



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

FACULTAD DE ECONOMÍA.

NOMBRE DE LA TESINA

**“EL DESEMPEÑO DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE
LA FEDERACIÓN EN EL MARCO DE LA
FISCALIZACIÓN EN MÉXICO 2004-2009”**

**TESINA PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN ECONOMÍA**

PRESENTA: MARÍA GUADALUPE REYES SALAZAR

TUTOR DR. NÍCOLAS MANDUJANO RAMOS



CIUDAD UNIVERSITARIA, NOVIEMBRE 2011.



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

“La autonomía, la transparencia y la rendición de cuentas, son principios que pueden coexistir y que se complementan para propiciar el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas”

Agradecimientos.

Durante el proceso de elaboración de la tesina hubo muchas personas que me ayudaron,, en primer lugar quiero mencionar a mi asesor el Dr. Nicolás Mandujano Ramos, quien en todo momento me brindo las herramientas necesarias para realizar este trabajo además de ser una persona extraordinariamente generosa y sabia que me regalo consejos no solo para elaborar la tesina, sino para ser mejor persona, gracias Profesor.

Quiero agradecer especialmente al Lic. Juan Jaime López García, por regalarme su valioso tiempo y sus consejos, y por facilitarme la información que necesitaba para describir el trabajo que realiza la Auditoría Superior de la Federación.

Gracias a mi madre, Consuelo Salazar, quien gracias a su esfuerzo y la confianza depositada en mi, pude terminar la carrera, gracias por seguir siendo mi mejor amiga, la sabia consejera y la extraordinaria persona que siempre has sido, gracias por que por ti soy lo que soy ahora. Gracias también a mis dos papas Miguel y Rodolfo Salazar, quienes también me apoyaron para poder lograr ser una profesionista y una mejor persona.

También quiero agradecer a mis amigos y a mi pareja , quienes se tomaron el tiempo para proponerme ideas y sobre todo por darme ánimos para terminar mi tesina, gracias por sus ideas y sus consejos.

Gracias a mis sinodales: la Lic. Gloria Castillo Conde, al Mtro. Gustavo Sauri Alpuche, al Mtro. David Lozano Tovar, a su hermano Javier Lozano y su papa el Prof. Luis Lozano Arredondo por formar parte importante de mi formación académica y crítica, gracias también al Mtro. Saúl Herrera Aguilar y también a el Mtro. Omar Contreras por su apoyo y su amistad.

Gracias a mi Universidad, la UNAM, la mejor de Latinoamérica.

Mi eterno agradecimiento y mi profunda admiración a cada uno de ellos.

México, Pumas, Universidad....

INDICE GENERAL.

Introducción	1
Capítulo I. Marco Histórico de referencia: Antecedentes históricos de la fiscalización en México y el surgimiento de la Auditoría Superior de la Federación	3
1.1 Breve comentario sobre la historia de la fiscalización en México.	3
1.2 Misión y atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación.	7
Capítulo II. La revisión del gasto y el desempeño de la Administración Pública mediante la fiscalización.	21
2.1 El proceso de fiscalización.	21
2.1.1 Proceso de planeación de las auditorías.	22
2.1.2 Proceso de desarrollo de las auditorías.	28
2.1.3. Proceso de Seguimiento de las Acciones Promovidas y Fincamiento de Responsabilidades.	35
2.2 Los tipos de Auditorías que realiza la Auditoría Superior de la Federación.	41
2.3 Ejemplo del proceso de fiscalización: Auditoría Especial al Instituto Federal Electoral (IFE), para la verificación y el monitoreo de la trasmisión de los tiempos oficiales en materia electoral.	45
Capítulo III. Rendición de cuentas y transparencia en los recursos públicos: pilares de la democracia.	48
3.1 La importancia de la rendición de cuentas en los recursos públicos.	48
3.2 La autonomía como premisa de los organismos independientes.	57
Capítulo IV. Resultados obtenidos en el periodo 2004-2009 en la fiscalización de la Cuenta Pública.	65
4.1 Principales resultados en la Revisión de la Cuenta Pública de 2004 a 2009	65
4.2 Auditorías más relevantes en el periodo 2004-2009.	67
4.3 Breve análisis del Gasto Público de 2004 a 2009	73
4.4 Presupuesto otorgado a los órganos garantes de la rendición de cuentas	77
Conclusiones y propuestas	81
Bibliografía básica	84
Bibliografía complementaria	86

Introducción

El surgimiento de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se puede enmarcar dentro de un movimiento a nivel mundial en el cual durante las dos últimas décadas han proliferado los organismos que se encargan de vigilar la rendición de cuentas, garantizando la transparencia en el uso de los recursos públicos; dicho movimiento obedece a la crisis que experimentan las instituciones públicas por la desconfianza de la sociedad civil.

Es pieza fundamental para el gobierno de un país llevar un estricto control del Gasto Público, la institución encargada de revisar el uso del gasto, es la ASF, esta, es un órgano perteneciente a la Cámara de Diputados que forma parte del sistema de rendición de cuentas en nuestro país.

El propósito de este trabajo es en primera instancia, resaltar el trabajo que realiza la Auditoría Superior de la Federación, que es la revisión de la Cuenta Pública de la Hacienda Federal cuyo propósito es mejorar el desempeño de la Administración Pública y vigilar el correcto uso del gasto al mismo tiempo que fortalece la confianza de la ciudadanía en el gobierno porque favorece la transparencia en el uso de los recursos públicos.

La ASF se encarga de la revisión *ex post* de la Cuenta Pública, así como de emitir recomendaciones que mejoren de manera sustancial el desempeño de las Instituciones Públicas y los organismos autónomos; el trabajo que realiza permite identificar el cumplimiento de metas y objetivos establecidos por el gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo en cuanto al Presupuesto ejercido.

Para comprender mejor el funcionamiento de la ASF y justificar su creación en el año 2000, es vital contar con un panorama histórico que nos permita entender la evolución de los sistemas de fiscalización que han funcionado en nuestro país y se han encargado de la vigilar la administración de los recursos.

En el primer capítulo se realizó una breve reseña histórica en las que se mencionan las formas y figuras que han tomado los diversos organismos fiscalizadores a lo largo de la

historia para garantizar la transparencia en el uso de los recursos públicos, las normativas que las rigieron y el avance en materia de control del gasto que se alcanzó conforme avanzaron los años, así como los diferentes contextos económicos y políticos que las enmarcaron.

El capítulo segundo incluye el objetivo de la Auditoría Superior de la Federación, y la forma en que lleva a cabo su trabajo mediante el procedimiento de fiscalización así como los tipos de auditorías que realiza y las conclusiones a las que llega.

La Auditoría Superior de la Federación es un órgano que pertenece a la Cámara de Diputados y goza de autonomía técnica y de gestión, sería importante considerar la posibilidad de que está alcanzara el estado de órgano constitucionalmente autónomo, con los beneficios que de ello derivarían. Se incluyen también algunas propuestas sobre la posibilidad de que la ciudadanía participe de manera más activa en la fiscalización en México y para fortalecer su figura como órgano encargado de fomentar la cultura de la rendición de cuentas y el manejo transparente de los recursos públicos.

Finalmente en el capítulo cuatro se describen muy brevemente los resultados del trabajo que realiza la ASF en el periodo 2004 a 2009, se enumeran las auditorías practicadas y se menciona que órganos, dependencias o entidades de la administración pública se examinó, así como las auditorías que ya sea por su impacto económico o social destacan de la revisión.

Sin duda el trabajo que realiza la Auditoría Superior de la Federación es necesario, importante y fundamental porque evalúa y garantiza a los ciudadanos que el Gobierno está haciendo su trabajo de manera honesta y fortalece el clima de confianza en las instituciones y en el gobierno por parte de la sociedad.

I. Marco Histórico de referencia: Antecedentes históricos de la fiscalización en México y el surgimiento de la Auditoría Superior de la Federación.

1.1. Breve comentario sobre la historia de la fiscalización en México.

El control del gasto público es considerado por primera vez en la Constitución francesa de 1791, pero es casi 50 años después, que en México esta acción tomo un rango constitucional y en 1836 le confiere esta facultad a la Cámara de Diputados así como la de nombrar a los miembros que conformarían la Contaduría Mayor de Hacienda, la potestad más importante que deriva de esta acción es: "verificar el exacto desempeño de las oficinas generales de Hacienda".

En México el control del gasto y los sistemas que favorecen la rendición de cuentas tienen sus antecedentes en la "época de la conquista en donde Hernán Cortez fue sometido a juicio de residencia por la presunta mala disposición de los caudales públicos, siendo Nuño Beltrán de Guzmán quien presidía la Real Audiencia, quien se encargaría del juicio de residencia del conquistador" (Fernández, 2009: 123). La figura de *juicio de residencia* fue el instrumento de control de gasto en el ámbito público más importante en el Imperio Español y en la Nueva España este proceso se institucionalizó para que al término del periodo de un Virrey o de algún servidor público importante se revisaran sus actuaciones y se escucharan todos los cargos que hubiese en su contra, el encargado de dicho proceso era el *juez de encargo*, quien era finalmente el sucesor en el cargo que se dejaba.

Las sanciones impuestas eran variables y consistían en multas, el juicio se llevaba a cabo en dos etapas: la primera de manera pública y la otra de forma privada.

Ya en la época de la Colonia, el primer organismo encargado de revisar y controlar el gasto tiene su origen en dos figuras: los Contadores Mayores de la Corte Castellana en 1388 y en las Casas de Cuentas de Valladolid en 1436. Por orden de los reyes católicos se separan las Contadurías Mayores de las de Cuentas y sus funciones se dividen; la

primera administra a la Real Hacienda y la Contaduría de Cuentas, revisa las cuentas de los recaudadores.

A través de distintas etapas históricas por las que pasó nuestro país, se le fueron asignando tareas y sobre todo atribuciones a las entidades encargadas de vigilar la administración de los recursos en la Nueva España, pero es hasta la promulgación de la Constitución de Cádiz el 19 de marzo de 1812 que se suprime al Consejo Supremo de Hacienda y se asigna a la Contaduría Mayor de Cuentas la revisión de todas las cuentas de caudales públicos además de introducir el principio de la división de poderes.

En 1828 se crea el Tribunal Mayor de Cuentas y se aprueba la Ley Orgánica del mismo lo que permitiría fiscalizar a la Administración Pública, no obstante es hasta el 22 de octubre de 1814 y al amparo de la Constitución de Apatzingan que podemos hallar la facultad de examinar y aprobar la Cuenta Pública por parte de un órgano distinto e independiente del Poder Ejecutivo, cumpliéndose el precepto de que dicha revisión será hecha por un órgano de representación popular fundamentada en el artículo 114 del capítulo VIII "de las Atribuciones del Supremo Congreso", dicho precepto sigue vigente hasta la Constitución que nos rige hasta nuestros días.

A partir de la Constitución de 1824 y hasta las siete leyes constitucionales suscritas en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836 que conformaron la constitución centralista, se faculto al Congreso para examinar la Cuenta Pública y se mantuvo la función de fiscalización de la Cuenta Pública en el Poder Legislativo, concretamente en la Cámara de Diputados.

En la tercera de las siete leyes, se instituye "la facultad del Congreso General para examinar y aprobar cada año la Cuenta General así como la atribución de la Cámara de Diputados de supervisar a la Contaduría Mayor por medio de una Comisión Inspector", elevando a rango constitucional a ambas figuras (Licona, 2009: 23)

En 1838 se expide la ley que ordena que después de presentar a la Cámara de Diputados el Presupuesto y la Cuenta Pública, estos documentos deberían pasar por conducto de la Comisión Inspector a manos de la Contaduría Mayor, al tiempo que se crea el Tribunal

de Revisión de Cuentas y la Contaduría Mayor encargada del mismo, mientras que dos años después se expide el reglamento que los rige a ambos.

En el documento Bases orgánicas de 1843, promulgadas por el presidente Antonio López de Santa Ana, artículo 66, fracción III, se le otorga al Congreso la facultad de examinar y aprobar cada año la Cuenta General que debe presentar el Ministerio de Hacienda por lo respectivo al año anterior (Valero, 2007: 255).

En 1852 el presidente Antonio López de Santa Ana, transforma a la Contaduría Mayor de Hacienda en Tribunal de Cuentas quedando bajo las ordenes del Poder Judicial, sin embargo en la Constitución de 1857 se considera que dicho órgano debería ser otra vez dependiente del Poder Legislativo y en base a esta idea en el artículo 72, fracción VII y XXIX se establece que el Congreso tiene facultad para aprobar el presupuesto de los gastos de la federación y para nombrar o remover a los empleados de sus Secretarías y a los de la Contaduría Mayor.

Dada la coyuntura política de la época y la inestabilidad social que imperaba, después de la promulgación del Plan de Tacubaya que sustituyó a la Constitución de 1857, se le otorgo al Congreso la facultad de aprobar el Presupuesto de Egresos que anteriormente se sometía a escrutinio del Ejecutivo.

Durante casi 10 años que duró el gobierno de Maximiliano de Habsburgo, la aplicación de la Constitución de 1857 fue nula y bajo el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano expedido el 10 de abril de 1865 se creó nuevamente un Tribunal Especial de Cuentas, “encargado de revisar y glosar todas las oficinas de la Nación y cualquiera de interés público que le pasara el Emperador” (Licona, 2009: 25); dos años después en 1867 bajo el triunfo de los liberales y con la restitución de la República por el presidente Benito Juárez que se restituye a la Contaduría Mayor, se elimina el Tribunal Especial de Cuentas y "se agrego a la Contaduría Mayor la función de liquidación de la deuda interior como la exterior" (Valero, 2007: 257), así como la renovación de todos sus empleados.

Sebastián Lerdo de Tejada asume la presidencia de la Republica a la muerte de Benito Juárez, pero cuando asumió el cargo de Secretario de Gobernación envió una propuesta que pretendía reformar la constitución de 1857 reestructurando el Poder Legislativo con el

propósito de implantar un sistema bicamarista para que el poder se dividiera en dos figuras, en 1874 se logra esta reforma y de esta manera el Congreso se divide en "dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores asignando a la representación nacional la facultad exclusiva de examinar la cuenta que anualmente debía presentar el ejecutivo (artículo 72, A, fracción VI). (Licona, 2009: 26).

Para 1877 "la Comisión Inspectora de la Cámara de Diputados aprobó el Reglamento Económico Provisional de la Cámara de Diputados, quien entre otras cosas, establece las funciones de la Contaduría Mayor así como la obligación del Contador Mayor de Hacienda de revisar por sí mismo la Cuenta General que presenta anualmente el ejecutivo a la Cámara de Diputados" (Valero, 2007: 258), es importante mencionar que la Comisión Inspectora es el antecedente de lo que hoy es la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.

Sin embargo "a pesar de que las cámaras se reunían puntualmente, el poder de Porfirio Díaz había propiciado un vacío en la actividad parlamentaria" (Mendiola, Manuel, 1971), esta situación llevó a la Cámara de Diputados a expedir en 1895 el Reglamento Económico para la Contaduría Mayor de Hacienda y Crédito Público y en mayo de 1896 se expide el decreto de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda.

"La Contaduría Mayor de Hacienda tendrá la facultad de dirigirse a cualquier Secretaría de Estado para solicitar las cuentas o bien para contestar las observaciones hechas por la propia Contaduría Mayor pudiendo consignar al juez competente a los empleados que resultaren con responsabilidad criminal o pecuniaria, previo acuerdo de la Comisión Inspectora." (Licona, 2009), con esto podemos observar un claro avance en las facultades y atribuciones de la Contaduría Mayor funciones semejantes a lo que realiza hoy en día la Auditoría Superior de la Federación, culminando con la promulgación en 1904 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda como órgano dependiente de la Cámara de Diputados elevando su trabajo y atribuciones a rango constitucional.

Con los acontecimientos de 1910 y el estallido de la revolución, el tema del control gubernamental no sufrió ninguna modificación por casi 30 años, sin embargo con la promulgación de la Constitución de 1917 se facultaba al Congreso de la Unión para la revisión de la Cuenta Pública Federal y a la Cámara de Diputados a vigilar a través de la

Comisión de Vigilancia el desempeño de la Contaduría Mayor de Hacienda y el nombramiento de sus empleados, en 1934 se expide una nueva Ley Orgánica, pero es hasta 1978 cuando a través de la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda que la definía como el Órgano Técnico de la Cámara de Diputados que tiene a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del gobierno federal y la del Departamento del Distrito Federal.

El documento establece que la Contaduría Mayor estará bajo el control de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, el titular será designado por la misma y entre sus principales funciones está la de elaborar y rendir a la Comisión un Informe de la Cuenta Pública para su entrega a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados con el fin de verificar si se cumplía con lo establecido por la ley y a su vez fiscalizar los recursos federales concedidos a los estados y municipios y a los órganos de la Administración Pública Paraestatal y a las Instituciones de Beneficencia Privada.

Entre las atribuciones que tenía la Comisión de Vigilancia se encontraban: el recibir de la Comisión Permanente la Cuenta Pública del gobierno y del Departamento del Distrito Federal, ordenar a la Contaduría Mayor la práctica de visitas, inspecciones y auditorías, entregar a la comisión de Presupuesto y Cuenta cada año y dentro de los primeros diez días de septiembre el Informe Previo de la Contaduría Mayor de Hacienda, presentar anualmente a la Cámara de Diputados en los primeros días de septiembre el Informe sobre el Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública que elaboraba la Contaduría Mayor finalmente se encargaba de elaborar las disposiciones necesarias para un mejor desempeño de la Contaduría Mayor y que de esta manera realizara de manera optima sus funciones. (Licona, 2009: 32-33)

1.2 Misión y atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación.

En el punto 1.1 desarrollamos de manera breve la primera parte de la historia de la fiscalización en México, ahora abordaremos la historia contemporánea de la fiscalización en nuestro país y dentro de ella podemos incluir el surgimiento de la Auditoría Superior de la Federación

Podemos dividir la etapa moderna de la fiscalización en dos partes: la primera a partir de la reforma de 1977 que amplía las atribuciones de la Contaduría Mayor de Hacienda, y la actual en donde podemos incluir la realizada el 17 de marzo de 1987 en donde se modifica el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política y se establece que la Cuenta Pública se debería entregar a la Cámara de Diputados dentro de los primeros diez días del mes de junio, la reforma del 30 de junio de 1999 que da origen a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, la reforma realizada en mayo de 2008 y la última modificación efectuada en mayo de 2009.

La ASF entra en funciones de manera formal el 1 de enero del año 2000 y de conformidad con la reforma hecha al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se nombraría por primera vez al Auditor Superior de la Federación, el C.P. Arturo González de Aragón que duraría en su cargo del 2002 al 2009. “Fue durante la LVII Legislatura y bajo su responsabilidad que se continuaron los trabajos previos para la construcción de una nueva y fortalecida entidad de fiscalización superior” (ASF, 2009).

La nueva ley de Fiscalización Superior de la Federación expedida el 30 de junio de 1999 incorpora nuevos procedimientos para la realización de auditorías, visitas e inspecciones y marca el inicio del actual régimen de fiscalización.

En las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación a los artículos 73 que precisa las facultades del Congreso, el 74 que describe las potestades exclusivas de la Cámara de Diputados, el 78 que menciona las atribuciones de la Comisión Permanente y el 79 que es el fundamento constitucional de la ASF, se menciona que la Contaduría Mayor de Hacienda le cede bienes materiales, recursos humanos y bienes patrimoniales a la ASF, de igual forma será atribución del Congreso la de expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación, así como el coordinar y evaluar las funciones que realice sin violar la autonomía técnica y de gestión de la cual goza la Auditoría Superior de la Federación, la finalidad de dichas reformas fue la de encontrar instrumentos más efectivos de fiscalización que garanticen el uso honesto y eficiente de los recursos públicos.

Los avances más importantes que se lograron con la reforma de 1999 son:

- Que el informe de resultados que la ASF entrega a la Cámara de Diputados sea público.
- Sancionar y promover responsabilidades, aplicar multas, o presentar denuncias y querellas de acuerdo a los resultados que deriven de las auditorías practicadas.
- El desarrollo del universo de fiscalización, que permite la revisión de los recursos públicos de todos los entes públicos federales e incluso de las entidades autónomas e independientes como el Instituto Federal Electoral o la Universidad Nacional Autónoma de México, entre muchos otros.
- La ASF puede ahora realizar auditorías de desempeño que le permiten dictaminar si los entes fiscalizados cumplieron con lo que establecen sus normativas internas en lo referente al cumplimiento de metas y objetivos en el uso de los recursos que les asignaron.
- La revisión en el caso de situaciones excepcionales que le permiten fiscalizar no solo de manera *ex post* la Cuenta Pública, sino durante su ejercicio.
- La facultad que le permite a al ASF investigar cuando encuentre alguna actividad ilícita o irregularidad durante el ejercicio de los recursos públicos. (Licona, 2009)

La reforma publicada en mayo de 2008 realizó las siguientes modificaciones: limitar las facultades de sanción de la ASF en lo referente a los resultados obtenidos por las auditorías de desempeño, eleva a rango constitucional la facultad de solicitar y revisar de manera casuística y concreta la información de ejercicio anteriores al del año de revisión sin perjudicar el principio de anualidad, estatuye que la Cámara de Diputados evaluara el desempeño de la ASF y que los días primero del mes de mayo y del mes de noviembre rendirá cuentas sobre la situación que guardan las observaciones, acciones promovidas y recomendaciones que emite, así como la tarea que debe realizar la ASF de informar a los entes fiscalizados sobre los resultados que obtuvo para que los mismos tengan suficiente tiempo para emitir las justificaciones y aclaraciones antes de la elaboración del Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública (IRR).

Se ordena también que cualquier entidad o servidor público, así como cualquier persona física, moral, pública o privada que reciba o ejerza los recursos públicos deberá proporcionar la información que se le solicite o de lo contrario será sancionada conforme a

la ley y finalmente y sin violar el principio de soberanía de las entidades federativas estas designaran a las entidades encargadas de fiscalizar los recursos que utilicen.

La última reforma fue la que se realizó el 29 de mayo de 2009 en donde se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Por fiscalización podemos entender como el acto de revisión a través de medios técnicos y contables, que evalúan la legalidad de las acciones que realizan los sujetos, las instituciones, el Estado o cualquier ente ejecutor del Gasto Publico Federal. El artículo 4 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicada en mayo de 2009 precisa que la fiscalización:

“Se ejerce de manera posterior a la gestión financiera, tiene carácter externo y por lo tanto se lleva a cabo de manera independiente y autónoma de cualquier otra forma de control o fiscalización interna de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales”

Se denomina fiscalización superior por que la ASF es la última instancia con capacidad para llevar a cabo dicha revisión y por lo tanto es la máxima autoridad “En esta perspectiva el Poder Legislativo lleva un continuo control que se basa en la división y el equilibrio de poderes, que constituye un contrapeso que frena el eventual ejercicio abusivo de la actividad gubernamental, esta tarea es posición trascendental del Estado moderno, especialmente del Estado democrático actual.” (ASF, 2009)

Proceso de revisión de la Cuenta Pública de la Hacienda Federal.

En México la revisión y el control del gasto lo realizan: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que evalúa la administración de los recursos y la Secretaría de la Función Pública que supervisa el ejercicio de los mismos. Pero el Poder Legislativo tiene una activa participación por medio de la entidad de fiscalización a su cargo denominada Auditoría Superior de la Federación (ASF).

La acción del control presupuestal se divide en cuatro etapas: en la primera el pleno del Congreso de la Unión, revisa, aprueba o modifica el Presupuesto de Egresos de la Federación que envía el Poder Ejecutivo y que elabora la Secretaria de Hacienda y

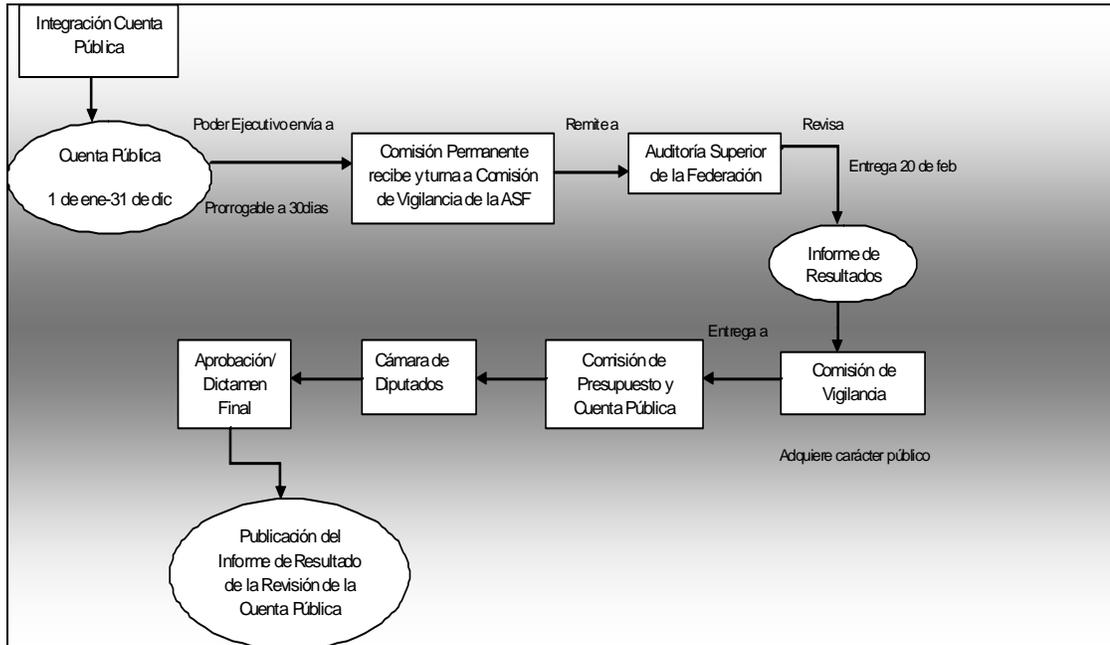
Crédito Público, la segunda etapa consiste en el ejercicio del Gasto ajustándose al monto autorizado en un año fiscal (del 1 de enero al 31 de diciembre), la tercera fase la realiza el Poder Legislativo a través de controles o consultas a los encargados de gastar el Presupuesto de manera trimestral y por último la etapa de *revisión de la Cuenta Pública Federal* de la Administración Pública, etapa en la cual el Ejecutivo entrega a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública del año anterior y la Auditoría Superior de la Federación se encarga de evaluar el gasto ejercido así como el desempeño de las instituciones a través de un análisis en el que se verifica si se cumplieron en tiempo y forma y de manera racional los objetivos establecidos por las mismas.

“La revisión de la Cuenta Pública tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se han ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.” (Licona, 2009: 20). De manera muy general se describe el procedimiento que se lleva a cabo para la revisión de la Cuenta Pública:

- El Ejecutivo presenta a la Cámara de Diputados la Cuenta Pública del año anterior a más tardar el 30 de abril
- La mesa directiva de la Cámara de Diputados turna dicho documento a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
- La Comisión de Vigilancia recibe de la ASF el Informe de Resultados de Revisión de la Cuenta Pública que deberá ser entregado el 20 de febrero y lo destina para su análisis a la Unidad de Evaluación y Control (artículo 79 fracción II constitucional y artículo 28 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación).
- La Comisión de Vigilancia presenta a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el Informe de Resultados de Revisión de la Cuenta Pública (artículo 34 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación).
- El informe presentado por la ASF será sometido a consideración del pleno de la Cámara de Diputados y su carácter es público (artículo 36 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación).

- La Cámara de Diputados deberá concluir la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de septiembre de cada año siguiente al de la presentación de la Cuenta, basándose en el trabajo realizado por la ASF.

Diagrama 1. Proceso de fiscalización superior de la ASF.



Fuente: Elaboración propia basado en el documento: "Cuenta Pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior" de Aimée Figueroa (2005) y en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación 2010.

En el artículo 12 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación se define el objeto de la fiscalización de la Cuenta Pública y que es:

I. Evaluar los resultados de la gestión financiera:

- Si se cumplió con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental; contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles; almacenes y demás activos; recursos materiales, y demás normatividad aplicable al ejercicio del gasto público;
- Si la captación, recaudación, administración, custodia, manejo, ejercicio y aplicación de recursos federales, incluyendo subsidios, transferencias y donativos,

y si los actos, contratos, convenios, mandatos, fondos, fideicomisos, prestación de servicios públicos, operaciones o cualquier acto que las entidades fiscalizadas, celebren o realicen, relacionados con el ejercicio del gasto público federal, se ajustaron a la legalidad, y si no han causado daños o perjuicios, o ambos, en contra de la Hacienda Pública Federal o, en su caso, del patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales;

II. Comprobar si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se ha ajustado a los criterios señalados en los mismos:

- Si las cantidades correspondientes a los ingresos y a los egresos, se ajustaron o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas;
- Si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados en el Presupuesto;
- Si los recursos provenientes de financiamientos se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y forma establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos;

III. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas:

- Realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales del país durante el periodo que se evalúe;
- Si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales, y

IV. Determinar las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. (Artículo 12).

De acuerdo a lo establecido actualmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 134, la manera en que el Poder Legislativo revisa de manera ex post el Presupuesto de Egresos de la Federación está basado en 5 principios que son: **eficiencia**, que implica verificar si en el ejercicio de los recursos se busco reducir los costos y se maximizaron los beneficios; **eficacia**, que significa que las metas u objetivos establecidos anteriormente en el Presupuesto se cumplieron; **economía**, busca la austeridad en el Gasto busca utilizar los recursos de manera racional; la **transparencia** intenta hacer público el ejercicio de los recursos así como sus resultados y **honradez** que implica que los recursos sean empleados para lo que se autorizaron y no para el beneficio personal de ningún funcionario público.

La Auditoría Superior de la Federación basa su trabajo en dos leyes principales y sus competencias están fundamentadas en el artículo 79 Constitucional y en el artículo 3 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que a la letra dice:

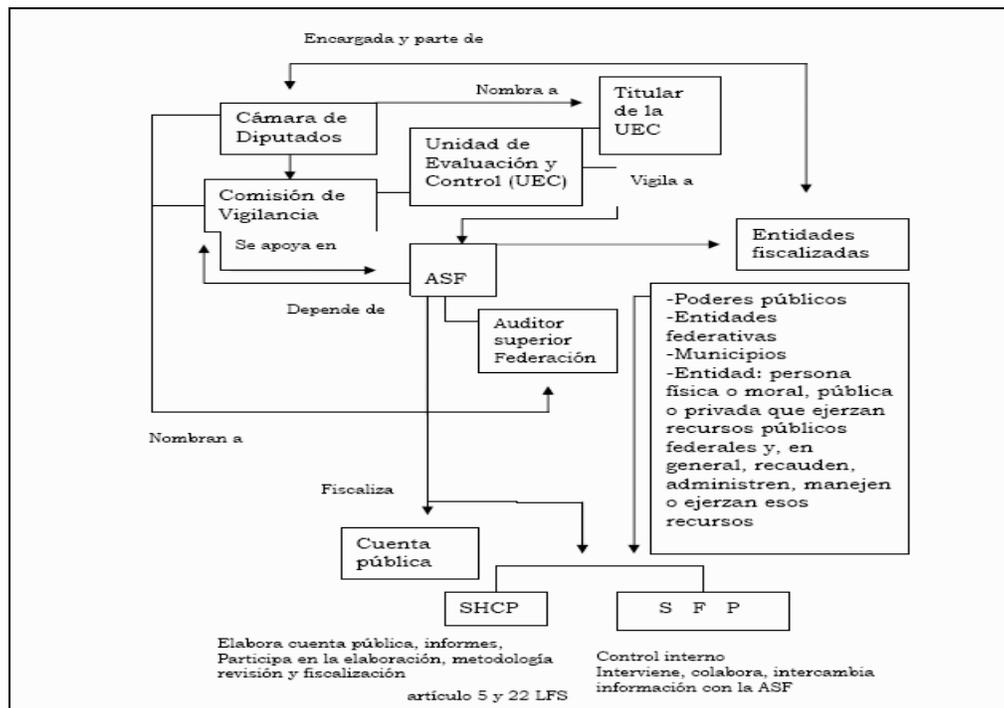
La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

El mandato de la Auditoría Superior de la Federación es “revisar auditar y emitir el dictamen sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que es el mecanismo contable en el que se consignan, las operaciones y movimientos en los que se aplica el Presupuesto de Egresos de la Federación; al ser un órgano dependiente de la Cámara de Diputados tendrá la facultad de designar a su titular mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.” (Valero, 2007: 265)

Vigila el buen uso del patrimonio público porque revisa la aplicación de recursos y programas públicos e informa en forma veraz y oportuna a la Cámara de Diputados y a la sociedad sobre sus resultados, además induce el manejo eficaz, productivo y honesto, de los recursos públicos, garantizando que los montos lleguen al destino programado y que las acciones de gobierno se cumplan conforme a lo establecido para 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. (ASF, Visión Institucional, 2006)

Diagrama 2. Relación de la ASF y los poderes federales.



Fuente: Figueroa, Neri, Aimée (2005). "Cuenta Pública en México. Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior", Universidad de Guadalajara, México.

Objetivos de la ASF.

Los objetivos de la ASF establecidos en el documento "Visión Institucional de la Auditoría Superior de la Federación" son:

- Revisar oportuna, imparcial y objetivamente la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.
- Incentivar las gestiones públicas responsables que permitan obtener mejores resultados para satisfacer las necesidades de la población.

- Ser un instrumento de soporte para la Cámara de Diputados y para el Gobierno Federal para solucionar problemas e identificar las áreas de oportunidad sobre las que se pueda trabajar para optimizar el desempeño de las Instituciones.
- Trabajar para consolidar la labor que realiza la ASF y que se constituya como una de las mejores en su tipo a nivel mundial.
- Implementar programas para asegurar que las técnicas de auditoría que utiliza son las apropiadas para que se realice eficientemente su labor.

La labor que realiza la ASF se basa en 7 principios rectores: *profesionalismo*, que compromete a su personal a trabajar bajo los más estrictos criterios con el fin de alcanzar la excelencia, lo que implica que sus resultados deberán ser el producto de un proceso sistemático.

La *objetividad*, principio bajo el cual trabaja al ASF le permite emitir sus resultados mismos que están basados en los datos y las evidencias que resultaron del procedimiento de fiscalización, dicho procedimiento se realizara de acuerdo a lo que establecen las normas que son aprobadas por la ASF.

La *Imparcialidad y honestidad*, se basan en el trato equitativo que se le da a los sujetos de la fiscalización, lo que le brinda la *confiabilidad* que tendría la sociedad hacia la labor que realiza la Institución. La *responsabilidad*, que conlleva el manejo de información confidencial y la emisión de resultados producto de un riguroso proceso de fiscalización.

Y finalmente la *integridad* de su personal que actúa bajo valores éticos que se convierten en herramientas para mejorar su trabajo, así como el trabajar bajo el principio de *neutralidad* que le confiere credibilidad ante la sociedad porque su labor no es objeto de intereses externos.

De esta manera los servidores públicos que se encuentran al servicio de la ASF, actúan bajo estrictos valores éticos plasmados en el Código de Ética de la Auditoría Superior de la Federación, que les permite el manejo de información de manera confidencial y posteriormente cuando finaliza el proceso de fiscalización, la facultad de fincar responsabilidades siempre bajo la premisa de la calidad y el compromiso con la verdad.

En el Código de Ética de la Auditoría Superior de la Federación, la institución asume los siguientes compromisos:

Primero: Ejercer su autonomía técnica y de gestión con responsabilidad, profesionalismo, visión estratégica y capacidad auditora.

Segundo: Impulsar la cultura de la rendición de cuentas para lograr la mayor transparencia en el uso de los recursos públicos, sin incurrir en actitudes prepotentes u hostiles hacia los auditados.

Tercero: Predicar con el ejemplo, mediante la utilización honrada, racional y clara de los recursos presupuestales que le sean asignados.

Presencia internacional de la ASF.

“La Auditoría Superior de la Federación de México pertenece a la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés), organismo autónomo e independiente cuyos objetivos son: el desarrollo de pautas para la gestión financiera, la elaboración de metodologías sobre auditoría gubernamental y la promoción del intercambio de ideas y experiencias entre las Entidades de Fiscalización Superior de todo el mundo, fundada en 1953 actualmente cuenta con 185 miembros”.(ASF, Presencia internacional)

Una importante contribución de la INTOSAI, es la Declaración de Lima de Directrices sobre Preceptos de Auditoría de 1977, donde se establecen algunas líneas de trabajo sobre las que deben de avanzar las Entidades de Fiscalización que pertenecen a dicha organización, es importante destacar que los conceptos que más se señalaron son el de independencia y autonomía que aunque a primera impresión suenan similares la independencia presupone autonomía pero la autonomía no necesariamente indica independencia.

La INTOSAI celebra cada 3 años el Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI) y dada la forma de trabajo que lleva la organización todos sus miembros reciben el mismo trato y tienen voz y voto dentro de la misma, el único requisito para poder pertenecer a esta organización es formar parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

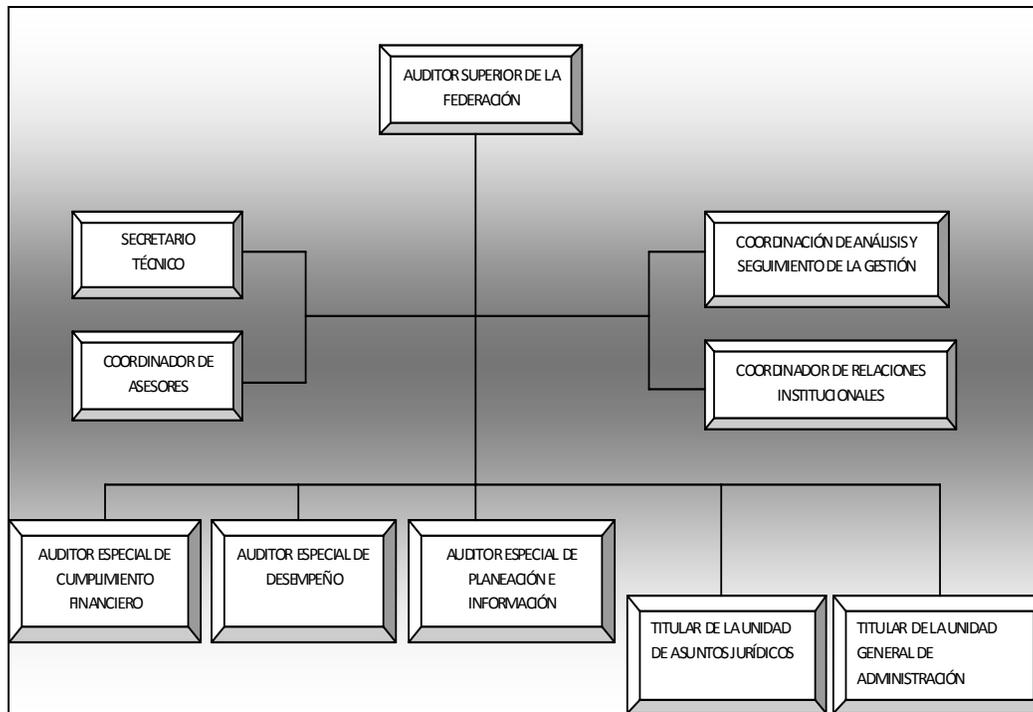
“Es una condición en los países democráticos que sus Entidades de Fiscalización Superior sean independientes, por ello la INTOSAI reitera su compromiso con este precepto a través de la emisión de la llamada Declaración de México de noviembre de 2007, que supera a la Declaración de Lima, en donde se resalta que las EFS sólo pueden cumplir sus responsabilidades si son independientes de las autoridades auditadas” (ASF, Principios y valores).

Organización interna de la ASF.

De acuerdo con el diagrama 3 el Auditor Superior de la Federación apoya su trabajo en tres Auditores Especiales:

- el Auditor Especial de Cumplimiento Financiero,
- el Auditor Especial de Desempeño y
- el Auditor Especial de Planeación e Información.

Diagrama 3. Organigrama de la Auditoría Superior de la Federación.



Fuente: Elaboración propia basado los datos obtenidos en el organigrama institucional de la ASF.

Los Auditores Especiales se encargan de la planeación de las actividades que conformen la Revisión de la Cuenta Pública como por ejemplo, los requerimientos de información y documentación que se soliciten a los entes fiscalizados, así como la realización de auditorías, visitas e inspecciones, y la finalmente la elaboración de análisis temáticos para realizar el Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública.

La Unidad de Asuntos Jurídicos se encarga de asesorar y ser al mismo tiempo un órgano de consulta para el Auditor Superior y sus Auditores Especiales, en materia jurídica ejecuta y da contestación a las acciones judiciales, civiles y contencioso-administrativas en los juicios en los que la ASF forma parte; además de defender los intereses jurídicos de la propia institución y ser su representante legal.

La Unidad General de Administración se encarga de administrar los recursos financieros humanos y materiales, prepara el anteproyecto del presupuesto anual, además de ejercer y glosar el ejercicio del presupuesto que se autorizo y mantener un sistema de contabilidad que le permita tener un mayor control sobre lo que se gasta.

Sin embargo la ASF no es completamente independiente pues pertenece a la Cámara de Diputados y la Comisión de Vigilancia coordina sus relaciones y evalúa su desempeño, el tema de la autonomía es objeto de controversia por lo que en 2009 los Doctores Jonh Ackerman y Cesar Astudillo organizaron el Seminario “Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación” en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en donde se discutió la viabilidad de que un órgano como la ASF alcance un nivel de autonomía como del que gozan ya algunos organismos independientes como el Instituto Federal Electoral o la Comisión Nacional de Derechos Humanos por citar algunos ejemplos, lo que sin duda le permitiría ampliar su universo de trabajo y le otorgaría mayor credibilidad ante la ciudadanía.

En otros países como Francia, Italia e Irlanda, la entidad que se encarga de fiscalizar el gasto es completamente autónoma del poder legislativo pero en la República Checa Chile, Colombia o Filipinas, la independencia de los poderes que conforman al Estado es total y se llega a fiscalizar incluso al propio Poder Legislativo, sin duda un paso así sería un avance sustancial en cuanto a los objetivos que persigue la propia institución ya que

de esta manera se podría consolidar como un ejemplo a nivel mundial del trabajo que realiza.

II. La revisión del gasto y el desempeño de la Administración Pública mediante la fiscalización.

2.1. El proceso de fiscalización.

Uno de los objetivos de la Auditoría Superior de la Federación es revisar oportuna, imparcial y objetivamente la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, para poder cumplir con lo dicho, la ASF trabaja con un conjunto de elementos técnicos, jurídicos y administrativos denominado *Macroprocesos*, estos le permiten realizar su labor fiscalizadora y cumplir con las disposiciones legales establecidas en los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF).

El esquema normativo que define las políticas, lineamientos y actividades para la práctica de las auditorías se denomina “Macroproceso para la Revisión de la Cuenta Pública” y se divide en tres procesos:

- I. Planeación de las auditorías
- II. Desarrollo de las auditorías,
- III. Presentación del Informe del Resultado de Revisión de la Cuenta Pública.

Existe un cuarto proceso, denominado “Seguimiento y conclusión de las acciones derivadas del proceso de auditoría” en el que se incluyen las políticas, lineamientos y actividades para el seguimiento de la atención y solventación de las observaciones y acciones promovidas por la ASF como resultado de la revisión de la Cuenta Pública, y para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias.

De conformidad con el artículo 15, fracción. I, de la LFRCF vigente, la ASF tiene la atribución de establecer entre otros aspectos, los criterios para la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública. Así, para los procesos de Planeación y Desarrollo se establecieron los criterios siguientes:

1. Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, Proceso de Planeación. Funcionan como instrumento de orientación normativa y referencial para la

selección de los potenciales sujetos y objetos de revisión, así como para la determinación y el registro de las propuestas de auditoría que conformarán el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (PAAF).

2. Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, Proceso de Desarrollo. Establecen las normas, políticas, metodología y plazos que deben seguir las Unidades Administrativas Auditoras que participan en el Proceso de Desarrollo para fiscalizar la Cuenta Pública, a fin de que la ASF cumpla, en tiempo y forma, con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación vigente. (ASF Proceso de Planeación, 2010: 6)

2.1.1 Proceso de planeación de las auditorías.

Es importante mencionar que el PAAF, es el punto de partida sobre el que se desarrolla el proceso de fiscalización en la etapa de planeación de las auditorías, ya que se incorporan los sujetos y los objetos de la revisión.

De acuerdo con el marco legal de la ASF, son sujetos de fiscalización: los Poderes de la Unión; los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales.¹

En el proceso de planeación se realiza la declaración de los procedimientos y los principios que serán necesarios para la planeación de las auditorías y se lleva a cabo el registro y el control de los movimientos que incluye altas, bajas y modificaciones al título, objetivo, entidad y tipo de auditoría, que son presentados después de la aprobación del

¹ Se incluyen las dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales, no obstante que no sean considerados entidades paraestatales por la ley de la materia y aun cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines (art. 79 constitucional, y 1 y 2, fracción IX, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación).

PAAF. La planeación de las auditorías está dividida en dos subprocesos: la planeación genérica y la planeación específica.

Planeación genérica.

El Marco Rector define a la Planeación Genérica como: *el procedimiento que permite la identificación de los principales sectores, ramos, grupos funcionales, funciones, subfunciones, programas presupuestarios, actividades institucionales, áreas y gasto no programable y los conceptos de ingreso, que el marco general de la planeación gubernamental define como estratégicos y prioritarios.* (ASF Proceso de Planeación, 2010: 25)

En este proceso se realiza el Informe de los Programas y Conceptos Estratégicos y Prioritarios que son aptos para fiscalizar, a partir de los objetivos y prioridades definidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND); el Informe, analiza tres elementos: las políticas y acciones de los programas de mediano plazo; los lineamientos de política incluidos en el PND; y lo que incluye cada uno de los ejes de política pública para poder identificar la vinculación de existe entre éstos y lo que se establece en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). La principal función del análisis que se incluye en el Informe, es la *de verificar que los objetivos del PND, la LIF y el PEF se encuentren vinculados sean consistentes y coherentes entre sí.*

A partir de este trabajo, se seleccionan los conceptos de ingresos y los programas de gasto que tengan un alcance superior respecto del conjunto de los recursos totales previstos. La ASF estableció una proporción en un mínimo de 80.0%, e identifica en el LIF los rubros principales a nivel de conceptos, fracciones, incisos y subincisos en relación con su participación en el total de los ingresos, y en el PEF a los programas presupuestarios, los grupos funcionales, las funciones, las subfunciones, las actividades institucionales y las unidades responsables con mayor participación en el total del presupuesto autorizado.

Este informe se integra de la manera siguiente:

- Nivel 1. Dictamina sobre la congruencia entre los objetivos establecidos en el PND y los objetivos y metas de los programas de mediano plazo seleccionados, y a su vez con los que se definen en la LIF y el PEF,
- Nivel 2. Elige los conceptos, fracciones, incisos y subincisos de la LIF; así como a nivel de ramo y entidad los grupos funcionales, funciones, subfunciones, actividades institucionales, programas presupuestarios y unidades responsables, que en sus respectivos niveles de agregación se definen como estratégicos y prioritarios y que concentran los mayores recursos previstos en términos de ingresos o gasto, aprobados por el Poder Legislativo. (ASF Proceso de Planeación, 2010 : 26)

Se considera como *estratégicas*, las categorías programáticas con mayores montos de participación en el PEF así como los rubros de ingreso con mayor monto de participación en la LIF, y como *prioritarias*, las categorías programáticas que tengan un impacto en la actividad económica y social en el país.

En el documento denominado “Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, Proceso de Planeación”, se establecen las definiciones y las características de los parámetros que integrarán el PAAF; por ejemplo los valores históricos y el análisis de datos de los ciclos de fiscalización preliminares al ejercicio fiscal que se esté revisando. Este documento, le proporciona a las Unidades Administrativas Auditorías, los elementos metodológicos, normativos y referenciales necesarios para poder iniciar el siguiente proceso: la planeación específica.

Planeación específica.

La planeación específica tiene como *propósito identificar las entidades susceptibles de ser fiscalizadas y las áreas responsables de ejecutar el gasto público federal a través de programas presupuestarios, funciones, actividades y proyectos prioritarios y estratégicos, así como distinguir los rubros de ingresos más representativos.*(ASF Proceso de Planeación, 2010: 29).

En el proceso de planeación específica, la ASF determina y registra las propuestas de auditoría e integra el PAAF, de conformidad con los criterios de selección y reglas de decisión institucionales, elabora el registro y la autorización de las propuestas de auditoría y finalmente aprueba e integra el PAAF, en donde se incluyen las reglas de ejecución y la información que es necesaria para la operación del proceso que está a cargo de las Unidades Administrativas Auditoras.

Las Unidades Administrativas Auditoras cuentan con diversas fuentes de información necesarias para seleccionar a los sujetos y a los objetos de fiscalización, las cuales se dividen en fuentes primarias y fuentes secundarias, las más representativas se presentan en el cuadro siguiente:

Cuadro 1. Documentos fuente para el Proceso de Planeación Específica de la ASF.

Tipo de fuente	Subtipo de fuente	Documentos fuente
I. Fuentes primarias	I.1 Documentos normativos de mediano plazo	I.1.1 PND I.1.2 Programas Sectoriales I.1.3 Programas Estratégicos I.1.4 Programas Institucionales I.1.5 Programas Especiales
	I.2 Documentos operativos de corto plazo	I.2.1 Ley de Ingresos I.2.2 Presupuesto de Egresos de la Federación
	I.3. Documentos de la Rendición de Cuentas	I.3.1 Informes de gobierno I.3.2 Informe de ejecución del PND I.3.3 Cuenta de la Hacienda Pública Federal
	I.4. Documentos de la legislación y normativa aplicables	I.4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos I.4.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal I.4.3 Leyes secundarias
II. Fuentes secundarias	II.1 Documentos de la opinión publica	II.1.1 Artículos periodísticos II.1.2 Entrevistas II.1.3 Revistas II.1.4 Reportajes
	II.2 Documentos internos del ente	II.2.1 Decretos de Creación II.2.2 Contratos de Fideicomiso II.2.3 Ley orgánica II.2.4 Mecanismos de rendición de cuentas

FUENTE: Elaboración propia en base a la normativa interna de la ASF.

Por el tipo de recursos de las auditorías se dividen en:

- Directas. Son practicadas por servidores públicos que pertenecen a la ASF y en determinados casos, por profesionales de auditoría independientes, contratados y habilitados por la propia entidad de fiscalización.
- Solicitadas. Corresponden a las revisiones de los recursos federales transferidos a entidades federativas, delegaciones y municipios y son efectuadas por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL), dentro del Programa de Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS).
- De Situación Excepcional. Se realizan de conformidad con el Título Cuarto de la LFRCF y las revisiones son practicadas a solicitud de la ASF por las entidades fiscalizadas, con motivo de una denuncia o presunción de un desvío de recursos, cuyos hechos ocurrieron en ejercicios fiscales anteriores que no se ajustan al principio de anualidad que rige a la ASF.

Para poder realizar la selección de los sujetos y objetos de revisión, las Unidades Administrativas Auditoras deben tomar en cuenta los criterios de selección, generales y particulares determinados para cada revisión, mismos que deberán dar sustento a la propuesta de auditoría, y que se dan a conocer en el documento “Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública” correspondiente.

El PAAF es integrado por las propuestas de auditoría sancionadas por el Consejo de Dirección y aprobadas por el Auditor Superior de la Federación y en su caso lo requiere se incluirán las Solicitudes de Revisión de Situaciones Excepcionales. Para dar inicio a las actividades de desarrollo de las auditorías, previo a la integración del PAAF, el Auditor Superior aprueba mediante un acta las propuestas de auditoría.

El Sistema de Control y Seguimiento de Auditorías (SICSA) es el mecanismo informático mediante el cual se registra, valida y controla la información; las Unidades Administrativas Auditoras deberán asegurarse que el título y el objetivo que está registrado en el sistema coincidan con los que están en el orden de auditoría; toda modificación realizada después del registro, es sancionada y deberá aprobada por el Auditor Superior.

Integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (PAAF).

Las Unidades Administrativas Auditoras realizan el *registro* de las propuestas de auditoría en el SICSA con base en la planeación genérica. Las propuestas de auditoría que cuenten con autorización electrónica en el SICSA del Titular de la Unidades Administrativas Auditoras o del Director de Área, son *verificadas* por un área revisora mediante de la Cédula de Sugerencias y Respuestas para asegurarse que cumplen con la normativa institucional y con los requisitos incluidos en los Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

El Auditor Superior *aprueba* las propuestas de auditoría registradas en el SICSA y se inician los trabajos de desarrollo de las mismas, de conformidad con el artículo 6, fracción II, del Reglamento Interno de la ASF para la integración del PAAF.

De conformidad con los artículos 7 fracción III, 14 fracción XVII y 34 fracción XI del reglamento Interno de la ASF, los servidores públicos que están facultados para realizar propuestas de auditorías son: los Auditores Especiales, los Directores Generales y los Directores de Área; finalmente se *integra* el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (PAAF) que incluye:

a) El marco metodológico utilizado en el Proceso de Planeación, detalla los criterios de selección y las reglas de decisión que determinaron las propuestas de auditoría, aseguraron la maximización de la cobertura y el impacto de la fiscalización en función del universo por auditar y de la disponibilidad de recursos.

b) El resumen de las auditorías aprobadas:

- Por tipo de auditoría
- Por grupo funcional, entidad fiscalizada y ámbito de aplicación y,

c) La relación de las auditorías aprobadas para la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública que incluye los siguientes datos:

- UAA responsable
- Entidad fiscalizada

- Título de la auditoría
- Tipo de auditoría y,
- Número de auditoría

Cuando concluye el proceso de planeación, el área responsable de la ASF realiza una evaluación, cuyo propósito es la mejora continua del proceso y contempla entre otras actividades: reuniones de retroalimentación, aplicación de cuestionarios de percepción al personal auditor, y la atención de las consultas y sugerencias recibidas durante el proceso. Finalmente se lleva a cabo el seguimiento de la integración del PAAF conforme a los Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública por medio del Informe de Seguimiento a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

2.1.2 Proceso de desarrollo de las auditorías.

Las responsables de realizar el proceso de desarrollo de las auditorías son las Unidades Administrativas Auditoras, elaboran el Informe de Resultados y las Fichas de Auditoría como resultado de la *aplicación los procedimientos de auditoría acerca del objeto auditado que permitan obtener evidencia suficiente, competente, relevante y pertinente para poder sustentar los resultados, las acciones promovidas y el dictamen correspondiente.* (ASF Proceso de desarrollo, 2010:11).

La evidencia es una prueba determinante dentro de un procedimiento que contiene elementos que respaldan los hechos revisados, evalúa los procedimientos empleados y los resultados obtenidos además de verificar la razonabilidad de los juicios empleados.

El proceso de desarrollo está integrado por cuatro subprocesos:

- Programación
- Ejecución
- Informe de Auditoría y,
- Revisión de Situaciones Excepcionales

En la programación se elaboran los criterios generales; se elabora y se aprueba la planeación detallada mediante el documento denominado la *auditora*; se definen los

procedimientos de auditoría y se elabora la orden de auditoría. La apertura y solicitud de información a la entidad fiscalizada forma parte de la ejecución; por medio de la aplicación de los procedimientos de auditoría se analiza la información recabada y, de este ejercicio se obtienen los resultados, se determinan los hallazgos y se formulan las acciones.

En la parte final de la etapa de ejecución de los trabajos de auditoría se realizan dos reuniones, en la primera se presentan los resultados preliminares y en la segunda los resultados finales y si existen observaciones preliminares también se presentan.

En la primera reunión denominada *preconfronta* se concede un plazo de 7 días hábiles a las entidades fiscalizadas para que presenten documentación soporte y argumentaciones adicionales que permitan aclarar las observaciones que se les realizaron; en la segunda reunión conocida como *confronta* que da por concluidos los trabajos de auditoría, se vuelve a abrir un plazo de siete días para el mismo efecto que en la primera reunión. (Artículo 16 de la LFRCF)

La publicación del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública (IR), deberá realizarse a mas tardar el 20 de febrero del año posterior a la presentación de la Cuenta Pública, y una vez que se notifique a las entidades las observaciones que surgieron de la revisión según lo establece el artículo 28 de la LFRCF. La entidad fiscalizada cuenta con un plazo de 30 días para enviar la información que justifique y aclare los resultados presentados por la ASF, dicha información se analiza y se emite un dictamen que da por concluidos los trabajos de auditoría. (Artículo 32 de la LFRCF, y artículo 79, fracción II constitucional).

Los resultados de las auditorías se presentan en el Informe de Auditoría y en las Fichas de Auditoría. El Informe de Auditoría es el *documento técnico que presenta los datos e información que identifican una revisión, los procedimientos de auditoría aplicados, los resultados con y sin observaciones, las acciones promovidas, el dictamen de la ASF y los comentarios de la entidad fiscalizada* (ASF Proceso de desarrollo, 2010: 16). El SICSA genera de forma automática el Informe de Auditoría para su revisión. La estructura del Informe es la siguiente:

Cuadro 2. Estructura del Informe de Auditoría.

Apartado		Descripción
1	Título de la auditoría	
	<p>Criterios de selección:(que contemplan tres reglas de decisión).</p> <p>Las tres reglas de decisión son: 1) <i>factibilidad</i>, el tiempo, recursos humanos, materiales y financieros que sean necesarios y que estén disponibles para poder realizar las auditorías; 2) la <i>importancia</i> de la auditoría de acuerdo con el impacto económico y social que resulte de su ejercicio, y 3) la <i>pertinencia</i>, con que los resultados obtenidos puedan ser utilizados para contribuir a mejorar la gestión y el uso de los recursos públicos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Relevancia de la Acción Institucional. Es la representatividad del monto que fue asignado y ejercido por las entidades a fiscalizar. 2. Evaluación financiera. Analiza si se cumplieron los objetivos de los programas y dependencias a fiscalizar, de conformidad con lo establecido en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. 3. Identificación de áreas de Riesgo. Identifica actividades, procesos, Unidades Administrativas o gastos presupuestales los cuales ya sea por su naturaleza o su monto ejercido sean más factibles de cometer errores, omisiones o irregularidades que favorezcan la opacidad en el manejo de esos recursos. 4. Antecedentes de la revisión. Se refiere a la frecuencia con que se ha revisado a los sujetos y objetos de revisión, considerando los resultados obtenidos.
3	Objetivo	Describe la finalidad y la intención de lo que se pretende fiscalizar
4	Alcance	<p>Es la cuantificación en términos monetarios expresada en miles de pesos, que relaciona el universo y la muestra.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Universo seleccionado (es la muestra a la que se le aplican los procedimientos de auditoría expresada en miles de pesos) • Muestra auditada (es la cuantificación monetaria de las operaciones, registros o movimientos fiscalizados) • Texto (es un comentario relacionado con la determinación del alcance)
5	Áreas revisadas	<p>Indica las unidades administrativas de la entidad fiscalizada que son objeto de la revisión</p> <ul style="list-style-type: none"> • Antecedentes (se realiza una breve descripción del objeto de la revisión)
6	Procedimientos de auditoría aplicados	Es la descripción de las principales técnicas y pruebas de auditoría aplicadas en la fiscalización
7	Resultados, observaciones y acciones promovidas	<p>Se clasifican en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resultado con observaciones (hechos, evidencias y conclusiones que denoten irregularidad, deficiencia o incumplimiento de la normativa y/o disposiciones legales por parte de la entidad fiscalizada), que a su vez se dividen en: <ul style="list-style-type: none"> Acción promovida y multa (es un instrumento jurídico que incluye las recomendaciones) i. Efecto esperado (es el resultado que se pretende alcanzar en la entidad fiscalizada con motivo de la atención a la acción promovida por la ASF) ii. Concepto de la irregularidad (descripción concreta de lo observado como resultado de la aplicación de un procedimiento de auditoría) iii. Impacto por la acción: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Errores y omisiones de la información financiera (son errores numéricos y de cálculo o la aplicación de criterios divergentes para el registro contable y presupuestal de las operaciones en

El desempeño de la Auditoría Superior de la Federación en el marco de la fiscalización en México
2004-2009.

		<p>relación con lo reportado en la Cuenta Pública)</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Cuantificación monetaria de las observaciones (es el monto de las operaciones observadas por la ASF como resultado del incumplimiento de las disposiciones legales y normativas vigentes) iv. Postulados básicos de contabilidad gubernamental (son elementos generales fundamentales para uniformar los métodos, procedimientos y prácticas contables) v. Ordenamientos legales (son ordenamientos legales y/o normativos de carácter general, local o específico señalados como infringidos en el resultado con observación) vi. Multas impuestas (son multas que los titulares de las UAA impongan a los servidores públicos o terceros o a los particulares por no atender los requerimientos de información que les formule la ASF, según lo establece el artículo 6 de la LFRC) vii. Acción promovida por las EFSL
8	Impacto de las observaciones	<p>Es el resultado de la suma de los resultados sin observaciones y lo registrado en cada acción.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Errores y omisiones de la información financiera • Cuantificación monetaria de las observaciones • Consecuencias sociales (se refieren al incumplimiento de cobertura o focalización que, mide el impacto que representa para la sociedad la ineficiencia, ineficacia u otras deficiencias observadas del objeto de revisión)
9	Resumen de observaciones y acciones promovidas	Número total de observaciones formuladas por tipo de acción promovida
10	Dictamen	Opinión que emite la ASF respecto de la muestra auditada y con base en los resultados y observaciones obtenidos en la revisión
11	Comentarios de la entidad fiscalizada	

Fuente: Elaboración propia en base al documento: Normativa para la Fiscalización Superior, "Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009" Proceso de Desarrollo, Versión 07, Auditoría Superior de la Federación (2010).

Ficha de Auditoría. Presenta de manera sintética los aspectos más relevantes de la revisión e incluye:

- Datos de identificación
- Objetivo
- Alcance
- Resultados
- Impacto de las observaciones
 - a) Errores y omisiones
 - b) Cuantificación monetaria
 - c) Consecuencias sociales

- Resumen de las observaciones y acciones promovidas y,
- Dictamen.

Cuando los Informes y las Fichas de Auditoría están listos, se procede a revisar si cumplen con los aspectos técnicos, normativos y legales establecidos en el marco rector de la ASF. Dicha revisión la realizan los Directores de Área y los Directores Generales de la Unidades Administrativas Auditoras, además de la evaluación de la Dirección General de Planeación y Normatividad Técnica (DGPNT), la Dirección General de Informes y Control de Resultados de Auditoría (DGICRA) y la Dirección General Jurídica (DGJ).

Acciones promovidas y multas.

El resultado de las auditorías es diverso; sin embargo, cuando se realizan observaciones la ASF emite “acciones” que de acuerdo con las características de las observaciones se dividen en: preventivas y correctivas, a continuación se describirá brevemente a que se refiere cada acción.

1. Recomendación (R). Sugerencia de carácter preventivo que formula la ASF a la entidad fiscalizada o instancia competente para fortalecer los procesos administrativos, los sistemas de control y el cumplimiento de metas y objetivos, la cual incluye la disposición jurídica o normativa a la que se da cumplimiento con su atención.
2. Recomendación para la Cámara de Diputados (R). Se emite cuando se requieran iniciativas de creación de leyes o modificaciones a disposiciones legales vigentes, de acuerdo con las facultades que los artículos 73, 74 y 76 constitucionales; cuando se requiera el establecimiento de indicadores para la asignación de recursos presupuestales para el desarrollo de programas o proyectos a cargo de la entidad fiscalizada; cuando se requiera analizar la viabilidad de suspender la asignación de recursos presupuestales para algún programa, proyecto, fideicomiso o mandato a cargo de la entidad fiscalizada o cualquier otro aspecto o situación que coadyuve a la mejora de la gestión financiera y al desempeño de la entidad fiscalizada.

3. Recomendación para las revisiones solicitadas a las EFSL (R). Con el propósito de dar seguimiento a la atención de las acciones promovidas por las EFSL a las entidades fiscalizadas, la ASF emite una Recomendación para solicitar el seguimiento por cada resultado con observación.
4. Recomendación al desempeño (RD). Sugerencia de carácter preventivo que formula la ASF a la entidad fiscalizada o instancia competente para fortalecer su desempeño, la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de metas, objetivos y la elaboración o fortalecimiento de indicadores de gestión y servicios, la cual incluye el ordenamiento legal o normativo al que se da cumplimiento con su atención, salvo en el caso de referirse a mejores prácticas gubernamentales.
5. Solicitud de Aclaración (SA). Acción mediante la cual la ASF requiere a la entidad fiscalizada o instancia competente documentación que aclare y soporte las operaciones o los montos observados no justificados y/o no comprobados durante la revisión.
6. Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal (PEFCF). Acción con la cual la ASF informa a la autoridad tributaria sobre una posible evasión fiscal detectada en el ejercicio de sus facultades de fiscalización, o bien, por la presunción de errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones, solicitudes o avisos fiscales, a efecto de que lleve a cabo las acciones de su competencia, e invariablemente debe incluir el ordenamiento legal o normativo al que se da cumplimiento con su atención.
7. Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS). Acción con la que la ASF promueve ante la instancia de control competente en la entidad fiscalizada o la Secretaría de la Función Pública, la aplicación de las sanciones que procedan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuando se presume el incumplimiento de disposiciones normativas en el desempeño del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, la cual incluye la disposición jurídica o normativa que se incumplió.

8. Pliego de Observaciones (PO). Instrumento mediante el cual la ASF da a conocer a los sujetos de fiscalización, las observaciones de carácter económico, derivadas de las auditorías, visitas o inspecciones que practica, en las que se determine un presunto daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales, así como la presunta responsabilidad de los infractores, conforme a lo establecido en el artículo 55 de la LFRCF.

9. Fincamiento de responsabilidad resarcitoria (FRR). Procedimiento que se origina cuando la entidad fiscalizada no solventa o solventa parcialmente en tiempo y forma un pliego de observaciones y, mediante el cual, la ASF finca a los servidores públicos o a los particulares el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determina la indemnización correspondiente por los daños o perjuicios, o ambos, estimables en dinero, que causaron a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales.

10. Denuncia de hechos (DH). Acción mediante la cual la ASF hace del conocimiento del Ministerio Público de la Federación una irregularidad detectada en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, que pudiera ser constitutiva de un delito imputable a un servidor público o a un particular por actos u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o actividad.

11. Denuncia de Juicio Político (DJP). Acción mediante la cual la ASF presenta denuncia ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con motivo de la presunción de actos u omisiones de los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, a efecto de que se sustancie el procedimiento relativo al juicio político y resuelva sobre las responsabilidades correspondientes mediante la declaratoria respectiva.

12. Multa (M). Sanción pecuniaria que la ASF impone a los servidores públicos y a las personas físicas o morales, públicas o privadas, que capten, reciban, recauden, administren, manejen, ejerzan y custodien recursos públicos federales; así como a

los terceros que hubieran contratado obra pública, bienes o servicios mediante cualquier título legal con las entidades fiscalizadas, que no atiendan los requerimientos de información de la ASF. (ASF Proceso de desarrollo, 2010: 59-68)

2.1.3. Proceso de Seguimiento de las Acciones Promovidas y Fincamiento de Responsabilidades.

La ASF notifica y evalúa la procedencia de la información que fue proporcionada por las entidades fiscalizadas e instancias competentes para poder atender o solventar las acciones promovidas en base en lineamientos técnicos y criterios; dicho proceso incluye:

- a) La notificación de las acciones promovidas.
- b) La recepción, registro, análisis y evaluación de la información y documentación suministrada por las entidades fiscalizadas e instancias competentes.
- c) La elaboración de los dictámenes y oficios de conclusión.
- d) El pronunciamiento de la ASF.
- e) La integración de los expedientes de seguimiento.
- f) La elaboración y comunicación de informes sobre el estado de trámite de las acciones promovidas.
- g) En su caso, la emisión de acciones supervenientes por la falta de atención o solventación de las acciones promovidas por parte de las entidades fiscalizadas o instancias competentes. (ASF Proceso de seguimiento de acciones, 2009: 17).

Las acciones son clasificadas y se agrupan dentro del universo de las recomendaciones y acciones promovidas publicadas en el IR; previo a su notificación, y como medida de prevención, no se les comunica las entidades fiscalizadas de las acciones-observaciones en casos de tipo judicial. El proceso de seguimiento de las acciones se refieren a los trámites que las Unidades Administrativas Auditoras registran en el SICSA y que son producto del análisis de la información que presentaron las entidades fiscalizadas, las instancias de control competente o cualquier instancia que intervenga en el proceso se incluyen también las acciones supervinientes derivadas del seguimiento que por cuestiones de tiempo no se incluyeron en el IR. Finalmente la conclusión de una acción,

es una lista de conceptos que definen el estado final que tiene cada acción-observación y son detallados en el siguiente cuadro:

Cuadro 3. Modalidades que dan por concluido el proceso de seguimiento para cada tipo de acción

Descripción	Acciones promovidas a las que aplica.
Atendida (AT): La UAA elabora un dictamen técnico simplificado favorable al análisis de la información que envió la entidad fiscalizada.	Recomendación (RD), Recomendación al desempeño (RD) y Solicitud de Aclaración (SA).
Solventada (SO): La UAA considera que la atención que tuvo la entidad fiscalizada es favorable.	Pliego de observación (PO)
Promovida (PRO). Cuando se recibe respuesta de la acción promovida por parte de la instancia competente, en la que indique que actuará o instrumentará las medidas procedentes	Promoción del ejercicio de la facultad comprobación fiscal (PEFCF) y Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS)
Presentada (PRE). Cuando se presentan ante el Ministerio Público Federal, y la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión	Denuncia de hechos (DH) y Denuncia de juicio político (DJP).
Sustituida por nueva acción (SNA). La acción promovida es sustituida por una superveniente, este estado de trámite se deberá operar hasta que la ASF emita la nueva acción que sustituye a la original	Recomendación (RD), Recomendación al desempeño (RD), Solicitud de Aclaración (SA), Promoción del ejercicio de la facultad comprobación fiscal (PEFCF) y Fincamiento de responsabilidad resarcitoria (FRR).
En procedimiento resarcitorio (EPR). Se registran los pliegos de observaciones no solventados.	Pliego de observación (PO).
Seguimiento concluido por fusión o acumulación (SCF). Se registrarán las acciones derivadas de una misma irregularidad que la ASF fusionó o acumuló en una sola acción durante su seguimiento.	Recomendación (RD), Recomendación al desempeño (RD), Solicitud de Aclaración (SA), Promoción del ejercicio de la facultad comprobación fiscal (PEFCF) y Pliego de observación (PO) y Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS).
Resolución definitiva (RDEF). La ASF emite la resolución que haya causado estado, para fincar o no, la responsabilidad resarcitoria motivo del procedimiento	Fincamiento de responsabilidad resarcitoria (FRR)
Baja por conclusión previa a su emisión (BC). Cuando se acreditó haber actuado o instrumentado las medidas procedentes para dar por concluida la acción promovida.	Pliego de observación (PO) y Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS).
Baja por acumulación (BA). Cuando la ASF acumula una denuncia de hechos a otra derivada de una misma irregularidad	Denuncia de hechos (DH)
Baja por resolución de autoridad competente (BRJ). Cuando mediante procedimiento legal, alguna instancia judicial emite resolución definitiva que haya causado estado, y esto provoque dejar sin efecto la acción promovida.	Recomendación (RD), Recomendación al desempeño (RD), Solicitud de Aclaración (SA), Promoción del ejercicio de la facultad comprobación fiscal (PEFCF) y Pliego de observación (PO), Fincamiento de responsabilidad resarcitoria (FRR), Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria (PRAS) y Denuncia de Juicio Político (DJP)

El desempeño de la Auditoría Superior de la Federación en el marco de la fiscalización en México
2004-2009.

Baja por demanda (BD). Cuando la entidad fiscalizada acredita fehacientemente que se ejercieron las acciones legales correspondientes ante la instancia judicial competente, con la finalidad de proteger sus intereses y patrimonio.	Solicitud de Aclaración (SA)
Acción judicial promovida por la entidad fiscalizada (AJEF). Cuando la entidad fiscalizada acredita fehacientemente: a) Que ejerció las acciones legales correspondientes ante la instancia judicial competente o b) Que cuenta con el auto admisorio de la demanda en el procedimiento respectivo, se presentó y ratificó denuncia penal ante la instancia judicial competente, con la finalidad de proteger sus intereses y patrimonio.	Pliego de observación (PO)
Baja por denuncia de hechos (BDH). Cuando la entidad fiscalizada acredita fehacientemente que hizo del conocimiento del Ministerio Público de la Federación, los hechos que pudieran ser constitutivos de un delito imputable a un servidor público por actos u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, o a un particular	Solicitud de Aclaración (SA)

FUENTE: Elaboración propia basada en el documento Normativa Institucional para la Fiscalización de la Gestión Pública Gubernamental, "Macroproceso para el Seguimiento de las acciones promovidas y fincamiento de responsabilidades" Tomo III, Volumen I, Proceso de Seguimiento, Versión 02 de la ASF.

Nota. Una acción superviniente es la que se finca a los servidores públicos y a particulares, personas físicas o morales; o promueve ante las autoridades competentes con motivo de la no atención o solventación de otras acciones durante el proceso de seguimiento.

En el siguiente cuadro se describirán los plazos para las respuestas de las entidades fiscalizadas, el análisis y el pronunciamiento de la ASF.

Cuadro 4. Plazos para las respuestas de las entidades fiscalizadas, el análisis y el pronunciamiento de la ASF.

Acción emitida	Plazo de respuesta de la entidad fiscalizada	Análisis de las respuestas y emisión de los dictámenes técnicos por parte de la ASF.	Elaboración y envió del comunicado del pronunciamiento a las entidades fiscalizadas
Recomendación y recomendación al desempeño	30	110	10
Solicitud de aclaración	30	80	10
Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria	30	90	10
Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal	30	90	10
Pliego de observaciones	30	80	10

Fuente: Elaboración propia basado en el documento Normativa Institucional para la Fiscalización de la Gestión Pública Gubernamental, "Macroproceso para el Seguimiento de las acciones promovidas y fincamiento de responsabilidades" Tomo III, Volumen I, Proceso de Seguimiento, Versión 02 de la ASF.

Nota. Según lo establece el art 33 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la ASF tendrá un plazo de máximo 120 días para pronunciarse sobre las respuestas recibidas de las entidades fiscalizadas, en caso de no hacerlo, se tendrán por atendidas las recomendaciones y acciones promovidas.

Integración del expediente de seguimiento.

Los papeles de trabajo de la auditoría y del seguimiento son información reservada y muestran todos los estados de trámite y se integran conforme vaya evolucionado el proceso. Para poder comprobar la información y que ésta quede respaldada, el personal de la ASF realiza marcas sobre la documentación que envió la entidad fiscalizada conocidas como “índices, marcas, cruces y llamadas de auditoría”, en ellos se coteja la información, se comprueban cifras o se remite a la normativa que en ese momento se está revisando, según sea el caso, para cumplir con lo establecido en el Lineamiento para la Integración de los Expedientes de Auditoría de la ASF.

Los expedientes deberán contener también un documento llamado Cédula de Trabajo, en la que se detallan montos o alguna cantidad que sirva de soporte en la auditoría; estas se dividen en analíticas y subanalíticas y también se incluyen las cédulas de resultados que soportan las acciones promovidas y se incluyen oficios, dictámenes técnicos y documentación soporte. El expediente deberá integrarse con la información y documentación que está incluida en el IR o en el Informe de Observaciones. (ASF Proceso de seguimiento de acciones, 2009: 79).

Gestión de la Calidad.

En el marco de la norma ISO 9001:2008, el Sistema de Gestión de la Calidad de la ASF tiene como propósito asegurar la calidad de los servicios y trabajar en su mejora continua. El Proceso de Seguimiento también se apoya en esta norma para gestionar sus procedimientos y con ello garantizar la eficaz planificación, operación y control de sus procesos.

La Dirección General de Informes y Control de Resultados de Auditoría es la encargada de desarrollar el diseño que deberá tener el IR, producto principal del proceso de desarrollo y que es presentado a la Cámara de Diputados para su revisión, mientras que las encargadas de elaborar el IR en base a la realización de las auditorías, son las Unidades Administrativas Auditorías.

Registro, control y seguimiento de las recuperaciones.

Las recuperaciones son parte de los resultados del proceso de revisión y fiscalización y se presentan cuando: se detectan irregularidades que sean resultado de actos ilícitos u omisiones que se conviertan en daños o perjuicios, o ambos, en la Hacienda Pública Federal, o en el patrimonio de los entes públicos federales, en las entidades paraestatales, además del desvío de los recursos para fines distintos a los autorizados o la falta de reintegro de fondos federales no ejercidos.

Las recuperaciones se pueden dividir en dos tipos:

- Operadas. Son montos reintegrados al erario federal durante el proceso de revisión por intervención de la ASF.
- Probables. Son montos observados que están sujetos a aclaraciones que deberán efectuarse dentro de los plazos establecidos, y si es el caso, para recuperar los mismos, por lo que no necesariamente, estos montos implican un recuperación.

Las Unidades Administrativas Auditoras registran dentro del apartado “Resultados, observaciones y acciones promovidas” los montos de la cuantificación monetaria de las observaciones por cada acción promovida y dentro del apartado “Impacto de las observaciones” en el Informe de Auditoría, se presenta el resumen de esta cuantificación monetaria resultado de la suma de las recuperaciones operadas y probables.

Proceso de Seguimiento de las recuperaciones.

Después de presentado el IR, la información que envían las entidades fiscalizadas para la atención, solventación y seguimiento de las recuperaciones quedan registradas bajo los siguientes conceptos:

Recuperaciones Determinadas.

1. Saldo inicial. Es el importe que corresponde a los probables daños o perjuicios, o ambos, detectados en el proceso de fiscalización que han sido cuantificados y reportados en el IR.

2. Saldo de acción superviniente. Importe que es resultado de otra acción que lo originó.
3. Actualizaciones. Estas cantidades son el resultado de la suma que se efectuó a la acción inicial o a la acción superviniente de la cantidad líquida de la presunta responsabilidad de los infractores, conforme a lo dispuesto en los artículos 17-A y 21 del Código Fiscal de la Federación.

Recuperaciones operadas. Son el resultado del proceso de fiscalización en el tema de responsabilidades resarcitorias y son procesos de fiscalización, concluidos y conciliados que ya fueron reintegrados al erario federal y se dividen en:

1. Entradas. Son recuperaciones obtenidas de terceros o de la entidad fiscalizada en efectivo o en especie, por concepto de reintegro de fondos cobro de responsabilidades resarcitorias fincadas deductivas, reparación física o reposición de bienes o servicios y cobro de penas convencionales o fianzas, entre otros, de las que se tiene un sustento documental.
2. Proceso judicial. Son mostos reconocidos por la entidad fiscalizada y su cobro se encuentra en proceso de recuperación por que la entidad fiscalizada promovió una acción judicial por la vía legal.
3. Justificadas. Son importes de operaciones que la entidad fiscalizadas pudo aclarar y documentar de manera correcta posteriormente al cierre de la auditoria, lo cual lleva a solventar parcial o totalmente la irregularidad observada.
4. Sustituida por nueva acción. Es un saldo pendiente de operar y justificar que proviene de la acción que le dio origen.
5. Probables por recuperar. Es un saldo que se obtiene de sumar o restar los conceptos que afectan el saldo inicial de las recuperaciones determinadas pero no deberán tener un resultado negativo.

El soporte documental de las recuperaciones consiste en: fichas de depósito, cheques, transferencias electrónicas, avisos de reintegros a la TESOFE, facturas, recibos de caja, notas de crédito, recibos de ingresos, notas de devolución, pantallas SAP, declaraciones SAT por pago de Derechos y pago de fianzas, entre algunos otros.

El Informe de las Recuperaciones Derivadas de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas es presentado de forma semestral a la Cámara de Diputados por conducto de la Comisión de Vigilancia de la ASF a más tardar los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año y deberá incluir los montos de los resarcimientos al erario derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública como lo establece el artículo 30 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Cuando la ASF da por concluida una Acción su trabajo ha terminado; sin embargo el proceso de fiscalización concluye cuando “las autoridades competentes dictaminan si conforme a las pruebas presentadas por la ASF, existieron o no irregularidades en el ejercicio de las cuentas públicas revisadas y, de ser el caso, señalan y sancionan a los responsables conforme a la Ley.” (Merino, 2009: 40)

Es importante señalar que uno de los objetivos de la fiscalización es el servir como base para la toma de decisiones futuras en lo que se refiere a la distribución y el gasto de los recursos públicos.

2.2. Los tipos de Auditorías que realiza la Auditoría Superior de la Federación.

Sin duda la evolución de los procesos en la administración pública requiere de nuevos indicadores que examinen no solo el cumplimiento de su normativa y la regularidad contable de sus operaciones como se hacía anteriormente, sino que contemplen la administración por resultados e incluyan conceptos como: calidad, costo, eficiencia, equidad, pertinencia e impacto de las acciones emprendidas por las entidades de la administración pública para verificar el cumplimiento de objetivos y metas en los programas públicos y en las reglas que los rigen.

La ASF realiza tres tipos de auditorías que se clasifican por su naturaleza y alcance en: de regularidad, al desempeño y especiales.

Las *auditorías de regularidad* analizan si las entidades públicas recaudaron, captaron, administraron, ejercieron y aplicaron los recursos que se les otorgaron de conformidad con los programas y montos aprobados por el Congreso de la Unión en la Ley de Ingresos de la Federación, el Presupuesto de Egresos de la Federación y demás disposiciones jurídicas y normativas aplicables. Las auditorías de regularidad se dividen en:

- Financieras y de cumplimiento
- De obra pública e inversiones físicas y
- A recursos federales transferidos y ejercidos por las diferentes entidades federativas y municipios

Las auditorías financieras y de cumplimiento revisan la forma y los términos en que los ingresos y financiamientos fueron captados de acuerdo a las disposiciones aplicables además de revisar que las operaciones reportadas se hayan realizado de acuerdo a lo programado. Si se está auditando a un particular se revisa si sus recursos fueron el producto de ventas o de servicios prestados, así como revisar si se realizaron los registros correspondientes y si fueron utilizados para los fines iniciales.

En cuanto al rubro de egresos, se revisa que los recursos presupuestarios que fueron autorizados se aplicaron efectivamente, y que su ejercicio se ajusto a las disposiciones normativas vigentes, que fueron utilizados para el cumplimiento de las normas de las funciones de la entidad fiscalizada y finalmente se verifica que se basaran en los principios básicos de contabilidad gubernamental y en el clasificador por objeto del gasto.

En lo referente a los activos se realizan inspecciones físicas de los bienes y en cuanto al pasivo se verifica que se reflejen las obligaciones reales de las entidades fiscalizadas y que exista el registro debido.

Las auditorías de obra pública e inversiones físicas como su propio nombre lo dice analizan que las obras e inversiones que fueron ejecutadas por o para las entidades federativas se ajustaron a los proyectos, programas y presupuesto con las especificaciones y los costos que fueron determinados en los contratos y de acuerdo con la normativa contable y legal, de la misma manera se verifica que la ejecución, entrega de las obras y el suministro de los equipos se lleve conforme a lo estipulado en contratos o

cualquier otro documento aplicable. Este tipo de auditorías requiere de la realización de inspecciones físicas y pruebas técnicas para recopilar la evidencia.

Las auditorías a recursos federales transferidos y ejercidos por las diferentes entidades federativas y municipios revisan si los recursos recibidos por las entidades federativas o los municipios mediante hechas por dependencias y entidades públicas o a través de los ramos generales 33 y 39, fueron ejercidos de acuerdo a la legislación y normatividad aplicables. Dichas revisiones son de carácter financiero, programático, presupuestal, de obra pública y de legalidad entre algunos más y depende de la importancia relativa de los recursos y del interés que la cámara de diputados muestre en el caso.

Estas auditorías son realizadas por la ASF y por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales (EFSL) según lo permitan los convenios suscritos.

Las *auditorías al desempeño* tiene como finalidad la evaluación del quehacer gubernamental bajo tres importantes criterios: *eficacia*, *eficiencia* y *economía*; la eficacia analiza por medio de indicadores estratégicos y de impacto el desempeño de las entidades públicas; la eficiencia se mide por la fidelidad de la operación del programa por medio de indicadores de gestión y realizando una comparación con otras prácticas gubernamentales más eficientes, por último la economía mide el costo de la política pública contra sus resultados.

Además que comprueba de manera directa el impacto de las políticas públicas sobre la población a través de indicadores de calidad y analiza el comportamiento de las entidades fiscalizadas midiendo los resultados de la políticas los objetivos de los programas publicas y de los medios que se utilizaron para su implementación así como su procedimiento operativo. Además le permite localizar las áreas en que puede existir una mejora para lograr un mejor desempeño de las entidades de la Administración Pública.

Las *auditorías especiales* tienen esa denominación por que el objeto de su revisión es muy complejo o por que la particularidad de las operaciones programas o procesos a revisar requieren que se apliquen diversos enfoques y procedimientos tan específicos como lo que se está revisando, por ejemplo combina aspectos de las auditorías de cumplimiento financiero y de desempeño.

Las auditorías especializadas en dar seguimiento a las observaciones-acciones que se emiten al final del proceso de auditoría son las *auditorías de seguimiento*, nos permiten conocer el estado de atención que guardan las mismas y comprueban de manera física si se han corregido los errores que fueron señalados en tiempo y forma; es importante apuntar que si bien a todos los casos se les da seguimiento no todos esos son programados para una verificación física.

La revisión de situaciones excepcionales se relaciona con las denuncias que son presentadas ante la Auditoría Superior de la Federación sobre los casos en que exista corrupción o daños económicos o sociales cuando se ejercieron recursos públicos.

En suma todos y cada uno de estos procesos nos permiten conocer la situación que guardan las instituciones públicas en varios aspectos no solo en materia de Gasto Público, si están cumpliendo con lo que establecieron dentro de su normativa así como lo que se estableció en el Plan Nacional de Desarrollo eje fundamental sobre el que giran sus actividades. Así mismo permite conocer lo que se gastó y como se gastó y detectar las áreas sobre las que se puede trabajar para hacer más eficiente el desempeño de las instituciones, de igual manera la ASF puede recuperar recursos que fueron usados de manera incorrecta o producto de sanciones a funcionarios públicos que actuaron de mala fe todo en base a su análisis y los resultados obtenidos, mejorando así el estado de las finanzas públicas.

Enfoques de las Revisiones.

Tomando en cuenta la cobertura y el alcance de las revisiones, la ASF ha determinado los siguientes enfoques:

Integral. Comprende la evaluación de los principales procesos de la entidad fiscalizada para obtener una visión completa de su gestión.

Horizontal. Corresponde a auditorías en las que el objeto de la fiscalización lo constituye una política, programa, actividad institucional, régimen, concepto de gasto o sistema, cuya ejecución o aplicación es concurrente en diversas entidades fiscalizadas.

2.3. Ejemplo del proceso de fiscalización: Auditoría Especial al Instituto Federal Electoral (IFE), para la verificación y el monitoreo de la transmisión de los tiempos oficiales en materia electoral.

Para ilustrar mejor el proceso de fiscalización, se tomara como ejemplo una auditoría incluida en la revisión de la Cuenta Pública del año 2009 y que fue practicada al Instituto Federal Electoral (IFE), para verificar y monitorear la transmisión de los tiempos oficiales en materia electoral.

El objetivo de la auditoría fue: Fiscalizar la gestión financiera para comprobar que las acciones realizadas en el proceso de licitación, contratación y operación de la Solución Integral para la Verificación y Monitoreo de la Transmisión de los Tiempos Oficiales en Materia Electoral, se ajustaron a la legislación y normativa. (ASF Auditoría al IFE, 2009:1) La representatividad de la muestra fue del 100.0% dado que el universo seleccionado y la muestra auditada coinciden en una suma de 405,292.3 miles de pesos.

Dichos recursos se destinaron para la contratación del Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado (SIATE) por un monto de 29.6 millones de dólares estadounidenses, equivalentes a los 405,292.3 miles de pesos, además se evaluó la operación y el funcionamiento de este sistema, para monitorear los tiempos del Estado en materia electoral; para cumplir con la nueva tarea de administrar, distribuir y vigilar los tiempos oficiales en materia electoral, derivadas de la Reforma Electoral.

Como resultado de una petición ciudadana, la ASF pidió al IFE una Revisión de Situación Excepcional a los términos del Contrato Plurianual para la Adquisición de la Solución Integral para la Verificación y el Monitoreo de la Transmisión de los Tiempos Oficiales en Materia Electoral, y sobre el proceso de adquisición de equipos y contratación de servicios celebrado entre el IFE y el proveedor para la instalación del SIATE.

La ASF concluyo, en términos generales, que el IFE no cumplió con las disposiciones normativas aplicables en las operaciones examinadas y se detectaron diversas irregularidades, como son: falta de control por parte del IFE para la recepción, registro, salida, resguardo y entrega de bienes en el equipo que fue adquirido; la tecnología que fue seleccionada es obsoleta en comparación con otra que podía ser no solo más

eficiente, sino que hubiera minimizado sus costos de operación y compra; no existieron mecanismos que permitieran evaluar el desempeño del SIATE; falta de control sobre los términos del contrato, la operación del sistema, la forma de pago, el control de los bienes adquiridos por parte de los funcionarios encargados; entre algunos otros resultados.

Es importante mencionar que estos resultados no son definitivos y que el IFE cuenta con un plazo de 30 días hábiles para enviar documentación que aclare los mismos, como lo estipula la LFRCF, además de que este, es solo un ejemplo de cómo se desarrolla una auditoría por lo que su fin es meramente ilustrativo.

Dentro de los resultados obtenidos se identificaron: Recomendaciones, Solicitudes de aclaración, Pliegos de observaciones y Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria en contra de los funcionarios públicos que la ASF considero que no cumplieron con su trabajo.

En este sentido y tomando solo como ejemplo esta auditoría, es que considero que las atribuciones y facultades de la ASF son limitadas, ya que al presentar los resultados obtenidos en la Revisión de la Cuenta Pública, le delega la tarea de sancionar o corregir las irregularidades presentadas, a los Órganos Internos de Control (OIC) de las entidades fiscalizadas, no se aprecian resultados eficaces para favorecer la transparencia de los recursos públicos.

Los Órganos Internos de Control (OIC) se encargan de verificar el cumplimiento de los objetivos y metas en las dependencias de gobierno con el fin de mejorar la gestión pública, por medio del fortalecimiento del control interno, buscan la mejora de la regulación, la gestión, los procesos, los resultados, y la aplicación de los recursos,(ASF Auditoría a la SFP, 2009) es por eso que su labor es fundamental dentro de los sistemas de rendición de cuentas y según los resultados obtenidos en la auditoría antes mencionada no se da el correcto seguimiento a las faltas más recurrentes de la Administración Pública.

Si existieran mecanismos internos de control más eficaces, cuando se realice una revisión externa como la que realiza la ASF, solo se encontrarían pequeñas irregularidades y no como en el caso de la auditoría al IFE, en donde se detectaron graves anomalías. La ASF

debería tener las facultades de sancionar a los sujetos que resultan responsables, e incluso de imponer directamente las multas que considere son necesarias, no solo porque es esta institución quien se encarga de fiscalizar los recursos, sino porque en su calidad de entidad de fiscalización superior, su carácter es imparcial y objetivo.

Es por eso que es primordial que la Auditoría Superior de la Federación alcance la autonomía plena del poder legislativo y que las leyes y reglamentos que rigen su trabajo se modifiquen para agregarle estas facultades y ampliar su margen de acción y de trabajo, de esta manera se fortalecería la confianza que la sociedad tiene en la administración pública y fomentara la cultura de la democracia; si deja de ser juez y parte en un proceso de revisión del Gasto su trabajo será mucho más creíble ante la ciudadanía.

Sería idóneo que los criterios de revisión interna y externa se homologuen para evitar que este sea un pretexto para no cumplir con las acciones y observaciones que fueron emitidas por la ASF y que tanto los OIC como la ASF, vigilen que los encargados de ejercer el gasto rindan cuentas de sus actos. La revisión externa e interna no deberían contraponerse, sino por el contrario, deberían complementarse para lograr un control del gasto más eficiente y confiable.

III. Rendición de cuentas y transparencia en los recursos públicos: pilares de la democracia.

3.1. La importancia de la rendición de cuentas en los recursos públicos.

La fiscalización superior, es una herramienta del sistema de rendición de cuentas que nos permite conocer el desempeño de la Administración Pública, tanto en materia de gasto como en el desarrollo de sus actividades.

La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias modernas. (Crespo, 2001: 7), porque permite que las instituciones encargadas de revisar los recursos públicos hagan directamente responsables a los gobernantes de los actos y de las decisiones que tomen en todos los niveles de gobierno, con lo que se pretende castigar el abuso de poder. Su objetivo es conciliar el interés colectivo con el interés particular.

Este sistema es efectivo cuando todos y cada uno de los sujetos que ostentan poder político son llamados a rendir cuentas sobre su trabajo, por lo que los funcionarios públicos cuidaran su trabajo y serian más responsables, esto haría más eficiente y confiable el quehacer gubernamental, porque procuran que sus decisiones no afecten el interés de la mayoría.

El politólogo Karl Deutsch caracteriza a la rendición de cuentas con tres elementos:

- Es un canal de comunicación por medio del cual se informa sobre el comportamiento del actor responsable (en este caso el gobernante), a sus controladores (que son sus gobernados),
- Los controladores perciben estas señales, las comparan y recompensan o castigan las acciones de los actores responsables dentro de lo que les está permitido hacer, y
- Los controladores cuentan con un canal por el que pueden aplicar de manera efectiva dichas recompensas o castigos a los responsables. Podemos comparar el sistema de rendición de cuentas con la contratación de un administrador por parte del dueño de una empresa, éste, se sirve de otra persona para poder administrar

sus recursos, el dueño espera que su empleado realice su trabajo de una manera honesta y eficaz, para garantizar este desempeño, si este detecta que su administración es ineficiente o descubre que ha estado robándole, el dueño puede despedir o demandar y meterlo a la cárcel.

Cuando en un régimen democrático, los ciudadanos (o sus representantes) pueden decidir si los mandatarios se mantienen o no en su cargo se está ejerciendo la responsabilidad política; la responsabilidad legal se presenta cuando el mandatario es descubierto transgrediendo la ley o abusando de su poder y esto provoca que no sólo sea destituido sino además penalizado. (Crespo, 2001: 8)

Los ciudadanos eligen a sus representantes y en la siguiente elección los llaman a cuentas por su comportamiento, de la misma manera los representantes elegidos llaman a cuentas por su desempeño a los funcionarios públicos; en teoría este mecanismo asegura la gobernabilidad, porque de cierto modo, los empleos de los servidores públicos dependen del voto popular (Ackerman, 2006: 11), pero este mecanismo es un tanto ineficiente por varias razones:

- La información que se establece entre el electorado y sus representantes elegidos, y entre los representantes y los funcionarios, es asimétrica, por factores como la manipulación mediática de los medios de comunicación o la ocultación de información, en este caso, no existe una línea clara de comunicación. El funcionario se enfrenta al “riesgo moral”, que lo cuestiona sobre si debe seguir los mandatos de los que lo eligieron o si puede sacar provecho de su puesto.
- Las elecciones son un mecanismo *ex post*, es decir, funcionan después de que ya ocurrieron los hechos, deberían existir mecanismos simultáneos que vigilen el desempeño de los funcionarios durante su administración y mantener la comunicación con los ciudadanos, por que son éstos, quienes deberían cargar con la responsabilidad de vigilar el quehacer gubernamental.
- Las elecciones marcan una diferencia entre el Estado y la sociedad porque los ciudadanos eligen a sus representantes pero no participan en las labores del gobierno, no es consultada y tampoco muestra el interés necesario.

La rendición de cuentas supone que un gobernante en cualquier nivel de gobierno podrá ser sujeto de responsabilidad política y legal y se verá obligado a realizar sus actividades de la mejor manera siendo honesto y eficaz; por eso la rendición de cuentas es la línea que rige a la democracia política, porque las instituciones políticas deben ser capaces de llamar a cuentas a sus gobernantes, o de lo contrario prevalece el autoritarismo; la rendición de cuentas combate la impunidad gubernamental. Una democracia política eficaz debe cumplir con tres aspectos:

- 1) Todos los gobernantes deben ser llamados a cuentas sin excepción, dado que quien tiene más poder, tiene mayor responsabilidad política.
- 2) La rendición de cuentas debe funcionar de manera vertical y de abajo hacia arriba y a través de las instituciones representativas, los ciudadanos y los tribunales; es importante señalar que las instituciones que no se encuentran bajo el control del gobierno deben tener el poder y la autonomía suficientes para llamarlo a cuentas, podrán destituirlo o castigarlo y harán de su responsabilidad un asunto público.
- 3) El último aspecto es la forma pacífica en que se manda a rendir cuentas en un Estado democrático, en cambio en un gobierno autoritario, la única forma de derrocar a los malos gobernantes es por la vía de las armas, como el caso de los países de medio oriente en la actualidad.

Mecanismos de Rendición de Cuentas.

Además de la celebración de elecciones, existen cuatro mecanismos de rendición de cuentas que complementan el proceso y son:

- Reformas Weberianas
- Mercantilización
- Rendición de cuentas social, y
- Organismos autónomos

Este trabajo toma particularmente en cuenta el trabajo que realizan los organismos autónomos o *cuasi*-autónomos como la ASF; menciono el termino cuasi, porque en el sentido estricto, la ASF depende formalmente del Poder Legislativo.

Reformas Weberianas.

Marx Weber, suponía que cada servidor público llevaría a cabo una tarea específica y rendiría cuentas por todas sus acciones y decisiones ante sus superiores; de esta manera, se contaría con un gobierno sólido y racionalmente organizado y se combatiría la corrupción y la impunidad; (Ackerman, 2006: 15), esta estrategia fue llevada a la práctica en gran parte del siglo XX. En nuestro país los encargados de la rendición de cuentas y la revisión del gasto dentro de las dependencias son los OIC, si ejercen un control eficiente dentro de cada dependencia, fortalecen su trabajo y legitimarán sus resultados.

Mercantilización

Es una corriente más reciente en la Administración Pública y se refiere a la privatización de los servicios públicos y a la emulación de las técnicas de administración del sector privado en el ámbito público, cabe señalar que ambas formas al aplicarse a la realidad son distintas y no siempre se aplican de manera conjunta además de que su inserción se lleva a cabo de maneras distintas y con tiempos diferentes. La mercantilización está sujeta a las leyes del mercado y se encamina para mejorar la provisión de los servicios públicos, se considera a la sociedad como un conjunto de consumidores que pueden premiar o recompensar a los proveedores de servicios en función de su efectividad.

Una importante desventaja de la mercantilización es que hace que los costos de transacción se eleven porque ya no existe el control del Estado en la provisión de los servicios públicos.

Rendición de Cuentas Social.

Este tipo de mecanismo es el más efectivo por que está a cargo de los ciudadanos y está basado en la participación social sin embargo es una parte del sistema de rendición de cuentas, se complementa con los otros mecanismos antes mencionados y se forma un sistema completo y diverso, tan diverso como el universo de trabajo de la Administración Pública. La participación ciudadana funciona como un sistema de “alarmas de fuego”, donde los actores externos (en este caso los ciudadanos) detectan fallas o problemas, los actores externos están en todas partes y su tiempo de respuesta es más rápido. Este

mecanismo será eficiente en la medida en que la sociedad se vuelva más participativa y muestre mayor interés por sus problemas y como solucionarlos.

Órganos independientes y autónomos.

En los últimos tiempos se vive a nivel mundial la proliferación de organismos autónomos que se encargan de la rendición de cuentas, en países como Tailandia, Hungría, Chile y Brasil por mencionar algunos ejemplos han surgido figuras como los *ombudsman* o comisiones que combaten la corrupción y tribunales electorales que funcionan como herramientas del sistema de rendición de cuentas.

Para algunos autores clásicos la división tripartita del poder que ha prevalecido a lo largo de los últimos siglos y que ha mantenido la estabilidad política, se vería desvirtuada con el surgimiento de nuevas figuras que quieran tener el control del gasto en las instituciones del Estado y por ende ostenten algún tipo de poder político; sin embargo sería un error afirmar, que todos los organismos autónomos dañan más de lo que fortalecen a la gobernabilidad y al Estado de Derecho. (Ackerman, 2006: 21).

Para poder evaluar el desempeño de los organismos autónomos es necesario tomar en cuenta el grado de vinculación que tienen con la sociedad, es decir es necesario que la sociedad tome un papel más activo en el trabajo que realizan estos organismos.

El surgimiento de organismos independientes ha ocurrido en diversas áreas de la gestión pública, divididas en cinco categorías generales, a continuación se enumeran: 1) organismos de prestación de servicios públicos, como ejemplo de ellos, tenemos a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) o el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); 2) organismos reguladores de mercado, agencias que acompañaron la privatización de los mercados como la Comisión Federal de Comunicaciones (COFETEL) o la Comisión Bancaria y de Valores (CNBV); la tercera categoría es la figura del *Ombudsmen*, son figuras que encauzan y potencializan la voz ciudadana, el único ombudsmen en nuestro país está a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH); la cuarta categoría contempla a los organismos que combaten la corrupción y que tiene acceso a información para cumplir con su labor y es en los países asiáticos donde se dan los primeros casos.

Dejamos al final la categoría de los órganos fiscalizadores porque, dentro de ella, se incluye a la Auditoría Superior de la Federación, como órgano de fiscalización superior, y también se dividen en dos subcategorías: a) los organismos unipersonales como los auditores generales o los contralores generales, que dependen formalmente del Poder Legislativo como la ASF; y b) los organismos colegiados como los Tribunales de Cuentas o los Consejos de Auditoría, que son independientes de los tres poderes y en ocasiones tienen facultades de sanción directa. La figura del Auditor o Contralor General es común en los países de América Latina (modelo sajón), en cambio en los países europeos prevalecen los Tribunales o Consejos (modelo europeo).

Fortalezas y debilidades de los organismos pro-rendición de cuentas.

Las fortalezas radican en su condición de ser autónomos, esto les brinda mayor margen de acción y les otorga legitimidad; sin embargo, cuando en algunos casos la iniciativa de crear estos organismos surge de alguno de los tres poderes, esto da pie para pensar, que el reto de reformar los organismos centrales del gobierno se delega a los organismos independientes en lugar de implementar una reforma más profunda. (Ackerman 2006: 29).

Según la opinión de otros autores, las entidades de vigilancia se crean cuando la rendición de cuentas electoral es débil y en este contexto dichos organismos están condenados a ser dependientes e ineficaces; (Moreno, Crisp y Shugart en Ackerman, 2006) y son la muestra del descontento que existe en América Latina por la falla en los sistemas de rendición de cuentas y es la salida fácil de los gobiernos que delegan responsabilidades, por que no les interesa resolver la raíz del problema.

A pesar de estas opiniones, esta nueva oleada de organismos autónomos hoy en día, obedece a otras razones, si bien no se puede descartar que algunos gobiernos utilicen estos organismos para otros fines, el surgimiento de estos es conocido como “la tercera ola de la democratización” y su misión es fortalecer la confianza y la participación ciudadana en el quehacer gubernamental.

El carácter autónomo de estas dependencias es también un problema porque debilita su fortaleza institucional, ya que no cuenta con el respaldo de ninguno de los tres poderes; la autonomía de los órganos pro-rendición de cuentas, los aleja de la partidocracia, el

burocratismo y el intercambio de favores, pero, los separa del instrumento más importante de rendición de cuentas: el voto popular (Ackerman, 2006: 31-32). Es importante señalar que si bien, se pierde fortaleza institucional, al no tener el respaldo de algunos de los tres poderes, los órganos pro-rendición de cuentas pueden apoyarse en la sociedad y de éste tomar la fortaleza necesaria para seguir con su trabajo

Existen también otros mecanismos que fortalecen la legitimidad y la institucionalidad de los organismos autónomos, como por ejemplo:

- La presencia de Consejos como el Consejo General del IFE o el Consejo Ciudadano de la CNDH, ambas figuras, vigilan el trabajo que realizan estos organismos;
- Fortalecer el debate interno y la descentralización estructural; que los ciudadanos perciban el interés por parte de los encargados de estos organismos de dar a conocer su trabajo y que toman en cuenta las opiniones de la sociedad al fomentar el debate público. Además de que los titulares de estos organismos pueden ser más eficientes, si su estructura deja de ser jerárquica y le apuestan más a la independencia y autonomía de gestión;
- Por último sería conveniente apostarle más a la participación ciudadana que favorecería la transparencia, lo que fortalecería más la posición de los órganos autónomos frente al gobierno, y al mismo tiempo ratificaría su legitimidad ante la sociedad.

El caso de México.

Cuando se realizó la transformación de la Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación, se realizaron a la par reformas en las Entidades de Fiscalización Superior (EFS) a nivel estatal, por lo que se ha visto fortalecido el régimen de control y fiscalización del gasto público; a todo esto se suma la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIP) y a las leyes de acceso a la información en los Estados, además la nueva Ley de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPC) promueve un cambio en la relación del funcionario con su trabajo y con sus superiores.

En el año 2008 se creó el programa denominado: Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012; con la finalidad de impulsar acciones en materia de participación ciudadana, para favorecer la transparencia y la rendición de cuentas y, al mismo tiempo se establezcan valores y principios que guíen y orienten la actuación de los servidores públicos y de la sociedad para combatir la corrupción en la Administración Pública, que incluye seis objetivos estratégicos como son:

1. Consolidar una política de Estado en materia de información, transparencia y rendición de cuentas,
2. Fortalecer la fiscalización de los recursos públicos y mejorar el control interno de la Administración Pública Federal para que contribuya a la efectividad y el desempeño de las instituciones,
3. Contribuir al desarrollo de una cultura de apego a la legalidad, de ética y responsabilidad pública,
4. Institucionalizar mecanismos de vinculación y participación ciudadana en el combate a la corrupción y la mejora de la transparencia y de la legalidad,
5. Establecer mecanismos de coordinación de acciones para el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal,
6. Combatir la corrupción en instituciones del gobierno federal que participan en la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como en la ejecución de sanciones penales. (SFP, Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012).

Sin embargo y a pesar de todos estos esfuerzos, existen áreas de riesgo que podrían mejorarse: existe un marcado desfase entre las entidades federativas y la federación porque éstas, no han implementado las reformas necesarias para fortalecer el sistema de rendición de cuentas, con el fin de homologar criterios y hacer más eficiente dicho sistema. La falta de coordinación entre los estados y el gobierno federal provoca que, un funcionario público sancionado en algún estado pueda trabajar sin problemas en otro estado, o en el gobierno federal.

Sin interferir en la autonomía de las entidades federativas, éstas, están obligadas a organizarse política e institucionalmente de forma parecida al ámbito federal, existen

varios ejemplos de este tipo de coordinación como el sistema no-jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos o la reforma electoral de 1996. La presencia de un sistema nacional de rendición de cuentas, debe seguir los ejemplos anteriores, deben considerarse modificaciones a algunos artículos constitucionales como el 79 que otorgaría autonomía a las EFS, y le brindaría a la ASF la facultad de conocer las impugnaciones o quejas en contra de las entidades locales y la idea de crear un padrón de funcionarios públicos sancionados y un sistema único del servicio civil de carrera para todos los ámbitos del gobierno.

Los problemas de desempeño institucional se refieren a los obstáculos a los que se enfrentan algunas instituciones en el cumplimiento de sus objetivos, como ejemplo tomaremos a la ASF que a pesar de que la Ley de Fiscalización Superior la facultó para presentar denuncias penales y sancionar a los servidores públicos, la institución pocas veces ha podido hacer uso de estas capacidades, lo anterior, es resultado de la falta de autonomía suficiente de las tres instituciones señaladas. (Ackerman, 2006: 42).

Lo que haría falta para fortalecer estas facultades es una mayor interlocución con la sociedad, por ejemplo el único vínculo que mantiene a la ASF con de la sociedad es la Cámara de Diputados, pero por lo regular, no recibe quejas formalmente de ella ni trabaja en conjunto para evaluar la calidad de los programas gubernamentales; un ejemplo de cómo se tomó en cuenta la opinión de la ciudadanía fue precisamente la demanda que presentó una asociación ciudadana en contra del IFE y que tuvo como resultado la auditoría que se le realizó al Instituto a propósito del SIATE. Sería muy importante que tanto la sociedad como la propia ASF mostraran mayor interés para formar ese puente de comunicación.

La fiscalización superior es una parte del sistema de rendición de cuentas, los mecanismos antes mencionados se unen para conformar un sistema global que pretendería que todos los ámbitos de gobierno sin excepciones, rindan cuentas de sus actos, los organismos pro-rendición de cuentas cuentan con herramientas para llevar a cabo su labor y fortalecer el ambiente de confianza entre la sociedad y el gobierno, sin embargo aun no es suficiente, la autonomía plena de estos organismos

es fundamental, porque esta condición les permitiría alejarse de presiones políticas y realizar su trabajo de una manera honesta y eficaz.

3.2 La autonomía como premisa de los organismos independientes.

Concepto de autonomía.

La autonomía indica toda posibilidad de autodeterminación, entendida como la potestad de un órgano para establecer las normas jurídicas que habrán de regularlo y que están subordinadas al sistema de derecho vigente. (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007: 3).

La autonomía en los órganos institucionales.

Cuando los partidos políticos no tenían un peso tan importante dentro del estado y el poder se ejercía mediante la división de poderes, los órganos de poder se controlaban, fiscalizaban y racionalizaban de forma mutua. A raíz de que los partidos políticos tuvieron una participación más activa y las funciones del estado moderno se diversificaron surgió la necesidad de crear organismos dotados de una plena autonomía organizativa, de gestión y normativa, que garantice una actuación ajena de interferencias y que propicie el ejercicio de sus atribuciones al margen de cualquier consideración externa, estos son denominados “órganos constitucionales autónomos” y su principal fin es vigilar el orden constitucional y el interés público.

En estos organismos no se puede aplicar el principio de jerarquía, puesto que no existe ningún órgano superior por encima de ellos, que los obligue a mantener relaciones de sujeción o dependencia. Aldo M Sandulli destaca varios elementos que permiten ubicar a un órgano constitucional en el ámbito de los órganos superiores del estado.

1. El grado de autoridad conferido. Se refiere a la naturaleza de las funciones que tiene encomendadas, el nivel normativo en el que se ejercitan dichas funciones y la eficacia de los actos o resoluciones en que se concreta su actividad.

2. Posición o estatus. Se refiere al nivel que tiene dentro del sistema constitucional para advertir con que calidad actúa en el sistema jurídico; por su naturaleza autónoma, un órgano constitucional debe tener una posición de supremacía que le permita afirmar su independencia.

El concepto de autonomía debe caracterizarse por su completud, es decir deberán estar integradas las garantías necesarias para salvaguardar la independencia de las instituciones, contar con una ubicación específica dentro de las instituciones públicas.

Características de los órganos constitucionales autónomos.

Todo órgano constitucionalmente autónomo está construido sobre el principio de soberanía, en donde se nos indica que todo poder público dimana del pueblo y se establece por lo tanto para el beneficio de este; por lo tanto al buscar justificar el porqué la ASF debe ser un órgano constitucionalmente autónomo, debemos pensar que esto beneficia a la sociedad porque garantiza que los recursos que aporta son usados de manera transparente y eficiente.

Los órganos constitucionalmente autónomos son aquellos que están expresamente determinados por la Constitución para el cumplimiento de una función estatal, dentro de un espacio institucional propio y reservado, bajo una garantía de independencia que los aleja del ámbito de influencia del conjunto de poderes tradicionales.

Son necesarios para que la actividad institucional continúe; son indefectibles porque su actividad no puede ser sustituida por ningún otro órgano; su estructura está dictada desde la misma constitución, para quedar enmarcado dentro del contexto de la división de poderes y dentro del sistema de equilibrios constitucionales; gozan de una posición de paridad respecto a los otros órganos constitucionales, para garantizar su común independencia y son partícipes de la dirección política del estado de forma que con su labor, la acción del estado se concretiza de conformidad con el conjunto de valores y principios que dicta la constitución.

Dada la complejidad de las actividades del estado democrático moderno, es necesario encontrar nuevos elementos que garanticen un espacio institucional

efectivamente autónomo, dentro del cual puedan ejercer sus atribuciones y generar un vínculo de responsabilidad que conduzca a los órganos constitucionales hacia la transparencia y la rendición de cuentas, y estos se enumeran a continuación:

- La comprensión de sus fuentes normativas. Dicha actividad tiene por objeto evitar la intervención de otro u otros órganos de poder a través de la legislación y el órgano mismo en uso de sus potestades normativas pueda dictar en completa libertad de normas para el debido cumplimiento de las funciones que le atribuye la Constitución y su ley reguladora, por esto la reducción de la legislación que regula a los órganos constitucionales autónomos a tres “sedes lógicas”: la Constitución Política, la ley orgánica y reglamento, representa una necesidad institucional que tiene por objeto proteger su independencia.
- El principio de la transparencia y la rendición de cuentas nos indica que es necesario establecer controles, bajo el principio de responsabilidad que garantice un adecuado ejercicio de las atribuciones, transparencia en el uso de los recursos públicos y rendición de cuentas de cara al conjunto de los poderes públicos y sobre todo de cara a la sociedad.

Los órganos constitucionalmente autónomos deben:

- a) Establecerse directamente por la Constitución Federal,
- b) Mantener relaciones de coordinación con los órganos del Estado,
- c) Contar con autonomía e independencia funcional y financiera y
- d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Manifestaciones de la autonomía.

La *autonomía organizativa* se refiere a la capacidad de cualquier órgano constitucional para determinar su estructura y organización interna, esta se subdivide en dos tipos más:

- a) la autonomía “gubernativa” representa la capacidad de un órgano para ejercer el autogobierno (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007: 17), le permite crear órganos y

subróganos al seno de la propia institución y que todos los cargos sean elegidos dentro del mismo órgano sin que exista interferencia del exterior.

La *autonomía administrativa* se configura como una garantía en el desarrollo independiente de las funciones del órgano constitucional, que parte de presuponer la especialidad en su administración por su estatus jurídico y la función que desempeña.

La *autonomía presupuestal* implica la capacidad del órgano constitucional para determinar por sí mismo los montos económicos necesarios para cumplir con las atribuciones que tiene constitucionalmente conferidas, para gestionarlos de manera independiente de conformidad con su objeto, y para fiscalizarlos a través de órganos y procedimientos propios (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007: 18).

La autonomía presupuestal se divide en tres subtipos más: 1) autonomía de determinación presupuestal, en ella se supone una capacidad plena para establecer el presupuesto del organismo de acuerdo con sus funciones y estructura, sin que exista intervención externa; 2) la autonomía de gestión, supone un ámbito de libertad conferido a una institución para que pueda ejecutar su presupuesto con miras a cumplir debidamente con el objeto para el que fue creada, para que pueda ejercer sus facultades y alcanzar los objetivos y metas estipulados en las normas que la regulen impide instrucciones u observaciones de cualquier entidad externa, (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007: 21) y 3) la autonomía de fiscalización permite que el propio órgano determine, gestione y administre sus recursos a través de órganos técnicos y especializados que dependan de la institución.

La *autonomía normativa* se refiere a la capacidad para ordenar y regular su propia organización, funcionamiento y los procedimientos de los que se va a valer para el ejercicio de sus atribuciones; su normativa, no solo tiene efectos internos de autoorganización, sino que vinculan a todos aquellos entes o personas que por la función desarrollada por el órgano, mantienen un conjunto de relaciones institucionales con él. Estas normas no necesitan sanción o promulgación, ni ser refrendadas o ratificadas por ningún otro órgano del estado, garantizando su existencia autónoma, la organización, funcionalidad e independencia. Este tipo de autonomía se divide en tres subtipos más,

que a continuación se enumeran, es importante destacar que existe una notable proximidad entre estos conceptos.

La autonomía organizativa representa la libertad que se le da a un órgano para que por medio de sus propias normas proceda a la estructuración orgánica de la institución, le concede a un órgano la posibilidad de regular su forma de funcionamiento interno sin la interferencia del exterior para cumplir con lo que se estableció. La autonomía funcional es necesaria cuando se requiere determinar en la autonomía procedimental la regulación primaria emanada de la constitución y la ley permite dejar en manos del propio órgano la regulación de sus mecanismos o procedimientos bajo los cuales cumpla con sus principales tareas.

De acuerdo a las características que analizamos, puede concluirse que la ASF no es un órgano constitucionalmente autónomo sino más bien se identifica con los órganos de relevancia institucional. Es por eso que el objetivo de este trabajo es mostrar los beneficios que la ASF podría llegar a tener en el cumplimiento de su labor fiscalizadora si alcanzara el grado de órgano constitucionalmente autónomo, ya que por el momento su labor se ve obstaculizada y existen interferencias externas que no le permiten tener independencia en cuanto a sus funciones y por ende afecta a sus resultados.

El artículo 79 primer párrafo de la Constitución es claro al indicar que la entidad de fiscalización superior depende orgánicamente de la Cámara de Diputados, y que de manera institucional cuenta con “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”. No se alude a ella, como la misma Constitución lo hace por ejemplo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o el Instituto Federal Electoral. (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007: 30).

Intromisiones políticas en la autonomía de la ASF.

Debido a que la ASF solo cuenta con la autonomía técnica y de gestión no tiene la libertad de ampliar su presupuesto, ya que no cuenta con un porcentaje fijo en el Presupuesto de Egresos, dicha cantidad es designada por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y corre el riesgo de que los grupos parlamentarios manifiesten

su aprobación o su rechazo reduciendo el monto designado y con esto se afecte el trabajo de fiscalización. (Artículo 77 fracción VI de la LFRCF)

Los criterios con los que se evalúa el trabajo de la ASF tienen un eminente tinte político, es decir, la Comisión de Vigilancia y la Unidad de Evaluación y Control, está integrada por diputados de los ocho grupos parlamentarios, más allá de una evaluación técnica y objetiva nos encontramos con una oportunidad de que los grupos parlamentarios otra vez tengan la oportunidad de obstaculizar el trabajo de la ASF si este afecta sus intereses, es importante señalar que ninguna otra autoridad está sometida al mismo nivel de supervisión legislativa que la ASF (Mijangos, 2009: 212), lo que no hace repensar que la idea de que la ASF sea un órgano constitucionalmente autónomo la libraría de todas estas interferencias.

De la misma manera la elección del Auditor Superior de la Federación está a cargo de la Comisión de Vigilancia de la ASF y puede también obedecer a criterios políticos; no se toma en cuenta el conocimiento técnico de la materia que tienen los candidatos y solo se privilegian intereses, los supuestos para su remoción son cuestionables y su reelección no está regulada. Sin duda el avanzar hacia la autonomía constitucional es necesario para potenciar las competencias técnicas de la ASF y evitar cualquier intromisión y presión política.

El tema de la autonomía en los órganos independientes, y en este caso en los encargados de la rendición de cuentas, merece que se examine de manera independiente, porque en mi opinión, el grado de autonomía de los mismos les permite no solo ampliar su campo de trabajo sino, ampliar sus facultades para poder cumplir con el propósito para el que fueron creados: construir una cultura de la rendición de cuentas y favorecer el manejo transparente de los recursos en la Administración Pública.

Ninguna de las reformas que se han realizado en los últimos años en nuestro país les ha otorgado autonomía plena a las instancias responsables de favorecer la rendición de cuentas en el gobierno; por ejemplo la LFTAIP le otorga al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) “autonomía operativa, presupuestaria y de decisión” (art. 33 de la LFTAIP), pero sigue estando dentro de la Administración Pública Federal y bajo la tutela del Presidente de la República; la ASF cuenta con “autonomía

técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones”, pero al igual que el caso anterior, depende formalmente del Poder Legislativo; el caso de la Secretaria de la Función Pública (SFP) no difiere mucho de los anteriores, ya que también depende del Poder Ejecutivo. Para los efectos que fueron creados y desde un enfoque internacional, la estructura institucional que favorece la rendición de cuentas en México no es la correcta.

El caso de Brasil: La autonomía como factor de desarrollo institucional.

Una de las razones de la gran efectividad de la Procuraduría Pública en Brasil ha sido la descentralización de su estructura ya que carece de una jerarquía funcional y por lo tanto otorga una autonomía significativa a cada procurador; estos, tienen el derecho de seleccionar sus propios casos de acuerdo con sus propios criterios, lo que ha llevado al desarrollo de una institución extremadamente dinámica y proactiva, (Ackerman, 2006: 34) y ha logrado tener la confianza de la sociedad brasileña.

Recomendaciones a la ASF.

Cuando el poder político está centralizado y concentrado es mucho más difícil que se tome en cuenta los resultados obtenidos por los organismos encargados de la rendición de cuentas, si se les otorga la autonomía suficiente, se pueden evitar las presiones de los políticos y funcionarios investigados, ampliaría sus capacidades de investigación y el acceso a la información que requieren para llevar a cabo su trabajo, asegurándose que se respete el orden institucional y el interés público. (Ackerman, 2006: 48).

Sería conveniente que el Congreso de la Unión se involucre más en el proceso de evaluación presupuestario y en el proceso de la propia elaboración del programa de gobierno que rige al país, por lo que es vital que cuente con una instancia técnica como la ASF que lo provea de una información objetiva, completa y confiable para poder tomar decisiones responsables e informadas y de esta manera, el Congreso tenga una amplia visión no solo en lo que se refiere a la valoración de la formas y de los montos del gasto, sino también a su participación en la definición de los programas de Gobierno. (Valadez, 2009: 300).

Podemos concluir que los órganos pro-rendición de cuentas pueden apoyar su labor en la sociedad y mejorar la transparencia en el manejo de los recursos públicos; además podrían ampliarse sus facultades de sanción y no dejar este trabajo en manos de los Órganos Internos de Control de las dependencias; que sean los propios ciudadanos quienes elijan los objetos y sujetos de la fiscalización en base a información fidedigna del desempeño y los resultados del trabajo que realiza el gobierno, dentro de este mismo contexto pueden ser también los ciudadanos quienes elijan al Auditor Superior de la Federación e integren en una parte la Comisión de Vigilancia de la ASF algunos miembros del ámbito académico, por ejemplo, algún especialista de la UNAM o alguna otra universidad ya sea pública o privada que tenga un amplio conocimiento del tema o ciudadanos responsables que vigilen el trabajo que realiza la ASF.

La autonomía de los órganos encargados de la rendición de cuentas es vital porque garantizan que el conjunto del sistema de rendición de cuentas funcione y lo vuelve al mismo tiempo más creíble y legítimo ante los ciudadanos es por eso que ambos son los pilares sobre los que se construye la democracia.

IV. Resultados obtenidos en el periodo 2004-2009 en la fiscalización de la Cuenta Pública.

En el capítulo anterior se describieron las características y atribuciones que tienen los órganos constitucionalmente autónomos, partiendo de este contexto, se enumeraron las ventajas que podría tener la Auditoría Superior de la Federación si alcanzara este estado en lo referente a la ampliación de su universo de trabajo, la libertad de elegir a los objetos y sujetos de la fiscalización y sobre todo, que quedaría exenta de intromisiones políticas que perjudican su trabajo.

En el siguiente capítulo están incluidos los resultados que obtuvo la ASF de 2004 a 2009, durante dicho periodo estuvo al frente de la institución el C.P. Arturo González de Aragón, y se obtuvieron grandes avances en cuanto a la forma de desarrollo de las auditorías, además de que se realizaron auditorías que se consideraron importantes por tomar en cuenta temas de interés nacional como el rescate bancario del año 1994, entre algunas más.

El trabajo que realiza la ASF favorece un desempeño eficiente en la Administración Pública porque dicho trabajo forma parte del Sistema de Rendición de Cuentas, que tiene como propósito vigilar que el uso de los recursos públicos se base en los principios de transparencia y honestidad.

Nos permite conocer cómo y en qué se gasta el dinero del gobierno, de la misma manera, los resultados obtenidos impactan de manera positiva a las finanzas públicas cuando a través de la labor de fiscalización se detectan las dependencias, programas o funcionarios que utilizan de forma incorrecta los recursos.

4.1 Principales resultados en la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2004 a 2009.

Los resultados obtenidos en la revisión de la Cuenta Pública de 2004 a 2009 incluyen una breve descripción que incluyen el total de las auditorías realizadas, las observaciones que

se obtuvieron del trabajo de fiscalización y el monto de las cuantificaciones monetarias de las mismas.

Sabemos que la ASF no puede conocer de ningún procedimiento administrativo en contra de servidores públicos ni imponer sanciones en la materia así también no puede consignar directamente ningún asunto penal por que sus atribuciones no se lo permiten, sin embargo dentro de sus competencias la ASF ha presentado denuncias penales ante el Ministerio Publico en los últimos años.

La ASF realizo 1,014 revisiones a entes públicos en el periodo 2004-2009 lo que origino un total de 4, 699 auditorías practicadas y que generaron 46, 380 observaciones (ASF: IR, 2004-2009). En el siguiente cuadro se detallan estos datos por año de revisión.

**Resultados de la revisión de la Cuenta Pública realizados por la ASF
durante el periodo 2004-2009.**

Año	Revisiones realizadas	Auditorías practicadas	Observaciones emitidas
2004	132	424	3,424
2005	143	627	4,505
2006	138	754	7,182
2207	143	962	9,557
2208	164	987	8,715
2009	294	945	12,997
Total	1,014	4,699	46,380

Fuente: Elaboración propia basado en los datos obtenidos en los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública". Informes Ejecutivos de los años 2004-2009 de la Auditoría Superior de la Federación.

Al 31 de diciembre de 2009 se acumularon recuperaciones derivadas de la Revisión de la Cuenta Pública de los ejercicios de 2001 a 2007 que dan como resultado 30,153.1 mdp; si se agregan las recuperaciones operadas durante la ejecución de las auditorías correspondientes a la Cuenta Pública 2008, esta cifra se eleva a 35,143.2 millones de pesos. (ASF, 2009: 9) Es importante señalar que dichas recuperaciones no son solo producto de sanciones administrativas, sino también, por las multas que se les impusieron a los funcionarios públicos que incurrieron en algún delito.

4.2 Auditorias más relevantes en el periodo 2004-2009.

Se decidió incluir dentro de este trabajo algunas auditorias que por su importancia o por ser consideradas temas estratégicos en el desarrollo económico o social en el país destacaron del universo revisado en cada Cuenta Publica dentro del periodo de estudio.

Los criterios que se tomaron en cuenta son su carácter estratégico en las políticas públicas como el caso del apoyo al empleo o el tema de la seguridad pública, o por ejemplo, por que son temas que tienen algún impacto social y económico como el caso de el rescate bancario en 1994, esta auditoría se practico en el año 2004 a los involucrados en el caso finalmente también se incluye la cobertura y la calidad en la educación o la atención la salud.

Revisión a la Cuenta Pública 2004.

La auditoría incluida en la revisión de la Cuenta Pública 2004 con motivo del rescate bancario que operó el Ejecutivo Federal como resultado de la crisis financiera de 1994-1995, denominada Auditoría Especial al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)-Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), "Informe integral sobre la fiscalización del rescate bancario 1995-2004" que muestra los resultados que obtuvo la ASF, la entonces denominada Contaduría Mayor de Hacienda y demás instancias de control que han revisado el rescate bancario; también se describen los efectos económicos y los beneficios sociales para dar total transparencia al rescate bancario, rendir cuentas de lo actuado y mostrar los efectos de la fiscalización superior hasta el año 2004.

En ella se enumeran las observaciones-acciones promovidas por la ASF, así como las que ya han sido atendidas y las que se encuentran pendientes; así como determinar lo fiscalizado por la ASF y las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), cuando con motivo de los resultados obtenidos, se interpuso una controversia constitucional. (ASF: IR, 2005). En ella la ASF determino que los montos calculados por el IPAB fueron incorrectos y que se pago mas de lo que se debía de pagar en realidad.

El tema del rescate bancario es hasta el momento un tema polémico porque presuntamente se benefició a muchos banqueros en perjuicio de la sociedad que fungía como sus clientes, la revisión de este caso se dio cuando el gobierno federal trataba de poner fin a temas como este y para favorecer una cultura de transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos.

Revisión a la Cuenta Pública 2005.

En la revisión de la Cuenta Pública 2005 se practicó una auditoría de cumplimiento financiero al Programa Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), en el rubro de Egresos Presupuestales de la partida 4101 "Subsidios a la producción", en donde se revisó que el presupuesto asignado en el 2005 a Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA), en la partida 4101 "Subsidios a la Producción", programa C03 "Otros Esquemas de Apoyo", se ejerciera y registrara conforme a los montos aprobados y a las disposiciones legales y normativas aplicables.

En base a este análisis se determinó que en el convenio que suscribieron ASERCA y DICONSA con el fin de garantizar el abasto social es irregular ya que dicho objetivo no se encuentra dentro de las atribuciones conferidas a SAGARPA y la comprobación presentada a ASERCA por DICONSA, se detectaron diversas irregularidades por 45,144.2 miles de pesos; se otorgaron apoyos improcedentes por 393.9 miles de pesos al descubrirse 29 productores duplicados y se determinó una diferencia de 2,125.3 miles de pesos entre las cifras correspondientes a los rubros de presupuesto ejercido y economías reportadas en la Cuenta Pública 2005 contra las consignadas en el reporte "Situación Presupuestal de ASERCA" al 31 de diciembre de 2005. (ASF: IR, 2006)

Es muy importante revisar la forma en que se gasta el presupuesto que se asigna a los programas que apoyan la producción en el campo y si está siendo utilizado de una manera transparente y eficiente, en este caso nos tropezamos con opacidad en el manejo de este apoyo y manejos irregulares al otorgar los mismos.

Revisión a la Cuenta Pública 2006.

En el año 2006 destaca la auditoría al desempeño denominada Gestión financiera y desempeño del Programa de Desarrollo Empresarial (PDE), practicada a la Secretaría de Economía (SE), en ella se evaluó la gestión financiera para comprobar el desempeño del PDE en el cumplimiento de sus objetivos y metas, su vinculación con los resultados alcanzados en su operación, así como que el ejercicio presupuestal fuera autorizado y reportado en la Cuenta Pública de conformidad con la normativa aplicable.

Se determinó que el PDE 2001-2006 (Programa de Gobierno), tuvo un presupuesto anual de 6, 834,737.5 miles de pesos, el cual no se publicó en el Diario Oficial de la Federación. No existe vinculación directa de los objetivos y estrategias del Programa de Gobierno, la SE no estableció indicadores para la medición y evaluación del cumplimiento del PDE; además de que, en la ejecución de este Programa no se cumplió con 5 de las 6 metas establecidas y no contribuyó al cumplimiento del objetivo rector del Plan Nacional de Desarrollo (PND) de “Aumentar y Extender la Competitividad del País”, ya que México perdió 16 lugares según el Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial. Además de que no se coordinaron acciones ni se evaluaron resultados de los recursos asignados del Fondo PYMES.

La SE no cuenta con un padrón completo de empresas registradas en el Sistema Empresarial Mexicano (SIEM), y por si fuera poco el PDE estableció que el Observatorio PYMES sería la herramienta primordial para la evaluación del impacto de los programas de apoyo del Gobierno Federal y del propio PDE, dejando de operar este indicador desde el año de 2002. Como podemos observar existe una clara desorganización en la aplicación del programa y las herramientas técnicas son poco usadas o insuficientes, esto impacta de manera importante al desarrollo económico del país por qué no se apoya adecuadamente a las empresas y por lo tanto no existen oportunidades de empleo.(ASF: IR, 2007).

Revisión a la Cuenta Pública 2007.

Una de las auditorías más importantes realizada en la revisión de la Cuenta Pública 2007, es la que se efectuó al Sistema Nacional de Seguridad Pública en la modalidad de

desempeño, en la que se fiscalizó la gestión financiera de los recursos públicos aplicados en el Sistema y se verificó el cumplimiento de los objetivos y metas; de este ejercicio se concluyó que la ineficiencia en la procuración de justicia, la baja asignación presupuestaria y el deficiente manejo de los recursos, así como un estado de fuerza insuficiente de los cuerpos policiales en cuanto a su armamento constituyen importantes factores que propician el crecimiento de delitos.

Además se detectó que la mayoría de las entidades federativas incumplieron los compromisos y metas pactadas en los convenios de coordinación celebrados entre la Secretaría de Seguridad Pública y los gobiernos locales; además prevalece una deficiente planeación y programación en materia de evaluación y capacitación del personal policial, adquisición de armamento y equipo, conformación del Sistema Nacional de Información, y ampliación de las instalaciones de la infraestructura penitenciaria. De un monto de 6,652,980.8 miles de pesos, a diciembre de 2007 no se ejercieron 2,863,245.0 miles de pesos, es decir, el 43.0% del Fondo de Seguridad Pública (FOSEG).

También se determinó que más del 50% del personal policial preventivo a nivel nacional no está calificado para ejercer eficientemente sus funciones; en cuanto a la calidad del Sistema Nacional de Información, se comparó la información de las 32 entidades federativas y se concluyó que después de 13 años, sigue sin proporcionar el servicio para mejorar las estrategias y recabar datos en beneficio de las áreas de investigación policial que se requieren para el combate de la delincuencia.

El tema de la seguridad pública se vuelve vital en estos tiempos y se puede determinar que no existe una adecuada planeación presupuestal lo que origina subejercicios o mala asignación de los recursos al no tomar en cuenta factores como el crecimiento de la población, el comportamiento de los índices delictivos o los resultados de la inversión realizada. (ASF: IR, 2008).

Revisión a la Cuenta Pública 2008.

En la Cuenta Pública 2008 destaca por su impacto social la auditoría de desempeño realizada al “Programa de construcción, equipamiento y rehabilitación de la infraestructura física de educación básica en la vertiente de educación de la estrategia 100X100”, cuyo

objetivo fue fiscalizar la eficiencia, eficacia y economía con que se ejercieron los recursos públicos federales destinados a las acciones estratégicas de Escuelas, Aulas y Albergues. En donde se revisaron 54,368.7 miles de pesos que representaron los apoyos otorgados a la educación en los 27 municipios seleccionados en los estados de Chiapas, Durango, Oaxaca, Puebla y Veracruz.

De la auditoría practicada, se concluyó que no se ha establecido ninguna coordinación con los institutos estatales encargados de la construcción, ampliación y rehabilitación de espacios educativos, en los municipios con menor índice de desarrollo humano; ni tampoco entre la Unidad de Microrregiones y las delegaciones estatales de la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo), en su carácter de responsables de la coordinación de la Estrategia 100x100, que tampoco concertaron la coordinación intergubernamental entre los tres órdenes de gobierno. Se determinó que únicamente a 12 de los 27 municipios se les destinaron recursos del FAM, con lo que se atendió sólo el 1.6% de las 2,094 escuelas de esos municipios.

En 25 de los 27 municipios se realizaron otros gastos en infraestructura educativa financiados con recursos públicos federales por 42,849.8 miles de pesos, de los cuales el 75.5% provinieron del CONAFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo), 10.2% del PEC, 10.9% de la SEP (Secretaría de Educación Pública) y el resto del FAFEF; es importante señalar que los recursos del CONAFE fueron superiores en 180.9% a los recursos ejercidos por el FAM. Además al verificarse las condiciones físicas de las instalaciones escolares se pudo determinar que la infraestructura educativa se encontraba en malas o pésimas condiciones y se determinó que tanto preescolar como secundaria presentan un déficit de cobertura escolar de 37.9% y 31.4%, respectivamente. (ASF: IR, 2009).

Revisión a la Cuenta Pública 2009.

Una de las auditorías más comentadas y practicada en la Cuenta Pública del 2009 fue la practicada al Instituto Federal Electoral (IFE), para verificar y monitorear la transmisión de los tiempos oficiales en materia electoral, para fiscalizar la gestión financiera para comprobar que las acciones realizadas en el proceso de licitación, contratación y operación de la Solución Integral para la Verificación y Monitoreo de la Transmisión de los

Tiempos Oficiales en Materia Electoral, se ajustaron a la legislación y normativa. (ASF: IR, 2010).

La ASF concluyo que el IFE no cumplió con las disposiciones normativas aplicables en las operaciones examinadas y se detectaron diversas irregularidades, como son: falta de control por parte del IFE para la recepción, registro, salida, resguardo y entrega de bienes en el equipo que fue adquirido; la tecnología que fue seleccionada es obsoleta en comparación con otra que podía ser no solo más eficiente, sino que hubiera minimizado sus costos de operación y compra; no existieron mecanismos que permitieran evaluar el desempeño del SIATE; falta de control sobre los términos del contrato, la operación del sistema, la forma de pago, el control de los bienes adquiridos por parte de los funcionarios encargados; entre algunos otros resultados.

El tema de los tiempos que manejan los partidos políticos en los medios de comunicación es vital para determinar en muchos casos hacia dónde va dirigido el voto de la sociedad, el IFE es el árbitro que deberá garantizar un escenario equilibrado en el que los partidos políticos expongan sus propuestas en igualdad de condiciones. La clase que ostente el poder político define sin duda el rumbo que tendrá nuestro país, en materia económica y social.

Sin duda la ASF realizo un trabajo importante al revisar la situación de la aplicación del gasto en la Administración Pública Federal, en cada informe ejecutivo que se reviso se encontró una gran variedad de auditorías practicadas sobre distintos temas y que aportaron una idea más acertada sobre el desempeño de las entidades públicas, el cumplimiento de sus metas y los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo que cada gobierno realizo.

Es interesante mencionar que en cada revisión se puede encontrar revisiones a las universidades públicas, a los diversos programas o fideicomisos que opera Petróleos Mexicanos (PEMEX), esta paraestatal siempre es objeto de fiscalización dada su importancia estratégica en el desarrollo del país; también destacan las revisiones que se realizaron a los programas sociales que opera la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), en los que se ha encontrado diversas regularidades en cuanto al apoyo

otorgado y a las inconsistencias en los padrones de beneficiarios, por mencionar algunos resultados.

4.3. Breve análisis del Gasto Público de 2004 a 2009.

En cada Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, la ASF incluye un apartado en el que describe el ejercicio presupuestal del año que se está revisando, para saber de dónde se obtienen los recursos que después se convierten en Gasto Público.

Es importante comprobar si este gasto está siendo utilizado de manera honesta y eficiente para impulsar el crecimiento económico del país y si está enfocado en apoyar a los programas que favorezcan el desarrollo social, el apoyo a la educación, fomenten el empleo, permitan ampliar la cobertura de salud además apoyar el combate a la pobreza.

En el siguiente cuadro se muestra de manera general y acotada los ingresos el Sector Público durante el periodo de estudio, dichas cifras ya han sido deflactadas.

Ingresos presupuestarios del sector publico 2004-2009.
(Millones de pesos constantes. Base diciembre 2010=100)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Ingresos Presupuestarios	2,451,306.67	2,574,967.37	2,877,666.23	3,049,443.47	3,375,738.58	3,162,071.12
Gobierno Federal	1,757,834.35	1,867,298.41	1,981,677.05	2,099,244.41	2,418,814.08	2,245,347.05
Tributarios	1,065,761.97	1,068,412.28	1,131,535.99	1,230,028.21	1,173,517.98	1,267,834.74
No tributarios	692,072.38	798,886.13	850,141.07	869,216.21	1,245,296.10	977,512.31
Organismos y Empresas 1/	693,472.32	707,668.96	895,989.17	950,199.06	956,924.50	916,724.06
PEMEX	264,007.75	245,265.24	403,827.56	459,835.84	427,766.64	428,712.69
CFE	214,456.55	234,333.29	264,514.14	271,879.92	312,624.80	264,803.16
IMSS	169,781.62	175,342.60	183,026.67	190,430.78	194,959.41	189,699.54
ISSSTE	40,144.89	52,874.04	43,879.02	32,051.12	34,931.71	35,414.10
LFC						-1,905.42
Otros	5,081.51	-146.21	741.79	-3,998.60	-13,358.05	

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.

1/Para efectos de consolidación de cifras, se excluyen las aportaciones al ISSSTE, derechos de ASA, CAPUFE y LOTENAL. Para el año de 2004 a la fecha solo se incluyen lo derivado de LFC.

Podemos observar que desde el 2004 al 2009, los ingresos públicos se han mantenido en un ritmo constante de crecimiento y se obtienen sobre todo de la recaudación por medio del cobro de impuestos, así como de las cuotas de los trabajadores al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), los ingresos de PEMEX, y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

En algunos años, los incrementos en los ingresos públicos de debieron también por un tipo de cambio superior al estimado en el año 2004 o por los impuestos a la importación como en el año 2006. (ASF: IR, 2004 y 2006).

La ASF señala en sus Informes de Resultados, que gran parte del gasto se destina a los rubros que no favorecen ni impulsan el crecimiento económico del país sino por el contrario, el gasto se localiza en gasto corriente que incluye los pagos de salarios al personal de la administración pública, al pago de pensiones y jubilaciones, intereses, comisiones y gastos de la deuda que en inversión física o productiva. Dichos gastos según la opinión de la ASF, provocaron cierta rigidez en el manejo del gasto.

Para deflactar, se tomo como dato el Índice Nacional de Precios al Consumidor, el promedio de diciembre de 2010. Este indicador engloba distintos bienes y servicios, el objetivo de deflactar las cifras es que de esta manera no se toma en cuenta el nivel de inflación.

Dentro del siguiente cuadro se muestran las cifras reales del gasto que realizo el Sector Publico durante el periodo 2004-2009.

Gasto neto devengado del sector publico presupuestario 2004-2009

(Millones de pesos constantes. Base diciembre de 2010=100)

	2004	2005	2006	2007	2008
Gasto Neto Devengado	2,383,008.29	2,516,884.75	2,785,413.91	2,948,658.79	2,884,007.44
Gasto Programable	1,754,200.12	1,878,144.37	2,050,117.88	2,255,255.28	2,132,517.63
Gasto Corriente	1,419,399.61	1,522,919.26	1,651,054.26	1,774,036.50	1,693,708.71
Gasto de Capital	334,800.38	355,225.10	399,063.62	481,218.78	438,809.03
Gasto No Programable	628,808.17	638,740.38	735,296.04	693,403.51	751,489.81
Participaciones a Entidades Federativas	317,129.21	354,549.55	404,015.41	392,636.11	449,149.03
Intereses, Comisiones y Gasto	214,019.93	232,300.99	259,415.13	248,901.34	263,877.95
Programas de Apoyo Financiero	59,403.41	34,903.04	47,352.78	33,053.83	33,661.11
Estímulos y Otros					
Documentación en Trámite					
ADEFAS	38,255.88	16,986.81	24,512.73	18,812.23	4,801.72

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004-2007 y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2008.

Nota: el dato para 2009 no está disponible.

Principales partidas que integran el Gasto Publico.

Para poder entender mejor como está estructurado el Gasto Publico se incluyen unas breves definiciones, por ejemplo, el Gasto Neto Devengado es el agregado que resulta de deducir al gasto bruto devengado las amortizaciones, las economías y las ADEFAS.

El Gasto Programable es el conjunto de erogaciones destinadas al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades del Gobierno Federal.

La erogación que realiza el Sector Público y que constituye un acto de consumo es considerado como Gasto Corriente, son los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

El total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes se denomina Gasto de Capital, comprende también las erogaciones

destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamientos al Gobierno Federal por instituciones nacionales o extranjeras.

El Gasto no Programable son erogaciones que por su naturaleza no es factible identificar con un programa específico, tales como los intereses y gastos de la deuda; participaciones y estímulos fiscales; y las ADEFAS.

Por último, las ADEFAS (Adeudos de ejercicios fiscales anteriores), son el conjunto de obligaciones contraídas, devengadas, contabilizadas y autorizadas dentro de las asignaciones presupuestarias que no fueron liquidadas a la terminación o cierre del ejercicio fiscal correspondiente. (SHCP: Glosario de términos, 2009).

**Porcentaje de participación en el Gasto Público por rubros
2004-2009.**

	2004	2005	2006	2007	2008
Gasto Programable	73.6	74.6	73.6	76.5	73.9
Gasto Corriente	59.6	60.5	59.3	60.2	58.7
Gasto de Capital	14.0	14.1	14.3	16.3	15.2
Gasto No Programable	26.4	25.4	26.4	23.5	26.1
Participaciones a Entidades Federativas	13.3	14.1	14.5	13.3	15.6
Intereses, Comisiones y Gasto	9.0	9.2	9.3	8.4	9.1
Programas de Apoyo Financiero	2.5	1.4	1.7	1.1	1.2
Estímulos y Otros					
Documentación en Trámite					
ADEFAS	1.6	0.7	0.9	0.6	0.2

Fuente: Elaboración propia basada en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, con información de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2004-2007 y del Presupuesto de Egresos de la Federación 2008.

Nota: El dato para 2009 no está disponible.

Como podemos observar la mayor parte del Gasto Publico se destino al gasto corriente que se compone por los sueldos y salarios del personal y a la contratación de bienes y servicios necesarios para que pueda trabajar la Administración Pública, lo que quiere decir que la mayor parte del gasto se destina a pagarles a los trabajadores del estado, es por demás recordar que este tema siempre ha causado polémica cuando se menciona que son muy elevados los sueldos que perciben los funcionarios públicos de alto nivel como los secretarios de estado o sus similares, es por esto que no debería destinarse

tanto dinero en ese rubro sino fijar topes salariales para la administración pública y aplicar políticas austeras.

Es importante mencionar que el gasto de capital se ha mantenido bajo y no se ha visto incrementado en los últimos años, su función es sin duda una de las más importantes pues conserva los bienes de capital y los activos físicos patrimoniales o financieros, quiere decir esto que no le interesa al gobierno invertir en el desarrollo productivo del país.

Este gasto en realidad sería considerado como una inversión para apoyar al aparato productivo del país y por ende apoyar a las empresas nacionales y generar más empleo, se debería también apoyar a los programas que fomenten los encadenamientos productivos, para que de esta manera se deje de importar tantos insumos y productos finales, se debería apoyar más a la producción interna en el país para generar un mercado domestico más fortalecido con el cual se pueda competir con el exterior.

Los montos destinados a las entidades federativas tampoco representan un porcentaje considerable y su comportamiento ha sido estable al presentarse en un rango del 13 al 14% del total de Gasto Neto Devengado.

4.4. Presupuesto otorgado a las entidades garantes de la rendición de cuentas.

Durante el seminario "Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación que ya fue antes mencionado en este trabajo, se mostraron los siguientes datos en los que podemos notar que la falta de autonomía presupuestal es un grave impedimento para que la ASF realice su trabajo, si partimos del supuesto de que la ASF esta solicitando cierto presupuesto para poder realizar sus actividades y que Cámara de Diputados no le ha otorgado a su órgano técnico el presupuesto que necesita.

**Presupuesto solicitado y aprobado para la ASF.
Millones de pesos corrientes.**

Año	Solicitado	Aprobado
2004	1,286.48	613.88
2005	680.98	680.98
2006	725.96	721.88
2007	971.33	843.67
2008	929.39	929.39
2009	1,202.07	1,027.7

Elaboración propia basado en un cuadro presentado en la ponencia de Juan Pardini en el Seminario "Autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación", Proyectos de Presupuesto y PEF 2004-2009.

Por otro lado en comparación con otros países la ASF es la peor situada en cuanto a asignación de presupuesto a órganos con funciones y características similares, por ejemplo Chile tiene 34.7 del total del presupuesto otorgado, cabe mencionar que el Contralor General de Chile es autónomo.

Y finalmente el dato que se presento que me pareció muy ilustrativo es el que se desarrolla en el cuadro siguiente:

Recursos humanos y financieros de la ASF y la SFP.

	ASF	SFP	SFP+OIC
Numero de empleados	1,571.	2,441	12,000
Presupuesto de egresos 2009 (millones de pesos)	1,027	1,568	6,000
Sujetos auditados	Los tres poderes, organismos autónomos, recursos descentralizados para estados y municipios y cualquier ejecutor del gasto.	Poder Ejecutivo	Poder Ejecutivo

Fuente: Elaboración propia basado en un cuadro presentado en la ponencia de Juan Pardini en el Seminario "Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación". Pagina en internet de la Secretaria de la Función Publica y de la Auditoría Superior de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación 2009 y 2008.

En el cuadro podemos observar que a pesar de que ASF tiene un universo de revisión mas amplio ya que tal y como lo indica la CPEUM y la LFRFCF todo ente o sujeto ejecutor

del gasto es objeto de su revisión, mientras que la SFP se enfoca mas en la revisión de los órganos que integran el poder ejecutivo y dentro de dicha revisión se integran los OIC, órganos encargados de la revisión interna de cada ente publico y que dependen presupuestalmente de la SFP, sin embargo podemos observar que el porcentaje que se le otorga a la SFP es muy superior al otorgado a la ASF así como el numero de empleados que laboran en dicha institución, pero si sumamos los empleados de la SFP y de los OIC estos se elevan de manera considerable en comparación con los empleados de ASF. Por lo que podemos concluir que quien revisa menos gasta más como en el caso de la SFP.

Podemos concluir que el trabajo que realiza la ASF es estratégico porque nos permite conocer la forma en que se utilizo el Gasto Publico, las observaciones que están incluidas dentro de los Informes de Resultados son el resultado de comparar lo que se gasto conforme a lo establecido por las propias dependencias, de esta manera, podemos verificar si estas están haciendo bien su trabajo, las auditorias señalan las deficiencias de las dependencias en su forma de operar y detectan malos manejos en el uso de los recursos.

En los últimos años se han incorporado indicadores de desempeño que engloban los objetivos de los programas y metas incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo PND, lo que nos permite conocer los avances en materia de cobertura de salud, educación, combate a la pobreza, apoyos al campo y fomento al empleo, entre algunos otros.

Si sabemos con certeza en que estamos gastando y si este gasto es eficiente sabremos que vamos por el camino correcto, sin duda este país sufre de muchas carencias y hay mucho trabajo por hacer pero si contamos con el análisis que realiza la ASF podremos tomar mejores decisiones y podremos apoyar a más gente, generar más empleos e incrementar los niveles de educación y de acceso a los servicios básicos, también lograremos elevar el nivel de vida de la población y fomentaremos el crecimiento de nuestra economía.

El trabajo que realiza la Auditoría Superior de la Federación es necesario, importante y fundamental porque evalúa y garantiza a los ciudadanos que el Gobierno está haciendo su trabajo de manera honesta y fortalece el clima de confianza en las instituciones y en el gobierno por parte de la sociedad.

Si no hay mecanismos eficaces de rendición de cuentas, entre los que se incluye la actuación de la ASF, que impliquen y supongan que quien abusa del poder de alguna de las múltiples maneras posibles, sufra alguna consecuencia negativa, entonces difícilmente se puede hablar de una democracia cabal y eficaz. (Crespo, 2009: 1). Quién vigila al gobierno no puede ser parte del gobierno y tampoco puede depender de él.

Conclusiones y propuestas.

El trabajo de fiscalización se remonta a la época de la colonia con los Contadores Mayores y las Casas de Cuentas, con la Constitución de Cádiz se crea la Contaduría Mayor de Cuentas, primer antecedente histórico de la Auditoría Superior de la Federación.

En 1812 se lleva cabo la reforma más importante al proceso de fiscalización ya que dicha facultad se traslada del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo y se crea la Comisión Inspector de la Cámara de Diputados encargada de vigilar el desempeño de la Contaduría Mayor, podemos comprobar con el breve análisis histórico que realizamos que es fruto de las diversas modificaciones a las leyes, a lo largo de los años, que el Poder Legislativo lograra tener más atribuciones en materia de la fiscalización de los recursos públicos.

La época moderna de la fiscalización en nuestro país, podemos situarla con el surgimiento de la ASF en el año 2000, los avances más importantes respecto a las funciones que tenía la Contaduría Mayor son la realización de las auditorías al desempeño, la publicación de los resultados obtenidos en las auditorías, la ampliación del universo de fiscalización en donde se incorporan las entidades autónomas e independientes y la revisión de la cuenta pública en ocasiones excepcionales durante su ejercicio y no solo de manera ex post.

Los tres principios bajo los cuales trabaja la ASF son eficiencia, eficacia y economía lo que le permite revisar auditar y emitir el dictamen sobre la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. La última reforma realizada es la publicación de la Ley de fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que rige actualmente la labor de la Auditoría Superior de la Federación.

El procedimiento de fiscalización forma parte de un conjunto de elementos que engloban cada una de las etapas de la revisión, la primera etapa es la planeación de las auditorías donde se determinan los objetos y sujetos de la revisión. En el proceso de desarrollo de las auditorías se aplican los procedimientos de auditoría para obtener de la información recabada la evidencia suficiente que permita emitir los resultados que la ASF denomina como acciones.

El trabajo de fiscalización concluye para la ASF cuando se emiten las acciones a las entidades fiscalizadas, sin embargo la Cámara de Diputados decide si existieron o no irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos y si es el caso se imponen castigos a los responsable señalados.

En mi opinión el proceso que lleva acabo la ASF para revisar la Cuenta Pública es adecuado, dado que toma en cuenta criterios metodológicos que tienen como resultado la selección de programas y sectores que son estratégicos para el desarrollo del país, como todo procedimiento puede ser perfectible, pero en lo general me parece apropiado.

Es por esta razón que la propuesta es que la Auditoria Superior de la Federación alcance el estado de órgano constitucionalmente autónomo como algunas otras instituciones como el Banco de México o el Instituto Federal Electoral por varias razones: fortalecer la confianza y la participación ciudadana en el quehacer gubernamental; la autonomía de los órganos pro-rendición de cuentas los aleja de la partidocracia, el burocratismo y el intercambio de favores, es decir los aleja de cualquier intromisión política al respecto de su trabajo.

La ASF es libre de ampliar su presupuesto de acuerdo a sus necesidades ya que no cuenta con un porcentaje fijo del Presupuesto de Egresos, esta cantidad es designada por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación y corre el riesgo de que los grupos parlamentarios manifiesten su aprobación o su rechazo reduciendo el monto designado; los criterios con los que se evalúa el trabajo de la ASF tienen en la mayoría de los casos un eminente tinte político y finalmente el carácter autónomo le permitiría ampliar sus capacidades de investigación y el acceso a la información que requieren para llevar a cabo su trabajo.

- Los órganos pro-rendición de cuentas pueden apoyar su labor en la sociedad, deben mantener un contacto más directo con la sociedad a través de la difusión de la labor de fiscalización ya sea por los medios de comunicación o a través de conferencias en universidades públicas o algún otro medio de difusión. En la medida en que la sociedad este consiente del trabajo que realiza la ASF y tome parte de su tiempo en revisar los resultados que ha obtenido el gobierno en turno decidirá si mantendrán o no a el grupo político dominante en el poder y si le confía

su voto., es por eso que es un pilar de la democracia la transparencia en los recursos públicos y el acceso a esta información.

- La Comisión de Vigilancia de la ASF debe estar integrada no solo por diputados, sino que también participen miembros de la sociedad que estén familiarizados con el tema, como por ejemplo algunos académicos e investigadores del tema y que también sean imparciales cuando se trate de elegir al Auditor Superior.
- Apostar y confiar en los criterios del Auditor Superior designado, cuando se trate elegir a los sujetos y objetos de la revisión que realizara la ASF y que estos sigan bajo el tenor de seguir siendo estratégicos y prioritarios para el desarrollo del país.
- La ASF deberá tener la capacidad de sancionar a los responsables que resulten de su labor de fiscalización y ya no le delegara esta responsabilidad a los Órganos Internos de Control (OIC). A través de las multas y recuperaciones que resulten de comprobarse presuntos daños al patrimonio de la Cuenta de la Hacienda Pública federal o si el caso lo requiere, de interponer denuncias de hechos o denuncias de juicio político en contra de los funcionarios que sean encontrados culpables por el mal uso de los recursos públicos. Todos estos procedimientos forman parte del proceso de fiscalización que lleva acabo la ASF.
- Que los criterios de revisión de los OIC's y la ASF se homologuen en lo posible, para evitar el deslinde de responsabilidades y garantizar que los resultados obtenidos sean tomados en cuenta por los entes fiscalizados y se pueda cumplir con el objetivo de mejorar el desempeño de la administración pública y ganarse la confianza de la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

Básica.

Ackerman, John (2006). "Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas Futuras". Serie de Rendición de Cuentas núm. 9, Auditoría Superior de la Federación.

Auditoría Superior de la Federación, (2001). "Código de Ética de la Auditoría Superior de la Federación".

Auditoría Superior de la Federación, (2009). "Fiscalización Superior en México: Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Ley Reglamentaria". Publicaciones Técnicas.

Auditoría Superior de la Federación, (2009). "Panorama general de la Auditoría Superior de la Federación, origen evolución y productos".

Auditoría Superior de la Federación, (2006). "Visión Institucional". Publicaciones Técnicas.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2010). Artículo 79, Sección V, "De la Fiscalización Superior de la Federación"

Calva, José (2007). "Finanzas Públicas para el Desarrollo", Agenda para el desarrollo.

Cano, Jesús (2007) "Reflexiones para construir una Hacienda Pública solida con visión federalista" , Liga de economistas 2006-2009

Crespo, José A. (2001). "Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas" Serie de Rendición de Cuentas núm. 1, Auditoría Superior de la Federación.

Figuroa, Aimeé (2007). "La Auditoría Superior de la Federación en el Horizonte Internacional de la Fiscalización Superior", Universidad de Guadalajara.

García, Nancy (2007). “Los poderes estatutarios en los gobiernos divididos y unificados. Análisis de la pluralidad política y la fiscalización superior en los estados de México”, 1999-2005.

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, (2007). “La Aproximación al Concepto de Autonomía Técnica y de Gestión de la Auditoría Superior de la Federación”,

López Presa José Octavio, (2002). “La rendición de cuentas en la política social”, Serie de Rendición de Cuentas núm. 3, Auditoría Superior de la Federación.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación, (2009). Leyes y reglamentos de la administración pública federal.

Licona, Cecilia (2009). “Facultad de la Cámara de Diputados en la Revisión de la Cuenta Pública y naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación, su órgano de apoyo en esta función”.

Licona, Cecilia (2007). “Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación Ramo 33”

Merino, Mauricio (2009). “Informe sobre la evolución y el desempeño del a Auditoría Superior de la Federación,” Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE.

Revista PROCESO núm. 1764 (2010) “Las cuentas sucias de Fox y Calderón, entrevista al ex Auditor Superior de la Federación Arturo González de Aragón.

Ugalde, Luis Carlos “La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales” Serie de Rendición de Cuentas núm. 4, Auditoría Superior de la Federación.

Valero, Carlos (2007). “Instrumentos Constitucionales de Control Legislativo en Materia Económica”. Expediente parlamentario núm. 15. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

Complementaria.

Fernández, Jorge (2009). “La autonomía de la Auditoría Superior de la Federación y de la Procuraduría General de la República”, Ponencia en el Seminario “Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Auditoría Superior de la Federación, (2010). Normativa para la Fiscalización Superior, Tomo II, “Macroproceso para la Revisión de la Cuenta Pública” Volumen 1, Proceso de Planeación, Versión 08.

Auditoría Superior de la Federación, (2010). Normativa para la Fiscalización Superior, “Criterios Generales para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009” Proceso de Desarrollo, Versión 07.

Auditoría Superior de la Federación (2009), Normativa Institucional para la Fiscalización de la Gestión Pública Gubernamental, “Macroproceso para el Seguimiento de las acciones promovidas y fincamiento de responsabilidades” Tomo III, Volumen I, Proceso de Seguimiento, Versión 02.

Auditoría Especial realizada al Instituto Federal Electoral (IFE), “Verificación y monitoreo de la transmisión de los tiempos oficiales en materia electoral”, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, Auditoría Superior de la Federación (2010).

Auditoría de Desempeño realizada a la Secretaría de la Función Pública (SFP), “Órganos Internos de Control”, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, Auditoría Superior de la Federación (2010).

Mijangos, María de la Luz, (2009). “Autonomía constitucional y diseño legal de la Auditoría Superior de la Federación”, Ponencia en el Seminario “Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación”, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Valadez, Diego. (2009). "Autonomía, fiscalización y control de poder" Ponencia en el Seminario "Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación", Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Crespo, José A. (2009). "Reflexiones en torno a los órganos constitucionalmente autónomos" Ponencia en el Seminario "Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación", Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.