términos generales sus condiciones macroeconómicas. Sin embargo en América Latina, donde habitan más de 500

millones de personas se concentran (según cálculos de la CEPAL) 224 millones de pobres, más 100 millones que viven en extrema pobreza, lo que se agudiza con la inequidad en la distribución del ingreso. La pobreza no sólo sumerge en condiciones inhumanas a grandes segmentos de la población, sino que genera tensiones sociales y afecta la estabilidad democrática de las sociedades en su conjunto.<sup>28</sup>

En América Latina se presenta un binomio perverso que es la pobreza y la corrupción. Respecto a la primera estamos viendo su gravedad; en los países de estudio, la corrupción ha permanecido elevada, excepto en Chile, en donde a partir de 2001 se ha venido registrando un mayor control sobre la corrupción.

La conformación de las instituciones públicas sólidas de fiscalización y la corrupción guardan una relación inversa. En la medida que los espacios de corrupción se contraen, las instituciones del Estado se vuelven más sólidas; los actos ilícitos disminuyen y la transparencia aumenta.<sup>29</sup> En el cuarto capítulo abordaremos el fenómeno de la corrupción con mayor amplitud.

Por ello, las entidades de fiscalización superior en el mundo están orientadas a jugar un papel determinante en la lucha contra la corrupción, pero además de fungir como un mecanismo impulsor de un gobierno que utilice óptimamente los recursos públicos, desde el punto de vista técnico, económico y social.

En América Latina, el tema de la rendición de cuentas en su esfera de la fiscalización superior es un tema álgido, no solo por la necesidad político-social de detectar y combatir los manejos irregulares de los recursos públicos en el ámbito gubernamental, sino también, por la necesidad de disponer y fortalecer la construcción de instituciones gubernamentales eficientes.

Independientemente del nivel de desarrollo en cada país de la región latinoamericana y del régimen de gobierno imperante, en la actualidad, todos ellos disponen de un órgano de fiscalización superior, que lidera el esquema de control y vigilancia de la función pública, constituyendo así el principal instrumento para garantizar la transparencia y rendición de cuentas en su lucha del combate a la corrupción. A continuación se hace un análisis de las entidades de fiscalización superior de cada país seleccionado, en orden alfabético y se concluye con México, abordando las principales características en cada caso.

### ***Argentina (Auditoría General de la Nación)***

El órgano de fiscalización de la República de Argentina se denomina Auditoría General de la Nación, el cual es un organismo que asiste técnicamente al congreso de ese país en el control de las cuentas del sector público. Verifica el cumplimiento contable, legal y de gestión por parte del Poder Ejecutivo; controla la exposición completa, clara y veraz de las cuentas públicas y analiza la administración de los intereses fiscales. Controla la cosa pública: examina hechos, actos y documentos una vez finalizado el ejercicio fiscal de los entes que se haya decidido auditar. Asesora al Poder Legislativo mediante los informes de auditoría que incluyen comentarios, conclusiones y recomendaciones, además sobre el desempeño de la administración pública y la situación de la hacienda pública.

---

<sup>28</sup> Solano, Fernando (Coord.). *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?*, Editorial Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, México 2006, pp. 7-11.

<sup>29</sup> Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, op. cit., p. 15.

El objetivo primario de ésta es contribuir a que se adopten decisiones eficaces, económicas y eficientes en materia de gasto e ingreso públicos.

En 1994 la Auditoría adquiere jerarquía constitucional. La reforma constitucional de ese año incluyó en su artículo 85 al órgano superior de control y reafirmó los modernos criterios de gestión.

La Auditoría General de la Nación es un organismo con autonomía funcional, además cuenta con independencia de criterio y su dirección es de carácter colegiado, por lo mismo, el sistema de designación de los auditores generales de este organismo se lleva a cabo por resolución conjunta de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, lo que le otorga un carácter político plural.

Su conducción es mediante siete auditores generales, tres de ellos son designados por la Cámara de Senadores, tres por la Cámara de Diputados de acuerdo con la composición política de cada cámara, en donde su mandato es de ocho años y podrán ser reelegidos. El séptimo auditor general es el presidente de este organismo, quien es designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso, con objeto de reforzar la independencia y el equilibrio de poderes. Su nombramiento se lleva a cabo por acuerdo de los presidentes de ambas cámaras.

Los trabajos de fiscalización de este organismo van desde la revisión de los estados financieros, la evaluación de regularidad, financiera, contable, de legalidad o cumplimiento y apenas recientemente realizan auditorías de desempeño o integrales.

El trabajo de la Auditoría se ha ido fortaleciendo de manera paulatina dados los cambios que ha tenido la vida política y democrática de Argentina en las tres últimas décadas, por lo que es un organismo de fiscalización superior reciente, con atribuciones fiscalizadoras que no rebasan 1994.

Su equipo de trabajo lo integran profesionales contables, financieros, legales y similares de la administración pública, que son auxiliados por especialistas externos para dictaminar sobre la gestión pública de áreas particulares.

El trabajo de evaluación que lleva a cabo la Auditoría es presentado, en una primera etapa, al congreso nacional por conducto de la Comisión Parlamentaria Revisora de Cuentas de la Administración Nacional, en una segunda instancia, se hacen del conocimiento público los resultados más relevantes a través de los medios de difusión y su página electrónica donde se pueden consultar con detalle los informes y memorias anuales.<sup>30</sup>

### ***Brasil (Tribunal de Cuentas de la Unión)***

La rendición de cuentas en Brasil se remonta, como otros países de América Latina, a la época colonial, cuando en 1680 se estableció la Junta de la Hacienda de Río de Janeiro como un órgano de vigilancia del ejercicio público por parte de la sociedad.

Los parámetros de rendición de cuentas establecido en la Constitución Federal de Brasil de 1988, señalan dos mecanismos de fiscalización: uno, el sistema de control externo ejercido

---

<sup>30</sup> El apartado de la Auditoría General de la Nación de Argentina considera las siguientes fuentes: Manjarrez Rivera, Jorge. *La construcción institucional de la fiscalización y la rendición de cuentas en México: 1997-2001*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Políticas. UNAM, México 2002, pp. 52-55; [www.agn.gob.ar](http://www.agn.gob.ar); y Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control. *Fiscalización Superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*. Biblioteca de Fiscalización Superior I, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 2005, pp. 30-35.

por el Congreso Nacional con la ayuda del Tribunal de Cuentas de la Unión y dos, el sistema de control interno ejercido por cada poder. Ambas figuras tienen como propósito ejercer la fiscalización contable, financiera, presupuestaria, operacional y patrimonial de la Unión y de las entidades de la administración pública directa e indirecta, en cuanto a su legalidad, legitimidad, economía y aplicación de las subvenciones.

En lo referente al sistema de control externo, el Tribunal de Cuentas de la Unión es un órgano especializado en la fiscalización del gasto público de manera directa e indirecta en las más de 2 mil 500 unidades administrativas, en los 26 estados y en los 5 mil 561 municipios y el Distrito Federal.

El Tribunal goza de autonomía técnica y de gestión, ajeno a influencias políticas; su misión es responder por el cumplimiento del ordenamiento jurídico brasileño, la salvaguarda y debido uso de la hacienda pública del país, la consolidación del Estado democrático mediante la rendición de cuentas y el fortalecimiento de la probidad administrativa, así como la fidelidad y transparencia de la información financiera.

La entidad de fiscalización superior tiene su sede en el Distrito Federal de Brasil y su jurisdicción cubre todo su territorio nacional. El Tribunal lo integran nueve ministros nombrados por el Presidente de la República, seis de los cuales son escogidos por el Congreso Nacional, dos provienen del propio Tribunal (uno de éstos del cuadro de auditores) y otro del ministerio público. Los miembros del Tribunal tienen las mismas prerrogativas que los magistrados del Supremo Tribunal Federal de la República, entre las que destacan la inamovilidad del cargo.

El Tribunal es un órgano colegiado, cuyas deliberaciones son tomadas por el pleno y se conforma por dos cámaras. El pleno está integrado por los nueve ministros, presidido por el Presidente del Tribunal. Las cámaras están compuestas por cuatro ministros y uno o dos auditores, según sea el caso. Los auditores en número de tres, sustituyen a los ministros en sus alejamientos, por impedimentos legales o en el caso de vacancia del cargo.

Las principales atribuciones y obligaciones del Tribunal derivadas de la Constitución Federal de 1988 son las siguientes:

- ✓ Es el órgano auxiliar del congreso nacional en el control externo y evalúa las cuentas anuales del Presidente de la República.
- ✓ Juzga las cuentas de los administradores y de los responsables del manejo del erario público.
- ✓ Valida la legalidad de la admisión del personal a la administración pública.
- ✓ Realiza auditorías por iniciativa o por solicitud del Congreso Nacional.
- ✓ Fiscaliza las cuentas nacionales de empresas supranacionales donde el gobierno tiene injerencia.
- ✓ Fiscaliza la aplicación de los recursos de la Unión transferidos a los estados, municipios y el Distrito Federal.
- ✓ Presenta informes al Congreso Nacional sobre los resultados de la fiscalización.
- ✓ Aplica y determina sanciones y correctivos a las irregularidades.
- ✓ Da atención a las denuncias ciudadanas, partidos políticos, asociaciones civiles, sindicales y sobre irregularidades en la aplicación de los recursos federales.
- ✓ Fiscaliza los fondos de participación de los estados, municipios y el Distrito Federal.

El Tribunal de Cuentas realizó 1,102 auditorías en 2003, contra 1,204 efectuadas en 2002. El decremento obedeció a que el Tribunal afinó los criterios de selección de entidades y programas a ser fiscalizados bajo razonamientos de mayor significado y amplitud.

Del total de auditorías realizadas en 2003, el 37% se derivaron de solicitudes formuladas directamente por el Congreso, lo que demuestra la fuerte presencia del Legislativo en las tareas fiscalizadoras del Tribunal. Para el periodo 2003-2007 el Tribunal instauró un plan estratégico con base en el uso de la tecnología de la información; actualización de la normatividad en el ejercicio de control externo; el fortalecimiento de las actividades de fiscalización; fortalecimiento de las acciones y recomendaciones dirigidas a la mejora de la administración pública; perfeccionamiento de los procesos de trabajo; aseguramiento de un nivel adecuado de satisfacción del personal del Tribunal; y el desarrollo de un proyecto de modernización de difusión ante la sociedad y los miembros del Congreso.

Es importante destacar que este proyecto de modernización del Tribunal tuvo un costo de diez millones de dólares, el cual fue financiado en parte por el Banco Interamericano de Desarrollo y el propio Tribunal.

En materia presupuestaria para 2004 se autorizó al Tribunal un monto de 216.3 millones de dólares, de los cuales el 80% corresponde al pago de servicios al personal.<sup>31</sup>

### ***Chile (Contraloría General de la República)***

La Contaduría Mayor de Cuentas, nombre original de la Contraloría, empezó a funcionar a partir de 1808, como lo hacía la Real Audiencia de la época de la colonia, que es el inmediato antecesor de los entes de control que, luego de la independencia, operarían con el nombre de Contaduría Mayor y Tribunal de Cuentas.

En 1927 el gobierno de Chile contrató los servicios de la Misión Kemmerer, quien propuso la creación de la Contraloría General de la República, el 26 de marzo de 1927 se creó la nueva entidad fiscalizadora denominada como se conoce actualmente. En 1943 se aprobó la reforma constitucional que otorgó rango constitucional a la Contraloría y en 1953 se promulgó la Ley Orgánica de la entidad.

Las características más destacadas de esta Contraloría son las siguientes:

- ✓ Es fundamentalmente un órgano de control de juricidad o legalidad de la administración pública.
- ✓ Cuenta con rango constitucional al ser un organismo autónomo, y goza de independencia para el ejercicio de sus funciones. No está sometido al mando o vigilancia de alguno de los poderes de la Unión. El Contralor General es designado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado, es inamovible, las causales de cese en el cargo son cumplir 75 años de edad y la remoción por el Senado a petición de la Cámara de Diputados fundada en el abandono de sus funciones.
- ✓ Los recursos humanos de la Contraloría General es materia de ley, por lo que todos los nombramientos los realiza el Contralor General y el dispone las medidas concernientes a los funcionarios.
- ✓ Goza de personalidad jurídica propia, por lo que actúa con la personalidad del Estado. No tiene autonomía presupuestal por lo que debe seguir las mismas reglas que el resto de los servicios públicos.
- ✓ Las normas que regulan la organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República tienen el rango de leyes constitucionales.
- ✓ La Contraloría General de la República cuenta con autonomía de gestión por lo que decide sus programas de auditoría. Tiene independencia en la realización de sus

---

<sup>31</sup> El apartado del Tribunal de Cuentas de Brasil considera las siguientes fuentes: Contaduría Mayor de Hacienda, op. cit., pp. 45-46; y Comisión de Vigilancia de la Auditoria Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, op. cit., pp. 116-121.

- auditorías y facultad para aceptar o rechazar propuestas de auditoría de las comisiones legislativas.
- ✓ Los tipos de fiscalización son auditorías de regularidad, financieras y contables; de legalidad o cumplimiento y el tipo de control que ejerce es expost.
- ✓ Le reporta al Congreso y al Ejecutivo.<sup>32</sup>

### **Perú (Contraloría General de la República)**

Los antecedentes de la Contraloría General de la República de Perú se remontan como en el caso de México y otros países de América Latina a la época de la colonia cuando se crea el Tribunal Mayor y Hacienda Real de Cuentas del Virreinato, creado por el Rey Felipe III de España con el objeto de examinar las cuentas públicas de los órganos de gobierno. Para 1929 por decreto supremo se creó la Contraloría General de la República, cuyas funciones principales son la fiscalización preventiva del gasto público, realizar la contabilidad de la Nación, preparar la Cuenta General de la República e inspeccionar a las entidades del Estado.

Para el año 1964 a la Contraloría General de la República se le otorgó la calidad de autoridad superior de control presupuestario y patrimonial del Sector Público Nacional, también se le otorgó independencia administrativa y funcional. El ámbito de fiscalización incluye el Sistema Nacional de Control, el cual agrupa a 2,495 entidades, como se muestra en el cuadro siguiente:

<b>Contraloría General de la República de Perú Ámbito del Sistema Nacional de Control</b>	
<b>Tipo de Entidad</b>	<b>Número de Entidades</b>
Gobierno Central e Instituciones Descentralizadas	302
Organismos Autónomos, Universidades	43
Gobiernos Regionales	25
Proyectos de Inversión	38
Empresas nacionales, regionales y municipales	258
Municipalidades	1,829
<b>Total</b>	<b>2,495</b>

FUENTE: Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control. *Fiscalización Superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*. Biblioteca de Fiscalización Superior I, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 2005, p. 99.

El órgano de fiscalización realiza en forma directa el control externo posterior; recibe y atiende las denuncias ciudadanas relacionadas con el desempeño de la administración pública, cuidando de otorgar al denunciante reserva sobre su denuncia; recibe y fiscaliza las declaraciones de ingresos y bienes de los funcionarios y servidores públicos; y garantiza el cumplimiento de las recomendaciones que se deriven de los informes de control e inicia, en su caso, las acciones legales por daño económico.

La Contraloría rinde anualmente al Congreso de la República el Informe de Evaluación a la Cuenta General de la República, para lo cual la Contraloría puede exigir a la entidad

<sup>32</sup> El apartado de la Contraloría General de la República de Chile considera las siguientes fuentes: Contaduría Mayor de Hacienda, op. cit., pp. 55-56; Manjarrez Rivera, Jorge, op. cit., pp. 52-55; y Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, op. cit., pp. 49-57.

pública, la información necesaria para el desarrollo de sus auditorías, aún cuando la información tenga carácter de reservada; tomar la declaración y testimonios; emitir pronunciamientos institucionales e interpretativos en materia normativa; presentar pronunciamientos contra la corrupción y para la rendición de cuentas por los fondos o bienes a cargo de las entidades; y finalmente, cuenta con la facultad de iniciativa en materia de control.

El Contralor General es designado por el Congreso a propuesta del Poder Ejecutivo, la duración en el cargo es de siete años. Cuenta con un Vicecontralor General y cinco órganos centrales: de control, de defensa judicial, de asesoría, de apoyo y una escuela especializada de capacitación de personal.

La Contraloría General de la República ha establecido cuatro objetivos estratégicos para el periodo 2002-2006 y son las siguientes:

- ✓ Lograr el desarrollo institucional. Buscar la mejora continua del capital humano y su desarrollo tecnológico.
- ✓ Modernizar y ampliar el control gubernamental. La calidad y controlar las áreas críticas, a partir de sistemas de riesgo y de metodologías y técnicas modernas que permitan brindar productos y servicios oportunamente.
- ✓ Erradicación de la corrupción. Combatir a la corrupción en el marco institucional, desarrollando mecanismos preventivos, correctivos, de sanción y sistemas de inteligencia anticorrupción con la participación ciudadana en la gestión y control del uso de los recursos públicos.
- ✓ Fortalecer el Sistema Nacional de Control. Mediante mejoras en la capacidad técnica, operativa y desempeño de los órganos del sistema.

En sus tareas de fiscalización los delitos más recurrentes son: el peculado, la concusión,<sup>33</sup> abuso de autoridad y delitos contra la fe pública. El total de estas irregularidades determinaron, para el año 2002 un perjuicio económico al Estado por un monto de 348.1 millones de dólares.

De igual manera, en el primer semestre de 2003 la Contraloría General de la República había realizado un total de 175 acciones de control posterior, con daño al Estado de siete millones de dólares.

La Contraloría General de la República también recibe y atiende denuncias formuladas por el Congreso y el gobierno federal así como por la ciudadanía. Igualmente ejecuta las denominadas acciones rápidas que se empezaron a implementar a partir de 2002 en donde se pretende actuar de manera expedita en casos de corrupción y supervisa la transferencia de recursos a los gobiernos regionales.

Nuevamente en materia de combate a la corrupción, la Contraloría General formó un grupo de elite de inteligencia anticorrupción, cuya misión es investigar e identificar actos de descomposición aislados, para lo cual creó la división de policía adscrita a la Contraloría General de la República con la finalidad de llevar a cabo investigaciones policiales, periciales y diligencias que permitan la verificación de las denuncias.

Dentro de las limitaciones de la Contraloría General se encuentran los recursos humanos escasos, ya que de los 2,307 auditores que integran el Sistema Nacional de Control, únicamente 482 laboran en la Contraloría General. También existe limitación por la falta de especialización en áreas de gestión moderna por la falta de presupuesto para capacitación.

---

<sup>33</sup> Acción de exigir impuestos y multas por un funcionario en provecho propio.

En materia de transparencia de la información, la Contraloría General ha implementado 14 módulos informáticos en las diferentes unidades, destacando el sistema de Auditoría Gubernamental y el Archivo Permanente Virtual que posibilita el registro sistematizado en cada una de las etapas del ejercicio de control.

La capacidad operativa de la Contraloría General de la República es de 694 trabajadores, de los cuales 482 se ubican en unidades orgánicas en línea, 179 es personal de apoyo, 18 asesores y el resto son altos funcionarios. Por su perfil educativo 520 son profesionistas, 82 técnicos y 92 estudiantes egresados de diferentes centros de estudio.

Finalmente, la Contraloría General está previendo el desarrollo de acciones de inteligencia financiera que permitan identificar indicios de enriquecimiento ilícito.<sup>34</sup>

### **México (Auditoría Superior de la Federación)**

Como se señaló en el Capítulo II *Historia de la Rendición de Cuentas en México* de este trabajo, las reformas constitucionales en el último año de la década de los noventa, se crea el máximo órgano fiscalizador de México.

*“La Auditoría Superior de la Federación (antes Contaduría Mayor de Hacienda) es el principal organismo de control externo a nivel federal [...] En contraste con los organismos de control interno, como la Secretaría de la Función Pública, la independencia de estos organismos de su objeto de fiscalización les permite asumir una postura más fuerte para combatir la corrupción. Históricamente no había funcionado así en México, ya que la mayor parte del siglo XX un solo poder político controlaba tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo [...] la Contaduría Mayor de Hacienda ganó la reputación de ser más un encubridor de prácticas irregulares que una institución seria y comprometida con la lucha contra la corrupción. Esto ha cambiado en años recientes. La Auditoría Superior de la Federación es ahora un actor clave en la lucha por la rendición de cuentas, la transparencia y el estado de derecho en el país.”<sup>35</sup>*

El 20 de diciembre de 2000 el Congreso de la Unión aprobó la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, mediante la cual se crea la Auditoría Superior de la Federación. Se establece que su principal atribución es fiscalizar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal e informar de su revisión a la Cámara de Diputados. La revisión y fiscalización superior tiene por objeto determinar:

- ✓ Si la ejecución de los programas de gobierno se ajusta a los términos y montos aprobados.
- ✓ Si las cantidades correspondientes a los ingresos y egresos o corresponden a los conceptos y partidas respectivas.
- ✓ El desempeño, eficacia, eficiencia y economía en el cumplimiento de los programas con base en los indicadores aprobados en el presupuesto.
- ✓ Si los recursos provenientes del financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron conforme a lo establecido por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos.
- ✓ Si en la gestión financiera se cumple con las leyes, decretos, reglamentos y disposiciones normativas en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones,

<sup>34</sup> El apartado de la Contraloría General de la República de Perú considera las siguientes fuentes: Manjarrez Rivera, Jorge, op. cit., pp. 58-61; y Contaduría Mayor de Hacienda, op. cit., pp. 81-82.

<sup>35</sup> Ackerman M., John. *Organismos autónomos y democracia*. Siglo XXI editores. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, primera edición, México 2007, p. 286.



- arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales.
- ✓ Si la recaudación, administración, manejo y aplicación de recursos federales y si los actos, contratos, convenios, concesiones u operaciones que las entidades fiscalizadas celebren o realicen, se ajustan a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios en contra del Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.
- ✓ Las responsabilidades a que haya lugar.
- ✓ La imposición de sanciones resarcitorias.

## Universo fiscalizable de la Auditoría Superior de la Federación

La Auditoría Superior de la Federación fiscaliza a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, a los órganos constitucionalmente autónomos, y a las entidades federativas y municipios, en cuanto al ejercicio de recursos federales, así como a los particulares que hayan recibido recursos públicos de carácter federal. Su universo de fiscalización es el siguiente:



FUENTE: Macías, Fernández, José Miguel. *La Fiscalización Superior y el Combate a la Corrupción* (Ponencia). Primer Diplomado en Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas en la Administración Pública. H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara. Consejo para la Transparencia y Ética Pública. México, marzo 23, 2005.

Recientemente se reformó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación,<sup>36</sup> en su artículo 2, fracción IV, a efecto de que en forma expresa se le consagre la facultad para fiscalizar a los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales; esta reforma permite la fiscalización de fideicomisos públicos o privados que administren recursos públicos federales.

<sup>36</sup> La reforma a la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación* fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de abril de 2005.

## Misión y visión

La misión de la Auditoría Superior de la Federación es informar veraz y oportunamente a la Cámara de Diputados y a la sociedad, del resultado y aplicación de los recursos públicos, así como del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, en beneficio de la población a la que sirven.<sup>37</sup>

Su Visión Estratégica sintetiza los propósitos, principios, aspiraciones y metas por alcanzar en las tareas de fiscalización superior. Como respuesta al reto que enfrenta, para impulsar la modernización de la Administración Pública requiere eliminar gradualmente las causas generadoras de corrupción y promover el buen uso de los recursos públicos. Con el fin de avanzar en tal sentido, la Auditoría Superior de la Federación, como acción prioritaria de su encomienda y con una visión institucional, ha adoptado un enfoque de actuación sustentado en las líneas estratégicas siguientes:

### Líneas estratégicas

- ✓ promover la eficiencia y eficacia de la acción pública;
- ✓ fomentar el desarrollo del Servicio Civil de Carrera en el Gobierno Federal;
- ✓ contribuir al establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño;
- ✓ Impulsar la fiscalización de alto impacto;
- ✓ fortalecer los mecanismos de fiscalización en la gestión pública;
- ✓ inducir la preservación del patrimonio de la nación;
- ✓ identificar las oportunidades de mejora;
- ✓ arraigar la cultura de la rendición de cuentas;
- ✓ reforzar, en los programas educativos, el estudio de los valores éticos y morales.

Todas ellas son líneas estratégicas que la Auditoría Superior de la Federación impulsa en la gestión pública, teniendo siempre presente que corresponde a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales autónomos, la obligación de instrumentar programas específicos orientados al mejoramiento de la eficiencia, eficacia y economía del quehacer gubernamental y el abatimiento de la corrupción.

### Objetivos de la Auditoría Superior de la Federación

Sus principales objetivos son los siguientes:<sup>38</sup>

- I. Efectuar la revisión de la Cuenta Pública Federal con objetividad, imparcialidad y oportunidad para merecer la confianza y la credibilidad de la Cámara de Diputados y de la sociedad.
- II. Fomentar gestiones públicas responsables, orientadas a la obtención de resultados y a la satisfacción de las necesidades de la población.
- III. Apoyar al Congreso de la Unión y al Gobierno Federal en la solución de problemas estructurales y en la identificación de oportunidades para mejorar el desempeño de las instituciones públicas.
- IV. Maximizar el valor de sus servicios a la sociedad y convertirla en una institución modelo.

---

<sup>37</sup> Auditoría Superior de la Federación. *Visión institucional ASF*. México 2006, p. 17.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

Para institucionalizar el respeto a los valores y subordinar la conducta de sus servidores públicos a los principios fundamentales de la moral pública, la Auditoría Superior de la Federación ha declarado los siguientes compromisos:<sup>39</sup>

- ✓ Ejercer su autonomía técnica y de gestión con responsabilidad, profesionalismo, visión de Estado y capacidad auditora.
- ✓ Impulsar la rendición de cuentas para lograr la mayor transparencia y eficiencia en el uso de los recursos públicos federales, sin incurrir en actitudes prepotentes u hostiles hacia los auditados.
- ✓ Ser ejemplo en la administración pública federal, de la utilización honrada, racional y clara de los recursos que le sean asignados.

### **Principios rectores y proceso de fiscalización**

Los principios éticos y reglas de conducta tienen el propósito de impulsar, fortalecer y consolidar una cultura de respeto a los más altos valores en que debe sustentarse la gestión gubernamental, con la idea de que la administración pública mejorará en la medida en que los individuos, antepongan el interés general al personal y asuman plenamente las responsabilidades que les asignan las leyes. Los principios rectores de la Auditoría Superior de la Federación son los siguientes:

- ✓ Profesionalismo Competente
- ✓ Independencia
- ✓ Objetividad
- ✓ Imparcialidad
- ✓ Confidencialidad
- ✓ Actitud Constructiva
- ✓ Integridad

La Auditoría Superior de la Federación lleva a cabo la práctica de auditorías, visitas e inspecciones a los diferentes entes públicos, aplicando las técnicas y procedimientos más avanzados en la materia.

El proceso de fiscalización se divide en cuatro etapas: 1) Planeación, 2) Ejecución, 3) Emisión de informes y 4) Promoción de Observaciones-Acciones.

#### **1) Planeación**

*Planeación genérica.* Se desarrolla a partir del análisis de variables macroeconómicas, presupuestarias, financieras y programáticas, a fin de determinar los sectores, ramos, funciones, subfunciones, actividades institucionales y proyectos que por su monto e importancia están considerados como estratégicos y prioritarios, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, los planes y programas derivados del mismo, así como por la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

*Planeación específica.* Tiene como propósito identificar los entes públicos encargados de ejecutar esos programas prioritarios y/o estratégicos, a los cuales, por esa razón y

---

<sup>39</sup> *Ibid*, p. 18.

por los resultados obtenidos de la aplicación de los criterios de selección, se considera conveniente auditar. Los criterios incluyen: el interés camaral; la evaluación financiera, programática y presupuestal; la importancia relativa de la acción institucional; los antecedentes de las revisiones anteriores; y la identificación de las áreas de riesgo.

En esta fase la Auditoría Superior de la Federación aplica las siguientes reglas de decisión a efecto de conformar su programa de auditorías, visitas e inspecciones: importancia, pertinencia y factibilidad.

*Planeación detallada.* En esta fase se evalúa el control interno de los sujetos seleccionados, en función del objeto a revisar, se determina el tipo de auditoría a practicar, se elaboran y/o actualizan las guías de auditoría, se formula el programa de trabajo y supervisión de la revisión, y se asignan los recursos requeridos.

2) Ejecución. Los tipos de revisiones que practica son las siguientes:<sup>40</sup>

*a. Auditorías de Desempeño*

Es el examen objetivo, sistemático, multidisciplinario, propositivo, organizado y comparativo, tanto de las actividades gubernamentales enfocadas a la ejecución de una política pública, general, sectorial o regional, así como de aquéllas inherentes al funcionamiento de los entes públicos federales, a nivel institucional, de programa, proyecto o unidad administrativa. Miden el impacto social de la gestión pública y comparan lo propuesto por las políticas públicas con lo alcanzado. El examen incluye la identificación de fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

Los criterios de evaluación utilizados son la eficacia, eficiencia y economía, así como la calidad de los bienes y servicios, la satisfacción del ciudadano y el comportamiento de los actores. El fin último de este tipo de evaluaciones es promover gestiones públicas honestas y productivas, fomentar la rendición de cuentas transparente y oportuna, impulsar la adopción de mejores prácticas y reforzar la actitud responsable de los servidores públicos.

*b. Auditorías de Regularidad*

Es verificar que las entidades fiscalizadas recaudaron, captaron, administraron, ejercieron y aplicaron los recursos y montos aprobados por la H. Cámara de Diputados, en cumplimiento de lo establecido en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones jurídicas y normativas aplicables. En atención al objeto de la fiscalización, estas auditorías se subclasifican en:

*b.1 Financieras y de Cumplimiento*

Por cuanto hace a los ingresos, su objetivo es constatar la forma y términos en que éstos fueron recaudados, obtenidos, captados, registrados y administrados, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas. De manera particular, se revisa que los ingresos por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y aportaciones de seguridad social, al igual que sus accesorios denominados recargos, sanciones, gastos de ejecución e indemnización, se recaudaron y registraron en la forma y términos establecidos por las disposiciones normativas, y fueron presentados correctamente en la Cuenta Pública. Asimismo, que

---

<sup>40</sup> Auditoría Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*, México 2007, pp. 18-20.

los recursos obtenidos por financiamientos se contrataron, captaron y registraron de acuerdo con la legislación y normativa aplicable.

En materia de egresos, el propósito es examinar que los recursos presupuestarios autorizados a las entidades fiscalizadas se aplicaron conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación en operaciones efectivamente realizadas, que fueron utilizados para el cumplimiento de las funciones y atribuciones que la ley les confiere, que su ejercicio se ajustó a las disposiciones normativas vigentes y que se registraron con base en el Clasificador por Objeto del Gasto y los principios de contabilidad aplicables, en especial, los Principios Básicos de Contabilidad Gubernamental.

Asimismo, se verifica que las modificaciones presupuestarias se encuentran respaldadas, que el gasto se ajustó a las medidas de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestal, y se examina que las adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios se efectuaron conforme a la legislación en la materia.

Se revisa que las operaciones fueron registradas con base en los manuales de contabilidad autorizados y que están soportadas con la documentación justificativa y comprobatoria correspondiente, la cual debe satisfacer los requisitos legales.

Con objeto de comprobar la existencia de los activos, se realizan inspecciones físicas de los bienes adquiridos y los inventarios en almacén, así como de su distribución y utilización; se constata documentalmente que los servicios fueron recibidos; y, en su caso, se realizan compulsas con los proveedores o prestadores de servicios, para confirmar que las operaciones correspondieron a las reportadas.

Respecto a los pasivos, se revisa que los estados financieros reflejen las obligaciones exigibles o contingentes a cargo de las entidades fiscalizadas. Con relación al patrimonio, se constata que éste refleje fidedignamente el importe de los bienes y derechos de la entidad fiscalizada.

#### *b.2 De Obras Públicas e Inversiones Físicas*

Su objetivo es verificar que las inversiones físicas realizadas para o por las entidades fiscalizadas fueron presupuestalmente aprobadas y que los recursos asignados fueron correctamente utilizados; que existieron los estudios y proyectos respectivos y que éstos fueron debidamente autorizados; que la contratación se sujetó a la normativa técnica y jurídica; que los costos fueron acordes con los bienes, servicios o volúmenes de obra ejecutada, con el tipo y calidad de los materiales utilizados y que coinciden con los precios autorizados; y que la ejecución y entrega de las obras se ajustaron a lo previsto.

#### *b.3. De Legalidad*

Evalúan el avance de los procesos jurídicos generados por la operación institucional de la entidad fiscalizada, así como por la vigencia y aplicación de los instrumentos jurídicos (lineamientos, normas, procedimientos, leyes, reglamentos y demás disposiciones) que regulan la organización, las operaciones y funciones de la entidad fiscalizada.

#### *b.4. De Sistemas*

Su finalidad es evaluar los sistemas y procedimientos utilizados; determinar que hayan sido adecuados y confiables en su diseño y operación, identificando sus atributos básicos de control interno y, en su caso, promover la incorporación de medidas correctivas.

Al practicar este tipo de auditorías se analizan, entre otros aspectos: los objetivos, políticas y procedimientos; se selecciona el proceso o sistema a revisar; se definen y aplican las rutinas de verificación; se identifican las deficiencias y los puntos de control; y se realizan las pruebas de cumplimiento a fin de evaluar su correcta operación.

*b.5. A los Recursos Federales Ejercidos por Entidades Federativas, Municipios y Delegaciones*

Su propósito es verificar y evaluar de acuerdo con las facultades de la Auditoría Superior de la Federación, que los recursos públicos federales fueron recibidos por las entidades federativas, los municipios y las delegaciones federales, ya sea mediante reasignaciones hechas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o a través de los Ramos Generales 33 y 39,<sup>41</sup> y que éstos ejercieron y aplicaron en apego a la ley.

Estas revisiones son practicadas también por las entidades de fiscalización superior de los estados, con base en los mecanismos de coordinación y convenio establecidos. Se enfocan sobre aspectos financieros, programáticos, presupuestales, de obra pública, legalidad y desempeño, entre otras.

*c. Auditorías Especiales*

Su objetivo consiste en revisar los procedimientos y acciones de la Administración Pública Federal para la creación y desincorporación, en sus diferentes modalidades, de empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos y organismos descentralizados. También se analiza y evalúa la ejecución de programas de apoyo financiero, la canalización de recursos por la vía de subsidios y transferencias, el otorgamiento de permisos y concesiones para el desarrollo de programas o proyectos prioritarios y, eventualmente, problemas estructurales u operaciones singulares (atípicas) del Gobierno Federal.

Este tipo de revisiones es múltiple y puede incluir auditorías financieras, de sistemas, de legalidad, o bien, ocuparse de la evaluación de aspectos o proyectos específicos.

*d. Auditorías de Seguimiento*

Su objetivo es constatar y evaluar las gestiones realizadas por las entidades fiscalizadas para atender las observaciones, recomendaciones y demás acciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación en ejercicios anteriores, a fin de fortalecer el control interno, evitar la recurrencia de errores y, en su caso, promover el fincamiento de responsabilidades.

*e. Revisión de Situaciones Excepcionales*

Es el procedimiento mediante el cual la Auditoría Superior de la Federación requiere a la entidad fiscalizada, de conformidad con lo establecido en el Título Cuarto de la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*<sup>42</sup>, la revisión de un concepto específico vinculado de manera directa a denuncias relacionadas con:

---

<sup>41</sup> El ramo general 33 *Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios* está integrado por siete fondos de aportaciones: para la Educación Básica y Normal, para los Servicios de Salud, para la Infraestructura Social, para el Fortalecimiento de los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, de Aportaciones Múltiples, para la Educación Tecnológica y de Adultos, y para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal; mientras que el ramo general 39 *Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas* está integrado por el Programa para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas y por el Fideicomiso para la Infraestructura de los Estados. Fuente: SHCP. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005*.

<sup>42</sup> El título cuarto de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se denomina *De la Revisión de Situaciones Excepcionales*.

- ✓ Hechos de corrupción determinados por autoridad competente.
- ✓ Un daño al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, por un monto que resulte superior a cien mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- ✓ La afectación de áreas estratégicas o prioritarias de la economía.
- ✓ El riesgo de que se paralice la prestación de servicios públicos esenciales para la comunidad.

Las entidades fiscalizadas deberán rendir a la Auditoría Superior de la Federación, en un plazo que no excederá de setenta y cinco días hábiles, contados a partir de la recepción del requerimiento, un informe del resultado de sus actuaciones y, en su caso, de las sanciones que se hubieren impuesto o a que se hubieren hecho acreedores los servidores públicos involucrados.

- 3) Emisión de Informes. La Auditoría Superior de la Federación emite dos tipos de informes: el del *Resultado Sobre la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, que se rinde a la Cámara de Diputados el 31 de marzo del año siguiente al que se recibe la Cuenta Pública (10 de junio); y el de *las Observaciones Sobre la Revisión del Informe de Avance de Gestión Financiera*, que contiene la revisión de los avances físicos y financieros correspondientes al periodo enero-junio del año en curso, el cual entrega la Auditoría Superior de la Federación a las entidades fiscalizadas el 31 de enero del año siguiente en el que el Poder Ejecutivo presenta a la Cámara el Informe de Avance de Gestión Financiera (31 de agosto).

#### 4) Observaciones y Promoción de Acciones

Derivado de los resultados de las revisiones, la Auditoría Superior de la Federación emite observaciones y promueve acciones preventivas y correctivas.

- ✓ Preventivas: son *Recomendaciones* para corregir deficiencias de carácter administrativo, generalmente relacionadas con el control interno, a efecto de fortalecer los mecanismos de operación y control, evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones, propiciar el cabal cumplimiento de las disposiciones normativas y desalentar la comisión de irregularidades. Asimismo, puede orientarse a mejorar la gestión de la entidad fiscalizada, cuando la observación está relacionada con la eficacia, eficiencia y economía con que se cumplieron los objetivos y metas.
- ✓ Correctivas: incluyen varias modalidades: *Pliegos de Observaciones, Promociones para el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias, Solicitudes de Intervención de los Órganos Internos de Control, Solicitudes de Intervención a la Instancia Recaudadora, Solicitudes de Aclaración, Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, Denuncias y Querellas, Presentación de Denuncias de Juicio Político y Aplicación de Multas.*

## Principales resultados de la fiscalización superior en México

En el cuadro siguiente se presenta un resumen del número de auditorías y de las observaciones-acciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación en el periodo 2000-2005.

Auditoría Superior de la Federación Auditorías practicadas y resumen de observaciones-acciones							
	Ejercicio Fiscal						Acumulado
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
<b>Tipos de Auditorías</b>							
De Desempeño	24	30	24	24	44	51	197
De Regularidad	257	286	260	249	312	522	1,886
Especiales	31	39	52	56	52	44	274
Seguimiento				9	13	9	31
Situación Excepcional					3	1	4
<b>Total</b>	<b>312</b>	<b>355</b>	<b>336</b>	<b>338</b>	<b>424</b>	<b>627</b>	<b>2,392</b>
<b>Observaciones-acciones</b>							
Promovidas por la ASF	4,632	4,102	3,333	3,244	3,608	4,910	23,829
Finca o impone directamente	63	24	97	176	279	272	911
<b>Total</b>	<b>4,695</b>	<b>4,126</b>	<b>3,430</b>	<b>3,420</b>	<b>3,887</b>	<b>5,182</b>	<b>24,740</b>
<b>Promedio de acciones por auditoría</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>10</b>

FUENTE: Cuadro elaborado con datos de los Tomos Ejecutivos del *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*, de 2000 a 2005.

Como puede apreciarse, los cambios legislativos en la estructura, funciones y atribuciones de la fiscalización superior a esta nueva institución, se han dirigido hacia la constitución de un nuevo modelo de auditoría independiente, cuyos resultados aún está por evaluarse.

A continuación se presenta una síntesis de los resultados obtenidos por la Auditoría Superior de la Federación en el periodo 2000-2005, ya que el periodo 2006 está actualmente en proceso de revisión, mismo que por ley debe publicarse el 31 de marzo de 2008.

El proceso de fiscalización en México durante el período que se analiza de 2000 a 2005, la Auditoría Superior de la Federación ha realizado un total de 2,392 auditorías, de las cuales se han generado al 31 de diciembre de 2006, un total de 24,740 acciones, de ellas el 74%, ya están concluidas, y solo el 22.0% se encuentran en proceso de resolución.

Un primer acercamiento respecto al número de auditorías realizadas en todo el período (2,392) es su crecimiento (100.96%), factor que no se observa en la asignación presupuestal cuyo monto fue de 493.7 millones de pesos en el año 2000, el cual ha alcanzado un total de 693 millones de pesos en 2005, lo que representa un crecimiento global de 38% en cinco años.

Una primera evaluación es que la Auditoría Superior de la Federación ha realizado un mayor número de auditorías en las cinco revisiones de la cuenta pública, con una asignación presupuestal menor. Esto sin considerar que aún con limitaciones presupuestales, la Auditoría Superior de la Federación audita únicamente el 5% del gasto



programable,<sup>43</sup> cuando internacionalmente se realiza sobre el 10%. Esto nos muestra sólo la punta del iceberg de corrupción en México.

Al medir el número de auditorías, contra el número de observaciones obtenidos de cada ejercicio fiscal del período, en el cuadro anterior se observa que se emitieron 15 observaciones por auditoría en la revisión de la cuenta pública 2000, en oposición a las 8.3 acciones obtenidas en 2005, lo que aparentemente significaría menores resultados; sin embargo, la política de la nueva institución es ser más proactiva que reactiva, ha sustituido cantidad por calidad.

### **Resultados de algunas auditorías más relevantes practicadas por la Auditoría Superior de la Federación**

Veamos el papel desempeñado por la Auditoría Superior de la Federación mediante algunos de los resultados más sobresalientes como fue el caso más sonado en la historia de la Fiscalización Superior en México, en el tema del FOBAPROA-IPAB,<sup>44</sup> en voz de uno de los legisladores integrantes de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.

#### *a) El rescate bancario en México*

A finales de 1998 los diputados del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional a pesar de la enorme reticencia de los reguladores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Banco de México y del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) a informar y rendir cuentas de los programas de rescate bancario, decidieron súbitamente convertir una parte de los pasivos contratados por el FOBAPROA en deuda pública.

Mediante negociaciones llenas de opacidad y con elementos suficientes para tomar decisiones eficientes que implicaran mínimos costos fiscales, las bancadas de ambos partidos y de algunos partidos minoritarios como el Partido Verde Ecologista, votaron el 12 de diciembre de 1998, la conversión de todos los pasivos FOBAPROA, con la excepción de los relacionados con el Programa de Capitalización y Compra de Cartera. Para fines prácticos la operación requirió, de un nuevo instituto de supervisión financiera, el Instituto de Protección para el Ahorro Bancario (IPAB).

Los pagarés FOBAPROA relacionados con los Programas de Saneamiento Financiero, Intervención Gerencial y Banca de Liquidación fueron convertidos en Deuda Pública a través de los artículos transitorios 7° y 9° de la Ley del Instituto de la Protección Bancaria. La conversión de deuda pública de los pasivos del Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC) quedaron sujetos a la realización de las condiciones establecidos en el artículo 5° Transitorio de la Ley del IPAB.

---

<sup>43</sup> Gasto Programable: Conjunto de erogaciones destinadas al cumplimiento de las actividades, dependencias y entidades del gobierno federal entre las cuales se considera a los poderes de la Unión, los órganos autónomos, la administración pública central y las entidades de la administración pública paraestatal sujetas a control presupuestario directo, consignadas en programas específicos para su mejor control y evaluación. Incluye también el gasto que se ha descentralizado a los estados y municipios para el cumplimiento de programas prioritarios en materia de educación, salud e infraestructura a través del ramo 33. Fuente: SHCP. *Glosario...*, op. cit., p. 191.

<sup>44</sup> Padierna Luna, Dolores. *La Fiscalización Superior en México 2001-2003* Cámara de Diputados. LIX Legislatura. México 2006, pp. 60-128. El rescate bancario en México es un examen que se recoge en este texto respecto a las auditorías realizadas al FOBAPROA-IPAB, a las Cuentas Públicas de 2000 a 2003.

La pluralidad política observada en el Congreso a partir del año 2000 fue el detonante mayor para que la rendición de cuenta y la transparencia se convirtiera en preocupación dominante del Poder Legislativo. Ello motivó cambiar la forma tradicional de revisión de cuentas al crear un nuevo esquema de fiscalización, con la creación de la Auditoría Superior de la Federación.

En este contexto la Auditoría Superior de la Federación fiscalizó el rescate bancario, con base en el artículo 17 Transitorio de la Ley del IPAB procedió a revisar al FOBAPROA-IPAB, durante las cuatro Cuentas Públicas de 2000 a 2003, aún cuando la Auditoría Superior de la Federación enfrentó carencia de información dado el poder discrecional que tiene la SHCP.

1. La Auditoría Superior de la Federación determinó, para diciembre de 2004, un costo fiscal de alrededor del 1.2 billones de pesos, lo que implicaba que las acciones del gobierno para rescatar la banca, representan el 17.2% del PIB; y del cual se han erogado a través de aplicaciones presupuestales 471.3 miles de millones de pesos, representando el 6.41% del costo total, quedando un monto por pagar de 789.3 miles de millones de pesos, que representan el 10.74% del total. La cuantificación del costo fiscal realizado por la Auditoría Superior de la Federación, está subvaluada debido a que no incluye pasivos ocultos relacionados con el rescate financiero a la Banca. Tampoco incluye los saneamientos de la cartera vencida de la banca de desarrollo; los pasivos de la liquidación de entidades que se colapsaron después del rescate como FINASA, Banrural y el valor de activos de baja calidad de cobranza que van a fondo perdido y que con manejados por el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes. En este cálculo, no se computan los pagos de intereses usureros que desembolsó el gobierno mexicano al Tesoro norteamericano por el préstamo de los 52 mil millones de dólares; cuyos recursos sirvieron para repagar a los tenedores de Tesobonos y los acreedores en moneda extranjera de los bancos mexicanos de entonces; así como tampoco se suman los costos que absorbió el gobierno por la cobertura cambiaria implícita ofrecida por los tesobonos.
2. La Auditoría Superior de la Federación ha revisado permanentemente al FOBAPROA-IPAB, a través de las cuentas públicas 2000-2003, de lo cual se deriva que el efecto económico acumulado en el período asciende a 109,869.6 miles de millones de pesos de los cuales 57,755.9 millones de pesos se han solventado, quedando pendientes de solventar 52,113.7 miles de millones de pesos.
3. De este total pendiente de solventar por 52,113.7 miles de millones de pesos, 25,339 millones de pesos corresponden a observaciones a bancos relacionados con los Programas de Saneamiento, Intervención Gerencial y Liquidación, mientras que 26,696.4 millones de pesos corresponden al Programa de Rescate Financiera de Capitalización y Compra de Cartera.
4. Los resultados obtenidos por Auditoría Superior de la Federación, confirmaron la sospecha del auditor *Michael W. Mackey*<sup>45</sup> de que había

---

<sup>45</sup> El 10 de agosto de 1998 auditor Michael W. Mackey, de origen canadiense, fue seleccionado por el Comité de Contrataciones de la Cámara de Diputados como jefe de proyecto del *Programa para la Evaluación Integral de*

más operaciones reportables. Si recordamos, en 2000 la Auditoría Superior de la Federación operaba su función fiscalizadora con la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda aprobada en 1978, por tanto no tenía facultades para fincar responsabilidades de forma directa, facultad que retoma con la *Ley de Fiscalización Superior*; esto hubiera impedido la conversión de pasivos del FOBAPROA a Deuda Pública.

5. El efecto económico de las observaciones determinadas por la Auditoría Superior de la Federación a los Bancos cuyo tratamiento se adscribe al Programa de Saneamiento Intervención y liquidación Bancaria, no tuvieron efecto real en razón de que: i) los pasivos generados en su rescate y/o liquidación ya fueron convertidos en deuda pública desde 1998 por el Congreso, ii) los pasivos del Programa de Rescate Financiera de Capitalización y Compra de Cartera asociados con los créditos observados por la Auditoría Superior de la Federación y no solventados aún, no generarán efecto económico luego del resolutivo de la Suprema Corte de Justicia, de la Nación quien invalidó los 34 oficios girados por el órgano de fiscalización a distintas dependencias del Ejecutivo Federal para disminuir o sustituir los créditos observados por el órgano de fiscalización;<sup>46</sup> y iii) para que las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación sean acatadas por las entidades fiscalizadas, el Congreso de la Unión debe proceder a realizar los cambios legislativos pertinentes; sin embargo, las leyes no son retroactivas. En síntesis: En opinión de la Suprema Corte de Justicia de

---

*las Operaciones del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en el Saneamiento de las Instituciones Financieras de México 1995-1998.*

<sup>46</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación concedió la razón al Poder Ejecutivo invalidando la validez de los 34 oficios emitidos por la Auditoría Superior de la Federación a diversas instituciones federales, en la revisión a la Cuenta Pública 2001, donde la entidad fiscalizadora solicitó a dichas instituciones no avalaran los pagarés de deuda del FOBAPROA (relativos a los créditos observables en los oficios) emitidos a favor de Banorte, Bancomer y Bitel actualmente HSBC) en razón de que ingresaron de manera irregular al Programa de Rescate Financiero de Capitalización y compra de Cartera. Con una votación de 8 a 3; la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que los oficios invadían las esferas de competencia de esas dependencias.

La Auditoría Superior de la Federación no tuvo acceso a la información de un crédito observado histórico por 21,949.9 millones de pesos (con 1,303.5 millones de pesos de un solventado histórico), por lo que observó que el IPAB debía formar las acciones adecuadas para que en los casos en que los créditos en litigio experimentasen evicción (despojo que sufre el poseedor, y en especial el comprador de una cosa) el costo debía ser trasladado a los bancos. En la parte correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública 2001 la Auditoría Superior de la Federación había procedido al envío de los 34 oficios, entre agosto y septiembre de 2003, solicitando: a) A la SHCP instrumentar acciones para sustituir los créditos e intereses moratorios indebidamente incluidos en el Programa de Rescate Financiera de Capitalización y Compra de Cartera o disminuirlos del monto de los pagarés FOBAPROA y cancelar su aval por el monto disminuirlo. b) Al IPAB, que a la firma del nuevo programa establecido en el artículo 5° Transitorio de la Ley del IPAB, realice las acciones necesarias para disminuir del monto de los pagarés FOBAPROA los créditos indebidamente incluidos en el y ajustar la provisión en sus registros contables. c) A la SFP para que vigile que la SHCP y el IPAB instrumenten las acciones antes señaladas e informen a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de su gestión. La respuesta a estos incómodos oficios fue la controversia constitucional que provocó el Ejecutivo Federal en contra del Poder Legislativo y de la Auditoría Superior de la Federación, aduciendo invasión de atribuciones que no le correspondían e impugnando los oficios. El 23 de junio de 2005 el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la invalidez de los oficios girados por la Auditoría Superior de la Federación, sin que hubiera pronunciamiento alguno respecto al contenido de los mismos, es decir, no hubo un procedimiento respecto a la validez de las observaciones emitidas por el órgano fiscalizador. La Corte señaló que la Auditoría Superior de la Federación podría fiscalizar al Programa de Rescate Financiera de Capitalización y Compra de Cartera bajo la condición de acotar el principio de anualidad. Este hecho ya es histórico: el resolutivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dejado un grave precedente por las graves implicaciones para la Transparencia y la Rendición de Cuentas en su lucha del combate a la corrupción. En la revisión de la cuenta pública de 2005, la Auditoría Superior de la Federación llevó a cabo 17 auditorías más practicadas al rescate bancario por lo que con el impacto de la fiscalización se operaron recuperaciones por 1,256,979.8 miles de pesos.

la Nación, el Auditor Superior de la Federación no está facultado para enviar órdenes al Ejecutivo, ya que no tiene facultades para ello, sino únicamente de emitir observaciones con carácter resarcitorio.

6. En opinión de esta legisladora, citada al principio, el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación ha sido exitoso, después de practicar al IPAB-FOBAPROA 170 auditorías hasta la cuenta pública 2004 y 17 más correspondientes a la cuenta pública 2005 lo que hace un total de 187 auditorías, aún con éstos obstáculos, ya que las observaciones relativas a los créditos relacionados y reconocidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores fueron descontados del pagaré FOBAPROA. Con fechas 13 y 14 de julio de 2004, los bancos efectuaron pagos a los fideicomisos que administran. El Programa de Rescate Financiera de Capitalización y Compra de Cartera, derivados de créditos relacionados, observados por la Auditoría Superior de la Federación y confirmados por la CNBV, de manera siguiente: Banamex por 6,211.2 millones de pesos; Bancomer por 3,263.5 millones de pesos; y Bital por 6.9 millones de pesos, lo que hace un total de 9,481.6 millones de pesos. Estos montos incluyen la actualización de los intereses, es decir, su valor actualizado a las fechas de desembolso; por los que los montos no reflejan los valores históricos, sino pérdidas, si se compara con el tamaño del costo fiscal del rescate bancario, que representó un billón 260 mil 600 millones de pesos, es decir, esta magra recuperación apenas representó el 0.7% del total. Ni un centavo de cada peso.<sup>47</sup>

*b) Evaluación de las Percepciones Ordinarias y Extraordinarias de los Mandos Medios y Superiores del Gobierno Federal (Auditoría de la Cuenta Pública 2003)*

El objetivo de esta auditoría practicada a la SHCP, consistió en verificar que se expidieran las normas y disposiciones establecidas en materia de prestaciones, percepciones ordinarias y extraordinarias y otros beneficios otorgados a los mandos medios y superiores; se constató su apego a la normatividad aplicable y se realizó un comparativo respecto de las percepciones y prestaciones que reciben los servidores públicos de mandos medios y superiores en los poderes de la Unión y los órganos constitucionalmente autónomos, así como las aplicadas a otros países. El universo revisado cubrió las áreas de recursos humanos de 214 entidades fiscalizables.

Los resultados obtenidos por la Auditoría Superior de la Federación es que no existen diferencias en las condiciones laborales, salariales, de prestaciones y del régimen de seguimiento social, dentro de cada Poder, diferencias que se presentan también al comparar las condiciones laborales de un Poder con los otros o entre los órganos constitucionalmente autónomos; se han expedido distintas regulaciones con definiciones heterogéneas en las percepciones, remuneraciones, salarios y prestaciones; se encontró un régimen de pensiones con grande diferencia que provocan un trato inequitativo, ya que se presentan algunos que incluyen no solo la percepción mensual neta, sino también una serie de percepciones extraordinaria y prestaciones, y otros, que no alcanzan a cubrir ni el 13% del sueldo base y la compensación garantizada que perciben los mandos antes de jubilarse; en la Administración Pública Federal operan estructuras de mando que no se ajustan a organizaciones de tipo jerárquico; y se encontró que el sueldo en activo y la pensión de los servidores públicos superiores de México con los de otros países es inferior en la mayoría de los casos.

---

<sup>47</sup> Padierna Luna, Dolores, op. cit. pp. 115-116.

✓ *Auditoría Especial de la Cuenta Pública 2005 denominada Devolución de Impuestos que la SHCP efectuó a los Contribuyentes*

Esta auditoría tuvo como objetivo analizar las causas que dan lugar a las devoluciones de impuestos; verificar si se apegan a la normativa aplicable, identificar el tipo de empresas y sector productivos en el que se generó la mayoría de éstas devoluciones.

La SHCP reportó en la Cuenta Pública 2005, 149, 849.7 millones de pesos por concepto de devoluciones efectuadas a los contribuyentes en éste año. De ese universo, la Auditoría Superior de la Federación seleccionó aleatoriamente 272 solicitudes de devolución pagadas, por un monto de 2 mil 673.8 millones de pesos que representa el 1.8% del total; las devoluciones correspondieron en su mayoría al impuesto al valor agregado (IVA) e impuesto sobre la renta (ISR) con un nivel de confianza del 95%.

El contexto de revisión de esta auditoría es que de 2000 a 2005 el monto de devoluciones de impuestos (excluyendo las que tuvieron su origen en derechos, productos y aprovechamientos) pasó de 75,325.2 millones a 149,849.7 millones de pesos. Si se considera que las devoluciones que se generaron tan solo en 2005 fueron el equivalente al 15% de la recaudación tributaria efectiva, recursos que hubieran financiado casi el 70% de la inversión física y el 85 % de las pensiones y jubilaciones pagadas por el sector público en ese año. Esta fue la razón para realizar esta auditoría.

Los resultados de esta auditoría son que, entre 2000 y 2005 las devoluciones de impuestos pagadas por la SHCP, a los contribuyentes sumaron 679, 691.3 millones de pesos de las cuales el 79% correspondieron al IVA y el 14.5% al ISR. En 2005 ya se comentó líneas arriba, las devoluciones sumaron 149,849.7 millones de pesos, cantidad que representó el 99% a lo registrado en 2000.

Estas devoluciones en su mayoría fueron consecuencia de las disposiciones de la legislación fiscal, entre las que destacan: la aplicación de la tasa 0 a los bienes y servicios; a la extensión de pago del IVA a la enajenación de bienes y servicios, modificaciones a la Ley del ISR que han reducido la tasa gravable al aumentar las deducciones y extensiones en beneficio de las empresas que operan en bolsa, de las dedicadas al transporte terrestre de carga y pasaje, de los desarrolladores inmobiliarios, así como de diversas actividades agrícolas y ganaderas.

También contribuyó la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que dejó sin efecto los impuestos a la venta de bienes y servicios suntuarios, sustitutivo del crédito al salario, a la enajenación de aguas mineralizadas y el especial sobre producción y servicios a telecomunicaciones y servicios conexos, así como de la disposición transitoria que exentaba del pago del ISR a las gratificaciones a los trabajadores al servicio de la federación y entidades federativas.

Lo característico de las devoluciones de impuestos es que se encuentran altamente concentradas, generando situaciones de privilegio para unos cuantos contribuyentes, contraviniendo el principio de equidad fiscal. En este orden, 4 mil 132 grandes contribuyentes recibieron 106 mil 519.6 millones de pesos por concepto de devoluciones, esto es el 71% del total pagado en 2005. Destacan 398 grandes contribuyentes, que concentraron el 76.5% de ese monto (81 mil 487.5 millones de pesos); más aún 10 de estos grandes contribuyentes recibieron una devolución promedio de mil 742 millones de pesos, contra 52 mil pesos que recibió el resto de los contribuyentes.

La Auditoría Superior de la Federación detectó que los principales beneficiarios de estas cuantiosas devoluciones de impuestos fueron principalmente cinco grandes empresas de la

industria automotriz, de tiendas departamentales y de autoservicio, empresas del acero, e instituciones financieras.

También la Auditoría Superior de la Federación detectó 50 grandes contribuyentes, que pagaron menos de 74 pesos, del ISR en 2005 de manera individual, mientras que otros 50 de éstos solo pagaron 67 pesos por concepto del IVA. Los grandes contribuyentes están determinados por aquellos cuyos ingresos brutos anuales superan los 500 millones de pesos.<sup>48</sup>

Las devoluciones hechas en el período 2001-2005 alcanzó una cifra de 604 mil 366.1 millones de pesos, cifra que supera en 216% al incremento en la inversión privada que fue de 279 mil 832.9 millones de pesos, lo que contradice la hipótesis de que una menor tributación, como en rigor implican las devoluciones, libera recursos a los particulares para incrementar la formación bruta de capital.

La Auditoría Superior de la Federación considera que como parte de una reforma fiscal integral, se deben realizar estudios que permitan sustentar y presentar al poder legislativo federal, una iniciativa que acote los regímenes especiales de tributación, así como los tratamientos preferenciales otorgados por las leyes del IVA y del ISR que propician las devoluciones; llevar a cabo acciones para mejorar el proceso de supervisión para la integración de los expedientes de solicitudes de devolución; y definir los indicadores estratégicos, de gestión y de servicios que permitan evaluar el cumplimiento de las metas asociadas a las reformas que, en su caso se aprueben.

Finalmente, la Auditoría Superior de la Federación midiendo el impacto de la fiscalización en el control, observa que la SHCP no cuenta con una propuesta de reforma fiscal que concentre los impuestos dispersos para ampliar la base de recaudación y eliminar situaciones de privilegio, lo que repercute en un alto número y monto de devoluciones por saldos a favor de los contribuyentes, en perjuicio del Estado en su hacienda pública federal, de la equidad fiscal y de eficiencia recaudatoria del país.

### **Recuperaciones al erario como efecto de la fiscalización**

Una primera evaluación es que la Auditoría Superior de la Federación ha realizado un mayor número de auditorías en las cinco revisiones de la cuenta pública, con una

---

<sup>48</sup> Los resultados de dos auditorías practicadas al SAT (aquí solo se reseña el resultado de una de ellas, denominada Devolución de impuestos que la SHCP efectuó a los contribuyentes de la revisión de la Cuenta Pública 2005) que causó una gran difusión en los medios de comunicación –ver las notas periodísticas. Revista Siempre, del 16 de marzo de 2007; periódico La Jornada del 17 de marzo de 2007; periódico Diario de México del 17 de marzo de 2007; periódico Reforma, del 17 de marzo del 2007; revista Proceso del 16 de abril de 2007; entre otros- pues reconociendo el trabajo realizado por Auditoría Superior de la Federación, se anota los resultados de las dos auditorías realizadas al SAT. La segunda auditoría fue para descubrir por qué no se generan los créditos fiscales (adeudos con el fisco) que al 31 de diciembre de 2005 sumaban casi 496 mil millones de pesos, equivalentes, resultados de esta auditoría a prácticamente a todo el gasto programable ejercido por la administración pública centralizada en ese año o al 40% de la deuda pública interna. Con esta auditoría la Auditoría Superior de la Federación buscó explicar también por qué el SAT recupera sólo una ínfima parte de lo que deben las grandes empresas. Para darse una idea de la magnitud del problema, tan sólo en 2005, la SHCP dejó de ingresar al erario 218 mil 320 millones de pesos. Dentro de los hallazgos de la Auditoría Superior de la Federación se detectó que aunque en proporción al total de la recaudación han ido disminuyendo, de casi 22% en 2001 a 15% en 2005, las devoluciones han ido aumentando de manera importante, al grado de duplicarse en seis años. En 2000 se devolvieron a empresas y personas 75 mil 325 millones de pesos, en 2005 casi 149 mil 850 millones de pesos, de lo que resultaba el total de devoluciones en este periodo alcanzó un monto de 679 mil 691 millones de pesos. La Auditoría Superior de la Federación detectó que de los 4,132 grandes contribuyentes beneficiados tan sólo 398 recibieron 81 mil 498 millones de pesos (76.5% de los aproximadamente 106 mil 520 millones de pesos); y aún más: únicamente 10 empresas obtuvieron 17 mil 416 millones 300 mil pesos (21.4% de los 81 mil 498 millones de pesos). Impedida por la ley, la Auditoría Superior de la Federación no dio a conocer el nombre de esas 10 empresas beneficiadas (secreto fiscal).

asignación presupuestal menor, dentro del proceso de revisión y fiscalización de la cuenta pública, la Auditoría Superior de la Federación ha conseguido recuperaciones económicas por 24 millones 312 mil 814.5 miles de pesos, superando de manera muy considerable el costo por auditoría de cada ejercicio fiscal, lo que representa 33 veces el presupuesto anual de esta institución, como se muestra en el cuadro siguiente:

Auditoría Superior de la Federación Costo por auditoría y resarcimientos (Miles de pesos y auditorías)				
	Presupuesto Ejercido (Gasto corriente)	Número de auditorías	Costo por auditoría*	Resarcimientos
<b>1999</b>	233,464.9	509	660.7	2,631,567.5
<b>2000</b>	336,313.7	312	1,492.7	3,381,110.5
<b>2001</b>	465,728.9	355	1,589.1	11,154,436.8
<b>2002</b>	564,125.2	336	1,177.7	809,887.5
<b>2003</b>	597,008.0	338	1,807.9	2,738,520.6
<b>2004</b>	611,073.7	424	1,576.4	2,259,600.3
<b>2005</b>	668,422.7	627	1,138.5	1,337,691.3
<b>2006</b>	713,839.6	754		
<b>Acumulado</b>				<b>24,312,814.5</b>

Nota: El costo por auditoría corresponde a la razón del presupuesto ejercido en el ejercicio fiscal actual y el número de auditorías del ejercicio anterior, lo anterior debido a que las auditorías se realizan una vez concluido el año fiscal (revisión ex post).

FUENTE: Cuadro elaborado con datos de los tomos ejecutivos del *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior*, de las Cuentas Públicas de 2000 a 2005 y la *Cuenta de la Hacienda Pública Federal*, para los ejercicios 2000 a 2006.

La integración de estas recuperaciones, destaca por su importancia 10,586 millones de pesos del rescate bancario; 2 mil 457 millones de pesos por Derechos de Trámite Aduanero; mil 580 millones del PEMEXGATE por reconocimiento del adeudo del Sindicato de PEMEX; mil 533 millones de pesos del Banco Nacional de Obras y Servicios por disponibilidades indebidas; así como cerca de tres mil millones de pesos de gobiernos estatales y municipales, todo ello como consecuencia del proceso de fiscalización. En fecha reciente, el Auditor Superior de la Federación declaró, que la Institución recuperó 26 mil 464 millones de pesos del período 2000 a 2005; aun cuando la cifra del cuadro anterior representa una cantidad menor (24 mil 312.8 millones de pesos) cuya diferencia obedece a montos que el gobierno federal y las entidades federativas no habían reportado.<sup>49</sup>

Así mismo, al día de hoy, un derivado de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública 2005, cuyo informe de resultados fue rendido por la Auditoría Superior de la Federación, el pasado 29 de marzo, en el cual resaltaron 2 mil 392 observaciones-acciones con una recuperación económica de 2 mil 813 millones de pesos. Las causas más recurrentes que originaron dichas acciones son:

- ✓ Pagos efectuados con fines distintos a los autorizados.
- ✓ Pagos indebidos a personal y conceptos de obra pública, (obras incompletas, trabajos de mala calidad, o incumplimiento de estándares).
- ✓ Carencia de documentación comprobatoria.

<sup>49</sup> www.asf.gob.mx; y periódico *Excelsior*, 14 de septiembre de 2000.

- ✓ Falta de aplicación de sanciones y penas convencionales, entre otros.

Para concluir este capítulo, se puede establecer que la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en Auditoría Superior de la Federación, así como las reformas a las Entidades de Fiscalización Superior a nivel estatal han fortalecido significativamente el régimen del control y fiscalización del gasto público en México.

La publicación de la *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, así como la *Ley del Servicio Profesional de Carrera*, ha facilitado la regulación de la transparencia y la rendición de cuentas.

Su reto es fortalecer la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación, la cual tiene limitaciones muy importantes que le han impedido sancionar plenamente a quienes han incurrido en daños al erario, si bien es cierto que ha recuperado montos significativos, también es cierto que podrían ser de mayor cuantía. Las controversias constitucionales, de las cuales, dos pertenecen al FOBAPROA-IPAB, una referente a los permisos de energía eléctrica, una al Servicio de Administración Tributaria, concerniente a los Derechos de Trámite Aduanero y otra más que pertenece a la Fiscalización de los recursos federales transferidos a Oaxaca, son un claro ejemplo de las limitaciones jurídicas que tiene la Auditoría Superior de la Federación, independientemente del factor político que juega la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien debido al papel dubitativo de este poder ha puesto en duda la transparencia de su actuación.

Es una necesidad urgente que los diputados amplíen las facultades de la institución, empezando por romper con viejos tabúes como son los principios de anualidad y posterioridad de las revisiones y así liberar a la Institución para fiscalizar la *res pública* en un solo momento los estados de control *ex ante* y *ex post*, lo que significa englobar en un solo organismo superior la fiscalización interna y externa de los tres Poderes de la Unión.

El estudio comparativo, en este capítulo, de las cinco Entidades de Fiscalización Superior de América Latina nos lleva a retomar las ideas siguientes:

- ✓ México, al igual que Argentina pudiera dar un salto cualitativo y convertirse en el asesor principal del Poder Legislativo para delinear la Ley de Ingresos de la Federación y el correspondiente Presupuesto de Egresos de la Federación.
- ✓ Unificar los mecanismos de fiscalización interno y externo en un solo organismo, al igual que Perú.
- ✓ Convertir al Auditor Superior de la Federación en una figura inamovible y que la causal de cese en el cargo sea al cumplir los 75 años de edad.
- ✓ Al igual que Perú, México puede desarrollar mecanismos preventivos, correctivos, de sanción y sistemas de inteligencia financiera en contra de la corrupción con la participación ciudadana.

El análisis de la transparencia y rendición de cuentas no ha concluido. El capítulo siguiente se abocará a ampliar los temas de la corrupción, el cual se contrarresta mediante la transparencia y las mejores prácticas gubernamentales, enfatizando los postulados del neoinstitucionalismo.



## Capítulo 4

### Cómo mejorar la rendición de cuentas y combatir la corrupción

*Pero qué es el gobierno en sí, sino el mayor reflejo de la naturaleza humana. Si los hombres fueran ángeles no se necesitaría ningún gobierno. Si los ángeles fueran el gobierno no se necesitaría un control externo ni interno. Al formar un gobierno que será administrado por hombres sobre hombres, la gran dificultad yace en esto: primero se debe permitir al gobierno que controle a los gobernados, y en segundo lugar obligarlo a controlarse a sí mismo.<sup>1</sup>*

*James Madison, El Federalista, No. 51.*

En México aún se conservan vivas las tradiciones que pervierten el sentido genuino de una democracia de ciudadanos. *Las estructuras caducas son un freno para modernizar las estructuras sociales, económicas e institucionales.*

Nuestro país ha sido incapaz de poder erradicar las prácticas clientelistas de los partidos políticos, lo que favorece los usos populistas. Los riesgos que se derivan de esta situación son dos: el primero se da cuando las tendencias populistas basadas en la expansión del gasto público para ganar aceptación momentánea destruyen los avances macroeconómicos que a tan alto precio –económico y social- han conseguido los países. El segundo es una involución política que da marcha atrás a los avances en materia de división de poderes, gobiernos representativos, fortalecimiento de instituciones y rendición de cuentas, fundamentalmente.

La democracia en México es muy reciente<sup>2</sup> y sin embargo recibe duras críticas. Las razones son muchas, en primer lugar se dice que las expectativas de reforma social e institucional que despertó en una sociedad que ha vivido un largo periodo autoritario no se ha materializado. La crisis de expectativas nos lleva a cuestionarnos si una democracia puede resolver los problemas estructurales de un país en el mediano plazo: ¿es válido presionar a un naciente régimen político con una sobrecarga de demandas políticas? ¿puede una democracia naciente equilibrar los dos instrumentos más importantes de la gobernabilidad que son la legitimidad y la eficacia?

El problema de la legitimidad de los gobiernos en América Latina se refleja en las demandas ciudadanas que continúan pendientes. En un informe reciente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre la gobernabilidad democrática en la región latinoamericana, se constataba una abrumadora paradoja. Ésta consiste en que, [...] pese al avance en la integración de gobiernos representativos desde finales de la década de los años ochenta, la región, continúa padeciendo en el siglo XXI un desencanto por la

---

<sup>1</sup> Ansaldi, Waldo. *La Democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Fondo de Cultura Económica, primera edición, México 2007. p. 102.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 313-317.

democracia".<sup>3</sup> El desencanto, de estos estudios de opinión, es la escasa eficacia gubernamental para reducir la pobreza y la incapacidad de los gobiernos democráticos para sentar las bases de un Estado de derecho.<sup>4</sup>

En estudios de opinión que realiza la Corporación *Latinobarómetro*, la democracia sigue avanzando, aunque algunos países como Brasil, Paraguay y Ecuador la democracia recibe un buen apoyo social, con el 39%, 48% y 54%, en ese orden. En tanto que en otros países no logran ligar los gobiernos democráticos, con gobiernos eficaces. Lo más riesgoso es que en la región existe en promedio un 17% de ciudadanos que creen que en algunas circunstancias, un régimen autoritario puede ser preferible a uno democrático. En México este indicador alcanza el 34%.<sup>5</sup>

Actualmente América Latina está conformada por estructuras políticas democráticas, además, se ha universalizado el derecho al voto y se ha promovido la existencia de un régimen de libertades, pero se ha descuidado la atención de aquella ciudadanía que exige transparencia y rendición de cuentas a sus gobernantes, para transitar verdaderamente a la democracia.

La ciudadanía busca la igualdad jurídica frente a las instituciones. El acceso a la justicia en general rápida y expedita es una quimera en la mayor parte de las naciones.

Pese a que México es un país democrático, la mayor parte de sus ciudadanos no confían en la justicia, solo el 12% de su sociedad confía en sus instituciones jurídicas; porcentaje similar tiene la Procuraduría de Justicia, la policía solo se adjudica el 7%, lo que significa que el 90% de la población no confía en sus instituciones de procuración e impartición de justicia.<sup>6</sup>

Las instituciones forjadas a lo largo de las primeras cuatro décadas del siglo XX dotaron al gobierno mexicano de recursos e instrumentos muy valiosos que le permitieron enfrentar en los años subsecuentes diversas crisis económicas, así como introducir cambios de fondo en las reglas del juego económico. Sin embargo, el presidencialismo mexicano de esa época y hasta fechas recientes, generó al titular del Poder Ejecutivo, enormes facultades discrecionales, su preeminencia sobre los Poderes Legislativo y Judicial y sobre una amplísima red de organizaciones corporativas.

El binomio gobierno-partido oficial permitió contener y amortiguar los efectos adversos de las crisis y ajustes económicos. La fortaleza histórica que desarrollaron a lo largo de los años las agencias financieras gubernamentales en México, consintió en dar coherencia al ajuste económico, lo que favoreció el acercamiento de los inversionistas con el gobierno para gestar lo que con el tiempo fue el semillero de un grupo político de recambio.<sup>7</sup>

Fue el propio proceso de estabilización y ajuste estructural lo que ayudó al gobierno a recuperar el control sobre las instituciones gubernamentales y reforzar así la capacidad de gestión y extracción del estado mexicano. Este proceso sirvió también para apuntalar la generación de un nuevo sistema de alianzas, mediante el cual se dio expresión y

---

<sup>3</sup> *Ibidem.*

<sup>4</sup> *Ibidem.*

<sup>5</sup> *Ibidem.*

<sup>6</sup> *Ibidem.*

<sup>7</sup> *Ibidem.*

capacidad de gobierno a una nueva correlación de fuerzas en los ámbitos económico, político y social.

La liberalización económica iniciada en la década de los años ochenta y posteriormente, la reforma del Estado, terminaron por acelerar los cambios sociales y políticos de más largo plazo, lo que contribuyó a minar la eficacia y operatividad de las instituciones políticas que han permitido su ejecución. En este orden destacan, por un lado, la separación creciente entre el gobierno y el Estado; y por la otra, la desvinculación, igualmente tensa y accidentada, entre el sistema de distribución del acceso al poder y el sistema de ejercicio de éste, las cuales han estado profunda e inextricablemente imbricadas. En este contexto los cambios que se han venido operando en el terreno de las identidades políticas, son esencialmente en lo concerniente al desarrollo y expansión de identidades ciudadanas. Con todo, el problema fundamental es que esas nuevas identidades y esas nuevas reglas carecen todavía del alcance y fuerzas requeridos para dar sustento a un régimen político distinto.<sup>8</sup>

En este sentido, el reto al que se enfrenta hoy el régimen surgido de la revolución mexicana es muy grande. Esto es así porque enfrentarlo con éxito supone la necesidad de reconciliar dos procesos aparentemente antagónicos: avanzar hacia formas de participación política más abiertas y competitivas y mantenimiento de la capacidad efectiva de las instituciones de gobierno.<sup>9</sup>

En México, a diferencia de lo acontecido en otros países latinoamericanos, la transición a la democracia no se dio después de una transformación social de gran envergadura. A fines de la década de los años sesenta, periodo en el cual algunos autores lo identifican como el parteaguas en la vida política de nuestro país, a partir de esa época, se han registrado cambios ciudadanos, académicos y políticos; lo que ha permitido abrir mayores espacios a prácticas democráticas. Su impacto en la transformación en la vida política de la nación ha sido limitado y una parte considerable del tejido social ha permanecido cautivo en las redes corporativas y ha sido incapaz de organizarse fuera de las estructuras tradicionales.

Así, los espacios de organización social (sindicatos, agrupaciones campesinas, de trabajadores), han seguido dominadas por estas estructuras corporativas del régimen, la falta de rendición de cuentas y de transparencia. Estas formas de organización le otorgaron en el pasado una gran estabilidad al régimen posrevolucionario que gobernó a México hasta el año 2000 y, de paso, también le garantizó una elevada eficacia electoral; aunque cuestionada.

Algunos estudiosos han enfatizado una situación paradójica en donde una formalidad democrática convive con estructuras del pasado. Nuestro país ha edificado algunos subsistemas democráticos confiables; sin embargo, algunas prácticas políticas no se han modernizado, por ejemplo, los flujos cuantiosos de recursos públicos que van a las arcas de los partidos políticos en México han fomentado prácticas corruptas ya que no presentan mecanismos modernos de rendición de cuentas.

---

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> Elizondo, Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. CIDE y FCE, primera reimpresión, México 2006, pp. 219-220.

## Hacia dónde debe ir el control gubernamental

En nuestro país, dadas las características del sistema político, de reciente transición, presidencialista y autoritario en el pasado, con predominio de un solo partido y sin alternancias en el poder, el control de gobierno fue un tema que en el mayor de los casos únicamente se discutía de modo formal en el ámbito del ejecutivo. El marco normativo, las instituciones y los organismos encargadas de la vigilancia de los gobernantes (Contaduría Mayor de Hacienda) fueron concebidos como mecanismos formales más no como instrumentos de poder real del Poder Legislativo. El Estado por tanto no tuvo incentivos para crear un verdadero sistema de vigilancia, fiscalización y rendición de cuentas. El poder legislativo y por consecuencia los partidos políticos de oposición carecieron de los recursos financieros y el conocimiento técnico necesario para asumir las tareas de control. La sociedad, en general, percibió las instituciones existentes lejos del establecimiento de una real fiscalización. En contraste la transición a la democracia provocó cambios importantes, de los cuales destacan: mayor presencia de los partidos de oposición, lo que trajo por consecuencia una alternancia en el poder y por otra parte el papel protagónico del poder Legislativo quien ha adquirido un creciente peso político en el Congreso.<sup>10</sup>

En este contexto cobra particularmente importancia el control y vigilancia del gobierno, dejando de ser una hipótesis y convertirse en una demanda social. En los últimos años el aumento de la corrupción ha sido un factor que ha sensibilizado a la opinión pública más aún de la necesidad de vigilar más las manos a los gobernantes. En fechas recientes se han introducido reformas institucionales para mejorar los mecanismos de fiscalización; sin embargo, existe un amplio consenso, que incluye al gobierno mismo de que falta mucho por realizar en esta materia para implantar un régimen institucional de transparencia y rendición de cuentas.<sup>11</sup>

El crecimiento del estado, la diversificación de sus funciones, así como sus mayores responsabilidades económicas, políticas y sociales, y la mayor complejidad del proceso presupuestario han conducido a la necesidad de revisar los mecanismos de control<sup>12</sup> del gobierno. Para muchos analistas la mala administración y asignación de recursos públicos, así como el incremento de la corrupción en el sector público obedece a la falta de controles institucionales internos y externos, y a que las actividades crecientes del Estado son difíciles de vigilar, incluso por el gobierno mismo. La ciudadanía por su parte, no está en la capacidad, ni política, ni económica, para establecer mecanismos de vigilancia que sean eficaces; y por otra parte el Poder Legislativo no siempre cumple satisfactoriamente este papel.

La situación antes descrita ha generado muchos cuestionamientos entre políticos, servidores públicos, analistas políticos, académicos y ciudadanos en general quienes se formulan estas preguntas: ¿quién debe vigilar y controlar al gobierno? ¿es el gobierno quien debe realizar lo que debe y es también quien debe hacerlo como debe? ¿es el

---

<sup>10</sup> Ayala Espino José. *Economía del Sector Público Mexicano*. Editorial Esfinge, segunda edición, México 2001 p. 725.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Control: es un mecanismo preventivo y correctivo adoptado por la Administración, particularmente de una dependencia o entidad que permite la oportuna detección y corrección de desviaciones, ineficiencias o incongruencias en el curso de la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las acciones, con el propósito de procurar el cumplimiento de la normatividad que las rige, las estrategias, políticas, objetivos, metas y asignación de recursos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, op. cit., p. 107.

gobierno quien se debe controlar así mismo o lo deben controlar otros? En otro orden: ¿quién debe mejorar la asignación de recursos? ¿quién debe mejorar la distribución del ingreso? ¿quién debe dar estabilidad y pleno empleo ¿a quién corresponde la promoción del crecimiento de una nación? ¿a quién corresponde garantizar los derechos de propiedad y regulaciones?

Los textos académicos señalan como respuesta a todas estas interrogantes que ellas son funciones del Estado y en consecuencia, corresponde a los gobiernos en sus ámbitos de competencia la vigilancia y control, en sus pesos y contrapesos, verticales y horizontales. Sin embargo, aquí resalta un problema de gobierno que adquiere relevancia y es la corrupción.

Con la intención de ubicar al lector en seguida abordaremos el concepto de corrupción para contar con los elementos necesarios para una definición de trabajo, posteriormente abordaremos los delitos tipificados en la Ley como actos de corrupción, daremos algunos ejemplos y la forma de combatirlos.

### ¿Qué es la corrupción?

El término corrupción es la acción de corromper o corromperse,<sup>13</sup> la palabra corrupción proviene del latín *corrupteo*, que quiere decir corrupción, alteración, seducción y soborno.<sup>14</sup> El concepto corrupción también se le define como lo que está putrefacto que a su vez significa podrido, descompuesto, echado a perder; del latín *putrefactus*, participio pasivo de *putrefacer*; de *putrere* que significa pudrirse, echarse a perder, estar podrido.<sup>15</sup>

El termino corrupción en el lenguaje político se le designa al fenómeno mediante el cual, un funcionario público actúa de manera opuesta a las normas del sistema, para favorecer sus intereses particulares o de grupo, a cambio de una recompensa. Corrupto es, por lo tanto, el comportamiento ilegal de aquel que ocupa un papel en la estructura estatal. Para el caso se catalogan tres tipos de corrupción: 1) el cohecho que significa el uso de una recompensa para cambiar a su favor el juicio de un funcionario público; 2) el nepotismo, que es la concesión de empleos o contratos públicos sobre la base de relaciones de parentesco en lugar de mérito; y 3) el peculado, es decir la asignación del erario público para uso privado.<sup>16</sup>

La corrupción es valorada en términos de legalidad e ilegalidad, más no de moralidad e inmoralidad y guarda distancia entre prácticas sociales y normas legales y la diferencia de evaluación de los comportamientos en el sector privado y en el sector público. En este último, por ejemplo si el director de una empresa o dependencia pública llama a su hijo para un puesto de responsabilidad comete un acto de nepotismo, aunque su hijo posea los requisitos necesarios para obtener el puesto; sin embargo, no se considera nepotismo si el acto lo realiza un director de una empresa privada.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> *Diccionario Ideológico, de la Lengua Española*, op. cit., p. 1035.

<sup>14</sup> *Diccionario Latín-Español-Latín*, op. cit., p. 186.

<sup>15</sup> *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, op. cit., p. 578.

<sup>16</sup> Bobbio Norberto. *Diccionario de Política*, op. cit., p. 438.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

Se entiende por corrupción a la transacción o permuta entre quien corrompe y quien se deja corromper. Esto equivale a la promesa de una recompensa a cambio de un comportamiento que favorezca los intereses de la persona que corrompe.<sup>18</sup>

### **Análisis jurídico de la corrupción**

El servicio público supone una conducta “recta” del servidor público ante la sociedad la cual, mediante sus contribuciones, demandará al servidor público una administración eficiente y honrada, que éste no desvíe fondos o realice gestiones en su favor o bienes del erario.

Desde la Constitución de 1814 ya se establecen normas sobre las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos en México. En la Constitución de 1857, aparece el Título IV, denominado *De las Responsabilidades de los Funcionarios Públicos*. Así en la Constitución de 1917, recoge el mismo régimen de responsabilidades de la Constitución de 1857; y con base en ella se promulga en el año de 1939 la *Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación del Distrito Federal y los Altos Funcionarios de los Estados*.

El país ha evolucionado a lo largo de su historia, sin embargo desde los primeros días de su independencia hasta la fecha no ha podido superar el subdesarrollo. Los modelos de desarrollo económico y social, algunos como el *Modelo de Desarrollo Estabilizador*, *Desarrollo por Sustitución de Importaciones* y *Desarrollo Compartido*, así como la integración a un mundo económico globalizado, no han permitido superar, paliar o abolir los gravísimos índices de corrupción que tiene México.

No obstante que hace cuatro sexenios, el gobierno en turno intentó introducir un programa en sus actividades, denominado “*Renovación Moral de la Sociedad*”, el cual no tuvo éxito, a pesar de tomarse como punto de partida a la Constitución Política. Actualmente el gobierno federal intenta combatir la corrupción en el servicio público mediante una ley derivada de la Constitución, la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*<sup>19</sup> y del *Código Penal Federal*.<sup>20</sup> Estos ordenamientos representan la norma jurídica que, en esencia representa la forma más directa de coercitividad del Estado.<sup>21</sup>

Sobre la coercitividad de las leyes y normas surge una pregunta ¿qué fuerza debe tener la norma para hacer desistir a un servidor público de cometer un ilícito? La ley supone que si el ilícito es considerado grave, la sanción también lo debe ser y con ello disminuirá la intención de delinquir; sin embargo, para que el ilícito no se catalogue como un simple intento, en todo momento se debe aplicar la legislación y vigilar su estricto cumplimiento. Lo que ha sucedido por años con la legislación, por una parte, fue que nadie vigiló su cumplimiento y, por la otra, la ley era bastante vaga y general, además de carecer de la coercitividad necesaria para evitar que el servidor público incurriera en falta u omisión. Las reformas recientes a la Constitución y a la *Ley Federal de Responsabilidades*

---

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> La *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

<sup>20</sup> El *Código Penal Federal* fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931.

<sup>21</sup> Zorrilla, Strother Ramón [et al.]. *Ensayos sobre corrupción*. Editorial Grupo Financiero Banamex-Accival e Instituto Tecnológico Autónomo de México, segunda edición aumentada, México 2000. p. 68.

*Administrativas de los Servidores Públicos*<sup>22</sup>, han mejorado la técnica legislativa, ahora se puede identificar a los sujetos pasivos y activos y se ha creado al interior del propio Poder Ejecutivo, un órgano que vigila su cumplimiento, que es la Secretaría de la Función Pública. Aún pese a ello, en el servicio público continúan ocurriendo ilícitos.

El artículo 108 constitucional establece quienes son considerados servidores públicos, sus responsabilidades; entre ellos nombra a los representantes de elección popular, miembros por los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, funcionarios y empleados (...) quienes serán responsables por actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones. También establece que el Presidente de la República, durante su encargo, solo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.<sup>23</sup> Los gobernadores de los estados, senadores, diputados y magistrados de tribunales superiores de justicia, serán responsables por violaciones a la constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En síntesis: los servidores públicos comprenden a los empleados, trabajadores, funcionarios y altos funcionarios. La responsabilidad que asumen es consecuencia de su propia conducta. Las responsabilidades que asumen son de índole política, administrativa, penal y civil, la cual involucra a: 1) senadores y diputados, 2) integrantes del Poder Judicial de la Federación y del Distrito Federal, y 3) toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en la Administración Pública Federal o del Distrito Federal.<sup>24</sup>

El artículo 109 constitucional establece que el Congreso de la Unión y las legislativas de los estados, expedirán las leyes de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con lo siguiente:

- I. *Se impondrán mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.  
No procede el juicio político por la mera expresión de ideas;*
- II. *La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal, y*
- 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.*<sup>25</sup>

[...]

---

<sup>22</sup> La reforma más reciente se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio del 2003.

<sup>23</sup> Los delitos graves de orden común son aquellos que atentan contra el derecho internacional, la humanidad, seguridad pública, vías de comunicación y correspondencia, autoridad, salud, moral pública y buenas costumbres, revelación de secretos, los cometidos por funcionarios públicos, los cometidos en administración de justicia, responsabilidad profesional, falsedad, los cometidos contra la economía pública, sexuales, contra el estado civil y bigamia, en materia de inhumaciones y exhumaciones, contra el honor privación ilegal de la libertad, contra las personas y su patrimonio y por encubrimiento. Fuente: Instituto de Investigaciones Jurídicas, op. cit., Volumen III, p. 97.

<sup>24</sup> Martínez Morales, Rafael I. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*. Oxford University Press (2004), cuarta edición, p. 156.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

Las leyes determinan los casos y las circunstancias en los que se debe sancionar penalmente por enriquecimiento ilícito a un servidor público que, durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionan con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba podrá, formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respecto de las conductas a las que se refiere la Constitución.

El artículo 110 de la Carta Magna establece el juicio político, el cual se lleva a cabo por violaciones graves a la misma y a las leyes federales por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En la Constitución no se precisa en qué consiste una falta grave, por lo que no puede ser sancionada por la misma Constitución, sino con leyes derivadas de ella. De acuerdo con La *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, las sanciones consisten en la destitución de los servidores públicos y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos u comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público. Cabe señalar que la suspensión no es para todos los servidores públicos, sino para aquellos que gozan de fuero constitucional.

La interrupción de la acción civil o penal se ve interrumpida en tanto la Cámara de Diputados le suspende o valida el fuero constitucional, lo que quiere decir que los servidores públicos solo serán sometidos, en caso de ser acusados de la comisión de un delito de orden común, cuando lo determine el Congreso de la Unión, la intervención indicará si el servidor público puede continuar en su cargo o queda a disposición de las autoridades.

La segunda que sanciona la corrupción es la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*<sup>26</sup> la cual reglamenta el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado, y trata de: 1) los sujetos de responsabilidad administrativa del servicio público y las obligaciones en el servicio público; 2) quejas o denuncias, sanciones administrativas y procedimientos para aplicar las sanciones, 3) registro patrimonial de los servidores públicos y, 4) las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público.

La *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* establece sanciones administrativas y responsabilidades que deben resolverse mediante juicio político, determina autoridades competentes y procedimientos para aclarar la procedencia del procesamiento penal de los que gozan de fuero y registro patrimonial. La misma ley también precisa que toda persona que maneje o aplique recursos económicos federales es un servidor público. En este orden, las autoridades competentes son quienes deberán aplicar la ley, ya que son ellas quienes deben hacerla valer. La lógica indica que una alta probabilidad de ser aprehendido y encarcelado es lo que debe reducir la comisión

---

<sup>26</sup> La *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de marzo del 2002.



de un ilícito ya que la conjugación de la norma y la autoridad que lo apoye siempre producirán un efecto para limitar la corrupción. Sin embargo, en la práctica al ocurrir delitos que no son castigados, alienta al infractor de la ley a seguir violándola. La no aplicación de la ley causa un efecto psicológico inverso en el delincuente, ya que el infractor sabe que existe bajo riesgo (o nulo) de ser sancionado.

Esta misma Ley nos habla de las obligaciones previstas en la misma a fin de salvaguardar los principios de legalidad, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen el sector público. Nos describe también de las obligaciones de los servidores públicos, particularmente de cumplir el servicio que le es encomendado y de la abstención que cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia del servicio, abuso o ejercicio indebido del empleo; formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos; del uso de los recursos que tiene asignados; de rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida; excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluso aquellos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, parientes civiles o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, labores o de negocios o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte, abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita dinero, bienes, o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, empleos cargos o comisiones para sí, o para familiares cuyas actividades se encuentran vinculadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo y que implique intereses en conflicto.

Esta ley previene que la Secretaría de la Función Pública, establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia; así mismo regula que el incumplimiento de las obligaciones antes descritas serán aplicadas mediante sanciones por falta administrativa y consistirán en: I) amonestación privada o pública, II) suspensión del empleo cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; III) destitución del puesto, IV) sanción económica e V) inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno se impondrán de 6 meses a un año de inhabilitación. Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta 10 años, si el monto de aquellos no excede 200 veces del salario mínimo general mensual vigente, y de 10 a 20 años si excede dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicado por conductas graves de los servidores públicos. Cuando existan infracciones de mucha importancia se impondrá, además, la sanción de destitución.

Otro aspecto relevante de esta ley es, que en ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados. La Secretaría de la Función Pública podrá sancionar a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y responsabilidades cuando se abstengan de investigar o sancionar a los infractores. Como

vemos, además de aplicar sanciones administrativas, también aplica sanciones económicas que a la luz de los actos de corrupción que aparecen a diario en la prensa, no deja de ser insuficiente los castigos de esta Ley.

El tercer instrumento normativo que sanciona la corrupción es el *Código Penal Federal*, instrumento jurídico que es considerado como la norma que más eficazmente ha combatido la corrupción, porque prevé la privación de la libertad<sup>27</sup>.

La acción penal contra el servidor público que comete un ilícito es absoluta, aunque en algunos casos se suspende en tanto queda sin vigencia el fuero constitucional, aplicable únicamente a los llamados altos funcionarios.

La fuerza coercitiva es el elemento que ha motivado un cambio en el servidor público, en primer lugar porque no se trata de una simple sanción pecuniaria, y segundo porque tampoco se trata de una suspensión temporal del cargo; si no que este elemento coercitivo cobra fuerza cuando implica el encarcelamiento del servidor público.

El *Código Penal Federal* establece diez delitos contra el erario, delitos tipificados en la lucha contra la corrupción con lo cual se intenta combatir la conducta corrupta de los servidores públicos, y son los siguientes:

- I. Abuso de autoridad
- II. Coalición de servidores públicos
- III. Uso indebido de atribuciones y facultades
- IV. Concusión
- V. Intimidación
- VI. Ejercicio abusivo de funciones
- VII. Tráfico de influencias
- VIII. Cohecho
- IX. Peculado
- X. Enriquecimiento ilícito<sup>28</sup>

El *Código Penal Federal* determina al sujeto ilícito, es decir, define al servidor público y, por primera vez en la legislación, no distingue entre funcionario, empleado público de confianza o trabajador sindicalizado.

El *Código Penal Federal* define como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal, centralizada o en el Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión o en los poderes judicial-federal y judicial del Distrito Federal, o que manejan recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas son aplicables a gobernadores de los estados, a los diputados y senadores, o a los legisladores locales y a los magistrados de los tribunales en este título.

A continuación haremos un recuento sintético de cada uno de estos delitos:

---

<sup>27</sup> Zorrilla, Strother Ramón [et al.], op. cit., p. 68

<sup>28</sup> El análisis de los diez delitos que contempla el *Código Penal Federal*, están retomados de la última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2007.

## I *Abuso de autoridad*

Un servidor público incurre en abuso de autoridad cuando: para impedir la ejecución de una ley, el cobro de un impuesto o el incumplimiento de una resolución judicial se auxilie de la fuerza pública o la emplee con ese objeto; cuando en ejercicio de sus funciones haga uso de la violencia, veje o insulte; cuando retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud; cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio; cuando otorgue empleo, cargo o comisión públicos, contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de otra índole que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado; cuando contrate a quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo.

A quién comete este delito se le impondrá de uno a ocho años de prisión, multa desde 30 hasta 300 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de un año a ocho años para desempeñar otro empleo.<sup>29</sup>

## II *Coalición de servidores públicos*

Cometen este delito quienes toman medidas contrarias a una ley o reglamento, impiden su ejecución o hacen dimisión (renuncia) de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas.

La pena de este delito va de dos a siete años de prisión y la multa económica es idéntica a la anterior aunque la destitución e inhabilitación para desempeñar otro empleo es de dos a siete años.

## III *Uso indebido de atribuciones y facultades*

Los servidores públicos cometen este delito cuando indebidamente: otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes federales; otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico; franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de bienes y servicios producidos o prestados en la administración pública federal y del Distrito Federal; otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.

Comete este delito el servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta a aquella a que estuviera destinado o hiciera un pago ilegal.

Las sanciones por este delito cuando el monto de su operación no exceda el equivalente de 500 veces el salario mínimo diario vigente en el momento de

---

<sup>29</sup> En adelante, al hacer referencia al salario mínimo, se considerará el vigente en el Distrito Federal.

cometerse el delito, se impondrá de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de tres a dos años.

Este tipo de delito es el que genera mayor corrupción al otorgar concesiones, permisos, autorizaciones o contratos, prácticas corruptas que permiten al servidor público remuneraciones económicas; sin embargo, son pocas las ocasiones en que la autoridad competente presume y prueba la comisión de este delito.

Dentro de este delito cae la evasión fiscal, de la cual el país está inmerso de este tipo de corrupción, desde el tianguista que no paga impuestos, médicos y profesionistas que no extienden recibos de honorarios, hasta los grandes contribuyentes evadiendo impuestos como los señalados en la *Auditoria Especial de la Cuenta Pública 2005 denominada Devolución de Impuestos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectuó a los contribuyentes* (ver el Capítulo 3 de este trabajo). En este delito caen algunos tipos de licencias, desde la autorización de una simple licencia de manejo, hasta el otorgamiento de los grandes contratos de obras en el gobierno en general.

#### IV *Concusión*

El delito de concusión significa la exacción arbitraria hecha por un funcionario público en provecho propio, es decir, es la acción y efecto de exigir pagos por impuestos, multas, deudas y cobros injustos.

La sanción a quién comete este delito será equivalente a la cantidad o valor de lo exigido indebidamente, cuando no exceda del equivalente de 500 veces el salario mínimo vigente en el momento de cometerse el delito, imponiéndose de tres meses a dos años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de 3 meses a 2 años para desempeñar otro empleo.

Cuando el valor de lo exigido indebidamente exceda de 500 veces el salario mínimo, se impondrá de 2 a 12 años de prisión, multa de 300 a 500 veces de salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos años para desempeñar otro empleo.

#### V. *Intimidación*

Comete el delito de intimidación el servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral inhiba o intimide a otra para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta ilícita.

Al servidor público que cometa este delito se le impondrá de dos años a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo vigente en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

#### VI. *Ejercicio abusivo de funciones*

Comete el delito de ejercicio abusivo de funciones aquel servidor público que en el desempeño de su empleo otorgue indebidamente por sí o por medio de otra persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones,

efectuó compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su conyugue, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos, o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte; también se dice que existe ejercicio abusivo de funciones cuando el servidor público valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público.

Al que cometa este delito se hará acreedor a lo siguiente: cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este delito no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces del salario mínimo y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo. Cuando la cuantía del delito exceda de quinientas veces el salario mínimo, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo vigente y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Este delito es muy similar al tipificado como *Uso indebido de atribuciones y facultades*; en adición a su fracción II se menciona la realización de lucro indebido por el solo conocimiento de información que posea por razón de su empleo, al que únicamente tiene acceso el funcionario público.

Este delito será ventilado seguramente en los medios de comunicación en las próximas semanas cuando se analice en la Cámara de Diputados todas las vertientes del tema *Fox-Martha Sahagún-Hnos. Bibriesca*.

## VII. *Tráfico de influencia*

Comete este delito el servidor público que por sí o por interpósita persona gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión; así como aquella que se preste a la promoción o gestión de una tramitación; así como aquella otra que solicite o promueva cualquier resolución o acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que redunde un beneficio económico para sí. Al que cometa este delito se le impondrá de dos a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de dos a seis años para desempeñar otro empleo.

Esta conducta de tráfico de influencias, dicen los especialistas, que es un delito difícil de probar, ya que es difícil delimitar hasta donde puede llegar el funcionario público al momento de tramitar un asunto.

## VIII. *Cohecho*

El servidor público comete delito de cohecho cuando por sí o por interpósita persona, solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con

sus funciones; así como cuando de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a cualquier servidor público que haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

Se le impondrán las sanciones siguientes al servidor público cuando cometa este delito: cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, de treinta a trescientos días multa y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo; en el mismo tenor pero cuando la dádiva exceda de quinientas veces el salario mínimo se impondrán de dos a catorce años de prisión, de trescientos a mil días multa y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo.

Se dice que en este delito hay sujetos activos y pasivos, ambos cometen el delito de cohecho, uno por ofrecer dinero y el otro por recibirlo. Este ilícito se dice que es el más frecuente ya que se presenta de manera cotidiana en la interacción que el servidor público tiene con el ciudadano. Cohechar, sobornar o corromper con dádivas a una persona es llegar a un acuerdo de voluntades entre las partes respecto del precio, sólo que es mediante la comisión de un ilícito.

En ningún caso se podrá devolver a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

#### IX. *Peculado*

Comete el delito de peculado aquel servidor público que para su usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa; también lo comete aquel que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el inciso III (Uso indebido de atribuciones y facultades) con el objeto de promover la imagen política o social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, a fin de denigrar a cualquier persona; también incurren en este delito aquella persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones antes señaladas, a cambio de fondos públicos o del disfrute de los beneficios derivados de los actos mencionados; así como también aquella persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligado legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les de una aplicación distinta a la que se les destinó.

Las sanciones aplicables a este delito, cuando el monto de lo distraído indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo, o no sea valuable se impondrá de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo y destitución o inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo cargo o comisión.

Cuando el valor de la dádiva, promesa o préstamo exceda de quinientas veces el salario mínimo, se impondrá de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo y destituciones e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo cargo o comisión.

A los responsables del delito en ningún caso se les devolverá el dinero o dadas entregadas, las que se aplicarán en beneficio del Estado.

#### X. *Enriquecimiento ilícito*

Incurre en este delito aquel servidor público que no pueda acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño; así mismo quien haga figurar como suyos, bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido en contravención a la ley, a sabiendas de estas circunstancias.

Al servidor público que incurra en este delito se le impondrán las siguientes sanciones: decomiso de aquellos bienes cuya procedencia no logre acreditar de acuerdo con la ley de responsabilidades de los servidores públicos.

Además, cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo cargo comisión públicos.

Se incurre en este delito cuando el monto a que asciende el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo vigente se impondrá de dos a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo cargo o comisión.

Este delito es importante y su castigo es necesario llevarlo hasta sus últimas consecuencias para evitar la corrupción, pues la prensa da cuenta de que aún resulta difícil comprobar la procedencia legítima en la adquisición de casas, terrenos, edificios, inversiones y otro tipo de bienes que no pueden ser adquiridos con los sueldos que devengan los servidores públicos.

Hemos hecho un repaso de los diez delitos tipificados con la corrupción en el *Código Penal Federal*, los que al analizarlos nos llevan mentalmente a los delitos cometidos por los funcionarios de cuello blanco que, al notar que la norma no es aplicada debidamente, los delitos se hacen cada vez más recurrentes; la ley no inhibe, alienta.

Se reconoce internacionalmente el crecimiento de la corrupción en México, y se da por hecho de que es un problema mundial. Se asegura que el crecimiento de la corrupción fue influenciado por la perniciosa intervención de las empresas multinacionales; e incluso en el pasado se justificaba la corrupción que existía en razón de la magnitud del sector público, que en épocas pretéritas alcanzaba el millón y medio de trabajadores con cerca de mil empresas paraestatales, lo que supuestamente provocó el colapso vivido y que también fue la causa del crecimiento espumoso de la economía y su declive.

No obstante que se han modificado y modernizado los sistemas normativos desde la Constitución hasta la creación de la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, pasando por la publicación del *Código de Ética para los Servidores Públicos del Gobierno Federal*, el país sigue sumido en la corrupción. Y para

demonstrarlo veamos algunos casos de presuntos delitos que subsisten todavía en México en los últimos años ventilados por la prensa.

- a) La inseguridad desalienta la inversión física por 8,500 millones de dólares. México dejó escapar capitales que representan 50% de los recursos extranjeros recibidos en 2001, por su bajo nivel de seguridad para los negocios, dice un estudio de *Price Waterhouse Coopers*. Según este estudio, realizado en 35 países, invertir en México cuesta 15% más que en otras naciones latinoamericanas como Chile, una de las principales competidores por el mercado de capitales. Midiendo la corrupción, el marco legal, la política económica, el sistema fiscal, el marco regulatorio y la evaluación final de la empresa, arrojó que México aún se encuentra lejos de sacar la delantera en la competencia por las inversiones por el ancla pesada de la inseguridad, cuyo combate coloca al país en el lugar número 12.<sup>30</sup>
- b) Resulta un viacrucis hacer una denuncia en una Agencia del Ministerio Público. Por ejemplo, en el robo de una casa habitación, el agente del Ministerio Público solicita facturas y comprobantes de lo robado. En caso de riña, si el agresor llega primero ante el agente del ministerio, el agredido termina como agresor. Lograr este vuelco de papeles cuesta una tarifa no escrita, pero que opera en las 16 Delegaciones del Distrito Federal, y en las 70 Agencias del Ministerio Público. En cambio obtener el no ejercicio de la acción penal y mandarlo al archivo (en caso de presuntos culpables que tienen todo en contra) se tasa en una cuota no escrita.<sup>31</sup>
- c) El denominado “Bateo”, practicado en las Agencias del Ministerio Público de todas las delegaciones del Distrito Federal; es el rechazo premeditado de denuncias que se turnan a otra Delegación o al fuero civil. Este “bateo” rinde dividendos en dos sentidos: 1) sirve para sacudirse “asuntos que no producen” (no hay forma de corrupción o es muy difícil); y 2) sirven para abatir índices delictivos oficiales, que suelen medirse por el número de denuncias presentadas (aproximadamente se estiman 700 denuncias diarias en las Agencias del Ministerio Público).<sup>32</sup>
- d) En cierta ocasión, el Secretario de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal declaró: “Nuestro sistema de imposición de penas es lento e ineficiente. Muy pocos delincuentes son castigados. De poco más de 120 detenidos diarios por la policía preventiva y remitidos al Ministerio Público, apenas unos 10 son sentenciados, por lo que al final del día el riesgo para el delincuente es bajo, y ese es el principal incentivo para cometer ilícitos en nuestra ciudad”.<sup>33</sup>
- e) La representación de la Secretaría de Relaciones Exteriores en Washington D.C., reconoce que la Procuraduría General de la República está invadida por la corrupción. (Ver cuadros 1 y 2 del Anexo) Que hasta ese momento lleva sancionados a más de 2,400 efectivos, involucrados desde simples empleados hasta el agente del ministerio público.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Periódico *Milenio*, 11 de marzo de 2002.

<sup>31</sup> Periódico *El Financiero*, 22 de marzo de 2000.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> Periódico *Milenio*, 21 de marzo de 2002.

<sup>34</sup> Periódico *El Financiero*, 17 de marzo de 2000.



- f) En septiembre de 2000, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), actualmente Secretaría de la Función Pública, había recibido 12,000 expedientes de casos de corrupción del mismo número de funcionarios públicos de un total de 400,000 quejas que ese año recibió la Dependencia.<sup>35</sup>
- g) Un magistrado del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, señaló que los bajos salarios que perciben más del 80% del personal sindicalizado, son el principal detonador de la corrupción e ineficiencia.<sup>36</sup>
- h) El 8 de marzo de 2001 apareció una nota periodística en el Financiero, donde el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, acusó de corrupción a su antecesora. En este acto, el primero presidió la firma de un convenio anticorrupción con autoridades de Transparencia México.<sup>37</sup>
- i) El narcotráfico en nuestro país genera ganancias anuales por 7,000 millones de dólares: la agencia *Drug Enforcement Administration* señala que los traficantes de cocaína gastaban alrededor de 500 millones de dólares al año por pagos ilícitos (mordidas) lo que representaba en ese momento, más del doble del presupuesto de la Procuraduría General de la República. Si bien la Organización de las Naciones Unidas asegura que la venta anual de estupefacientes deja dividendos al narcotráfico por 500 mil millones de dólares.<sup>38</sup>
- j) En mayo de 2001, la entonces SECODAM anunció que la Administración Pública en el país refleja zonas críticas susceptibles de actos de corrupción, por lo que estaba destinando 8,000 millones de pesos para combatirla. Mediante un estudio realizado por esta dependencia, se detectaron 2 mil zonas críticas donde trabajan 206 mil servidores públicos; también se detectaron 5,328 conductas irregulares. El Subsecretario de Atención Ciudadana y Contraloría Social declaró que en ese momento existían 70 investigaciones relevantes.<sup>39</sup> En 2005 existían 12,400 quejas y denuncias recibidas en contra de servidores públicos, de los cuales 4,079 habían sido sancionados. (Ver cuadro 3 del Anexo)
- k) El día 15 de marzo de 2001 fue detenido uno de los tres presidentes del Órgano Superior de Dirección de la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano fiscalizador de la Asamblea Legislativa del Gobierno de la Ciudad de México, por presuntos delitos de ejercicio abusivo de funciones.<sup>40</sup>

El problema de la corrupción no está circunscrito a un país en particular, es un problema de carácter mundial, por ejemplo en Indonesia, reconoce el Presidente del Banco Mundial, que en el pasado inmediato, hasta el 40% de créditos obtenidos vía el Banco Mundial eran malversados y sustraídos por la familia autócrata y algunos de sus colaboradores. El presidente del Banco Mundial reconocía la limitación política para evitar estos actos de

---

<sup>35</sup> Periódico *El Financiero* 26 de septiembre de 2000.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

<sup>38</sup> Periódico *El Financiero*, 9 de febrero de 2000.

<sup>39</sup> *Ibid*, 11 de mayo de 2000.

<sup>40</sup> *Ibid*, 21 de febrero de 2000.

corrupción, a tal grado, que 3 años atrás les prohibieron en el banco mencionar la palabra corrupción.<sup>41</sup>

A nivel internacional tenemos casos muy importantes de corrupción que han sacudido como un *tsunami* a otras economías. En el año 2000 estalló un escándalo financiero de proporciones sin precedentes en los EUA: Enron, la compañía energética que se transformó en una especie de banco y que arrastro en su fraudulenta quiebra la credibilidad del sistema financiero estadounidense; y de Parmalat, el coloso de lácteos italiano que llegó a facturar cerca de 8,000 millones de euros en 2002 y se derrumbó en un santiamén, poniendo a temblar la economía de toda Europa. También están los casos de Alemania con el financiamiento ilegal de la Democracia Cristiana y su impacto en la vida política alemana, y de Argentina con el escándalo de la venta de armas a Ecuador y Croacia, actos ilegítimos posibles porque los involucrados pudieron ocultar información durante muchos años, con las consiguientes ganancias millonarias en el caso argentino.

La explicación que se da en estos casos de corrupción, obedece a que los controles institucionales fueron deficientes: tanto los controles jurídicos (auditores y fiscalizadores del Estado) como los controles democráticos (pesos y contrapesos parlamentarios), que también en estos casos fallaron.<sup>42</sup>

Para una mejor comprensión de estos casos de opacidad, al final se presenta el Apéndice 1 donde se reseñan los casos de Enron, Parmalat, Pemexgate y Amigos de Fox.<sup>43</sup>

Una de las repercusiones más fuertes de la corrupción en las economías nacionales es su efecto en el crecimiento económico. El Banco Mundial estima que la corrupción puede reducir el índice de crecimiento de un país entre el 0.5 y 1.0% anual; y un estudio del Fondo Monetario Internacional, muestra que las inversiones en países corruptos son 5% inferiores a las de los que se “salvan relativamente del problema”<sup>44</sup>

Por su parte investigadores de la Oficina para el control de las Drogas y la Prevención Criminal de la Organización de Naciones Unidas, cuantificaron de manera relativa,<sup>45</sup> regionalmente en el mundo, la población que fue objeto de corrupción arrojando los datos siguientes:

---

<sup>41</sup> Periódico *El financiero*, 21 de Febrero de 2000.

<sup>42</sup> Salazar Ugarte, Pedro (coordinador) *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM e Instituto Federal de Acceso a la Información. México 2007 pp. XI-XVII

<sup>43</sup> Para mayor información sobre estos casos ver el libro de Pedro Salazar Ugarte citado en la nota anterior.

<sup>44</sup> Periódico *El financiero*, 21 de Febrero de 2000.

<sup>45</sup> Periódico *El financiero*, 14 de Abril de 2000.

Índice de la Corrupción Mundial (1999)	
Región Mundial	Índice de Corrupción (%)
América Latina	21
África	19
Asia	15
Europa Central y del Este	11
E.U.A. Canadá, Nueva Zelanda y Australia	1
Europa Occidental	1

Fuente: *El Financiero*, 14 de abril de 2000.

Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo, estiman en 50 mil millones de dólares la factura por actos de corrupción e ineficacia en obras de gobiernos de América Latina, de acuerdo a esta información, calculan que se erogan sobrepagos en casi 20% en las adquisiciones y contratos. Abundan, diciendo que los gobiernos de América Latina, tradicionalmente gastan entre 10 y 15% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional en bienes y servicios, lo que se traduce en excesivos gastos anuales en toda la región por un monto aproximado por 150 mil millones de dólares.<sup>46</sup>

### Tamaño de la corrupción en México

A finales de 2007 el Secretario de la Función Pública anunció que el costo económico de la corrupción en el país era equivalente al 9% del PIB anual (54 mil millones de dólares anuales aproximadamente). Por lo que es posible estimar, con base en estas cifras, que el costo diario de la corrupción en el país tiene un valor de 1.4 miles de millones de pesos.<sup>47</sup>

Sólo para dar una idea de su magnitud, el costo de la corrupción como porcentaje del PIB fue ligeramente menor al total de lo recaudado como impuestos tributarios durante 2000 (Impuesto Sobre la Renta, Impuesto al Valor Agregado, Producción y Servicios, Importaciones y otros impuestos), ya que para ese año los ingresos tributarios representaron el 10.7%, mientras que la corrupción representó el 9.5%.<sup>48</sup>

En este orden de ideas, también se puede decir que el costo de la corrupción como porcentaje del PIB es más que el doble de lo que destinó el gobierno federal al sector educativo el año 2000, siendo que en ese año se destinó el 4.1% del PIB a la educación, mientras que la corrupción costó ese mismo año el 9% como ya se dijo.<sup>49</sup>

Asimismo el Secretario de la Función Pública, en ese momento, declaró que el país se encuentra con elevados índices de deterioro en el desempeño de la administración

<sup>46</sup> *Ibid*, 11 de mayo de 2000.

<sup>47</sup> Declaraciones del Secretario de la Función Pública en la inauguración del Segundo Coloquio Nacional de Transparencia, el 22 de noviembre de 2007

<sup>48</sup> Elizondo, Carlos. *Impuestos, democracia y transparencia*. Auditoría Superior de la Federación. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 2 p. 51.

<sup>49</sup> *Ibid*, p. 57.

pública federal, externando que desde 1995 se le ha dado al país una calificación de 3.3% del Índice de la Percepción de la Corrupción por parte de Transparencia Internacional, hasta llegar al 3.6% en 2005.<sup>50</sup> (Ver cuadro 4 del Anexo)

En declaraciones a la prensa del titular de la Auditoría Superior de la Federación se destaca que en la revisión de la Cuenta Pública de 2005 se advirtió del manejo irregular por 26 mil millones de pesos, que los propios medios de difusión califican como “corrupción nunca antes vista”.<sup>51</sup>

Los datos son contundentes, nuestro país está incapacitado para poner un freno a la corrupción. En América Latina, México es superado por Colombia, El Salvador, Panamá, Costa Rica y Chile, en lo que se refiere al control de la corrupción, según revelan los indicadores de Gobernabilidad 2006, elaborados por el Banco Mundial.

Como se puede apreciar, la corrupción en el país, su valor y su impacto en la economía es muy dañino en las esferas social, económica y política.

1. La corrupción que existe al hacer trámites ante el gobierno desalienta el pago de impuestos. (Ver cuadro 5 del Anexo) No puede aumentar la recaudación si se está perdiendo legitimidad, lo cual es un círculo vicioso, la ciudadanía no tiene confianza en la aplicación de recursos y por tanto el Estado no tiene mayor recaudación. Por ejemplo, México recaudó por Impuesto al Valor agregado en 1997 un monto que representa el 3.1 % del PIB, contra 6.7 % que recaudaron en promedio los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.<sup>52</sup>
2. Es altísimo el índice de robos y denuncias que no tienen ninguna respuesta (76 %). La ciudadanía no confía en los gobernantes en hacer valer la ley.
3. De acuerdo a estudios internacionales el 50% de la inversión extranjera se fuga por la inseguridad del país.
4. En México se obstaculiza mucho la creación de empresas. Para solucionar un contrato en litigio se necesita desahogar más de 47 trámites en proceso, invertir 325 días y gastar 10% del ingreso medio personal, lo que merma la competitividad del país respecto del resto del mundo. De acuerdo con un informe publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo, México ocupa el segundo lugar, junto con Brasil, en la cantidad de procedimientos para generar nuevas compañías.<sup>53</sup>
5. Las personas que desean estacionarse en algún lugar de la vía pública tienen que pagar a personas ajenas que se apropian de la vía pública, los que a su vez pagan una mordida a los policías de la zona.
6. Es difícil crear un Estado de derecho, cuando en la práctica cotidiana hay que dar mordida a las agencias del Ministerio Público para que procedan las denuncias (ver cuadro 6 del Anexo).

---

<sup>50</sup> Periódico *El Financiero*, 14 de noviembre de 2000.

<sup>51</sup> Revista *Siempre*, 16 de Abril de 2007.

<sup>52</sup> Elizondo, Carlos, op. cit., p. 56.

<sup>53</sup> Hernández, Gonzalo. *Revista de Ciencia Política*. Instituto Tecnológico Autónomo de México, año IV número 10.

7. Uno de los principales detonadores de la corrupción e ineficiencia en el Sector Público son los bajos salarios que se perciben los servidores públicos a nivel operativo y mando medio.
8. Indicadores internacionales como el Índice de Percepción de la Corrupción, nos ubican entre los países más corruptos del mundo. (Ver cuadro 7 del Anexo) Esta conducta es ejercida en nuestro país, de norte a sur. (Ver cuadro 8 del Anexo)

### **Mejores prácticas gubernamentales, condición para combatir la corrupción**

En fecha reciente, en un seminario organizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Secretaría de la Función Pública,<sup>54</sup> el Ministro en retiro Juan Díaz Romero, Director General del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial dependiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su participación, expresaba que el mayor desafío a que deberemos enfrentarnos en el siglo XXI será detectar la corrupción que se practica en el estricto espíritu de la ley, la pregunta es ¿por qué? El mismo ponente contesta que hay cinco razones por las cuales no se obedece la ley en México:

- 1) Por la ambigüedad de las leyes
- 2) Por la profusión de trámites
- 3) Por la complejidad de las leyes
- 4) Por la Inequidad en la aplicación de la ley
- 5) Por la opacidad (Ver cuadro 9 del Anexo)

Asimismo, el ministro en retiro hizo alusión al teorema de Harrow, el cual establece que “*quien maneja la agenda tiene la decisión*”, nos tendremos que atener a que solo una cúpula ajena a la sociedad, por ejemplo la Suprema Corte de Justicia de la Nación o cualquier institución nos tienen atados de las manos; esta situación nos llevaría a la tragedia de Tácito, que dice que en la medida en que una sociedad esté corrompida desde la cúpula va a permear a toda la sociedad en todos los niveles.

### **Áreas de oportunidad para impulsar las mejores prácticas gubernamentales**

A continuación se abordan algunas áreas específicas en las que se han detectado oportunidades de mejora; en el entendido de que los señalamientos y recomendaciones deben invariablemente orientarse a abatir rezagos históricos y propiciar la modernización del aparato gubernamental.

#### ***Propiciar el establecimiento de un marco jurídico para transparentar la gestión fiscal***

La corrupción, además de constituir un problema ético y moral, también representa un problema económico.

---

<sup>54</sup> Curso sobre *Cultura de la Legalidad, transparencia y combate a la corrupción*, organizado por la Secretaría de la Función Pública y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del 21 al 29 de noviembre de 2007 en la Ciudad de México.

En estudios del Banco Mundial es clara la percepción sobre la forma en que la inseguridad pública, el crimen organizado, la inestabilidad política y la corrupción afectan el ánimo de los inversionistas.

El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado declaró recientemente: “contrario a países como Brasil, Rusia, India y China (BRIC) si México no aplica una estrategia de largo plazo para generar mayor crecimiento económico e incrementar la inversión, quedará rezagado como una potencia económica hacia el año 2050. El tamaño de BRIC equivale al 15% de la dimensión del Grupo de los Siete (G-7) integrado por Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia y Japón; pero se espera que duplique su tamaño para el 2035 y obtenga el producto total del G-7 hacia el año 2039, con lo cual China superaría a los Estados Unidos, la India y Japón.”<sup>55</sup>

Para que México esté dentro del grupo de países de alto crecimiento económico requiere de estrategias que permitan aumentar la inversión física y mejorar la educación así como fortalecer las instituciones mediante la creación de leyes y reglamentos fáciles de interpretar, impulsar la simplificación administrativa con el fin de elevar la calidad de los factores productivos y generar mayor crecimiento económico. Mientras México no avance por el lado de la simplificación de trámites (licencias, permisos, concesiones, reducción de costos administrativos, obligaciones fiscales), el país no podrá convertirse en una potencia económica.

Por el lado de la ejecución del gasto público se debe promover su simplificación y transparencia, evitando que la ley y su normativa sean confusas, ambiguas u omisas. Para ello se requiere:

- ✓ Hacer público el calendario del gasto público de cada dependencia y entidad a nivel de subsecretaría y/o direcciones ejecutivas.
- ✓ Simplificar la ejecución del gasto para reducir las economías generadas por una normatividad excesiva y a veces confusa.
- ✓ Mejorar los sistemas de programación, a fin de evitar subejercicios por una ineficiente planeación.
- ✓ Ampliar y fortalecer el uso de la ventanilla electrónica para las compras gubernamentales.
- ✓ Simplificar los procesos de licitación sin descuidar su vigilancia y control.
- ✓ Vigilar que la conducta de los funcionarios públicos se apegue estrictamente a la norma legal que la regula y que se desarrolle con un claro sentido ético.

### ***Promover la transparencia en las finanzas públicas***

Para la implantación de la transparencia en las finanzas públicas se requiere:

- ✓ Consolidar un sistema contable de alcance general para la administración pública, que se constituya en una base confiable para el registro de los movimientos presupuestarios y contables.

---

<sup>55</sup> Reyes Heróles, Federico. Gonzalo. *Entre las bestias y los dioses. Del espíritu de las leyes y de los valores políticos*. Océano, México 2004, pp. 28-31.

- ✓ Evaluar la calidad de la información fiscal, buscando su congruencia para conciliar los datos pertinentes procedentes de otras fuentes.
- ✓ Es conveniente formular observaciones y recomendaciones que además de ser claras, se acompañen de metas financieras calendarizadas y, en su caso, de metas físicas, sencillas, precisas y relevantes, que permitan evaluar los compromisos del Ejecutivo Federal.
- ✓ Mejorar el sistema de indicadores estratégicos, de gestión y de servicios:
  - Deberán estar vinculados a la función sustantiva del ente.
  - Deberán proporcionar elementos para facilitar la evaluación.
- ✓ Deberá recomendarse también que el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de la Federación incluyan la totalidad de los supuestos en que se basaron para su formulación, y se presenten los principales riesgos fiscales que podrían afectar su ejecución. Esto es necesario para darle credibilidad a las estimaciones que elabora el Ejecutivo Federal.
- ✓ Adicionalmente, es pertinente analizar la posibilidad de introducir la presupuestación a mediano plazo, y hacer explícito el impacto futuro de las decisiones adoptadas en materia de ingreso, gasto y la deuda pública.

***Contribuir a que la información fiscal sea presentada íntegra y oportunamente***

- ✓ Incluir en los documentos oficiales sobre la situación fiscal del sector público, cuentas de orden en los que se describa la naturaleza y la importancia fiscal de los pasivos contingentes y de las actividades cuasifiscales.
  - Avaluos y garantías del Gobierno Federal
  - Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS)
  - Régimen de pensiones
  - Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)
  - Litigios judiciales
  - Fideicomisos
- ✓ Promover que se instrumente un registro más detallado a nivel de origen y destino de las transferencias y subsidios que otorgan las dependencias y entidades del sector paraestatal de control directo e indirecto, tanto por la vía de precios y tarifas, como por la financiera, y a través del gasto.
  - Verificar que los beneficiarios de los subsidios y transferencias sean efectivamente los que determina el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas de mediano plazo.

***Impulsar la rendición de cuentas***

- ✓ Promover que la información que se presente en los documentos oficiales relacionados con las finanzas públicas, sean fáciles de entender y analizar.

- ✓ Mejorar la presentación de los indicadores socioeconómicos que se utilizan en dichos documentos.
- ✓ Fomentar que los procedimientos y las metodologías empleados por la Secretaría de la Función Pública tengan mayor claridad, para llevar a cabo el control de los gastos y la recaudación de ingresos. Ello permitiría incrementar la confianza y credibilidad sobre la labor que realizan los órganos internos de control y los despachos externos.

### ***Garantizar la calidad***

- ✓ Verificar que las metodologías y procedimientos que se utilizan en la formulación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación cumplan con las normas internacionales en la materia.
- ✓ Promover la creación de una institución nacional de estadística independiente del Poder Ejecutivo, que verifique la calidad y confiabilidad de la información económica, social y de las finanzas públicas.

### ***Delimitación de las funciones y responsabilidades***

- ✓ Definir por parte del Poder Legislativo, y en su caso, del Judicial, cuál es la competencia de la Auditoría Superior de la Federación para fiscalizar los recursos federales transferidos a las entidades federativas.
- ✓ Definir de manera precisa el alcance de las acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación.
- ✓ Promocionar, para concientizar a la población, que la Auditoría Superior de la Federación es el principal promotor de la transparencia y la rendición de cuentas.

### **Tendencias internacionales de los deberes fundamentales de los gobiernos**

Hasta la década de los ochenta, en buena parte de los países desarrollados prevaleció la tendencia de tratar de controlar todo lo que ocurría dentro de los gobiernos, con el fin de evitar que políticos y burócratas hicieran algo que pudiera poner en peligro la hacienda pública, esto permitió sanear en buena medida a esos gobiernos, pero originó al mismo tiempo un nuevo conjunto de problemas.

Al hacerse difícil el robo del erario, se volvió casi imposible su administración. Al imposibilitar el despido de personas que no se desempeñaban bien, la mediocridad se convirtió en una carga permanente. Al tratar de controlarlo prácticamente todo, se fomentó una obsesión por dictar cómo debían hacerse las cosas: manuales, reglamentos, procedimientos y más procedimientos, a tal grado que se olvidó el producto, los resultados eran irrelevantes.

Este modelo de administración pública se desarrolló en condiciones muy diferentes a las que experimentan hoy esos países. La sociedad vivía a un paso más lento y el cambio se producía a ritmo pausado. Evolucionó en una época de jerarquías, cuando sólo quienes se encontraban en la cima de la pirámide tenían información suficiente para tomar



decisiones fundamentadas y creció en una sociedad donde la gran mayoría de las personas trabajaban con sus manos, no con sus cabezas.

Hoy muchas de esas condiciones han cambiado y la sociedad mexicana no es ajena a esa evolución, aunque persisten rezagos importantes. Vivimos en una época de cambios vertiginosos, inmersos en un mercado globalizado, que impone una enorme presión competitiva. Vivimos en una sociedad de información, en la cual los ciudadanos obtienen los datos casi al mismo tiempo que los líderes. Vivimos en una economía cada vez más basada en la ciencia y la tecnología, en la que los trabajadores cultos toman el mando y exigen autonomía.

En consecuencia, el reclamo más reiterado en las democracias desarrolladas es que los gobiernos hagan más con menos. Que atiendan a sus ciudadanos como si fueran clientes y que los recursos recaudados sean tratados con respeto, por el sudor y el sacrificio con que éstos fueron ganados por los contribuyentes.

Experiencias internacionales muestran algunas características comunes en los casos exitosos de reorganización de los procesos gubernamentales y adopción de mejores prácticas gubernamentales. A continuación trataremos de resumirlas en cuatro grandes grupos de acciones:

### **1. Reducir el papeleo y la tramitología**

- ✓ Minimizar los trámites y fomentar sistemas donde la gente se preocupe por alcanzar resultados, más que de cumplir con procedimientos.
- ✓ Reorientar los sistemas de control con miras a prevenir los problemas y no simplemente para castigar a quienes cometen errores. Asimismo, suprimir los niveles de regulación innecesaria que sólo asfixian la innovación y propician la corrupción.

### **2. Dar prioridad al cliente - ciudadano**

- ✓ Orientar los esfuerzos a satisfacer las necesidades de los clientes-ciudadanos, que son quienes reciben el beneficio de las políticas públicas, específicamente de los bienes y servicios producidos y prestados por el sector gubernamental; y reestructurar sus operaciones con el fin de conocer y atender las demandas de sus clientes. Dado que, hoy en día, las personas desean ser valoradas como clientes, incluso por el propio gobierno.

### **3. Concentrarse en los resultados**

- ✓ Los programas públicos, pese a todas sus reglas de operación y trámites, siguen muy vagamente lo que en realidad sucede a la gente a quien están dirigidos. Como consecuencia, los gobiernos que carecen de un enfoque hacia los resultados rara vez alcanzan sus metas. Por ejemplo, gastan cada vez más en educación pública, pero las calificaciones de los exámenes y los índices de deserción escolar apenas mejoran.

Si no se evalúan los resultados no se puede diferenciar el éxito del fracaso. Si no se identifica el éxito no es posible recompensarlo. Si no se recompensa el éxito,

probablemente se está premiando el fracaso. Si no se identifica el éxito, no se puede aprender de él. Si no se identifica el fracaso, no se puede corregir. En suma, lo que no se mide no se puede mejorar.

#### **4. Reducirse a lo esencial**

- ✓ Reorganizar permanentemente y reexaminar las formas de trabajo y procesos para hacerlos menos costosos y más eficientes. Abandonar lo obsoleto, eliminar duplicidades y suprimir los privilegios que atienden intereses particulares.
- ✓ Invertir para incrementar la productividad y adoptar tecnologías de punta para reducir costos.

En la búsqueda de soluciones imaginativas para mejorar el aparato gubernamental es también importante considerar los problemas que a continuación se señalan y que subyacen detrás de la resistencia al cambio:

- ✓ La complejidad y limitantes de los procesos presupuestarios, donde los recursos públicos siempre son insuficientes para satisfacer los servicios públicos y de los encargados de prestarlos.
- ✓ La nebulosa e injusta relación que se presenta entre el gobierno y sus empleados, que al mismo tiempo que tolera la ineficiencia y protege a quien cumple con la ley del mínimo esfuerzo, sanciona e inhibe la creatividad de los servidores públicos.
- ✓ La intrincada selva de leyes, reglamentos y disposiciones administrativas, hacen difícil su conocimiento, aún para los iniciados, que presentan un grado de ambigüedad que propicia interpretaciones parciales, subjetivas y, por lo mismo, injustas. El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 señala un universo de 6,763 normas que regulaban las operaciones de las dependencias y entidades en el año 2000.
- ✓ El fenómeno del control, vigilancia y supervisión, que establece niveles escalonados e infinitos de instancias inspectoras y auditoras de los servidores públicos, que no obstante su necesaria y justificada función, llegan a provocar temor e inamovilidad, así como una obediencia ineficiente de las leyes.
- ✓ Las diversas perversiones que se llegan a generar en las burocracias florecientes, donde los principios básicos de administración se contraponen a los reglamentos, procedimientos, valores entendidos e intereses creados en las estructuras administrativas necesarias, pero en muchas ocasiones subordinadas a la voluntad política.

#### **Principios Rectores de la Promoción de las Mejores Prácticas Gubernamentales**

Las acciones orientadas a la transparencia, simplificación y eficacia comentadas anteriormente contribuyen a la adopción de mejores prácticas de gobierno, por ello se opina que es indispensable que la Auditoría Superior de la Federación, en el ámbito de sus competencias, las promueva y fomente.

Asimismo, es conveniente tener presente que la corrupción es un fenómeno que, independientemente de las lecturas éticas o morales que de las Mejores Prácticas Gubernamentales se hagan, afecta el desarrollo de los países. En ese sentido, corrupción y pobreza van de la mano.

La corrupción es abatible a través de políticas modernas y eficientes, que puedan ser evaluadas en sus resultados y monitoreadas no sólo en el ámbito nacional sino también internacional; siempre a partir de la tesis de que la eficacia del aparato gubernamental es la esencia de la gobernabilidad.

Es de la mayor trascendencia recordar que es tan importante establecer políticas públicas, como procurar el cambio de las actitudes sociales; en pocas palabras, si las sociedades no modifican sus valores, si no se fomenta la integridad personal y la moral pública, la corrupción siempre encontrará un caldo de cultivo propicio para su aparición y reproducción.

Por tanto, las entidades de la fiscalización de todo el mundo, deben dedicar buena parte de sus empeños a impulsar, fortalecer y consolidar una cultura de valores, como prerequisite para acotar la corrupción.

Tomar en cuenta las limitaciones de las normas y de las instituciones, las reformas no son suficientes para garantizar la equidad y justicia sociales. El desarrollo económico por sí mismo, no basta para alcanzar el bienestar; y la corrupción igual se presenta en países sumidos en la pobreza, que en naciones plenamente desarrolladas desde hace tiempo, véanse los casos de Enron y Parmalat.

Incrementar los niveles educativos ayuda a que se reduzca la corrupción, pero no es condición suficiente. Muchas de las naciones que recientemente han adoptado programas contra la corrupción pertenecen a países con altos niveles de escolaridad como Canadá, Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Italia y Alemania, entre otros.

Sin embargo, es patente el hecho de que a mayor grado de desarrollo y educación corresponden menores niveles de corrupción; en ese sentido, no es casual que en la evaluación anual que reportan organismos como Transparencia Internacional, los países que registran menores índices de corrupción son aquellos con un mayor grado de desarrollo económico y educativo.

A la Auditoría Superior de la Federación, como institución máxima de rendición de cuentas en este país, corresponde impulsar estas acciones y demandar la enseñanza y aprendizaje de los valores éticos, morales y cívicos en todos los sectores de la población, niveles de gobierno y poderes de la Unión.

En fecha reciente México fue sede del XIX Congreso de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) con la asistencia de 185 países miembros, marco que sirvió para compartir experiencias, debatir cuestiones sobre fiscalización superior, aprobar resoluciones y ofrecer recomendaciones relativas a la regulación de las finanzas públicas. El evento fue relevante porque por vez primera en la historia, México asumió la presidencia del Comité Directivo de la INTOSAI durante el periodo 2007 a 2010. El fruto de este esfuerzo internacional fue la Declaración de México sobre Independencia. (Ver Apéndice 2)

De nada servirá que las leyes, reglamentos y códigos multipliquen sus preceptos hasta convertirse en verdaderos galimatías, o que pululen las auditorías o las restricciones y controles administrativos, si existen servidores públicos que sistemáticamente encuentran los resquicios y las rendijas para violentarlos.

Funcionarios así siempre habrán, pero deben ser la excepción y no la norma; estas propuestas buscan precisamente garantizar que en el sustrato social, los actos de corrupción sean excepcionales y no conductas cotidianas de supervivencia.

El cambio de percepción sobre el fenómeno de la corrupción debe darse con la concurrencia de todos los sectores integrantes de la sociedad y la Auditoría Superior de la Federación debe alentarla con sus actuaciones y fungiendo como ejemplo. Esta reforma debe inhibir las tendencias perversas y crear las condiciones para abordar el futuro.

Para finalizar, citamos unas palabras del Archivo General de la Nación, con motivo de la exposición bibliográfica y documental denominada: *Historia de la rendición de cuentas y la fiscalización en México*, en la conmemoración de los 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México:

*“La Auditoría Superior de la Federación encuentra su origen y destino en su propia historia, en la cual se constata que es una institución bien nacida, que recuerda su cuna, que lo celebra y festeja y que hace un esfuerzo para que las nuevas generaciones conozcan y continúen la trayectoria de su vida institucional que, al igual que las culturas y los pueblos mexicanos, se encuentra inmersa en la memoria de México.”<sup>56</sup>*

---

<sup>56</sup> Archivo General de la Nación, documento de difusión publicado con motivo de los 180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México, 1824-2004. Noviembre de 2004.

## Conclusiones

Se probaron las cuatro hipótesis del presente trabajo de investigación: en la primera se demostró que el actual marco presupuestal y legal de México, propicia una rendición de cuentas laxa y deficiente porque los funcionarios públicos explican tardíamente sus actos de gobierno, lo que se traduce en que una mínima parte de ellos son sancionados por sus irregularidades.

La segunda hipótesis demostró que cuando el Estado no garantiza la rendición de cuentas, existe un mayor riesgo de que las instituciones públicas caigan en las esferas de la corrupción, por ello el reto de lograr un buen gobierno es crear y mantener la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.

La tercera hipótesis prueba que los altos grados de corrupción pueden ser contrarrestados mediante la implementación de políticas públicas de mejora continua en las prácticas gubernamentales y mediante el fortalecimiento de las instituciones del Estado. Esta hipótesis se desarrolló en el último capítulo de esta investigación y sólo podrá ser probada la magnitud de su efectividad en el largo plazo.

La última hipótesis demostró que la cultura de valores, mediante la práctica de la ética pública, se constituye en estos momentos como una vía para luchar contra la corrupción.

Una conclusión trascendental es que el Estado es la clave para entender la vida y la organización política de las sociedades, desde las más antiguas hasta las contemporáneas.

Una definición usada por muchos años fue que el Estado era la suma de pueblo, gobierno y territorio; ahora superada por aquella que se refiere al conjunto de instituciones, con sus organizaciones y normas, donde se toman decisiones de índole político que van a afectar a la sociedad. La forma de manifestación del Estado es el régimen político en un país.

Se cuestionó qué hacer en un Estado de anarquía y la respuesta es establecer leyes y normas de convivencia, dar vida a las instituciones de un Estado. Un Estado débil es un Estado donde se presentan individuos que violan la ley, y como ésta no se aplica o se aplica con debilidad, prohija la reincidencia del delito.

Es necesario delegar el poder en una autoridad central para imponer la ley y castigar con severidad a aquel que la infrinja; de esta manera, para que esta autoridad tenga capacidad de maniobra, este poder debe ser absoluto e indiscutible, este es el único medio de conciliar la libertad y la seguridad en una sociedad.

La autoridad suprema puede ser una sola persona o un grupo de ellas, en cuyo caso el poder no viene dado por Dios ni por cualquiera de las antiguas autoridades tradicionales, sino que emana de la sociedad. Por tanto, el soberano recibe el poder absoluto no como un reconocimiento a título personal, sino con el fin de lograr el bien común.

El Estado ejerce un poder que se denomina capacidad de coerción, cuya función es capturar y sancionar a infractores de la ley por jueces y fiscales, evaluar la inocencia o culpabilidad de infractores y delincuentes; asumir esa fuerza coercitiva

que le permite ser el garante legal que facilita a la sociedad lograr sus propósitos de bienestar y desarrollo, de transparencia y de rendición de cuentas.

El desempeño del Estado en la rendición de cuentas se ha constituido en el elemento central de las democracias representativas contemporáneas, ya que en su realización encontramos uno de los principales instrumentos para controlar los abusos del poder.

Se concluye en el estudio la preocupación de los grandes pensadores sobre cómo mantener el poder bajo control, cómo domesticarlo, cómo prevenir sus abusos y cómo supeditarlo a procedimientos y reglas de conducta para contrarrestar la corrupción.

El concepto de la rendición de cuentas, palabra que se origina del concepto inglés de *accountability*, cuyo significado atribuye al Estado ser el sujeto obligado de reportar, explicar o justificar ser responsable de algo, ser sujeto responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*answerability*). En la lengua española no existe un término que exprese con claridad este término anglosajón; por lo que en su lugar se utiliza el de *rendición de cuentas*. Por tanto, el término *rendición de cuentas* debe entenderse como un proceso en el que las autoridades y los políticos comunican a la población la pertinencia de sus decisiones y acciones de gobierno.

El concepto de *accountability* es la rendición de cuentas obligatoria, no voluntaria. Este concepto incluye la exigencia de cuentas por derecho; como en los controles del poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros, la idea de *accountability* contempla las dos partes involucradas: los que rinden cuentas y los que las exigen.

La noción de la rendición de cuentas se integra mediante dos conceptos; por un lado, la obligación de políticos y gobernantes de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. A la información y justificación es a lo que se denomina *answerability*, que es la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan de sus acciones.

El *enforcement*, es la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios que violan sus deberes públicos. En resumen, tenemos que la rendición de cuentas cubre de tres maneras diferentes la prevención y corrección de abusos de poder:

Obligación del poder a abrirse a la inspección pública (*accountability*).

Obligación a explicar, informar y justificar sus actos (*answerability*).

Supeditarse a la acción sancionatoria en caso de violar el deber público con cárcel, multa o castigo (*enforcement*).

Estos aspectos, (información, justificación y castigo), convierten la rendición de cuentas en un concepto multifacético al derivar una serie de conceptos afines, como la vigilancia, el control, la auditoría, la fiscalización y la penalización; todos ellos orientados a domesticar el ejercicio del poder.

Se opina que la rendición de cuentas no debe estar supeditada sólo al imperio de la ley, sino al imperio de la nación; es decir, que el poder debe estar restringido a la norma, domesticado por la lógica del razonamiento público; la rendición de cuentas es la antítesis del poder monopólico, lo cual obliga a dialogar públicamente a los actores que rinden cuentas y a los que las exigen, rompiendo el ejercicio mudo del poder, destruyendo los controles silenciosos y unilaterales del poder.

Cuando en la expresión prototipo del concepto puede faltarle uno o más de sus elementos característicos, se le identifica como concepto *radial* de la rendición de cuentas.

En la rendición de cuentas la idea rectora es controlar el poder político, no eliminarlo, pues el poder es la esencia del Estado y por tanto no se puede desaparecer. Por eso las agencias de rendición de cuentas (entidades de fiscalización) intentan controlarlo, circunscribirlo, disciplinarlo, restringirlo, acotarlo, pero nunca eliminarlo. La misión de la rendición de cuentas es reducir las incertidumbres del poder, limitar sus arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible el ejercicio del poder, mantenerlo dentro de las normas establecidas.

El político no está en capacidad de tomar decisiones ni se le pueden atribuir responsabilidades si se le cercena el poder; si ello fuera, no habría rendición de cuentas. No se puede exigir a ningún funcionario rendición de cuentas por asuntos que están fuera de su control.

En tiempos modernos se invoca la responsabilidad política para blindarse contra la rendición de cuentas. Esa responsabilidad la utilizan los servidores públicos para esquivar la obligación que tienen antes y después de tomar una decisión. En América Latina existen ejemplos cuando han tomado decisiones que afectan a la sociedad, y en su momento no han rendido cuentas a la comunidad. La responsabilidad permite a los poderes reclamar por sí mismos monopolios de racionalidad. Es necesario combatir la idea de que el gobernante tiene la verdad absoluta.

La rendición de cuentas exige el principio de difusión. Un ejercicio confidencial de rendición de cuentas a puerta cerrada no tiene credibilidad si no hay publicidad, un ejemplo de ello son las declaraciones patrimoniales que la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos no exige que se difundan.

La rendición de cuentas tiene dos vertientes: horizontal y vertical. La primera se refiere a la capacidad de las instituciones del Estado para controlar los abusos de otras entidades públicas y divisiones del gobierno; por ejemplo, las relaciones que establecen los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, poderes que por separado deben controlar, inhibir y monitorearse unas a otras. En teoría, los tres poderes se limitan y controlan mutuamente en un sistema de balance de pesos y contrapesos. La rendición de cuentas vertical se practica a partir de la ciudadanía, la prensa y las asociaciones civiles, que buscan hacer cumplir estándares de buena conducta de los funcionarios públicos.

Son las instituciones las que dan coherencia y funcionamiento al Estado, entendidas como las reglas, normas y costumbres de operación del sistema. Las instituciones constituyen el cimiento que organiza y unifica el sistema socioeconómico; son, al mismo tiempo, las redes que sirven para enlazar y encausar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o las diversas partes del sistema.

El neoinstitucionalismo es una respuesta para América Latina a la problemática que representa la rendición de cuentas. El análisis contemporáneo descubre en el neoinstitucionalismo el esfuerzo de revalorar el papel de las instituciones en la vida

política y su influencia en el desarrollo de las naciones, como una herramienta para comprender el funcionamiento cada vez más complejo de ellas.

Se data que los inicios de la rendición de cuentas en nuestro país se ubicaron en dos vertientes: las sociedades primigenias tribales que migraron a América hace miles de años, y la cultura traída de occidente al continente americano por medio de la Conquista, que confirmó la presencia y el control de la revisión de cuentas en nuestro país.

En México tenemos que rescatar de los aztecas su seguridad, valor y tenacidad para hacer de nuestro país, una nación de leyes y cero tolerancia a la mentira como elementos para combatir la corrupción y fortalecer la rendición de cuentas.

El concepto de rendición de cuentas en la historia de México se ha ido transformando, no es lo que actualmente se entiende. La premisa fundamental de recaudar y distribuir el tributo en beneficio de toda la sociedad mexicana, es lo que permitió llevar a cabo un estricto control a cargo del Tlatoani, que de manera personal supervisó el ingreso, el recuento y la distribución de los tributos.

La Corona instrumentó mecanismos de control, para sujetar a los funcionarios administrativos al servicio del rey, y se crearon los famosos tribunales de cuentas y las contadurías de cuentas de Indias como medios para asegurar la rendición de cuentas en América.

Con la primera Constitución de México en 1824, se inaugura el pacto federal con 19 estados y 4 territorios. Destaca la autonomía de los estados y la división de los poderes, así como la supremacía del Poder Legislativo depositario de emitir leyes y decretos para mantener la independencia, soberanía y seguridad nacional; se fortalece la Unión y se faculta la autorización del presupuesto y la revisión de la Cuenta Pública, instrumento por excelencia de la rendición de cuentas en México.

La Contaduría Mayor de Hacienda nace con esta Constitución, como instrumento de apoyo del Legislativo para revisar las cuentas rendidas al país. Su función consistió en examinar y glosar las cuentas de gastos y crédito público, y fue evolucionando en una alternancia de Contaduría Mayor de Hacienda-Tribunal de Cuentas-Contaduría Mayor de Hacienda hasta 1867. Con este nombre continuó hasta las reformas constitucionales de 1999 cuando se dio un nuevo nombre y una nueva dimensión a la fiscalización superior: la Auditoría Superior de la Federación.

En este trabajo se considera al neoinstitucionalismo como fórmula inmediata para enfrentar los grandes problemas económicos, políticos y sociales, con instituciones sólidas que transparenten la función pública en un esquema estratégico de: un Estado moderno y eficiente; un Estado transparente; y una sólida arquitectura institucional de rendición de cuentas.

La mayoría de las entidades fiscalizadoras tienen la responsabilidad de entregar a los parlamentos o congresos los resultados de sus revisiones generales, sin embargo, las entidades de fiscalización no cuentan con las facultades para evaluar las políticas del gobierno, sólo sus resultados; no obstante, por su naturaleza y tipo, es muy común que en los resultados de las mismas se observe el impacto de las políticas públicas.

Las revisiones que realizan los órganos de fiscalización son posteriores a la ejecución de cada ejercicio presupuestal, pero en algunos países, principalmente



los desarrollados, las entidades fiscalizadoras están facultadas para publicar los resultados de sus revisiones y, en algunos casos, estos organismos asesoran a sus gobiernos y legislaturas en la elaboración del presupuesto. El control externo de la administración pública en todo el mundo, se encomienda a organismos especializados que dependen por regla general de los parlamentos o congresos y que, por ejercer un control superior, se les conoce con el nombre genérico de entidades fiscalizadoras superiores.

La conformación de las instituciones públicas sólidas de fiscalización y la corrupción guardan una relación inversa. En la medida en que los espacios de corrupción se contraen, las instituciones del Estado se vuelven más sólidas; los actos ilícitos disminuyen y la transparencia aumenta. Por ello, las entidades de fiscalización superior en el mundo están orientadas a desempeñar un papel determinante en la lucha contra la corrupción, además de fungir como mecanismos impulsores de gobiernos que utilicen óptimamente los recursos públicos, desde el punto de vista técnico, económico y social.

Otra conclusión es que en América Latina, el tema de la rendición de cuentas es un tema álgido, no sólo por la necesidad político-social de detectar y combatir los manejos irregulares de los recursos públicos en el ámbito gubernamental, sino también por la necesidad de fortalecer la construcción de instituciones gubernamentales eficientes.

Se analizó y se englobó la integración de 185 organizaciones en siete grandes regiones: África, Arabia, Asia, el Caribe, Europa, América Latina y el Pacífico Sur. Su integración y funcionamiento es en oficinas o contralorías, tribunales de cuentas y consejos de auditoría, principalmente.

Se caracterizaron cinco países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Perú y México. La selección de estos países obedeció a que juntos integran alrededor del 70% de la población del área en América Latina y suman más del 80% del PIB de esa región.

Se opina que las Entidades de Fiscalización Superior en América Latina tienen las características comunes siguientes: una tendencia a preservar y fortalecer su autonomía en relación con el Poder Ejecutivo; la mayor parte de los países busca salvaguardar su autonomía operativa, financiera y programática de las Entidades de Fiscalización Superior; las Entidades de Fiscalización Superior tienen la libertad para conformar sus programas de fiscalización; y tienen la libertad para determinar la forma de ejecutar sus auditorías y de definir el alcance de los informes que presentan.

Se analizaron las principales actividades de la Auditoría Superior de la Federación a partir de sus atribuciones. Se describe su misión y visión, las líneas estratégicas de la institución; los objetivos que persigue.

Se describieron los principios rectores y todo el proceso de fiscalización así como los tipos de auditoría que practica esta entidad de fiscalización superior, como son las auditorías de desempeño, de regularidad, especiales, de seguimiento y revisiones de situaciones excepcionales.

Se examinaron los principales resultados de los trabajos de fiscalización en México que realizó la Auditoría Superior de la Federación durante el periodo 2000 a 2005, y se obtuvo un total de 2 mil 392 auditorías realizadas, con 24 mil 740 observaciones-acciones acumuladas del mismo periodo como resultado de la

fiscalización superior, por lo que se observa que la Auditoría Superior de la Federación ha realizado un mayor número de auditorías en las cinco revisiones de la cuenta pública, con una asignación presupuestal menor, dentro del proceso de revisión y fiscalización de la cuenta pública.

La Auditoría Superior de la Federación ha conseguido recuperaciones económicas por 24 millones 312 mil 814.5 miles de pesos a la fecha del presente análisis, con lo que supera de manera muy considerable el costo por auditoría de cada ejercicio fiscal, lo que representa 33 veces el presupuesto anual de esta institución. Se calcularon los costos por auditoría desde un mínimo de 660 mil pesos, hasta un máximo de un millón 808 mil pesos. Se concluye que actualmente la Auditoría Superior de la Federación es un actor clave en la promoción por la rendición de cuentas, la transparencia y el Estado de Derecho en el país.

Como ejemplos del trabajo fiscalizador de la Auditoría Superior de la Federación se resumieron tres auditorías: la primera habla sobre el rescate bancario en México (Fobaproa-IPAB) en el periodo de 1999 a 2005; la segunda evalúa las percepciones ordinarias y extraordinarias de los mandos medios y superiores del gobierno federal (2003), y la tercera corresponde a la auditoría denominada *Devolución de impuestos que la SHCP efectuó a los contribuyentes (2005)*. Los resultados de estos ejemplos de fiscalización o rendición de cuentas tienen un común denominador: las evidencias de la corrupción en todas las dependencias no disminuyen, aumentan.

El estudio comparativo de las cinco Entidades de Fiscalización Superior de América Latina nos lleva a retomar la idea siguiente: México, al igual que Argentina pudiera dar un salto cualitativo y convertirse en el asesor principal del Poder Legislativo para delinear la Ley de Ingresos de la Federación y su correspondiente Presupuesto de Egresos de la Federación.

La autonomía de la Auditoría Superior de la Federación tiene limitaciones muy importantes que le han impedido sancionar plenamente a quienes han incurrido en daños al erario; si bien es cierto que ha recuperado montos significativos, también es cierto que podrían ser de mayor cuantía. Las controversias constitucionales, de las cuales dos pertenecen al FOBAPROA-IPAB; una a los permisos de energía eléctrica; una al Servicio de Administración Tributaria, concerniente a los Derechos de Trámite Aduanero, y una, a la fiscalización de los recursos federales transferidos a Oaxaca, son un claro ejemplo de las limitaciones jurídicas que tiene la Auditoría Superior de la Federación, independientemente del factor político que juega la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que debido al papel dubitativo de este poder ha puesto en duda la transparencia de su actuación.

En México aún se conservan vivas las tradiciones que pervierten el sentido genuino de una democracia de ciudadanos. Las estructuras caducas son un freno para modernizar las estructuras sociales, económicas e institucionales.

Nuestro país ha sido incapaz de erradicar las prácticas clientelistas de los partidos políticos, lo que favorece los usos populistas. Los riesgos que se derivan de esta situación son dos: el primero se da cuando las tendencias populistas basadas en la expansión del gasto público para ganar aceptación momentánea destruyen los avances macroeconómicos que a tan alto precio -económico y social- han conseguido los países. El segundo es una involución política que da marcha atrás a los avances en materia de división de poderes, gobiernos representativos, fortalecimiento de instituciones y rendición de cuentas, fundamentalmente.

En los últimos años el aumento de la corrupción ha sido un factor que ha sensibilizado a la opinión pública al vigilar más las manos a los gobernantes. En fechas recientes se han introducido reformas institucionales para mejorar los mecanismos de fiscalización; sin embargo, existe un amplio consenso, que incluye al gobierno mismo, de que falta mucho por realizar en esta materia para implantar un régimen institucional de transparencia y rendición de cuentas.

El crecimiento del Estado, la diversificación de sus funciones, así como sus mayores responsabilidades económicas, políticas y sociales, y la mayor complejidad del proceso presupuestario han conducido a la necesidad de revisar los mecanismos de control del gobierno. La mala administración y asignación de recursos públicos, así como el incremento de la corrupción en el sector público obedece a la falta de controles institucionales internos y externos, y a que las actividades crecientes del Estado son difíciles de vigilar, incluso por el gobierno mismo. La ciudadanía, por una parte, no cuenta con la capacidad, ni política, ni económica, para establecer mecanismos de vigilancia que sean eficaces; y, por otra parte, el Poder Legislativo no siempre cumple satisfactoriamente este papel.

La vigilancia y control son funciones del Estado y, en consecuencia, corresponde a los gobiernos en sus ámbitos de competencia la vigilancia y el control, con sus pesos y contrapesos; verticales y horizontales. Sin embargo, aquí resalta un problema de gobierno que adquiere relevancia, y es la corrupción.

La fuerza que debe tener la norma para hacer desistir a un servidor público de cometer un ilícito, debe ser equivalente al ilícito cometido. La ley supone que si el ilícito es considerado grave, la sanción también lo debe ser y con ello disminuirá la intención de delinquir.

Lo que sucedió por años con la legislación fue, que nadie vigiló su cumplimiento y, por la otra, que la ley era bastante vaga y general, además de carecer de la coercitividad necesaria para evitar que el servidor público incurriera en falta u omisión y continúa siendo débil su coercitividad.

En este orden se considera que una alta probabilidad de ser aprehendido y encarcelado es lo que debe reducir la comisión de un ilícito, ya que la conjugación de la norma y la autoridad que lo apoye siempre producirán un efecto para limitar la corrupción. Sin embargo, en la práctica al ocurrir delitos que no son castigados, se alienta al infractor de la ley a seguir violándola. La falta de aplicación de la ley causa un efecto psicológico inverso en el delincuente, ya que el infractor sabe que existe bajo riesgo (o nulo) de ser sancionado.

Se observó que La *Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* previene que la Secretaría de la Función Pública establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia; asimismo, regula que el incumplimiento de las obligaciones sean aplicadas mediante sanciones por falta administrativa y consisten en: I) amonestación privada o pública; II) suspensión del empleo cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor de un año; III) destitución del puesto; IV) sanción económica, y V) inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Se concluye que La Secretaría de la Función Pública puede sancionar a los contralores internos y a los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y responsabilidades cuando se abstengan de investigar o sancionar a los infractores

que, además de aplicar sanciones administrativas, así como aplicar sanciones económicas que a la luz de los actos de corrupción que aparecen a diario en la prensa, no dejan de ser insuficientes los castigos de esta ley.

Se estudió que el instrumento normativo que sanciona la corrupción es el *Código Penal Federal*, instrumento jurídico que es considerado como la norma que más eficazmente ha combatido la corrupción, porque prevé la privación de la libertad.

Otro dictamen más, es que se observó la fuerza coercitiva como el elemento que ha motivado un cambio en el servidor público, en primer lugar porque no se trata de una simple sanción pecuniaria, y en segundo lugar, porque tampoco se trata de una suspensión temporal del cargo, sino que este elemento coercitivo cobra fuerza cuando implica el encarcelamiento del servidor público. Los delitos más recurrentes que se contemplan en el Código Penal Federal fueron: el uso indebido de atribuciones y facultades; el ejercicio abusivo de funciones; y el tráfico de influencias.

Se revisaron algunos ejemplos de corrupción, realizados en últimos años donde sobresale que: muy pocos delincuentes son castigados y que el problema de la corrupción no está circunscrito a un país en particular; es un problema de carácter mundial.

En el ámbito internacional tenemos casos muy importantes de corrupción que han sacudido como un *tsunami* a otras economías. El trabajo muestra los casos de Enron, Parmalat y los casos mexicanos de Pemex-Gate y los amigos de Fox, actos ilegítimos posibles porque los involucrados pudieron ocultar información durante muchos años, con las consiguientes ganancias millonarias.

Se considera que la existencia de estos casos de corrupción obedeció a que los controles institucionales fueron deficientes: tanto los controles jurídicos (auditores y fiscalizadores del Estado) como los controles democráticos (pesos y contrapesos parlamentarios), que también fallaron en estos casos.

La corrupción tiene una fuerte repercusión en las economías nacionales, ya que afecta el crecimiento económico. Algunos organismos internacionales estiman que la corrupción puede reducir el índice de crecimiento de un país al igual que las inversiones en países corruptos son inferiores a las de los que se "salvan relativamente del problema".

Crear un Estado de Derecho es difícil cuando en la práctica cotidiana hay que dar sobornos a algunas agencias de gobierno para que procedan las denuncias.

México necesita aplicar estrategias anticorrupción de largo plazo para generar mayor crecimiento económico e incrementar la inversión, de lo contrario quedará rezagado como una potencia económica en el futuro.

México requiere de estrategias que permitan aumentar la inversión física, mejorar la educación, fortalecer las instituciones mediante la creación de leyes y reglamentos fáciles de interpretar, impulsar la simplificación administrativa con el fin de elevar la calidad de los factores productivos y generar mayor crecimiento económico. Mientras México no avance por el lado de la simplificación de trámites licencias, permisos, concesiones, reducción de costos administrativos, obligaciones fiscales, el país no podrá estar dentro del grupo de países de constante crecimiento económico.

El reclamo más reiterado en las democracias latinoamericanas es que los gobiernos hagan más con menos. Que atiendan a sus ciudadanos como si fueran clientes y que los recursos recaudados sean tratados con apego a las normas. Para lo cual hay que lograr: reducir el papeleo y la tramitología, dar prioridad al cliente-ciudadano, concentrarse en los resultados y reducirse a lo esencial.

Los programas públicos, pese a todas sus reglas de operación y trámites, atienden muy vagamente lo que en realidad sucede a la gente a la que están dirigidos. Como consecuencia, los gobiernos que carecen de un enfoque en los resultados rara vez alcanzan sus metas.

Es indispensable que la Auditoría Superior de la Federación, en el ámbito de sus competencias, promueva y fomente mejores prácticas gubernamentales al interior del gobierno.

La corrupción es un fenómeno que, independientemente de las lecturas éticas o morales que de las Mejores Prácticas Gubernamentales se hagan, afecta el desarrollo de los países.

La corrupción es abatible mediante políticas modernas y eficientes que puedan ser evaluadas en sus resultados y monitoreadas no sólo en el ámbito nacional sino también internacional, siempre a partir de la tesis de que la eficacia del aparato gubernamental es la esencia de la gobernabilidad.

Es tan importante establecer políticas públicas, como procurar el cambio de las actitudes sociales; en pocas palabras, si las sociedades no modifican sus valores, si no se fomenta la integridad personal y la ética pública, la corrupción siempre encontrará un caldo de cultivo propicio para su aparición y reproducción.

La Auditoría Superior de la Federación, por medio de la rendición de cuentas en su papel fiscalizador, deberá dedicar buena parte de sus empeños a impulsar, fortalecer y consolidar una cultura de valores, como prerequisite para acotar la corrupción.

# APÉNDICE 1

## Casos de opacidad

A continuación se presenta un breve resumen que ejemplifica la opacidad prevaleciente en los casos de Enron, Parmalat, Pemexgate y Amigos de Fox.<sup>1</sup>

### 1) Enron

En 1984 la empresa *Houston Natural Gas* era una pequeña distribuidora de gas ubicada en Houston, Texas; que al fusionarse con *Florida gas* y *Transwestern Pipeline* duplicó su tamaño, también incorporó a las distribuidoras de gas y gaseoductos de *Internorth*, cambiando su nombre a *Enron*.

A fines de la década de los años noventa, *Enron* tenía intereses muy importantes en Europa, América Latina y Asia, para esa época la empresa no solo distribuía gas, sino que había ampliado su mercado al entrar al negocio recientemente desregulado de la electricidad en los EUA, así como en los negocios de metales, derivados, contratos financieros y otros productos en diversas partes del mundo. A principios del 2000 gran parte de sus ingresos provenían de operaciones financieras y comerciales a grado tal que dejó de ser una compañía energética para convertirse en una empresa bancaria.

Este cambio provocó la expansión masiva de *Enron*, a tal grado que sus ganancias financieras crecieron de un monto de 4.6 billones de dólares en 1990 a 101 billones de dólares en 2000. En su época de vendedor de gas en norteamérica la facturación de la empresa alcanzaba una suma de 5.6 billones de pies cúbicos por día, lo que la había convertido en la séptima compañía más grande de los Estados Unidos, aún por encima de *Sony* e *IBM*. En el año 2000, *Enron* fue catalogada por la revista *Fortune*, únicamente por sus derivados como la compañía 256 solamente por su tamaño.

Para 2001, año de su debacle, *Enron* contaba con activos por 62 billones de dólares aproximadamente, se considera que fue la quiebra más grande que haya registrado la historia corporativa de los Estados Unidos, solo la quiebra de *World Com* en julio de 2002 pudo eclipsar la de *Enron*. La quiebra de Enron se debió a que la suma de sus pasivos excedía el PIB de Irak, en ese momento la compañía tenía pasivos generados por sus operaciones con derivados que excedían los 18.7 billones de dólares, monto determinante para su fracaso.

Al momento de su quiebra, la empresa tenía cientos de acreedores enfurecidos, entre ellos varios de los más importantes bancos de los EUA, así como miles de trabajadores que perdieron sus planes de jubilación, además de que enfrentaba una investigación penal del departamento de justicia de los Estados Unidos, por haber ocultado información a sus accionistas y por la realización de varias operaciones ilícitas.

La quiebra de Enron se considera como uno de los mayores escándalos políticos que registra la historia reciente de los Estados Unidos. Aún cuando el escándalo del Watergate tuvo enormes repercusiones políticas, que desembocaron en la renuncia del presidente de los Estados Unidos (Richard Nixon), las implicaciones hacia otras personas no llegó más que a una decena de hombres de confianza. Sin embargo *Enron* fue diferente, ya que al momento de su bancarrota salió a la luz pública que la empresa tenía vínculos con numerosos políticos a los que canalizó cuantiosos

---

<sup>1</sup> Para obtener mayor información sobre estos casos ver el libro de Pedro Salazar Ugarte, referenciado en el texto del capítulo 4.

recursos. Entre sus beneficiarios se encontraba la familia Bush, funcionarios de las cortes de justicia estatales y de las legislaturas, así como burócratas de todo nivel.

*Enron* es el mayor escándalo que haya golpeado a *Wall Street*, ya que con su debacle arrastró a los más importantes bancos norteamericanos e inversionistas de Nueva York incluidos entre ellos, Merrill Lynch, Citigroup, J. P. Morgan Chance, UVS y una docena más. Los bancos no solo prestaron a Enron cuantiosas sumas de dólares y realizaron inversiones muy importantes en la compañía, sino que algunos de sus ejecutivos participaron en aquellas operaciones que *Enron* trato de mantener de manera ilegal al margen de sus estados contables, en adición al cúmulo de operaciones complejas que estaba realizando, *Enron* es el mayor escándalo en el mundo de la contabilidad, la que fuera una de las firmas contables más grandes de los Estados Unidos como lo era Arthur Andersen, prestaba a *Enron* servicios de consultoría y auditoría por cerca de 52 millones de dólares al año, como pago por avalar sus operaciones financieras y ocultar la verdad sobre su contabilidad. Arthur Andersen fue declarada culpable el 15 de junio de 2002 por obstruir las investigaciones en torno a *Enron*, posteriormente desapareció.

El caso de *Enron* es un ejemplo único de la piratería ejecutiva que tuvo lugar en el mundo corporativo de los Estados Unidos, donde un grupo de ejecutivos de Enron se convirtió en millonarios de la noche a la mañana. Entre 1998 y 2001 alrededor de 24 ejecutivos de Enron y de su consejo de administración vendieron acciones de la empresa por valor de más de 1.1 billones de dólares, lo que precipitó la caída. El monto referenciado no incluye los altísimos salarios, bonos, ni otros pagos hechos en efectivo a los ejecutivos durante su gestión, lo que es un reflejo de lo que ha sucedido en todo el mundo corporativo de los Estados Unidos: hace 30 años los máximos directivos de una empresa en los Estados Unidos ganaban en promedio 39 veces el salario de un trabajador regular; para principios de 2000, los mas altos directivos de las corporaciones ganaban en promedio, mil veces mas que sus trabajadores.

La quiebra de *Enron* ha cambiado la manera de ver las cosas en el mundo financiero norteamericano, donde los inversionistas tenedores de acciones, y después de perder solo con *Enron*, más de 70 billones de dólares en el valor de las acciones, han iniciado toda una serie de cuestionamientos sobre las prácticas contables de otras empresas norteamericanas que nada tenían que ver con Enron.

Los sucesos de Enron son doblemente importantes: por el problema financiero en sí, y porque la quiebra se dio ochenta y dos días después de los lamentables acontecimientos del 11 de septiembre de 2001; dos heridas, una en su economía y la otra en su seguridad nacional, los atentados al *World Trade Center* pulverizaron la idea nacional norteamericana que tenían sobre la invencibilidad de su seguridad y devaluó la confianza de los ciudadanos norteamericanos en su sistema financiero. Este fue el resultado de los mercados después de una pesadilla llena de corrupción, hecha realidad.

La quiebra de Enron nos muestra el valor de la información. Un primer acercamiento que puede apreciarse, es que el enriquecimiento multimillonario de sus ejecutivos fue gracias a que escondían información, al ocultar el valor verdadero de la empresa, reportando ganancias que en la realidad no recibían y ocultaban sus adeudos, con la complicidad de las firmas auditoras, de esta manera se reportaban valores solo existentes en documentos. A su vez, conforme se fue conociendo la información sobre los adeudos verdaderos de *Enron* que eran operaciones fraudulentas que soportaban sus ingresos, empezó a desmoronarse la confianza de los inversionistas y con ello el valor de las acciones, primero poco a poco, después estrepitosamente. Hay una regla



básica en el mercado de valores: *la información sobre la salud de una empresa es de vida o muerte para determinar que el precio de las acciones suba o baje.*

Sabedores nosotros que donde hay noticia ahí están los medios de comunicación, Houston fue invadida de reporteros, así por ejemplo, a mediados de diciembre de 2001, el periódico *The New York Times* tenía ocho reporteros trabajando día y noche, en tanto las televisores tenían como noticia diaria a *Enron*. Todo lo que *Enron* había hecho fue expuesto con el mayor lujo de detalle a la luz pública, provocando una caída en el precio de las acciones cada vez más incontenible y asombrando a la sociedad norteamericana sobre las dimensiones de la corrupción.

## **2) Parmalat**

El fraude de *Parmalat* constituye una de las seis grandes bancarrotas que afectaron a los inversionistas italianos en el periodo de 2001 a 2003.

Se trató de una investigación judicial en la que se encontraron muchas ramificaciones. Esta indagación tenía, entre sus objetivos, precisar el total de un fraude, deslindar responsabilidades y explicar cómo fue que se pudo cometer un fraude de esa magnitud sin que hubiera sido detectado antes.

Este último punto buscaba, en concreto, determinar cómo había sido posible que ni el Banco Central de Italia ni el organismo de control bursátil italiano (*Consob*), por sus siglas en italiano, o los bancos extranjeros con los que trabajaba el coloso alimentario, hubieran advertido a tiempo de su quiebra.

Una de las hipótesis de la investigación aun en curso es que la complejidad de los registros contables fue avalada e incluso fomentada, por los propios auditores externos, para así ser aprovechada por los grandes grupos financieros que obtuvieron jugosas ganancias con la compraventa de bonos y derivados financieros de la lechera. Aunque algunos expertos anticipaban una fuerte crisis del grupo Parmalat, en realidad nadie previó una quiebra tan estrepitosa.

Al abuso de las consultoras y de los bancos hay que añadir un entramado institucional débil, como lo era hasta hace muy poco la legislación italiana sobre corporaciones privadas.

Por increíble que parezca, las empresas italianas están obligadas solo a declarar el balance de ingresos y pérdidas, pero no es obligatorio acreditar la liquidez ni atenerse a los sistemas de control relacionados con muchas operaciones financieras que se realizan fuera del país.

Fue precisamente la no obligatoriedad para acreditar la liquidez de los corporativos lo que permitió el fraude de *Parmalat*.

Aprovechándose de este tipo de resquicios legales para evadir controles financieros, Calisto Tanzi, Presidente y fundador de la empresa, tuvo la habilidad financiera para hacer muchos negocios al margen de la ley, pero no necesariamente de manera ilegal; es decir, aprovechó las lagunas legales sin necesariamente violar la legislación.

Asimismo, Tanzi supo burlar los controles fiscales una y otra vez, cruzando las fronteras italianas, aunque su empresa estuviera asentada en el corazón mismo de Italia: *Parmat*.

Estos aparentes “vacíos legales”, sin embargo, no necesariamente son fortuitos ni simples descuidos: en muchos casos se trata de omisiones deliberadas, cabildeadas por las grandes corporaciones para ampliar el margen de maniobra de las transnacionales.

El propio ex primer ministro Silvio Berlusconi reconoció hace algunos años, en 2003, haber recurrido él mismo a las sociedades instrumentales como medio de especulación financiera.

Según el periódico *El Mundo*, Berlusconi llegó a enorgullecerse por haber aprobado una serie de leyes y procedimientos que despenalizaron algunos de los delitos relacionados con la falsificación de los balances contables.

Lo que es más, Berlusconi siendo primer ministro, consiguió frenar una investigación judicial sobre su propio grupo empresarial, logrando que se aprobaran, además, reformas que flexibilizaron la legislación sobre fraudes.

Mientras que para muchos eurodiputados la legislación italiana sobre corporaciones era demasiado laxa, para otros, entre ellos el propio Berlusconi, era demasiado rígida. El escándalo de *Parmalat* terminó por dar la razón a los eurodiputados: había que rigidizar la legislación sobre corporaciones. No se podría admitir otro fraude como el de *Parmalat*. La economía italiana no lo soportaría.

En noviembre de 2003 estalla la crisis de *Parmalat* quien declara que no puede hacer frente a una emisión de bonos por 150 millones de euros lo cual constata la alarmante debilidad financiera de la compañía, teniendo en cuenta que su facturación anual asciende a 7,500 millones de euros. En ese momento estallaba la crisis, pues sus acciones se desplomaron un 47 %, pues la empresa auditora *Deloitte & touche* se había percatado de irregularidades en las cuentas contables, negándose a aprobar las cuentas del primer semestre de 2003.\*

En ese momento dimiten el presidente y fundador de *Parmalat*, Calisto Tanzi y el director financiero Fausto Tonna. Enrico Bondi uno de los gestores financieros más prestigiosos de Italia tomó el poder de la compañía para sacarla de la crisis.

Se descubre el agujero contable. *Parmalat* se sitúa al borde del colapso tras descubrirse un agujero financiero de 3,900 millones de euros. El banco de América niega en ese momento la autenticidad de un documento que garantizaba la existencia de 3,950 millones de euros en una cuenta de una compañía *off-shore*, *Bonlat*, con sede en islas caimán. El grupo reconoce tener una deuda de más de 7,000 millones de euros, y en seguida, la Fiscalía de Milán inicia una investigación por presunto fraude.

El gobierno ofrece una ayuda inmediata, Berlusconi anuncia que el gobierno intervendrá a *Parmalat* para impedir la quiebra de la compañía, salvar los puestos de trabajo y la industria láctea del país.

Se descubre un nuevo agujero financiero. La Fiscalía de Milán cree que los 4,000 millones de euros evaporados en una sociedad instrumental de las Islas Caimán son solo una parte del problema y que *Parmalat* falseó otros aspectos de su balance contable. Supuestamente, la compañía dijo haber comprado 2,900 millones de euros

---

\* En adelante los comentarios que se describen sobre *Parmalat* están tomados de notas periodísticas del periódico *El País*, publicadas a inicio de 2002 y 2003.

de su propia deuda, pero no lo hizo. Ese descubrimiento elevó provisionalmente a 6,900 millones de euros desaparecidos.

En ese momento hay un desplome bursátil, pues *Parmalat* pierde todo su valor bursátil. Las acciones de Parmalat caen 66% cotizándose a un precio teórico de 0.1 euros, el mínimo posible.

El Gobierno italiano aprueba un decreto ley para intentar salvar a *Parmalat* y solicita a la comisión europea que reconozca el estado de crisis en sector lácteo italiano para que se deroguen las limitaciones existentes a las ayudas estatales a los ganaderos.

El banco de América presenta una demanda contra *Parmalat* ante los tribunales de Milán por falsificación en escrito privado. *Parmalat* niega la autenticidad de un documento que garantizaba la existencia de 3,950 millones de euros en una cuenta de una compañía con sede en islas Caimán.

El fundador del grupo *Parmalat* Calisto Tanzi y su hijo Estefano no acuden a declarar ante el Tribunal de Parma al que habían sido citados acusados de falsificación y estafa.

Se empieza a especular sobre su posible huida del país. Sin embargo la policía detiene a al fundador de *Parmalat* quien permanecía desaparecido desde que estalló el escándalo financiero, ingresa en prisión acusado de estafa, bancarrota fraudulenta y especulación abusiva. Además, el Tribunal de Quiebras de Parma decide declarar insolvente a la multinacional italiana.

La suspensión de pagos permitiría las autoridades judiciales decidir cómo se cobrarán las deudas que mantiene la empresa.

### **3) Pemexgate y Amigos de Fox**

Las evidencias de la transformación que se han producido en el sistema político mexicano en la parte final del siglo XX, dan cuenta de la apertura de nuevos temas en la agenda nacional. Uno de ellos, quizás, el más complicado y conflictivo por su naturaleza, es el de la relación entre dinero y política; esto es, la manera en que se financian los partidos políticos y la forma en que estos recursos son fiscalizados por la autoridad.

El asunto es de suma importancia porque se pone en tela de juicio la probidad de las conductas financieras de los actores políticos y su credibilidad y, con ello, el apoyo de la sociedad al sistema democrático. En consecuencia, la sociedad cree que hay corrupción en los partidos políticos, lo que genera desconfianza y falta de credibilidad en las instituciones y los procedimientos democráticos.

Y no es para menos, en las últimas décadas se han presentado escándalos por malos manejos al interior de los partidos políticos que los han llevado a situaciones críticas que, además, han generado dudas en los electores respecto de la viabilidad del sistema democrático del país. No es gratuito, pues, que el ciudadano común y corriente vote aunque no crea en las propuestas de los partidos y, aún menos, en los procedimientos que utilizan los candidatos y sus fuentes de financiamiento.

En México, el proceso de democratización ha pasado por la creación y consolidación de un espectro de partidos abierto y competitivo lo que ha significado la alternancia en todos los órganos de gobierno, los equilibrios y los contrapesos de poder. Sin duda

alguna, esto ha contribuido a la formación de una representación popular diversa, compleja y de una pluralidad política nunca antes vista en la sociedad mexicana.

Los procesos electorales cada vez más competidos, han incrementado la sensibilidad en lo que corresponde a la regulación del acceso de los partidos a los recursos económicos y a la necesidad de la fiscalización de los mismos. Sin embargo, esta percepción y demandas de la sociedad mexicana no pudieron contener los ilícitos cometidos en las campañas a la Presidencia de la República en el 2006. Por el contrario, fue el empuje de la sociedad lo que originó la investigación y sanción a dos de las principales fuerzas electorales: Partido Revolucionario Institucional (PRI) y Partido Acción Nacional (PAN).

Sin precedente histórico de por medio, al PRI se le multó con 1,000 millones de pesos y con 545 millones a la Alianza por el Cambio (PAN y Partido Verde Ecologista). Pero quedó la evidencia de que la ley no estuvo a la altura correspondiente para regular una lucha electoral que debe ser en igualdad de condiciones económicas para todos los partidos políticos.

#### **a) Pemexgate**

En enero de 2002, habiendo cumplido un año en el puesto, el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) del gobierno de Fox, informó a un periódico de circulación nacional que la lucha contra la corrupción tendría resultados significativos. Se trataba de la *fritura de tres pescaditos de buen tamaño*, en referencia a una denuncia presentada por esta Secretaría ante la Procuraduría General de la República (PGR) en la que estaban implicados tres funcionarios federales de primer nivel, por un presunto desvío de recursos públicos de Petróleos Mexicanos (PEMEX) al PRI a través del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) durante la campaña electoral del año 2000.

En los días siguientes la prensa nacional se encargó de informar a la sociedad en el sentido de que se trataba de un financiamiento por, aproximadamente, 1,400 millones de pesos para la campaña del candidato del PRI. Del escándalo y evaluada la magnitud del asunto en cuestión, uno de los opositores del PRI, el PRD, con ánimo y conductas revanchistas, el Partido de la Revolución Democrática pasó a la denuncia contra el PRI ante el Instituto Federal Electoral (IFE), precediendo, este, a la integración del expediente Q-CFRPAP-01/02.

¿Qué logró el IFE y la PGR al término de las investigaciones? La obtención de pruebas arrojó los siguientes hechos: firma del Convenio Administrativo Sindical No. 9399 entre PEMEX y el STPRM por el que la empresa entregó un préstamo por 640 millones de pesos al sindicato; y recabadas las pruebas documentales correspondientes, el IFE concluyó en que el cobro del dinero se realizó bajo un *esquema organizado*, razón por la que los retiros que hicieron los funcionarios de la Secretaría de Finanzas del PRI no eran acciones aisladas, sino coordinadas y con un fin específico.

De las pesquisas realizadas el IFE logró documentar que de los 640 millones solamente 500 ingresaron a las cuentas del PRI ya que el resto, 140, los retiró el mismo secretario tesorero del sindicato. Todos los retiros se realizaron entre el 9 y el 23 de junio de 2000, o sea, 4 días después de haber sido firmado el convenio entre la empresa y el sindicato.

Al IFE le quedó claro el hecho de la recepción de los 500 millones de pesos por parte del PRI vía el sindicato petrolero y la simulación del partido para aparentar no haber recibido los recursos que sí ingresó en realidad. Lo que no pudo constatar el IFE fue cómo y quien se gastó ese dinero.

## **b) Amigos de Fox**

En la recta final de las campañas del 2000, se empezó a especular respecto de que la campaña del candidato de la *Coalición Alianza por el Cambio*, recibía financiamiento de fuentes ilícitas.

Un diputado del PRI denunció, el 21 de junio de 2000, en la tribuna de la Comisión Permanente, la existencia de una red de financiamiento ilícito de origen extranjero y de diversas empresas de tipo mercantil que estaban aportando dinero a la campaña del candidato del PAN.

El 23 de junio del mismo año, la denuncia ingresó al IFE. En este documento se aseveraba que el dinero tenía su origen en cuatro fuentes y que terminaban en la cuenta bancaria de una sola persona física, desde la que se realizaban las transferencias necesarias hacia Amigos de Fox, A. C. para liquidar los gastos de campaña del candidato presidencial.

Entre junio de 2000 y julio de 2001, el IFE solicitó información a la más variada gama de autoridades federales y estatales, a particulares y a medios de comunicación que habían difundido la noticia. Por supuesto, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), nuevamente, se negaron a proporcionar información con el mismo argumento: se trataba de información protegida por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

La controversia entre IFE y autoridades financieras se resolvió en el Tribunal Federal Electoral (TRIFE), una vez que el IFE, ante los impedimentos mencionados, cerró la investigación y esperó la impugnación de un partido político. El 9 de agosto el Consejo General del IFE desechó la queja; y el 15 el PRI interpuso un recurso de apelación ante el Tribunal Federal Electoral. En mayo de 2002, el TRIFE revocó la determinación del IFE de desechar la queja del PRI, ordenando la inmediata reanudación de la investigación. Lo ordenó reconociendo que la IFE no le era aplicable el secreto bancario en sus actividades de fiscalización, situación que posibilitó la obtención de la información solicitada a la SHCP y a la CNBV.

Sin embargo, la investigación se interrumpió entre julio de 2002 y abril de 2003. Uno de los consejeros electorales en el IFE quiso dar muestras claras de cumplimiento de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental* y sin reparar en la clasificación de reservada la divulgó a través de la prensa escrita nacional, los requerimientos de información que plantearía, de inmediato, a diversas firmas comerciales y personas físicas que, presumiblemente, habían aportado recursos, para avanzar en las investigaciones. El resultado fue que los posibles afectados se ampararon de inmediato: en una semana todos tenían sus amparos.

Ante la situación descrita con anterioridad, hubo una serie de pronunciamientos de diversas instituciones que tiene que ver con el manejo de la información pública gubernamental, entre éstas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

El IFE acudió a todos los juicios de amparo para defender sus atribuciones, toda vez que los amparos en materia electoral son improcedentes. En septiembre de 2002 el

IFE le solicitó a la SCJN se pronunciara, ejecutando la atracción en el momento procesal oportuno y determinara si el IFE podría tener autoridad hacendaria para avanzar en sus investigaciones o no.

Al respecto, entre diciembre de 2002 y febrero de 2003, todos los jueces de distrito ante quienes se habían solicitado los amparos le dieron la razón al IFE, pero los quejosos apelaron las sentencias adversas.

En marzo del 2003, diez meses después de que el TRIFE autorizó al IFE para conocer las cuentas de los Amigos de Fox, la autoridad electoral seguía litigando, en instancias distintas al Poder Judicial, para acceder a la información y determinar la existencia de algún ilícito en el financiamiento de la campaña de Vicente Fox.

Por la misma fecha, el IFE invitó, nuevamente, a la SCJN a resolver sobre las capacidades físicas de la autoridad electoral y, también, invitó a la PGR para que concluyera sus propias investigaciones para aportarle elementos al IFE.

Sin embargo, la PGR jamás aportó nada. Pero a cambio, uno de los amparados en revisión, Bancomer en su calidad de fiduciaria del *Fideicomiso para el Desarrollo y la Democracia en México*, llegó a la SCJN y ésta resolvió el asunto. Al perder el amparo en primera instancia, el caso fue sobreseído; la institución bancaria recurrió a una segunda instancia y solicitó que el asunto fuera atraído por la SCJN. Cuando la Corte iba a conocer la ponencia del Ministro Presidente, en la que confirmaría que el secreto bancario no podía ser una traba a las investigaciones del IFE, el fideicomiso dio marcha atrás en su solicitud de amparo, desistiéndose y dejando sin materia el caso ante la Corte. Lo mismo ocurrió con los demás casos.

Entre la fecha en que se presentó el primer amparo y el día en que la SCJN emitió su sentencia transcurrieron 279 días, período en el que el IFE no pudo obtener ninguna información. Fue hasta el 9 de abril del mismo año cuando empezó a recibir la información solicitada.

El dictamen del IFE reconstruyó el origen de las entidades que fueron parte de la trama del financiamiento irregular:

- 28 de enero 1998. Se funda la asociación civil Amigos de Fox. Los únicos miembros de la junta directiva eran Lino Korrodi y Vicente Fox.
- 28 de febrero de 1998. Se liquida la asociación.
- 18 de marzo de 1998. Se vuelve a crear la asociación, quedando Vicente Fox como presidente honorario.
- 4 de agosto de 1998. Se crea el Fideicomiso para el Desarrollo de la Democracia en México, teniendo como institución fiduciaria a Bancomer. El Comité Técnico estaba integrado por Lino Korrodi Cruz y Carlos Rojas Magnon. Los recursos los obtendría de personas físicas y morales "simpatizantes de Vicente Fox".
- 12 de septiembre de 1999. El PAN concluye su proceso interno para nominar candidato a la Presidencia de la República para la elección del 2000. Presenta como único aspirante a Vicente Fox que más tarde lo sería, también, por la coalición "Alianza por el Cambio".
- Desde ese 12 de septiembre y hasta el término de la campaña presidencial el fideicomiso y la asociación estuvieron captando y erogando recursos.

El IFE encontró y revisó 25 cuentas bancarias en 12 entidades federativas de la asociación *Amigos de Fox* y del *Fideicomiso para el Desarrollo de la Democracia en*

*México* en las que se concentró el financiamiento paralelo de la *Alianza por el Cambio*. A ambas llegó el 90% del total de los 91 millones de pesos que detectó el IFE.

Las sanciones aplicadas al PAN se fundamentaron en el financiamiento irregular de la campaña de Fox porque, independientemente de que se tratara de recursos prohibidos o no, se trató de recursos que no fueron reportados al IFE. Además, rebasaron los límites autorizados a la *Coalición Alianza por el Cambio*.

Con el caso *Amigos de Fox* la autoridad electoral informó a la sociedad que, en materia electoral, nadie está por encima de la ley, ni aún tratándose del Presidente de la República y el partido que lo llevó al poder.

# APÉNDICE 2



## **Declaración de México sobre Independencia**

### **Preámbulo**

El XIX Congreso de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) reunido en México, considerando:

Que la apropiada y eficaz utilización de los fondos y recursos públicos constituye uno de los requisitos esenciales para el adecuado manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones de las autoridades responsables;

Que la *Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de Fiscalización* (en lo sucesivo *Declaración de Lima*) establece que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) sólo pueden llevar a cabo sus cometidos si son independientes de la institución fiscalizada y están protegidas contra influencias externas;

Que, para lograr ese objetivo, es indispensable para una democracia saludable que cada país cuente con una EFS, cuya independencia esté garantizada por ley;

Que aunque la *Declaración de Lima* reconoce que las Instituciones Estatales no pueden ser absolutamente independientes, también reconoce que las EFS deben tener la independencia funcional y organizativa requerida para el cumplimiento de su mandato;

Que, a través de la aplicación de los principios sobre independencia, las EFS pueden lograr su independencia por diferentes medios, utilizando diversas salvaguardas para alcanzarla;

Que las disposiciones para la aplicación de los principios que aquí se incluyen sirven para ilustrarlos y se consideran el ideal para una EFS independiente. Se reconoce que actualmente ninguna EFS cumple con todas estas disposiciones para la aplicación y, por tanto, las pautas básicas adjuntas presentan otras buenas prácticas para lograr independencia.

### **Resuelve:**

Adoptar, publicar y distribuir el documento titulado "Declaración de México sobre Independencia".

### **Generalidades**

Las Entidades Fiscalizadoras Superiores generalmente reconocen ocho principios básicos, derivados de la *Declaración de Lima* y de las decisiones adoptadas en el XVII Congreso de la INTOSAI (en Seúl, Corea), como requisitos esenciales para la correcta fiscalización del sector público.

## **Principio N° 1**

**La existencia de un marco constitucional, reglamentario o legal apropiado y eficaz, así como de disposiciones para la aplicación *de facto* de dicho marco.**

Se requiere legislación que establezca, de manera detallada, el alcance de la independencia de la EFS.

## **Principio N° 2**

**La independencia de la Autoridad Superior de la EFS, y de los “miembros” (para el caso de instituciones colegiadas), incluyendo la seguridad en el cargo y la inmunidad legal en el cumplimiento normal de sus obligaciones.**

La legislación aplicable especifica las condiciones para las designaciones, reelecciones, contratación, destitución y retiro de la autoridad superior de la EFS y de los "miembros" en las instituciones colegiadas, quienes son:

- designados, reelectos o destituidos mediante un proceso que asegure su independencia del Poder Ejecutivo. (ver ISSAI-11 Pautas Básicas y Buenas Prácticas Relacionadas con la Independencia de las EFS);
- designados por períodos lo suficientemente prolongados y fijos como para permitirles llevar a cabo su mandato sin temor a represalias; e
- inmunes frente a cualquier proceso por cualquier acto, pasado o presente, que resulte del normal cumplimiento de sus obligaciones según el caso.

## **Principio N° 3**

**Un mandato suficientemente amplio y facultades plenamente discrecionales en el cumplimiento de las funciones de la EFS.**

Las EFS deben tener atribuciones para auditar:

- la utilización de los dineros, recursos o activos públicos por parte de un receptor o beneficiario, cualquiera sea su naturaleza jurídica;
- la recaudación de ingresos (rentas) adeudadas al gobierno o a instituciones públicas;
- la legalidad y la regularidad de la contabilidad del gobierno o de las instituciones públicas;
- la calidad de la administración e información financiera; y
- la economía, eficiencia y eficacia de las operaciones del gobierno o de las instituciones públicas.

Excepto cuando la ley requiera específicamente que lo haga, las EFS no auditan la política del gobierno o la de las instituciones públicas, sino que se limitan a auditar la implementación de la política.

Si bien las EFS deben respetar aquellas leyes aprobadas por el Poder Legislativo que les sean aplicables, mantienen su independencia frente a toda directiva o interferencia de los Poderes Legislativo o Ejecutivo en lo que concierne a:

- • la selección de los asuntos que serán auditados;
- • la planificación, programación, ejecución, presentación de informes y seguimiento de sus auditorías;
- • la organización y administración de sus oficinas; y
- • el cumplimiento de aquellas decisiones que, de acuerdo a lo dispuesto en su mandato, conlleven la aplicación de sanciones.

Las EFS no deben participar, ni dar la impresión de participar, en ningún aspecto, de la gestión de las organizaciones que auditan.

Las EFS deben asegurar que su personal no desarrolle una relación demasiado estrecha con las organizaciones que audita, de modo de ser y parecer objetivas.

Las EFS deben tener plenas facultades discrecionales para cumplir con sus responsabilidades, deben cooperar con los gobiernos o instituciones públicas que procuran mejorar la utilización y la gestión de los fondos públicos.

Las EFS deben utilizar normas de trabajo y de auditoría apropiadas, y un código de ética, basados en los documentos oficiales de la INTOSAI, la *International Federation of Accountants* u otras entidades reguladoras reconocidas.

Las EFS deben presentar un informe anual de actividades al Poder Legislativo y a otros órganos del Estado según lo establezca la Constitución, los reglamentos, o la legislación, el cual debe ser puesto a disposición del público.

#### **Principio N° 4**

##### **Acceso irrestricto a la información.**

Las EFS deben disponer de las potestades adecuadas para tener acceso oportuno, ilimitado, directo y libre, a toda la documentación y la información necesaria para el apropiado cumplimiento de sus responsabilidades reglamentarias.

## **Principio N<sup>o</sup> 5**

### **El derecho y la obligación de informar sobre su trabajo.**

Las EFS no deben estar impedidas de informar sobre los resultados de su trabajo de auditoría. Deben estar obligadas por ley a informar por lo menos una vez al año sobre los resultados de su trabajo de auditoría.

## **Principio N<sup>o</sup> 6**

### **Libertad de decidir el contenido y la oportunidad (momento) de sus informes de auditoría, al igual que sobre su publicación y divulgación.**

Las EFS tienen libertad para decidir el contenido de sus informes de auditoría.

Las EFS tienen libertad para formular observaciones y recomendaciones en sus informes de auditoría, tomando en consideración, según sea apropiado, la opinión de la entidad auditada.

La legislación especifica los requisitos mínimos de los informes de auditoría de las EFS y, cuando procede, los asuntos específicos que deben ser objeto de una opinión formal o certificación de auditoría.

Las EFS tienen libertad para decidir sobre la oportunidad de sus informes de auditoría, salvo cuando la ley establece requisitos específicos al respecto.

Las EFS pueden aceptar solicitudes específicas de investigación o auditoría emanadas del Poder Legislativo en pleno, o de una comisión del mismo, o del gobierno.

Las EFS tienen libertad para publicar y divulgar sus informes una vez que dichos informes han sido formalmente presentados o remitidos a la autoridad respectiva como lo exige la ley.

## **Principio N<sup>o</sup> 7**

### **La existencia de mecanismos eficaces de seguimiento de las recomendaciones de la EFS.**

Las EFS presentan sus informes de auditoría al Poder Legislativo, a una de sus comisiones, o al directorio de la entidad auditada, según corresponda, para la revisión y el seguimiento de las recomendaciones específicas sobre adopción de medidas correctivas.

Las EFS tienen su propio sistema interno de seguimiento para asegurar que las entidades auditadas sigan adecuadamente sus observaciones y recomendaciones, así como las del Poder Legislativo, una de sus comisiones, o las del directorio, según corresponda.

Las EFS remiten sus informes de seguimiento al Poder Legislativo, una de sus comisiones, o al directorio de la entidad auditada, según corresponda, para su consideración y para que adopten las medidas pertinentes; incluso cuando las EFS tienen su propio poder legal para el seguimiento y aplicación de sanciones.

## **Principio N° 8**

### **Autonomía financiera y gerencial/administrativa, al igual que disponibilidad de recursos humanos, materiales y económicos apropiados.**

Las EFS deben disponer de los recursos humanos, materiales y económicos necesarios y razonables; el Poder Ejecutivo no debe controlar ni supeditar el acceso a esos recursos. Las EFS administran su propio presupuesto y lo asignan de modo apropiado.

El Poder Legislativo o una de sus comisiones es responsable de asegurar que las EFS tengan los recursos adecuados para cumplir con su mandato.

Las EFS tienen derecho a apelar directamente ante el Poder Legislativo si los recursos que les fueron asignados resultan insuficientes para permitirles cumplir con su mandato.

**ANEXO**

## CUADRO 1

**Percepción de Honestidad  
de las Instituciones Públicas  
(México 2005)**

Autoridad	Valor del índice*
<b>Federales</b>	
Policía Federal (judicial y preventiva)	5.4
Pemex	5.2
Aduanas	5.0
Procuraduría General de la República	4.9
IMSS	4.7
Comisión Federal de Electricidad	4.5
Infonavit	4.3
Secretaría del Trabajo	4.3
Sistema de Administración Tributaria	4.3
Comisión Nacional del Agua	4.2
Semarnat	4.1
Presidencia de República	4.0
<b>Estatales</b>	
Policía judicial del estado	5.2
Procuraduría General de Justicia	5.0
Secretaría de finanzas	4.4
Despacho del Gobernador	4.2
<b>Municipales</b>	
Policía municipal	5.1
Obras públicas	4.6
Tesorería	4.5
Catastro y registro público de la propiedad	4.2

Fuente: Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, 2005.

Nota: \*El índice utiliza una escala que va del 1 al 7; en donde 1 = honesto, y 7 = deshonesto.

**CUADRO 2**

<b>Las 11 Dependencias con más Funcionarios Sancionados (México 2000 - 2006)</b>		
<b>Dependencia</b>	<b>2000 - 2004</b>	<b>2005 - 2006</b>
SHCP	4,090	170
PGR	2,205	248
Energía	2,147	269
PEMEX	1,777	365
Educación	1,551	226
ISSSTE	1,299	688
SCT	1,148	220
IMSS	1,126	129
SEDESOL	1,015	84
SAGARPA	805	110
SEGOB	701	46

Fuente: IV Informe de Gobierno, 1° Septiembre 2004  
 VI Informe de Gobierno, 1° Septiembre 2006



CUADRO 3

<b>Indicadores de Control de los Servidores Públicos (México 2000 - 2005)</b>		
<b>Concepto</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
Quejas y denuncias recibidas en contra de servidores públicos	13,400	12,400
Servidores públicos sancionados	11,536	4,079
Sanciones administrativas impuestas en el ámbito federal	13,168	5,597
<b>Origen de las sanciones</b>		
Queja o denuncia ciudadana	3,676	2,533
Dictamen de auditoría	3,122	2,465
Investigación interna	1,146	599
<b>Principales motivos para las sanciones</b>		
Negligencia administrativa	5,685	3,145
Leyes y normas presupuestales	936	1,689
Abuso de autoridad	598	240
<b>Tipos de sanciones</b>		
Apercibimientos	5,651	72
Amonestaciones	2,075	1,622
Inhabilitaciones	1,939	1,303
Sanciones económicas	1,201	1,009
Suspensiones	1,345	1,093
Destituciones	957	398

Fuente: Secretaría de la Función Pública, 2006.

CUADRO 4

Indicadores Económicos y de Transparencia Gubernamental (México 2005)			
INDICADOR	Evaluación	Escala de evaluación	Aspecto que mide
Índice de Corrupción y Buen Gobierno	3.6	10: Mejor 0: Peor	Derecho del ciudadano de cara al Gobierno - Imparcialidad de esta y buen uso de los recursos
Índice de Control de Corrupción	(0.2)	10: Mejor 0: Peor	Grado en que la propia sociedad y el gobierno en particular evitan actos de corrupción.
Índice de Estabilidad Política	0.2	10: Mejor 0: Peor	Grado en que el sistema es percibido como estable en términos generales.
Índice de Estado de Derecho	(0.2)	10: Mejor 0: Peor	Mide el éxito de la sociedad para proveer un ambiente en el que reglas claras y justas forman la base para la
Existen Pagos Adicionales y/o Irregulares Asociados con Principales Trámites con	6.1	10: Mejor 0: Peor	Grado de corrupción para poder trabajar en el sector público.
Índice de Transparencia y Regulación de la Propiedad Privada	3.1	0: Mejor 10: Peor	Grado en que la propiedad privada puede ser usada como garantía hipotecaria.
Índice de Efectividad del Gobierno	0.2	10: Mejor 0: Peor	Grado en el cual el gobierno cumple con calidad y eficacia sus funciones.
Índice de Presencia de Mercados Informales	3.5	0: Mejor 10: Peor	Grado de incumplimiento de las obligaciones fiscales y sociales.
Índice que Mide cuan Difícil es, Administrativamente Abrir una Empresa	2.2	10: Más sencillo 0: Más difícil	Grado en que el gobierno facilita la generación de empresas.
Libertad para Competir	3.0	10: Mejor 0: Peor	Describe el ambiente de negocios de un país, y cuantifica de forma específica el nivel de atracción
Índice que Mide el Grado en que las Políticas Públicas ayudan a la	43.7	100: Mejor 0: Peor	Grado en que el gobierno y sus políticas facilitan que las empresas sean competitivas.
Promoción de la Competencia	3.0	10: Mejor 0: Peor	Grado en que el gobierno promueve que exista competencia.
Índice de Calidad Regulatoria	0.5	10: Mejor 0: Peor	Índice en que las regulaciones son estimuladas para la generación de riqueza.
Crecimiento Promedio del PIB	2.7	Porcentaje	Tendencia real de crecimiento del país.
Índice de GINI de la Distribución del Ingreso	54.6	100: Peor 0: Mejor	Grado en que los recursos económicos están mejor distribuidos y no hay clases muy altas ni muy bajas.
Esperanza de Escolaridad	11.0	Años	Grado en que la sociedad ha aprendido.
Analfabetismo	9.5	Porcentaje de la población	Grado en el que la sociedad tiene potencial de aprender.
Población Económicamente Activa con	32.4	Porcentaje	Grado en el que la Población Económicamente Activa
Riesgo País	3.5	10: Mejor 0: Peor	Grado en el que se percibe al gobierno del país y a sus circunstancias socioeconómicas confiables para

Fuente: [www.imco.org.mx](http://www.imco.org.mx) **Hacia un pacto para la Competitividad, Instituto Mexicano para la Competitividad, 2005.**

CUADRO 5

Índice Nacional de Corrupción en Servicios Públicos (México 2001-2007)								
Posición				Trámite	Índice			
2001	2003	2005	2007		2001	2003	2005	2007
1	1	1	1	Pago de predial	1.6	1.4	0.3	0.3
-	-	2	2	Solicitar una beca para pagar algún tipo de estudios	*	*	1.5	0.7
8	9	3	3	Recibir correspondencia	3.8	3.2	2.2	1.5
5	14	4	5	Conexión de teléfono	3.0	3.9	2.6	2.1
9	11	5	7	Obtener una ficha de inscripción a una escuela oficial	3.8	3.3	2.7	2.9
10	8	6	4	Obtener la cartilla militar / excentar el servicio militar	3.9	3.0	3.0	2.0
14	7	6	6	Recibir apoyo o incorporarse a programas del gobierno como PROGRESA,	5.9	2.8	3.0	2.8
13	10	8	11	Obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio, o automóvil en	5.0	3.2	3.6	3.5
7	12	9	16	Visitar a un paciente en un hospital fuera de los horarios permitidos	3.7	3.3	4.8	6.9
12	13	10	9	Obtener constancias de estudios o exámenes en escuelas públicas	4.7	3.4	4.9	3.1
15	15	11	8	Obtener o acelerar el pasaporte en la Secretaría de Relaciones Exteriores	6.4	5.1	5.4	3.0
11	5	12	10	Atención urgente a un paciente o que éste ingrese antes de lo programado a una	4.3	2.5	5.7	3.2
16	16	13	13	Introducción o regularización de servicios: agua, drenaje, alumbrado, pavimento,	8.5	6.3	6.1	6.1
-	-	14	13	Ingresar a trabajar al Gobierno	*	*	6.2	6.1
-	-	15	19	Solicitar un permiso de instalación de un negocio o abrir un establecimiento	*	*	6.7	9.7
19	18	15	16	Obtener o acelerar actas de nacimiento, defunción, matrimonio o divorcio en el	10.0	7.9	6.7	6.6
-	-	17	12	Solicitar constancia de uso de suelo u otro trámite al Registro Público de la	*	*	7.1	3.8
22	21	18	18	Conexión o reconexión de agua y/o drenaje de domicilio	10.8	8.6	7.7	7.7
17	19	19	17	Obtener un crédito o préstamo en efectivo para casa, negocio, o automóvil en	9.4	8.1	8.1	7.0
21	20	20	20	Conexión o reconexión de luz a domicilio	10.7	8.3	9.4	9.9
20	23	21	21	Obtener una licencia o permiso de uso de suelo	10.1	9.2	9.8	10.0
24	26	22	25	Obtener agua de la pipa de la delegación o municipio	12.9	11.3	10.7	14.9
26	28	23	22	Obtener la licencia de conducir	14.5	11.9	10.9	10.6
23	24	24	23	Regularizar cualquier trámite de su vehículo: cambio de dueño, etc	12.0	9.3	11.6	10.9
27	27	25	27	Aprobar la verificación vehicular	14.5	11.5	13.3	17.1
29	29	26	26	Obtener una licencia o permiso de demolición, construcción o alineamiento y número	16.8	13.2	13.9	15.1
28	25	27	24	Llevar o presentar un caso en un Juzgado	15.4	10.8	15.0	14.7
32	33	28	31	Pedir al camión de la delegación o municipio que se lleve la basura	27.0	24.4	22.8	27.1
30	30	29	28	Trabajar o vender en la vía pública	18.7	16.0	23.4	17.5
33	32	30	30	Evitar ser detenido en el Ministerio Público / realizar una denuncia, acusación o	28.3	21.3	23.6	24.1
35	35	31	29	Recuperar su automóvil robado	30.3	26.0	28.9	24.0
34	34	32	32	Pasar sus cosas en alguna aduana, retén, garita o puerto fronterizo	28.5	25.8	31.3	28.8
36	37	33	34	Evitar ser infraccionado o detenido por un agente de tránsito	54.5	50.3	50.0	56.2
37	36	34	35	Estacionar su automóvil en la vía pública en lugares controlados por personas que	56.0	45.9	53.1	58.2
38	38	35	33	Evitar que un agente de tránsito se lleve su automóvil al corralón / sacar su	57.2	53.3	60.2	50.1
Nacional					10.6	8.5	10.1	10.0

Fuente: [www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx), Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2005 y 2007.

Nota: El estudio se realiza en las 32 entidades federativas, con un levantamiento de 397 a 569 encuestas por entidad; y se registran los casos de corrupción en 35 servicios públicos ofrecidos por los tres niveles de gobierno y por particulares.

La escala que se utiliza va de 0 = menor corrupción a 100 = mayor corrupción.

\* Se mide por primera vez.

CUADRO 6

**Calificación de la Corrupción en las Instituciones Públicas y Privadas  
(México 2004-2006)**

Institución	Calificación				
	2004	2005	2006		
Partidos políticos	4.5	4.7	4.4	<b>Más Corruptas</b>	
Policía	4.5	7.4	4.5		
Poder Judicial	4.3	4.5	4.2		
Poder Legislativo	4.2	4.4	4.3		
Impuestos	4.0	3.9	3.8		
Aduanas	4.0	4.2	n.d.		
Registros y permisos	3.8	4.0	3.9		
Sector privado	3.7	3.5	3.7		
Servicios públicos	3.7	3.6	3.5		
Medios	3.6	3.3	3.5		
Servicios de salud	3.5	3.2	3.0		
Sistema educativo	3.4	3.1	3.2		
ONG's	3.3	3.3	3.2		<b>Menos Corruptas</b>
Fuerzas militares	3.2	3.1	3.2		
Entidades religiosas	3.1	2.9	3.2		

Fuente: [www.transparency.org](http://www.transparency.org).

**Barómetro Global de la Corrupción 2004- 2006**

Nota: El estudio incluye un promedio de 60 a 69 países de todo el mundo; en el cual se pide al encuestado que califique el grado de corrupción que se presentan en algunas instituciones. La escala que se emplea es: 1 = bajo nivel de corrupción, y 5 = Alto nivel de corrupción.

CUADRO 7

Posición de México en el Mundo en la Percepción de la Corrupción (1998 - 2006)									
País	Año								
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Estados Unidos	18	18	17	17	16	18	17	17	20
Chile	20	19	19	18	17	20	20	21	20
Brasil	46	45	45	46	45	54	59	62	70
Colombia	79	72	78	50	57	59	60	55	59
México	56	61	55	54	58	64	64	65	70
China	52	59	52	58	59	65	71	78	70
Argentina	61	71	63	57	70	92	108	97	93
Venezuela	78	78	76	70	84	103	114	130	138

Fuente: Transparencia Internacional 1998 - 2006

Nota: Para el periodo comprendido de 1998 a 2003, el estudio se realiza en 133 países a nivel mundial, en 2004 se examinaron 146, 2005 (159) y para 2006 (163 países).

CUADRO 8

Índice de Corrupción Clasificación por Entidad Federativa (México 2001 - 2007)								
Posición				Estado	Índice			
2001	2003	2005	2007		2001	2003	2005	2007
24	18	1	13	Querétaro	8.1	6.3	2.0	7.0
16	6	2	14	Chiapas	6.8	4.0	2.8	7.1
2	1	3	17	Baja California Sur	3.9	2.3	4.8	7.3
6	8	4	8	Sonora	5.5	4.5	5.2	6.0
9	25	4	3	Guanajuato	6.0	8.9	5.2	5.1
11	13	6	7	Zacatecas	6.2	5.6	5.3	5.9
13	16	7	4	Nayarit	6.4	5.8	5.7	5.2
3	5	8	2	Aguascalientes	4.5	3.9	6.2	4.7
4	7	9	20	Coahuila	5.0	4.4	6.5	8.4
7	27	10	12	San Luis Potosí	5.7	10.2	6.6	6.8
22	12	10	19	Sinaloa	7.8	5.5	6.6	8.1
17	10	12	24	Yucatán	6.8	4.8	6.7	8.9
12	11	13	25	Tamaulipas	6.3	5.1	6.8	9.2
8	17	14	22	Baja California	5.7	6.0	6.9	8.8
1	3	15	1	Colima	3.0	3.8	7.0	3.1
28	20	16	22	Jalisco	11.6	6.5	7.2	8.8
5	15	17	21	Chihuahua	5.5	5.7	7.4	8.7
19	14	18	16	Campeche	7.3	5.7	7.8	7.2
20	21	19	10	Oaxaca	7.4	6.8	8.1	6.4
18	26	20	8	Nuevo León	7.1	9.9	9.3	6.0
10	2	21	6	Quintana Roo	6.1	3.7	9.4	5.8
14	23	22	30	Tlaxcala	6.6	7.8	10.0	11.7
27	9	23	5	Michoacán	10.3	4.8	10.8	5.7
23	19	23	26	Veracruz	7.9	6.4	10.8	9.7
29	32	25	29	Puebla	12.1	18.0	10.9	11.0
21	24	26	28	Morelos	7.7	8.3	11.0	9.8
26	29	27	11	Durango	8.9	12.6	11.1	6.5
30	28	27	18	Guerrero	13.4	12.0	11.1	8.0
15	4	29	14	Hidalgo	6.7	3.9	11.4	7.1
31	30	30	32	Edo. de México	17.0	12.7	13.3	18.8
25	22	31	26	Tabasco	8.5	6.9	13.6	9.7
32	31	32	31	Distrito Federal	22.6	13.2	19.8	12.7
<b>NACIONAL</b>					<b>10.6</b>	<b>8.5</b>	<b>10.1</b>	<b>10.0</b>

Fuente: [www.transparenciamexicana.org.mx](http://www.transparenciamexicana.org.mx)  
**Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2001 - 2007.**

Nota: La escala que se utiliza va de 0 = menor corrupción a 100 = mayor corrupción.

## CUADRO 9

## Índice de Opacidad, 2004

País seleccionado	valor del Índice*	Lugar
Reino Unido	19.0	2
Australia	21.0	6
Estados Unidos	21.0	6
Canadá	23.0	8
Alemania	25.0	14
Japón	28.0	16
Chile	29.0	17
España	34.0	19
Sudáfrica	34.0	19
Corea	37.0	26
Francia	37.0	26
Brasil	40.0	28
Italia	43.0	33
Argentina	44.0	36
México	44.0	36
Rusia	46.0	39
India	48.0	41
China	50.0	44

Fuente: Kurtzman Group, 2004.

Nota: \*El índice utiliza una escala que va de 0 a 100. A menor valor, menor opacidad. El estudio incluye a 48 países.

## Fuentes de consulta

### Bibliografía

Abbagnano, Nicola. *Diccionario de Filosofía*. Fondo de Cultura Económica, México 2004.

Ackerman M., John. *Organismos autónomos y democracia*. Siglo XXI editores. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2007.

Ansaldi, Waldo. *La Democracia en América Latina, un barco a la deriva*, Fondo de Cultura Económica, México 2007.

Aristóteles. *La Política*. Editorial Época. México 2006.

Ayala Espino, José. *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*. Editorial Diana, México 2000.

Ayala Espino José. *Economía del Sector Público Mexicano*. Editorial Esfinge, México 2001.

Ayala Espino, José. *Fundamentos Institucionales del Mercado*. Editado por la Facultad de Economía y la UNAM, México 2002.

Ayala Espino, José. *Límites del Mercado, Límites del Estado. Ensayos sobre Economía Política del Estado*. Instituto Nacional de Administración Pública, México 1992.

Ayala Espino, José. *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*. Ed. UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México 2004.

Bobbio, Norberto y Matteussi, Nicola. *Diccionario de Política*. Siglo XXI editores, México, 1981.

C. Mann, Charles. *1491 Una nueva historia de las américas antes de Colón*. Santillana Ediciones, México 2006.

Cerroni, Humberto. *Política, método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. Editorial Siglo XXI Editores, México 2004.

Cicerón, De Officiis 3, 82. *Aurea Dicta, Dichos y Proverbios del Mundo Clásico*. Editorial Crítica, España 2004.

Cosío Villegas, Daniel [et al.]. *Historia general de México*. El Colegio de México, México 1981.

Cosío Villegas, Daniel [et al.]. *Historia mínima de México*. El Colegio de México, segunda edición, México 2002.

Crespo, José Antonio. *Jaque al Rey. Hacia un nuevo presidencialismo*. Editorial Joaquín Mortiz. México 1996.

Crespo, José Antonio. *Para entender al Estado*. Nostra ediciones, México 2007.

De la Cueva Mario, *La idea del Estado*. UNAM, México 1975.



- Diccionario Ideológico de la Lengua Española*. España 1998.
- Diccionario Enciclopédico Larousse*. Editorial Planeta Internacional, México 1992, Volumen I.
- Diccionario Espasa Economía y Negocios*. Editorial Arthur Andersen, Madrid, 1997.
- Diccionario Latín-Español-Latín*. Editorial Porrúa, México 2004.
- Elizondo, Carlos. *Impuestos, democracia y transparencia*. Auditoría Superior de la Federación. Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 2, México 2001.
- Elizondo, Mayer-Serra, Carlos y Nacif Hernández, Benito (compiladores). *Lecturas sobre el cambio político en México*. CIDE y FCE. México 2006.
- García Rivas, Heriberto. *150 biografías de mexicanos ilustres*. Editorial Universo, México 1990.
- Gómez de Silva, Guido. *Breve Diccionario de la Lengua Española*. El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, México.
- Gunker Frank, André, *Lumperiburguesía: Lumpendesarrollo*. Serie Popular Era, México 1971.
- Reyes Heróles, Federico. Gonzalo. *Entre las bestias y los dioses. Del espíritu de las leyes y de los valores políticos*. Océano, México 2004, pp. 28-31.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Editorial Porrúa y UNAM, México 2002. Volúmenes II, III y VI.
- Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría General de Estado*. Editorial Nacional, S.A. México 1980
- Konetzke, Richard. *La Encomienda, Lecturas de la Historia de México*. Editorial Pueblo Nuevo, México 1986, tomo I.
- La Jugie, Joseph. *Las Doctrinas Económicas*. Press Universitaires de France, Barcelona, España 1972.
- La Enciclopedia*. Salvat Editores S.A. Colombia 2004, volúmenes. 8, 10, 13, 16 y 19.
- Leviatán o la Materia Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*. Fondo de Cultura Económica, México 1984.
- López Gallo, Manuel. *Economía y política en la historia de México*. Ediciones El Caballito, S.A., México 1975.
- León-Portilla, Miguel. *Los antiguos mexicanos a través de sus crónicas y cantares*. Fondo de Cultura Económica, México 1976.
- López Austin, Alfredo. *La educación de los antiguos Nahuas 2*. Ediciones El Caballito y SEP, México 1985.

- Magee, Bryan. *Historia de la Filosofía*. Editorial Planeta, México 1999.
- Martínez Morales, Rafael I. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada*. Oxford University Press (2004).
- Manjarrez Rivera, Jorge. *La construcción institucional de la fiscalización y la rendición de cuentas en México: 1997-2001*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Políticas. UNAM, México 2002.
- Mignolo, Walter D., *La idea de América Latina, la herida colonial y la opción decolonial*. Gedisa editorial. Barcelona 2007.
- Padierna Luna, Dolores. *La Fiscalización Superior en México 2001-2003* Cámara de Diputados. LIX Legislatura. México 2006.
- Pokrowsky, V.S. y otros. *Historia de las ideas políticas*. Editorial Grijalbo, México 1966.
- Rodríguez Zepeda, Jesús. *Estado y Transparencia: Un Paseo por la Filosofía Política*. Cuaderno de transparencia No. 04, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México 2004.
- Rousseau, Jean-Jacques. *El Contrato Social*.
- Salazar Ugarte, Pedro (coordinador) *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*. Editado por la UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México 2007.
- Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia No. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. México 2005.
- Solano, Fernando (Coord.). *América Latina XXI: ¿Avanzará o retrocederá la pobreza?* Editorial Fondo de Cultura Económica, México 2006.
- Solares Mendiola, Manuel. *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, México 2004.
- Ugalde Ramírez, Luis Carlos. *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. Instituto Federal Electoral, México 2002.
- Zorrilla, Strother Ramón [et al.]. *Ensayos sobre corrupción*. Editorial Grupo Financiero Banamex-Accival e ITAM, México 2000.

## **Leyes y ordenamientos**

*Código Penal Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931.

*Ley de Fiscalización Superior de la Federación*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 2000 y reformada el 4 de abril de 2005.

*Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, publicada en el DOF el 11 de junio de 2002.

*Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de marzo del 2002.

*Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*.

### **Normativa y publicaciones de la Auditoría Superior de la Federación**

Akerman, M. John. *La estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*. Cámara de Diputados, LX Legislatura. Auditoría Superior de la Federación. Serie: Cultura de la rendición de cuentas, México 2006.

Auditoría Superior de la Federación. *Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2005*, México 2007.

Auditoría Superior de la Federación. Mensaje del C.C.P. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación. Seminario: "Control y Fiscalización Municipal 2006, 2009". México 2007.

Auditoría Superior de la Federación. *Visión institucional ASF*. México 2006.

Auditoría Superior de la Federación. *1824-2004. 180 años de rendición de cuentas y fiscalización superior en México*. México 2004.

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control. *Fiscalización. Memoria del Foro Internacional sobre Fiscalización Superior en México y el Mundo*. LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control. *Fiscalización Superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*. Biblioteca de Fiscalización Superior I, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 2005.

Contaduría Mayor de Hacienda. *Antecedentes históricos de la Contaduría Mayor de Hacienda de México*. México 2002.

Contaduría Mayor de Hacienda. *Época actual, origen y evolución de la Contaduría Mayor de Hacienda*. México 1998.

Contaduría Mayor de Hacienda. *La Contaduría Mayor de Hacienda de México*. México 2000.

Contaduría Mayor de Hacienda. *Las entidades fiscalizadoras superiores*. México 1997

Fiedler, Franz. *La relación de las entidades fiscalizadoras superiores con los poderes Ejecutivo y Legislativo*, en *La fiscalización superior ante el nuevo milenio*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIV Legislatura. Contaduría Mayor de Hacienda. México 1999.

Macías Fernández, José Miguel. *La Fiscalización Superior y el Combate a la Corrupción (Ponencia); en el Primer Diplomado en Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas en la Administración Pública*. H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara. Consejo para la Transparencia y la Ética Pública, 23 de marzo de 2005.

### **Publicaciones periódicas**

Kalmanovitz, Salomón. "El Neoinstitucionalismo como escuela", en *Revista de economía institucional*, volumen 5, número 9. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 19.

*Revista Siempre*, 16 de Abril de 2007

Hernández, Gonzalo. *Revista de Ciencia Política*. Instituto Tecnológico Autónomo de México, año IV núm. 10.

*Excelsior*. 14 de septiembre de 2000

*Milenio*. 11 y 21 de marzo de 2002.

*El Financiero*. 9 y 21 de febrero; 17 y 22 de marzo; 14 de abril; 11 de mayo; 26 de septiembre; y 14 de noviembre de 2000.

### **Páginas de Internet Consultadas**

[www.agn.gob.ar](http://www.agn.gob.ar)

[www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

[www.consulta.com.mx](http://www.consulta.com.mx)

[www.epolitica.com](http://www.epolitica.com)

[www.olacefs.org](http://www.olacefs.org)

[www.puc.cl/sw\\_educ/historia/america/html](http://www.puc.cl/sw_educ/historia/america/html)

[www.tcu.es](http://www.tcu.es)

<http://personales.pnte.cfnavarra.es>

<http://intosai.org>

<http://es.wikipedia.org>