



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y SU  
VÍNCULO CON LA SOCIEDAD CIVIL. ANÁLISIS DESDE EL  
ENFOQUE DE LA NUEVA GOBERNANZA Y LA NUEVA  
GERENCIA PÚBLICA**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE**

**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**P R E S E N T A**

**ANDREA MEJIA OSORIO**

**ASESORA DRA. RINA MARISSA AGUILERA HINTELHOLHER**



**CIUDAD UNIVERSITARIA,**

**2014**



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.

## AGRADECIMIENTOS

A mi *alma máter*, la Universidad Nacional Autónoma de México, por el honor de formar parte de ella, porque en sus aulas logre adquirir una formación que me ha permitido tener claro que, como profesionista, tengo una responsabilidad y un compromiso con mi país y su sociedad.

A la Doctora Rina Marissa Aguilera Hintelholher por su disposición para dirigir esta tesis, así como por sus acertadas observaciones. Por ser un ejemplo de entrega y vocación académica.

A mis sinodales, el Licenciado Sergio Camacho Mendoza, al Doctor Maximiliano García Guzmán, al Maestro José Vicente Godínez Valencia y a la Doctora Mónica Diana Vicher García por ayudarme a mejorar este trabajo.

Especial agradecimiento a mis padres, Sara Osorio Hernández y Marcelo Mejía Rojas, por sus muestras de apoyo e inigualable estímulo a lo largo de mi formación profesional. Sin su sostén no hubiera sido posible concluir esta etapa. Los amo profundamente y agradezco todo lo que me han brindado.

A mis hermanos, Edgar, José y Karina quienes siempre han creído en mí. Gracias Karina por mantenerte siempre al pendiente de los avances de este trabajo. En los momentos difíciles me impulsaste con tu cariño incondicional. Nunca olvides que te quiero.

A todas las personas que directa o indirectamente contribuyeron a la conclusión de esta tesis. Que parecía interminable, pero hoy es una realidad.

***“POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU”.***

# ÍNDICE

Introducción.....	I
-------------------	---

## Capítulo 1

### **La nueva gobernanza y la nueva gerencia pública. Apuntes para una relación distinta entre las instituciones públicas y la sociedad civil**

1.1 Nueva gobernanza.....	3
1.1.1 Dos conceptos clave: sociedad civil y gobierno de redes.....	10
1.2 Nueva gerencia pública.....	17
1.2.1 El neoinstitucionalismo.....	20
1.2.2 El gerencialismo.....	24
1.3 La relación entre las instituciones públicas y la sociedad civil .....	27

## Capítulo 2

### **La Auditoría Superior de la Federación: sus características y mecanismos para vincularse con la sociedad**

2.1 Antecedentes.....	39
2.2 El impacto de la nueva gerencia pública en la reforma de 1999.....	43
2.3 La reforma de 2009: mejoras al sistema de fiscalización.....	51
2.4 La Auditoría Superior de la Federación.....	58
2.5 Mecanismos de interacción entre la Auditoría Superior de la Federación y la sociedad.....	65

## Capítulo 3

### **Análisis a los vínculos entre la Auditoría Superior de la Federación y la sociedad. La auditoría articulada como mecanismo para favorecer una relación sustancial**

3.1 La percepción social respecto a la labor de la Auditoría Superior de la Federación.....	76
---	----

3.2 Hacia el fortalecimiento de la participación social: la Red por la Rendición de Cuentas y la Iniciativa TPA (Transparencia, Participación Ciudadana y Accountability).....	87
3.3 ¿Son efectivos los mecanismos que la Auditoría Superior de la Federación ha instrumentado para vincularse con la sociedad?.....	96
3.4 La auditoría articulada: en aras de una relación sustancial.....	105
3.4.1 Vinculación.....	111
3.4.2 Articulación.....	112
3.4.3 Seguimiento.....	115
3.4.4 Extensión.....	116
<b>Conclusiones.....</b>	<b>120</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>126</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>135</b>

## INTRODUCCIÓN

Diversos autores han señalado que durante gran parte del siglo XX se gestó un proceso de crisis económica, política y social que dio pauta al surgimiento de una forma distinta de concebir el ejercicio del poder: el gobierno ya no sería el actor central de las acciones encaminadas a satisfacer las necesidades de la población. Esto implicó el cuestionamiento de la función del Estado y de sus instituciones, las cuales, además de responder a sus propios valores, tendrían que reconocer e incorporar los de la sociedad.

Para lograrlo sería necesario reconsiderar el papel de la Administración Pública, en tanto actividad del Estado en la sociedad. De este modo, desde hace varias décadas, en muchos países, se ha iniciado la reactivación de lo público de la Administración Pública, como una forma de democratizar a sus regímenes políticos de carácter autoritario, “prerepúblicanos” e incluso “predemocráticos”.

Dicha reactivación tuvo lugar, en gran medida, gracias al despertar de la sociedad civil que, en determinado momento, se preocupó por dar seguimiento y evaluar la actuación de los poderes públicos, pronunciándose frente a los asuntos de su interés, imprescindibles para su supervivencia, adecuada convivencia y calidad de vida, llevándola a demandar la apertura de espacios para incidir en los temas de la agenda de gobierno.

Para el caso de América Latina, se ha apuntado que el despertar social exige que la Administración Pública deje de ser centralizada, regulada, rígida y desmotivada; que cesen las diferencias entre las reglas y estructuras formales escritas y las reglas no escritas, que han dado paso a sistemas político-administrativos en los que las instituciones han sido “capturadas” por los intereses particulares de funcionarios preocupados por resolver sus propios asuntos y no tanto los de la sociedad, a quien, en el mejor de los casos, se le ha considerado

siempre como objeto y destinatario de la acción gubernamental: la sociedad como gobernada y administrada por definición.

Por estas razones se consideró una forma distinta de ejercer la Administración Pública, a través de la cual sea posible concretar las demandas, intereses e inquietudes de la sociedad, y que, además, fomente la generación de espacios de comunicación, intercambio, negociación y colaboración entre ésta y el gobierno.

Esa forma ha sido ubicada desde dos enfoques: la nueva gobernanza y la nueva gerencia pública. La primera alude a la renovación de criterios de participación social, la segunda se refiere a los aspectos técnicos, necesarios para facilitar dicha participación. No obstante, ambas perspectivas convergen en la reconsideración de la sociedad como un agente activo e imprescindible para el adecuado funcionamiento de las instituciones gubernamentales. De esta manera, se convierten en el telón de fondo para aproximarse a una temática relevante para cualquier nación: la fiscalización superior.

Abordar el tema de fiscalización superior puede ser una forma de visualizar con claridad la relación estrecha entre el gobierno, la Administración Pública y la sociedad, así como la exigencia de hacer más eficientes las acciones encaminadas a fortalecer los mecanismos que la sustentan.

Para el caso específico de México, la Auditoría Superior de la Federación, antiguamente llamada Contaduría Mayor de Hacienda, ha enfrentado un proceso de renovación político-administrativo, instrumentado a través de varias reformas, entre las que destacan las realizadas en 1999 y 2009, debido a que hicieron posible el diseño de un nuevo esquema de fiscalización superior, dotando al organismo de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y

resoluciones. Todo esto significó la ampliación de sus facultades para revisar la cuenta pública federal.

De igual forma, estas modificaciones hicieron posible el establecimiento de sus actuales mecanismos de vinculación con la sociedad (difusión de información y denuncias sociales), a través de los cuales divulga los fundamentos de su existencia y hace públicos los resultados del ejercicio de sus funciones, a lo que se suma, la apertura de espacios para que la sociedad manifieste las irregularidades que conoce respecto al uso de recursos públicos federales.

Si bien es cierto que estos mecanismos han supuesto una conexión entre la Auditoría Superior de la Federación y la sociedad, no han implicado su participación de un modo activo. Por lo que es preciso generar otros que los complementen.

Esta necesidad lleva a plantear interrogantes como: ¿a través de qué estrategias la Auditoría Superior de la Federación puede incluir la participación de los sectores sociales interesados?, ¿hasta qué punto estos sectores lograrían intervenir en las funciones y el desempeño del organismo?, ¿qué beneficios aportaría el trabajo conjunto tanto a la institución como a la sociedad?

El presente trabajo trata precisamente de responder estos cuestionamientos. Para ello se ha planteado como objetivo analizar la función de la Auditoría Superior de la Federación desde la perspectiva de la nueva gobernanza y de la nueva gerencia pública, para evidenciar la necesidad de que exista un vínculo directo entre las instituciones gubernamentales y la sociedad civil.

La hipótesis que orientó esta investigación fue la siguiente: el trabajo conjunto entre la sociedad civil y la Auditoría Superior de la Federación favorece la



generación de un mayor grado de legitimidad social del organismo, además de fomentar mejores prácticas en el desempeño de sus funciones.

En aras de alcanzar el objetivo propuesto, este trabajo se desarrolló a lo largo de tres capítulos. En el primero se revisan los principales fundamentos teóricos de la nueva gobernanza y los de la nueva gerencia pública, ya que dan pauta para comprender la dinámica que debe caracterizar la relación entre la sociedad civil y el gobierno, lo que lleva implícito un cambio en el ejercicio del poder, a tal punto que las acciones a seguir se decidan e implementen mediante el consenso y la coordinación.

El segundo enfatiza la incidencia que dichas perspectivas teóricas tuvieron en algunas modificaciones realizadas a la Auditoría Superior de la Federación a través de la reforma de 1999 y la de 2009, que no sólo la dotaron de facultades que le permitieran ejercer sus funciones con mayor autonomía y eficacia, sino que además dieron origen a sus actuales mecanismos de vinculación con la sociedad.

En el tercero se ponen en evidencia las debilidades de los mecanismos que el organismo de fiscalización ha dispuesto para establecer nexos con la sociedad, proponiendo sean complementados con la auditoría articulada.

La auditoría articulada se constituye como una estrategia de colaboración entre la Auditoría Superior de la Federación y la sociedad civil. Tiene como objetivo prioritario mejorar el desempeño de la entidad, legitimar sus funciones e introducir los intereses sociales dentro de su labor. El diálogo, el consenso y la negociación son las características que guían su desarrollo.

Así, mediante la implementación de la auditoría articulada se busca generar la participación activa de la sociedad civil durante todo el proceso de fiscalización superior.

Complementan el contenido del trabajo un apartado de conclusiones, en donde se destacan los rasgos que caracterizaron el desarrollo del mismo; así como una sección de anexos y la bibliografía consultada.

Antes de concluir este apartado introductorio es indispensable destacar que con esta investigación se generan aportaciones en dos sentidos: 1) se busca que sirva como referente para todos aquellos interesados en aproximarse a los enfoques que permean el ejercicio actual de la Administración Pública, y; 2) que el especialista en esta área se dé cuenta que es necesario generar estudios que retomen a la sociedad como un actor vital para fomentar un mejor desempeño de las entidades de gobierno, pues, al final, la sociedad es la razón de ser de las instituciones públicas, las cuales llegan a olvidar esta premisa básica.

## Capítulo 1

# **LA NUEVA GOBERNANZA Y LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA. APUNTES PARA UNA RELACIÓN DISTINTA ENTRE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y LA SOCIEDAD CIVIL**

En la actualidad la Administración Pública reorienta su quehacer a partir de dos tendencias. La primera, la nueva gobernanza, pugna por recobrar su orientación pública; y la segunda, la nueva gerencia pública, por reconstruir su capacidad administrativa como medio para superar las debilidades de los Estados. Ambas fueron propiciadas por la crisis económica, política y social de la década de los años setenta, así como por la irrupción del proceso de globalización que, al generar una serie de problemas multidimensionales e interdependientes, exige nuevas formas de intervención, particularmente ante la insuficiencia de recursos gubernamentales para solventarlos.

Como bien señala Luis Aguilar Villanueva<sup>1</sup> la orientación pública, en el caso de América Latina, se dio como consecuencia de la naciente sociedad civil que exigía la democratización de los regímenes autoritarios y, por ende, la apertura de espacios institucionales para poder incidir en los asuntos públicos. Mientras que la reconstrucción de su capacidad administrativa guarda estrecha relación con las medidas que buscarían superar la crisis económica, y asegurar la capacidad de respuesta de las democracias nacientes ante la demanda de bienes y servicios.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Si bien existen numerosos textos que analizan el tema de la gobernanza, es Aguilar Villanueva quien emplea con mayor frecuencia la expresión “nueva gobernanza” para distinguir el actuar gubernamental basado en una estructura centralista y autoritaria, en donde la sociedad aparece relegada en un segundo plano, de aquél en que se privilegia la coordinación, asociación y mutua confianza entre gobierno y sociedad, de ahí que en este trabajo se retomen de manera especial las aportaciones de este autor.

<sup>2</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006, pp. 41-42.

Las dos tendencias recuperan y revaloran, aunque de diversa forma, la centralidad del ciudadano. Una, la vertiente pública, lo fundamenta en argumentos provenientes de la larga tradición republicana,<sup>3</sup> así como en las exigencias de la sociedad expresadas a través de movilizaciones realizadas en diversos espacios y momentos históricos. A partir de esto, “[defiende] y reconoce el derecho o la obligación o la libre opción de los ciudadanos a comprometerse y corresponsabilizarse con el bien de su comunidad política”,<sup>4</sup> lo cual, supone que se asuman como sujetos activos y participantes en los asuntos públicos.

De este modo, la recuperación de la naturaleza pública de la Administración Pública consiste en la creación de mecanismos institucionales, que garanticen la convergencia de poderes públicos con la sociedad para decidir los asuntos comunes; así como aprovechar las oportunidades y recursos de que dispone la población.

La otra, la vertiente gerencial, recupera al ciudadano mediante los enfoques de gestión estratégica<sup>5</sup> que, en términos generales, lo conciben como “el agente crucial del entorno gubernamental, cuyos comportamientos y demandas en diferentes campos de la vida social y política representan “oportunidades” o “amenazas/adversidades” para la legitimidad, confiabilidad y efectividad del gobierno”.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Desde el punto de vista político, el republicanismo se inspira en el ideal de la república, en tanto comunidad política de ciudadanos soberanos que se funda sobre el derecho y el bien común. Para esta postura, la libertad asume especial relevancia ya que exige un riguroso respecto al gobierno de las leyes, así como a la igualdad de derechos civiles y políticos.

De este modo, para que exista la república y la libertad, es imprescindible la virtud cívica de los ciudadanos, que implica un desempeño activo y responsable en la toma de decisiones comunitarias. *Cfr.* Di Castro, Elisabetta. “Liberalismo y republicanismo”, en Velasco Ambrosio, Di Castro Elisabetta y Bertomeu María Julia (coords.). *La vigencia del republicanismo*, UNAM/FFL, México, 2006, p. 349.

<sup>4</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. cit.*, pp. 43-44.

<sup>5</sup> La gestión estratégica aspira a facilitar la definición de la posición que una organización desea alcanzar, por medio de realizar acciones, generar/aplicar regulaciones y proveer servicios, etc., pertinentes, eficientes, eficaces y de calidad, para ofrecer un valor público superior a la ciudadanía y/o actores interesados en su actividad institucional. Velasco Sánchez, Ernesto. “Gobierno por resultados: convergencias y divergencias entre gestión estratégica y gestión del desempeño”, en *Revista Buen Gobierno*, núm. 6, México, enero-junio 2009, p. 92.

<sup>6</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. cit.*, p. 44.

Lo anterior implica ver al ciudadano como usuario del servicio público, cuyas expectativas deben ser conocidas e incorporadas en el diseño de la prestación del servicio, quien, ante una eventual insatisfacción por el servicio recibido, se convierte en “un potencial cuestionador del gobierno o en alguien que pierde la confianza en su capacidad o buena disposición, con el resultado de detonar la legitimidad de los gobiernos”.<sup>7</sup>

Es así, como la reconstrucción de la capacidad administrativa de la Administración Pública, implica incorporar nuevas formas organizativas y métodos gerenciales para poder actuar en situaciones adversas o favorables; permitiendo de este modo el ejercicio de acciones gubernamentales eficientes y eficaces.

En suma, lo característico de ambas tendencias es que revaloran a la sociedad y su participación, buscando terminar con una Administración Pública unilateral. Este hecho resulta fundamental para la presente investigación, pues se convierte en el marco idóneo para poder comprender y explicar, más adelante, el proceso de renovación que ha caracterizado a la Auditoría Superior de la Federación. De tal manera que a lo largo de este capítulo, se rescatan sus rasgos más representativos.

## **1.1 Nueva gobernanza**

Hablar de la nueva gobernanza implica aludir a la cuestión del enfoque de la “vieja gobernanza”, la cual asume la idea de que el gobierno es el agente central del ejercicio gubernamental, por lo tanto, la sociedad queda relegada a un segundo plano, ya que ante su incapacidad de autorregularse, autogobernarse y sus nulas posibilidades de realizar alguna aportación relevante al bien común; sólo debe ser administrada y gobernada.

---

<sup>7</sup> *Ibíd.*

Al considerar de esta forma a la sociedad, para la vieja gobernanza, los espacios destinados a la participación y corresponsabilidad social son prácticamente inexistentes. De ahí que centre su atención en dotar de capacidades legales, económicas, administrativas y organizacionales al gobierno, dejando en manos de los dirigentes la decisión de aprovecharlas o no.

Desde la perspectiva de Luis Aguilar Villanueva, esta concepción comenzaría a perder validez hacia finales de los años setenta e inicios de los ochenta, etapa en la que algunas sociedades (particularmente Gran Bretaña y Estados Unidos) empezaron a cuestionar la actuación del gobierno y la dirección de la sociedad. Concretamente en lo referente al inadecuado manejo de las finanzas públicas, ya que la prioridad del gobierno había consistido en destinar grandes recursos a la satisfacción de las demandas sociales sin importar que los montos fueran superiores a los ingresos que percibía, provocando con ello una cascada de inconformidades sociales y el descredito de las instituciones gubernamentales.

Además, por esos mismos años comenzaba a irrumpir con fuerza el fenómeno de la globalización, caracterizado por la interdependencia de los mercados, sociedades y culturas, teniendo como base primordial la transnacionalización de los procesos de producción y comercialización, que se intensificaría gracias al desarrollo tecnológico e informático, generando de esta forma una sociedad cada vez más participativa, informada y consciente de sus derechos.

No obstante las ventajas de la globalización, también provocaría que los problemas se tornaran multidimensionales e interdependientes, lo cual implicó que los gobiernos comenzaran a verse rebasados, pues era más evidente su incapacidad para conducir a sus sociedades hacia metas aceptables de desarrollo y bienestar social.

Lo anterior dio paso a un cuestionamiento entre diversos sectores sociales (políticos, académicos, empresarios, etcétera), quienes comenzarían a distinguir la diferencia entre “capacidad directiva” y “eficiencia directiva del gobierno”.

El primer concepto (capacidad directiva) había predominado a lo largo de la historia, y en la práctica dotaba al gobierno de los instrumentos facultativos, organizacionales, económicos y legales que le permitían alcanzar las metas planteadas. Pese ello, éstas sólo representaban la posibilidad de lograr determinados resultados, pues dependían fundamentalmente del tipo de acciones que los gobernantes decidieran emprender para aprovechar o desaprovechar esas potencialidades. Sin embargo, la noción de “eficiencia directiva” es más amplia, ya que involucra la ejecución de acciones idóneas, utilizando las capacidades otorgadas para conseguir los resultados deseados.

Esta distinción propicio la búsqueda de nuevas sendas en el ejercicio del gobierno, que revelarían la existencia de actores sociales y privados quienes disponían de medios económicos, organizacionales, informativos, intelectuales y tecnológicos que podrían coadyuvar en la solución de los problemas públicos, e inclusive podrían hacerse cargo de la prestación de algunos servicios.

Así, se evidenció la necesidad de transitar de un modo de gobierno individualista, autoritario, centralizado e internista, por otro basado en la coordinación, asociación y mutua confianza entre gobierno y sociedad, reconociendo la capacidad de ésta para poner en marcha acciones enfocadas a alcanzar su propio bienestar.

Surge entonces, la necesidad de que exista un gobierno democrático que, en palabras de Ricardo Uvalle Berrones, se vislumbre como:

Un sistema que atiende, procesa y soluciona problemas con apego al respeto, la inclusión y la cooperación, la gobernanza renovada entendida como gobernanza democrática, define el papel que le corresponde a las instituciones de gobierno

en la estructuración y el funcionamiento de la vida colectiva. Esto significa que las tareas de gobierno apuntan hacia un papel de coordinador, de facilitador y de agente proactivo para desarrollar la sociedad bajo una visión que reúna mercados, redes y organizaciones, y la colaboración de los particulares en la agenda pública. La funcionalidad de la gobernanza consiste en que las organizaciones de la sociedad cumplan con responsabilidades sociales y económicas que permitan asegurar la producción de bienes y servicios, tanto para fines del intercambio económico como para la satisfacción de los usuarios que los demandan.<sup>8</sup>

De este modo, la discusión acerca de la eficiencia directiva del gobierno abrió la posibilidad de que la gobernanza<sup>9</sup> fuese definida como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección”.<sup>10</sup>

Vista de esta forma, la nueva gobernanza:

Se identifica con los cauces y los mecanismos a través de los cuales las diferentes preferencias de los ciudadanos, que coexisten, se convierten en elecciones políticas efectivas y la conversión de la pluralidad de los intereses sociales en una acción unitaria, alcanzando las expectativas de los actores sociales.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. “Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática” en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 50, CLAD, Venezuela, Junio 2011, p. 5. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/050-junio-2011/Uvalle.pdf>, [consulta 7 de septiembre de 2013].

<sup>9</sup> El ejercicio de la gobernanza requiere la existencia de dos dimensiones: la “valorativa” (intencionalidad) y la “factual” (capacidad). La primera implica que la sociedad defina el futuro que desea –siempre en estrecha conexión con un presente no del todo satisfactorio en la solución de los problemas–, mediante el establecimiento de normas éticas y jurídicas, esto con la finalidad de mantener la unión social. La segunda consiste en la división del trabajo, es decir, “en la determinación de la autoridad y responsabilidad entre los agentes sociales de manera que contribuyan con sus recursos y competencias al logro de sus expectativas”, dichos lineamientos serán asentados en un conjunto de normas técnicas y de procedimientos. Ambas dimensiones involucran una serie de procesos que desempeñan un papel relevante, debido a que sin el establecimiento de normas jurídicas el futuro deseado se desvanece en la intencionalidad, mientras que la inexistencia de normas técnicas, de operación y de procedimientos gerenciales impiden la materialización de los objetivos planteados. *Cfr.* Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. cit.*, p. 91.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, p. 90.

<sup>11</sup> Cerrillo i Martínez, Agustí. “La gobernanza hoy: Introducción”, en Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, Madrid, 2005, p. 12.



En este sentido, el enfoque se convierte en una guía de interacción entre actores interdependientes. Supone, además, una modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, permitiendo hacer frente a los numerosos intereses, recursos y visiones que los diferentes actores ostentan.<sup>12</sup>

Así, se plantean cambios en la manera en que se genera el proceso de gobierno, por lo que se le empieza a conceptualizar de diversas maneras, de ahí que tal como lo anota Diana Vicher en su libro *El laberinto de "governance". La gobernanza de los antiguos y la de los modernos*, el punto de coincidencia entre todos los estudiosos del tema es precisamente la ausencia de un acuerdo al respecto; por lo que afirma: "no hay claridad ni avenencia en lo que significa ni en lo que refiere, el BM cambió la definición en varias ocasiones, mientras que en la ONU sus mismos organismos integrantes la entienden de diferente modo".<sup>13</sup>

No obstante, más allá de las diferencias que plantee cada estudio u organismo, lo cierto es que el principio que orienta el tópico es una forma de gobernar más cooperativa, en la que las instituciones públicas y los diferentes actores sociales participan (cooperando) en la formulación y aplicación de las políticas públicas.

Esto ha supuesto un cambio en las maneras tradicionales de proceder por parte del poder público, pues ahora se sustenta en "nuevas formas de regulación basadas en la negociación y la coordinación e, incluso, la persuasión, mediante las cuales los responsables públicos tratan de movilizar recursos políticos dispersos entre actores públicos y privados".<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*

<sup>13</sup> Vicher García, Mónica Diana. *El laberinto de "governance". La gobernanza de los antiguos y la de los modernos*. IAPEM, México, 2014, p. 151

<sup>14</sup> Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.). *Op. Cit.*, p. 12.

Así entonces, la nueva gobernanza implica una forma novedosa y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil, y su participación en el gobierno; no de un único actor. Sea éste político, económico, social o cultural. De aquí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno.<sup>15</sup>

Cabe precisar que en dicho enfoque predomina la armonía por encima del conflicto. Por ello, apuesta por una política que logre la integración social mediante el consenso. Sin dejar de lado la existencia de las diferencias.

Bajo esta perspectiva integradora, las líneas divisorias entre los sectores público y privado disminuyen, debido a que los intereses son frecuentemente compartidos. Sin embargo, como señala Jan Kooiman “generalmente es más apropiado hablar de los cambios en los roles del gobierno que de la disminución de estos roles como parte de estas relaciones cambiantes”.<sup>16</sup>

En este marco, es posible hablar de un cambio en las actividades del gobierno, así como de una mayor conciencia sobre la necesidad de cooperar con otros actores sociales, lo cual deja de lado las intervenciones gubernamentales tradicionales y, hasta cierto grado, obsoletas.

Lo anterior se traduce en nuevos roles tanto del gobierno como de los diversos actores sociales, lo cual incrementa la existencia y expansión de las llamadas Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) en muchas partes del mundo, así como de grupos con intereses específicos que se van implicando en los asuntos de gobernanza y en la emergencia de iniciativas comunitarias locales en muchas formas y áreas de gobierno.

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*, p.13

<sup>16</sup> Kooiman, Jan. “Gobernar en gobernanza”, en Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.). *Op. cit.*, p. 58.

A decir de Kooiman:

La frontera entre las responsabilidades públicas y privadas se convierte en un objeto de interacción. Frecuentemente, estas interacciones están en sí mismas basadas en el reconocimiento de las (inter) dependencias. Ningún actor por sí sólo, público o privado, tiene el conocimiento y la información necesarios para solventar problemas complejos, dinámicos y diversificados. Ningún actor tiene una perspectiva suficiente para utilizar eficientemente los instrumentos necesarios. Ningún actor tiene un potencial de acción suficiente para dominar de forma unilateral.<sup>17</sup>

De este modo, para la nueva gobernanza el Estado ya no tiene el monopolio sobre la experiencia ni sobre los recursos económicos o institucionales necesarios para gobernar. Sin embargo, continúa siendo parte clave para la persecución del interés colectivo en la sociedad. Esto quiere decir, como bien lo apuntan Guy Peters y Jon Pierre, que lo que se está generando es la transformación del Estado para adaptarse a la sociedad del XXI.<sup>18</sup>

Así, la nueva gobernanza no significa el fin o el declive del Estado, sino únicamente su transformación y adaptación a la sociedad en la que actualmente se encuentra inserto. En otras palabras, se le considera poseedor de atribuciones diferentes y, además, se le relaciona de distinta forma con la sociedad. Ahora, “opera en una red conformada también por actores privados, como un actor más, acoplándose a las relaciones con la sociedad civil de manera flexible”.<sup>19</sup>

Cabe aclarar que esto no implica una sustitución de las funciones del Estado, por el contrario se trata de impulsar una articulación social que pueda sustituir un actuar que todavía prevalece y lo convierte en validador de las políticas excluyentes, por otro capaz de actuar en condiciones de democracia, que sea

---

<sup>17</sup> *Ibíd.*, p. 61.

<sup>18</sup> Peters, B. Guy y Pierre Jon. “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”, en Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.). *Op. cit.*, p. 53.

<sup>19</sup> Cerrillo i Martínez, Agustí. “La gobernanza hoy: Introducción”, en Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.). *Op. cit.*, p. 15.

impulsor del desarrollo y, por tanto, garante de todos los derechos de la persona,<sup>20</sup> o en palabras de Rina Aguilera:

El sentido normativo de la acción pública implica un nuevo modo de concebir y responder a las necesidades públicas; en este caso, sería con la conjugación de capacidades gubernamentales y no gubernamentales, atendiendo al hecho de que lo público no es monopolio de nadie para intervenir en el logro de las ventajas compartidas.<sup>21</sup>

A la luz de estos planteamientos, una mayor participación la sociedad civil se concibe como un medio para elevar la confianza y legitimidad del gobierno,<sup>22</sup> pues “el incremento de la legitimidad está estrechamente vinculado con las ideas ahora populares sobre la importancia de la sociedad en la tarea de gobernar [...] Se considera que contar con grupos sociales activos en la sociedad abre la puerta a la representación política, y quizás aún más importante, eleva los niveles de confianza y cooperación”.<sup>23</sup>

### **1.1.1 Conceptos clave: sociedad civil y gobierno de redes**

Como ya se señaló, el enfoque de la nueva gobernanza enfatiza en la relación histórica entre gobierno, sociedad y poderes públicos, así como en las capacidades de las organizaciones sociales. Por ello, restablece la valía de los actores sociales, en tanto que lleva a redescubrir o reivindicar la presencia de agentes con capacidad relativa de autogobierno y autorreproducción (familias, ONGs, empresas, organizaciones sociales y religiosas, comunidades locales, académicos, periodistas, sindicatos, entre otros), cuyos aportes contribuyen

---

<sup>20</sup> Canto Chac, Manuel, “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, en *Revista Política y Cultura*, núm. 30, UAM Xochimilco, México, 2008, p. 35. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002>, [consulta 01 de febrero de 2014].

<sup>21</sup> Aguilera Hintelholher, Rina Marissa. *Naturaleza de los público en la Administración Pública moderna*, INAP, México, 2012, p. 192

<sup>22</sup> Peters, B. Guy. “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de hacer democracia o nuevas formas de control?”, en *Revista Foro Internacional*, vol. 45, núm. 4 (182), octubre-noviembre 2005, p. 3. Disponible en: [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/AK3S9HN8M53Y1X3U77KM4DE33Q7KL5.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/AK3S9HN8M53Y1X3U77KM4DE33Q7KL5.pdf), [consulta 31 de Agosto de 2012].

<sup>23</sup> *Ibíd.*, p. 4

significativamente a la coordinación intrasocietal, y en determinadas ocasiones, sus capacidades subutilizadas llegan a ser superiores a las que posee el gobierno.

De esta forma, en términos de Mario Bassols:

La nueva gobernanza crea una oportunidad para que la sociedad civil no sólo transmita y movilice sus preferencias y preocupaciones individuales y colectivas hacia el aparato estatal, sino que también realice funciones regulatorias y genere nuevos espacios en el debate sobre lo público y lo privado.<sup>24</sup>

Ante la importancia de la noción de sociedad civil, resulta imprescindible aclarar cuáles son los aspectos que la definen.

En primer lugar, cabe precisar que la connotación moderna<sup>25</sup> del concepto de sociedad civil comenzó a gestarse en la década de los setenta y ochenta del siglo XX, particularmente ante el surgimiento de numerosos acontecimientos, entre los que destacan: 1) el agotamiento de la organización política basada en la doctrina marxista, 2) la crítica al estado de bienestar y, 3) los procesos de democratización generados en América Latina y Europa del Este.

Dichos sucesos pusieron al descubierto cambios significativos en los escenarios nacionales y, al mismo tiempo, enfatizaron el creciente proceso de diferenciación interna que caracterizaba a las sociedades contemporáneas, a partir de aspectos como la autonomía de la esfera económica frente al poder estatal, el desplazamiento de los límites entre lo público y lo privado y la enorme diversificación que se observa en la constitución de actores. Todo esto conllevaría a la “conformación de una sociedad heterogénea, portadora de nuevos valores,

---

<sup>24</sup> Bassols, Mario. “Gobernanza: una mirada desde el poder”, en Bassols Mario y Mendoza Cristóbal (coords.). *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, UAM Iztapalapa/ Anthropos, México, 2011, p.10.

<sup>25</sup> La noción de sociedad civil es vasta y ha variado a lo largo de la historia, por lo que las perspectivas que lo estudian son múltiples. Para comprender los principales rasgos de los enfoques sobre este tópico, véase Vieira, Liszt. “Ciudadanía y control social”, en Bresser Pereira Luiz Carlos y Cunill Grau Nuria (eds.). *Lo público no estatal en la reforma de Estado*, CLAD/ Paidós, Venezuela, 1998, pp. 225-231.

[reestructurando el clásico] binomio Estado-sociedad civil”,<sup>26</sup> en donde el núcleo central se trasladó de la demanda de la acción estatal hacia la proposición de que el Estado respetase la autonomía de determinados sectores sociales.

Lo anterior implicó identificar a la sociedad civil como una esfera diferenciada dentro de lo social, compuesta por una pluralidad de actores, “cuyas prácticas se constituyen en un espacio de autonomía social que por sí mismo es portador de un potencial crítico y democratizador; que cumple una función de intermediación desde la sociedad respecto al Estado y el sistema económico”.<sup>27</sup>

Desde esta perspectiva, la sociedad civil no se concibe como un actor o sujeto histórico específico, que detenta o avala un proyecto básico y construye su práctica en una dirección definida; sino más bien como lo afirma Lucía Álvarez:

Un conjunto de actores, una serie de prácticas, instituciones y referentes culturales que constituyen un entramado complejo, heterogéneo e incluso contradictorio, por la multiplicidad de intereses que en él coexisten, y que por lo mismo le permiten incidir de manera fundamental en la realidad social.<sup>28</sup>

Así, a través de las prácticas de los actores sociales se establece una especie de puente que conecta y pone en relación a la sociedad con los subsistemas tanto político como económico, generando al mismo tiempo un espacio de comunicación, intercambio y negociación de intereses.

Es pertinente recordar que, vista de esta forma, la sociedad civil no participa en el sentido estricto en la lucha por el poder ni posee un sentido lucrativo; por otra parte, tampoco aspira la destrucción o la sustitución de las instituciones, sino en todo caso pretende preservar espacios y generar mecanismos de incidencia en ellas, mediante reglas claras y un mayor equilibrio en las dinámicas.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Álvarez Enríquez, Lucía. *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, UNAM/ CIICH/ Plaza y Valdés, México, 2004, p. 17.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, p. 8.

<sup>28</sup> *Ibíd.*

<sup>29</sup> *Ibíd.*

Frente a esto, la sociedad civil tiene entonces la capacidad y el compromiso de dar rumbo a su propio devenir, lo cual va a depender, en términos de Luis Aguilar Villanueva:

De las formas de sinergia analítica, valorativa, normativa, tecnológica, operativa que el gobierno logre suscitar, facilitar y establecer con los sectores de la sociedad para identificar los problemas públicos, establecer las prioridades de las políticas públicas y del gasto público y, en concreto, va a depender de la habilidad gubernamental para articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales en proyectos de relevancia social y convocarlos a la puesta en común de recursos.<sup>30</sup>

Derivado de lo anterior, la sociedad civil busca impactar en la vida pública mediante dos vías alternas y complementarias: 1) su inclusión en la toma de decisiones a través de diversos canales de intermediación y, 2) la construcción de esferas públicas autónomas en las que se dirimen intereses particulares.<sup>31</sup> Para esto, y desde la perspectiva de la nueva gobernanza, se precisa de una sociedad civil que posea determinadas características, entre ellas: diferenciación funcional, adecuada organización y fortaleza.

En cuanto a la primera característica, la sociedad civil requiere de una organización claramente diferenciada a partir de funciones específicas, es decir se necesita la existencia de instituciones especializadas que lleven a cabo las funciones económicas y sociales importantes, tales como la producción, la enseñanza, el cuidado de la salud, solo por citar algunas.

Por otra parte, la adecuada organización (en sindicatos, asociaciones empresariales, organizaciones de proveedores, de institutos científicos o de investigación científica, y organizaciones que representen los intereses de los consumidores o valores ecológicos, etcétera) es imprescindible, pues de ella

---

<sup>30</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. cit.*, pp. 78-79.

<sup>31</sup> Álvarez Enríquez, Lucia. *Op. cit.*, p. 9.

depende también una apropiada representación de “diferentes intereses funcionales, así como diferentes intereses socioeconómicos”.<sup>32</sup>

Además de la diferenciación funcional y la adecuada organización, resulta indispensable una sociedad civil fuerte, en el sentido de que las organizaciones deben gozar de relativa autonomía, lo cual implica que no sean controladas políticamente. En todo caso, “deben ser suficientemente autónomas y hábiles como para negociar con intereses opuestos y con las autoridades del Estado, ambos necesarios y significativos”.<sup>33</sup>

En otras palabras, los distintos actores y organizaciones que dan forma a la sociedad civil tienen que ser eficientes en su propia esfera, sin que ninguno domine a los demás, y enfocándose siempre en la cooperación, en vez de limitarse a pelear entre ellos.<sup>34</sup> Para que esto sea posible, en el enfoque de la nueva gobernanza, emerge como elemento central la idea del gobierno de redes.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Mayntz, Renate. “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 21, CLAD, Venezuela, octubre 2001, p. 3, Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004>, [consulta 25 de agosto de 2012].

<sup>33</sup> *Ibíd.*

<sup>34</sup> *Ibíd.*, p. 4.

<sup>35</sup> Los fundamentos de la teoría de redes se encuentran en los estudios realizados por Leonard Euler en 1736, los cuales fueron retomados en primera instancia por las matemáticas teóricas y posteriormente por las ciencias sociales, particularmente en el caso de esta última en la década de los setenta.

Si bien es cierto que dentro del área de las Ciencias Sociales su estudio se ha dado desde diferentes áreas de conocimiento, existe un punto de convergencia en las mismas, el cual consiste en relacionar a los múltiples actores involucrados en determinada situación, con el objeto de visualizarla de una forma integral, pues solo así “los actores son vistos en términos de sus contactos mutuos, de las transacciones entre ellos, de los recursos que transfieren y las situaciones que los ponen en contacto”. Cfr. Gil Mendieta Jorge y Schmidt Samuel (eds.). *Análisis de redes. Aplicaciones en ciencias sociales*, UNAM/ IIMAS, 2002, p. 11.

Los estudios que integran a la teoría de redes dentro de las Ciencias Sociales pueden clasificarse en cinco vertientes. La primera se realiza desde la Antropología, centrándose en las redes sociales; la segunda proviene de la Psicología Social, la cual aborda el estudio de las dinámicas sociales, organizaciones informales y comunicación interpersonal; la tercera, desde la Administración, centrandó su análisis en las redes organizacionales; la cuarta, bajo la visión de la Ciencia Política, entorno a las relaciones gubernamentales; y finalmente, la quinta, proveniente de la misma disciplina, que integra dicha teoría en las redes de política. Cfr. Bravo Puga, Jorge. *Redes interorganizacionales y redes de políticas. Una revisión inicial*, documento de trabajo, núm. 53, CIDE, México, 1997.



En primera instancia, cabe precisar que, en términos generales, la noción de redes sociales alude a dos elementos: “una población de actores y por lo menos una relación que sea medible, definida para cada par de actores”.<sup>36</sup> Aquí, los actores pueden ser diversas entidades sociales (personas u otros organismos individuales, o colectividades como unidades familiares, organizaciones o países); y las relaciones pueden comprender cualquier acción, actividad, transacción, obligación, sentimiento u otro tipo de conexiones entre pares, o entre subgrupos de actores.

En este sentido, desde la nueva gobernanza, la noción de red permite comprender cómo se construyen los espacios de encuentro entre actores públicos y privados. Debido a esto, hace posible visualizar de forma distinta al Estado y su función pública,<sup>37</sup> en tanto que se basa en modelos flexibles de relación entre las autoridades públicas de los diferentes niveles, las asociaciones y los ciudadanos.

Una de las características más relevantes del gobierno de redes es que las relaciones entre los diversos actores “se crean en función de ventajas mutuas y de objetivos compartidos, aunque tienen la capacidad necesaria para adaptarse a medida que cambian los problemas, [y al mismo tiempo, logran generar] nuevas respuestas”.<sup>38</sup>

Ante esto, se torna indispensable no sólo la descentralización del gobierno, sino la expansión de las relaciones horizontales en él, situación que admite el fortalecimiento de la comunicación, la confianza y la reciprocidad.

---

<sup>36</sup> Gil Mendieta Jorge y Schmidt Samuel (eds.). *Op. cit.*, p. 6.

<sup>37</sup> Ruano de la Fuente, José Manuel. *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de Octubre de 2002, p. 5. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>, [consulta 26 de octubre de 2012].

<sup>38</sup> Prats i Català, Joan. “Modelos de gobernanza de las sociedades globales” en Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.). *Op. cit.*, p. 156.

De esta forma, las redes son algo más que un mecanismo de intermediación o de influencia en los intereses públicos por parte de actores privados y sociales, en tanto que implican interdependencia, cooperación y consenso en la elaboración y aplicación de las políticas, “supone[n] una estructura de adopción y aplicación de las decisiones de la que se deriva el trabajo conjunto de todos los actores, públicos y no públicos, en la consecución del interés general, es decir el interés común a todos ellos”.<sup>39</sup>

Como se puede observar, el gobierno de redes precisa de tres características definitorias mínimas: 1) la existencia de una estructura multipolar, que equivale a hablar de la ausencia de un centro decisor que determine los procesos de adopción de decisiones de forma monopolística o exclusiva; 2) la interdependencia entre los actores y la tendencia a desarrollar procesos y alcanzar resultados de forma relacional; y 3) la existencia de interacciones con un grado aceptable de estabilidad, lo cual no impide que determinados actores (en particular, las autoridades gubernamentales) puedan ejercer una mayor influencia en los procesos decisionales, pero sin determinarlos.<sup>40</sup>

En suma, desde el enfoque de la nueva gobernanza, las redes poseen aspectos positivos que justifican su uso y extensión, entre ellos destacan: la formulación e implementación de políticas que se enriquece con la información, el conocimiento y la colaboración aportados por los diversos actores interactuantes. De esta forma, las políticas y su implementación pueden alcanzar una mayor aceptación y legitimación social, consiguiendo una ejecución menos costosa y más efectiva. La participación interactiva y equilibrada supone que una amplia variedad de intereses y valores serán tenidos igualmente en cuenta, lo que favorece el principio democrático.

---

<sup>39</sup> Cerrillo i Martínez, Agustí. “La gobernanza hoy: Introducción”, en Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.). *Op. cit.*, p. 25.

<sup>40</sup> Natera Peral, Antonio. “La gobernanza como modelo emergente de gobierno y gestión pública”, en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 33-34, mayo-diciembre 2005, p. 61. Disponible en: [http://www.voxlocalis.net/revistas/num24/doc/GAPP\\_33-34\\_053.pdf](http://www.voxlocalis.net/revistas/num24/doc/GAPP_33-34_053.pdf), [consulta 24 de octubre de 2012].

También, las redes incrementan las capacidades de los gobiernos para orientar la definición y solución de las cuestiones sociales, incrementándose así su efectividad y eficacia. Al igual que reducen los costes de transacción en situaciones de toma de decisión complejas al proveer una base de conocimiento común, experiencia y orientación, lo que disminuye la inseguridad al promover el intercambio mutuo de información. Además, “pueden reequilibrar las asimetrías de poder al aportar canales adicionales de influencia más allá de las estructuras formales”.<sup>41</sup>

Este equilibrio en las relaciones de poder tiende a fortalecer la responsabilidad de los participantes, lo cual exige que se transparente quién hace qué, quién representa a quién, quién responde de qué y ante quién; en una palabra, se precisa de un mecanismo eficaz de distribución de las responsabilidades.

En virtud de esto, al lado de un orden normativo, que incluye desde principios valorativos de la existencia humana y normas jurídicas de comportamiento de los miembros de la sociedad, también se torna indispensable la existencia de normas técnicas para efectuar los objetivos, procedimientos y estándares de dirección, gerencia y operación para estar en condiciones de realizarlos.<sup>42</sup>

## **1.2 Nueva gerencia pública**

De acuerdo con lo señalado en el apartado anterior, la nueva gobernanza es el resultado, por una parte, de la acción gubernamental para reconstruir su capacidad directiva y, por otra, del ímpetu de la sociedad civil para tener voz y participar en la deliberación de los asuntos de la realidad pública y tener control

---

<sup>41</sup> Cerrillo i Martínez, Agustí. “La gobernanza y sus repercusiones en el derecho administrativo”, pendiente de publicación, *cit. pos.*, Prats i Català, Joan. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, INAP, Madrid, 2005, p. 145.

<sup>42</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. cit.*, p. 92.

sobre su conducción. Esto ha implicado entonces un cambio de paradigma en la forma de administrar.

Así, dado que la administración pública significa básicamente el conjunto de actividades directivas y operativas que múltiples agentes llevan a cabo para realizar de manera eficiente las decisiones, el núcleo de la acción gubernamental se ha trasladado de una visión burocrática<sup>43</sup> al enfoque de la nueva gerencia pública,<sup>44</sup> que considera las transformaciones sociales e incorpora instrumentos gerenciales.<sup>45</sup>

A grandes rasgos, cabe recordar que el modelo burocrático se ha caracterizado por un excesivo apego a las reglas y procedimientos, por su alejamiento de las necesidades de la sociedad, escasas responsabilidades con relación a los resultados, así como en sus mecanismos de decisión y acción basados en el secreto, la obediencia y el monopolio, todo lo cual ha resultado inadecuado para enfrentar los requerimientos de la realidad actual, pues ha implicado una serie de “defectos” organizativos u operativos de la administración pública en aspectos tales como el manejo financiero, la elaboración de políticas y programas, la asignación y uso de recursos públicos, el control interno del gasto, la forma de organización del trabajo, la gestión de recursos humanos, los procesos

---

<sup>43</sup> Esta perspectiva burocrática, basada en las propuestas weberianas acerca del modelo racional de organización de las instituciones públicas, considera la selección y promoción de los funcionarios exclusivamente con base al mérito; la definición y delimitación de atribuciones oficiales a través de reglas impersonales; la división sistemática del trabajo; la jerarquía imparcial de oficios; la capacitación de los funcionarios sustentada en el conocimiento, manejo de reglas técnicas y normas jurídicas; la consistencia y regularidad de los actos administrativos, los cuales deberán elaborarse por escrito; la prohibición tanto de la apropiación los medios de administración como de la transferencia de los cargos públicos, y finalmente el sometimiento a un Jefe de Estado elegido o monárquico. *Cfr. Weber, Max. Economía y sociedad*, FCE, México, 1964.

<sup>44</sup> El término nueva gerencia pública (new public management) es atribuido al investigador Christopher Hood, ya que fue él quien se encargó de explicar los cambios organizativos, directivos y operativos que sucedieron en el sector público de Gran Bretaña durante la década de los ochenta, esto en su artículo titulado “A Public Management for all Seasons?” que posteriormente se convertiría en un libro.

<sup>45</sup> Fleury, Sonia. “Reforma del Estado”, en *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*, BID/ INDES, diciembre 2000, p. 11. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/FLEURY%20Sonia%20-%20Reforma%20del%20estado.pdf>, [consulta 19 de agosto de 2012].

de prestación de servicios, el trato con la sociedad, la rendición de cuentas, sólo por señalar algunos.

Contrariamente, la nueva gerencia pública pugna por la transformación de la administración pública en un sentido gerencial, a través de la desregularización y la adopción de un papel activo. Esto implica liberar a la administración de ataduras normativas inconducentes (ciertas leyes, reglamentos, líneas de mando, procedimientos, instrucciones) y, al mismo tiempo, hacerla ejecutiva, emprendedora, así como orientada a resultados, asumiendo siempre su responsabilidad frente a ellos.<sup>46</sup>

En este punto es preciso mencionar que la nueva gerencia pública no busca la supresión legal, sino más bien desentrañar las posibles contradicciones que puedan obstaculizar el adecuado ejercicio de la Administración Pública, cuyas implicaciones afectan directamente a la sociedad, al enfrentar mayores dificultades para acceder a los bienes y servicios a los que tiene derecho.

Para comprender adecuadamente el papel y la esencia de la nueva gerencia pública es preciso mencionar brevemente las dos corrientes que le dan sustento teórico y práctico. La primera, se encamina en el sentido teórico, y proviene del neoinstitucionalismo, a través de la “teoría de la agencia” y de “costos políticos de transacción”, mientras que la segunda es tomada del gerencialismo, al adoptar algunas de sus técnicas y procedimientos para aplicarlos en la estructura, gestión y operación de la administración pública, por lo que sus aportaciones se encaminan más hacia el terreno práctico.

---

<sup>46</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. cit.*, p. 428.

### 1.2.1 El neoinstitucionalismo.

Como bien afirma Ricardo Uvalle Berrones:

Las instituciones son las reglas del juego de la sociedad, de ahí que no son un producto espontáneo, sino fruto de interacciones, acuerdos, arreglos y compromisos que diversos grupos organizados de la sociedad convienen en definir y cumplir para que la vida colectiva tenga mayor certidumbre en su progreso y desarrollo.<sup>47</sup>

Ante esto, y como el mismo autor destaca, dado que la sociedad moderna es una estructura de poderes activos, formales, informales, diferenciados y contestatarios que requieren de las instituciones del gobierno para asegurarles con eficacia las tareas de coordinación, conciliación y articulación de intereses, con el propósito de fortalecer las relaciones de la comunidad civil y política que hacen posible su existencia de manera ordenada, pacífica y productiva, se ha hecho preciso un cambio de perspectiva sobre los asuntos de autoridad, conducción, obediencia, legitimidad, corresponsabilidad y los beneficios compartidos, de tal forma que las reglas institucionales sean producto de la aceptación individual y colectiva, evitando con ello que el individualismo egoísta e insensible se imponga sobre el bien público.<sup>48</sup>

En esta tesitura, el neoinstitucionalismo emerge como marco idóneo para explicar los intercambios entre la sociedad y las instituciones estatales de una manera tangible, a partir de las estructuras de decisión, los actores que negocian, el tipo de acuerdos que alcanzan, el diseño e implementación de las políticas públicas, las arenas de poder, los grupos de interés, los procesos de dirección e implementación en las organizaciones, los actos ejercidos por la autoridad, las

---

<sup>47</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "Neoinstitucionalismo y prácticas del poder en el México contemporáneo", en Pineda Juan de Dios y Perlman Bruce J. (coords). *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México*, 2da. ed., UAEM/ The university of new Mexico, México, 2006, p. 145.

<sup>48</sup> *Ibíd.*

formas de participación y organización ciudadana, así como el funcionamiento efectivo de las instituciones.<sup>49</sup>

Lo cual, implica que el neoinstitucionalismo no sólo se enfoque en los aspectos normativos y prescriptivos de las instituciones, sino fundamentalmente en aquellos que se tornan visibles a partir de su funcionamiento: de los resultados que producen, de a quién o a quiénes favorecen, de quiénes son los responsables de su gestación, diseño, funcionamiento y operación.

Todo esto da pauta para replantear la relación entre Estado, gobierno y sociedad, ya no únicamente con base en las formas constitucionales y legítimas (ordenamientos legales), sino que es posible entenderla a partir de los programas públicos, el ejercicio del presupuesto, la aplicación del gasto público, la ejecución de las políticas de bienestar, la medición de los beneficios, el logro de la equidad, la disminución de la exclusión social y el grado efectivo del desarrollo que alcanzan las instituciones públicas, privadas y sociales.

Este replanteamiento lleva al neoinstitucionalismo a interesarse y abordar aspectos tales como: los costos de transacción, los derechos de propiedad, los contratos, la visión económica del derecho, la teoría económica de la organización; de lo cual se deriva su contribución analítica en categorías como fallas del mercado, fallas del Estado; la distinción entre institución (reglas del juego de la sociedad que son de carácter abstracto) y organización, que alude a la expresión material de la institución, incluyendo el personal, equipos tecnológicos, instalaciones, recursos, entre otros. Asimismo, propone las nociones del principal (políticos electos) y el agente (administradores públicos), de cuya relación depende el cumplimiento de las ofertas de gobierno y el grado de legitimidad política en un contexto determinado.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> *Ibíd.*, p. 147.

<sup>50</sup> *Ibíd.*, p. 146.

En lo que respecta a los términos de principal y agente, resultan de vital importancia para esta investigación en tanto que permiten comprender la necesidad de que exista un vínculo estrecho y coordinado entre el gobierno y la sociedad civil.

A partir de la teoría de la agencia, la nueva gerencia pública sustenta la visión de que la administración pública precisa de una coordinación constante, por ello propone la existencia de “una persona, denominada “agente” (mandatario, delegado), que actúa voluntariamente a nombre de o por instrucciones de otra persona llamada “principal” (mandante, delegante...) a cambio de una retribución”.<sup>51</sup>

Si bien lo anterior supone que el agente posee las competencias requeridas para realizar dicho encargo, al principal le resulta muy complicado y costoso conocer las verdaderas capacidades, intereses y desempeño del agente, por ello se torna inevitable el establecimiento de un contrato claro y preciso en el que se garantiza que dicha relación cumpla con sus fines.

*Grosso modo*, desde la perspectiva de la nueva gerencia pública, los contratos representan el nuevo instrumento para asegurar la previsibilidad, eficacia y coordinación de los comportamientos administrativos y fincar responsabilidades por infracciones e incumplimientos, dando paso a lo que Aguilar Villanueva denomina como una Administración Pública contractual.<sup>52</sup> De ahí que, como bien asevera José Ayala Espino “el contrato representa un papel relevante debido a que permite promover, o bloquear, la cooperación en el intercambio”.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. cit.*, p. 222.

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 225.

<sup>53</sup> Ayala Espino, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 1999, p. 246.



Asimismo, es de vital importancia diseñar los sistemas de información, medición y evaluación al desempeño, acompañados del escrutinio social para que a través de denuncias y quejas ciudadanas, el principal pueda cerrar la brecha entre los resultados efectuados por el agente y los resultados esperados por el principal (ciudadanos y autoridades).<sup>54</sup>

Para Isabel García Sánchez, la relación entre principal y agente –dentro del sector público– puede visualizarse en dos sentidos: entre ciudadanos-políticos-administradores, y entre íteradministraciones. De estos interesa destacar el primero, ya que es a partir de él que se visualiza una administración pública que satisface las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y, a su vez, promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello “rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que [entre otras cosas] favorezcan la participación de la sociedad civil”.<sup>55</sup>

El aspecto del control da paso a otro elemento del cual se nutre el neoinstitucionalismo: los costos políticos de transacción, que en esencia propone un reordenamiento del sector público, debido a que los políticos electos democráticamente delegan poder –en determinado sector– a un organismo autónomo, con la finalidad de aportar credibilidad y confianza social en las acciones gubernamentales.

Por ello, las decisiones y actuaciones de dicho organismo autónomo deberán realizarse con independencia de elementos políticos, encaminándose al cumplimiento de la atribución que le fue otorgada, la cual no podrá ser distinta a la búsqueda del beneficio social.

---

<sup>54</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. cit.*, p. 225.

<sup>55</sup> García Sánchez, Isabel María. “La nueva gestión pública: evolución y tendencias”, en *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 47, 2do trimestre, 2007, p. 34. Disponible en: [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/47\\_GarciaSanc\\_hez.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanc_hez.pdf), [consulta 12 de noviembre de 2012].

Este planteamiento bien puede aplicarse a la ASF, en tanto que permite comprender la necesidad de que su función se realice alejada de toda influencia político-partidista, y más aproximada a principios técnicos y profesionales, que garanticen la imparcialidad de su labor.

De esta forma, el neoinstitucionalismo a través de la teoría de la agencia y del enfoque de costos políticos de transacción, conjunta elementos que deben regir la actuación de los servidores públicos como núcleo central de la administración pública en la actualidad.

Esto quiere decir que la nueva gerencia pública busca que las energías humanas se dediquen al trabajo socialmente útil. De manera que los servidores necesitan mejores categorías que las funciones, la autoridad y la estructura. Surgiendo entonces los conceptos de misión, servicios, usuarios, calidad, resultados, flexibilidad y descentralización como componentes valiosos que ayudan a los servidores públicos a articular sus propósitos y a considerar el modo de adaptar el trabajo para alcanzarlos, dicha visión es proveniente del gerencialismo.

### **1.2.2 El gerencialismo**

Como ya se ha apuntado, desde un punto de vista práctico, en los asuntos relativos a la eficiencia de la estructura administrativa y los patrones de gestión y operación de la administración pública, la nueva gerencia pública se inspiró en las nociones, hipótesis, técnicas y procedimientos del management o gerencialismo privado.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> El término management fue utilizado originalmente en los Estados Unidos al inicio del siglo XX, por el ingeniero Frederick Taylor, quien, en 1911, publicó *The Principles of Scientific management* (Principios del manejo científico) y fundó el movimiento del management científico. Posteriormente, en el Reino Unido, Oliver Sheldon, en su obra *Philosophy of management* (La filosofía del management), publicada en 1923, había utilizado también el concepto de manejo como sinónimo de management. En función de esto, la palabra ha sido traducida como dirección y gerencia en idiomas diferentes del inglés. Por otra parte, el vocablo gerencia deriva de la voz latina gerere, que significa dirigir, mandar. Debido a que constituye la capacidad de ordenar, por lo que se le suele

Para Koldo Echebarría y Xavier Losada, las técnicas en las que se sustenta el management privado se clasifican en tres grupos: 1) las técnicas de dirección general de la organización; 2) las técnicas correspondientes a una función o área especializada de la empresa; y 3) las técnicas de desarrollo de habilidades directivas.<sup>57</sup>

El primer grupo considera a la organización en su conjunto, centrándose en la capacidad de anticipar y adaptarse a los cambios del entorno (perspectiva estratégica), así como en garantizar el buen desarrollo de las operaciones y el logro de los objetivos organizacionales (perspectiva operativa), para lo cual se apoya de las siguientes técnicas: planeación estratégica, gestión de procesos del cambio organizativo, dirección por objetivos (DPO), dirección de proyectos, entre otras.

El segundo alude a determinadas funciones o actividades empresariales, entre las que destacan: marketing, dirección de operaciones, diseño organizativo, dirección de recursos humanos, gestión de servicios, gestión financiera, gestión de sistemas de información y control de gestión.

Mientras que el tercero hace énfasis en el desarrollo de habilidades directivas con la finalidad de tener un liderazgo efectivo, a saber: habilidades de toma de decisiones (análisis y resolución de problemas); negociación y gestión del conflicto; liderazgo (dirección de equipos, técnicas de comunicación, dirección de reuniones); trabajo en equipo; creatividad e innovación; y capacidad de asumir la complejidad, la ambigüedad y la incertidumbre.

---

identificar con management, así como con dirección. Cfr. Sánchez González, José Juan. *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, Plaza y Valdés/ IAPEM, México, 2001, pp.191-193.

<sup>57</sup> Echebarría Koldo y Mendoza Xavier. "La especificidad de la gestión pública: el concepto del management público", en Losada i Marrodán, Carlos (ed.). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, BID, Washington, 1999, pp. 28-29.

De este modo, el gerencialismo busca la existencia de una cultura administrativa orientada por los criterios de calidad, eficiencia y eficacia. De ahí que pretenda una postura activa y responsable por parte de los administradores.

A partir de esto, para el gerencialismo la administración pública puede ser una organización excelente si integra cuatro aspectos centrales de la administración de negocios: I) enfocarse en el desarrollo y preservación de una visión empresarial; II) practicar un liderazgo efectivo; III) fomentar la innovación en todos los niveles de la organización; y IV) mejorar las relaciones con los clientes externos (sociedad).<sup>58</sup>

Como es posible observar, el gerencialismo hace referencia a la introducción de métodos de gestión del sector privado en el sector público, destacando la tarea de la experiencia profesional, los estándares y las medidas de rendimientos explícitos; la gestión por resultados; una buena relación calidad-precio, y la proximidad al usuario.<sup>59</sup>

La realidad de varios países de América latina, incluido México, muestra que estos métodos han tenido costos no deseables como el incremento de la pobreza y la desigualdad social, problemas agudos en la contratación del personal en el sector público, así como corrupción endémica.

A decir de Joan Prats:

[...] llevó a bastantes políticos y gerentes poco escrupulosos a ver en el *management* el saber legitimador no de un nuevo y más eficiente sistema de responsabilidad, sino de una mayor libertad de acción, la cual, desbridada, no ha

---

<sup>58</sup> Duncan Jack, Ginter Peter y Stuart Capper, "Excelence in Public Administration: Four Transferable Lessons from the Private Sector", *cit. pos.*, Guerrero Omar (coord.). *Gerencia pública una aproximación plural*, UNAM/ FCPS, México, 2004, p. 82.

<sup>59</sup> Rhodes, R.A.W. "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno", en Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.). *Op. cit.*, p. 12.

podido sino incrementar la arbitrariedad del poder y, con ella, el potencial de corrupción.”<sup>60</sup>

Estos resultados dan cuenta de la necesidad de una reconfiguración de la cultura organizativa en el sector público, lo cual tampoco quiere decir que se nieguen los aspectos favorables que ha tenido la aplicación de los parámetros de la nueva gerencia pública, sino que tal como señala la OCDE, se requiere de una reconducción de la situación, en donde se diseñen estrategias que tengan como objetivo revitalizar valores públicos como la lealtad institucional, la integridad, la objetividad e independencia, la competencia profesional, la confidencialidad, el respeto a las personas, así como del reforzamiento de las dimensiones políticas, sociales y técnicas que permitan diseñar una “infraestructura de la ética pública”.<sup>61</sup>

Lo anterior asume especial relevancia para este trabajo, ya que con ello se abren las puertas para que se establezca una relación distinta entre gobierno y sociedad civil, de tal forma que ésta última se involucre directamente en los procesos gubernamentales.

### **1.3 La relación entre las instituciones públicas y la sociedad civil**

Al aludir a la relación entre las instituciones públicas y la sociedad civil es necesario referirse a diversos mecanismos de rendición de cuentas, pues a través de ellos se puede ejercer cierto grado de “control del rendimiento que se manifiesta mediante la satisfacción del usuario y otros indicadores esenciales de resultado”.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Prats i Català, Joan. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, INAP, España, 2005, p. 70.

<sup>61</sup> Ramió Matas, Carles. “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 21, CLAD, Venezuela, Octubre 2001, p. 24.

<sup>62</sup> Peters, B. Guy y Pierre Jon. “¿Gobernanza sin gobierno? replanteándose la administración pública”, en Cerrillo i Martínez, Agustí (coord.). *Op. cit.*, p. 130.

De esta forma, el enfoque de la nueva gerencia pública ha producido un cambio de rumbo en la clásica rendición de cuentas, enfatizando en el desempeño, ya que busca evaluar los logros de las organizaciones públicas.

En este punto es preciso aclarar qué es y qué implica el término rendición de cuentas.<sup>63</sup>

De manera inicial, esta expresión surge a partir de la preocupación por la existencia de formas para mantener el poder bajo control, cómo domesticarlo, prevenir sus abusos, supeditarlos a ciertos procedimientos y reglas de conducta.

En palabras de Andreas Schedler:

La exigencia de cuentas tiene que ver entonces con tareas de monitoreo y vigilancia. Su misión incluye la búsqueda de hechos y la generación de evidencias. Por otra parte, la rendición de cuentas continúa el proyecto de la Ilustración europea de supeditar el poder no sólo al imperio de la ley sino también al imperio de la razón. El poder debe estar atado a restricciones legales, pero también debe estar domesticado por la lógica del razonamiento público.<sup>64</sup>

El concepto de la rendición de cuentas expresa de manera clara la preocupación continua por controles y contrapesos, por la supervisión y la restricción del poder. En este sentido, puede ser considerada una técnica para contener los posibles abusos de poder, al contemplar tres mecanismos para prevenirlos o, en su defecto, corregirlos, a saber: información, justificación y sanción.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup> El concepto de rendición de cuentas proviene de la palabra inglesa “accountability”, que si bien es un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, ni una traducción estable, ya que se puede traducir de diversas formas (control, fiscalización o responsabilidad), existe el consenso de que la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas, en función de que mediante ella es posible referirse a la obligación de quien detenta el poder público de proporcionar información que justifique sus decisiones y acciones ante la sociedad.

<sup>64</sup> Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, cuadernos de transparencia, núm. 3, IFAI, México, 2008, p. 14.

<sup>65</sup> *Ibíd.*, p. 18.

En lo que corresponde a la información y la justificación, la rendición de cuentas, a través de determinado organismo, como puede ser la Auditoría Superior de la Federación, se enfoca a averiguar dos tipos de cosas: que los funcionarios públicos informen sobre sus decisiones o que expliquen sus decisiones. Esto es, se pregunta por hechos (la dimensión informativa de la rendición de cuentas) o por razones (la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas). Así, se presenta tanto el derecho a recibir información como la obligación correspondiente de divulgar todos los datos necesarios.

Además de la dimensión informativa y argumentativa, la rendición de cuentas también contiene elementos de coacción y castigo, que se constituyen como un esfuerzo por asegurar el cumplimiento con las normas por medio de la imposición de sanciones [...] ello implica, que los actores que exigen cuentas no solamente “cuestionan”, “eventualmente” también “castigan” el comportamiento impropio de los servidores públicos.<sup>66</sup>

Lo anterior conlleva a que quienes rinden cuentas no solamente cuenten qué es lo que han hecho y por qué, sino que también asuman las consecuencias de sus actos, incluyendo eventuales sanciones negativas.

La sanción se convierte en un elemento de primer orden en la rendición de cuentas, ya que si a pesar de comprobarse irregularidades, anomalías y conductas inapropiadas de quien detenta el poder público, y no se imponen los castigos correspondientes, el ejercicio de rendición de cuentas resulta estéril, apareciendo más como un acto de simulación que una restricción real al poder, llegando incluso a generar desconfianza, inconformidad y desapego por parte de la sociedad hacia las instituciones públicas y sus representantes.

Es así como, desde la perspectiva de John Ackerman, la rendición de cuentas se convierte en “un proceso pro-activo por medio del cual los servidores

---

<sup>66</sup> *Ibíd.*, p. 16.

públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes”.<sup>67</sup>

Este concepto permite comprender que la rendición de cuentas es un proceso dinámico, donde los servidores públicos “salen a la calle” a dialogar con la sociedad y con otras instituciones. Este diálogo da pauta al establecimiento de dos tipos de rendición de cuentas: horizontal y vertical, propuestos por Guillermo O’Donnell.

La rendición de cuentas horizontal hace alusión a las relaciones de control que se dan entre agencias gubernamentales. Para que ésta sea efectiva es preciso que existan agencias estatales autónomas y dispuestas a supervisar, controlar, rectificar y/o sancionar actos ilícitos de otras agencias del Estado, que además posean autoridad legal para proceder de esta forma.<sup>68</sup>

Este tipo de rendición de cuentas tiene que ver con el viejo tema de la división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y de los pesos y contrapesos entre ellos. En el contexto actual también incluye diversas agencias de supervisión, ombudsman, contralorías, fiscalías, auditorías, entre otras.

Si bien la existencia de agencias públicas para la fiscalización y supervisión de otras agencias estatales es imprescindible, ello no es suficiente para asegurar la transparencia, responsabilidad y legalidad en las acciones de gobierno. Debido a esto, resulta igualmente prioritaria la labor de la sociedad civil y de los medios de comunicación como elementos de presión para que el gobierno ejerza una adecuada rendición de cuentas.

---

<sup>67</sup> Ackerman, John M. “Introducción: más allá del acceso a la información”, en Ackerman, John M. (coord.). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI, México, 2008, p. 16.

<sup>68</sup> O’Donnell, Guillermo. “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 152, noviembre-diciembre 1997, pp. 13-15. Disponible en: [http://nuso.org/upload/articulos/2645\\_1.pdf](http://nuso.org/upload/articulos/2645_1.pdf), [consulta 20 de diciembre de 2012].



Lo anterior da paso a la rendición de cuentas vertical que, en términos generales, hace referencia al control del Estado por parte de la sociedad mediante dos aspectos: electorales y sociales.

La cuestión electoral tiene que ver con el hecho de que a través de las elecciones la sociedad puede castigar o premiar a los gobernantes, votando a favor o en contra de ellos. Aunque este tipo de mecanismo posee debilidades, ya que, como lo ha mencionado O'Donnell:

Las elecciones sólo se llevan a cabo de forma periódica, además de existir serias dudas sobre la efectividad de las mismas debido a las condiciones que prevalecen en muchas democracias (sistemas de partidos poco estructurados, alta volatilidad de los votantes y los partidos políticos, pobre definición de los temas de la agenda pública y cambios abruptos en las orientaciones de las políticas públicas).<sup>69</sup>

Por otra parte, la cuestión social incluye diversas acciones, sustentadas en la crítica moral y pública, que se encaminan a evidenciar el mal manejo del gobierno, introducir nuevos temas a la agenda pública, o bien influir o revertir ciertas decisiones de política pública implementadas por el gobierno.

Si bien es cierto, la rendición de cuentas vertical social sólo cuenta, en primera instancia, con sanciones simbólicas –no hay multas económicas ni encarcelamientos–, las organizaciones sociales y los medios de comunicación realizan investigaciones, pronunciamientos y juicios dirigidos a exhibir al servidor público que ha faltado a la honestidad, la libertad o la transparencia, lo cual puede desencadenar la actuación de las instituciones facultadas para sancionar ya sea penal o administrativamente.

---

<sup>69</sup> *Ibíd.*, pp. 2-3.

Así, tal como afirma Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz:

La rendición de cuentas vertical social es un mecanismo de control sobre las autoridades políticas, basado en acciones de amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos.<sup>70</sup>

Cabe destacar que este tipo de rendición de cuentas puede ser canalizada tanto por vías institucionales como no institucionales, algunos ejemplos del primer tipo son las acciones legales y las demandas ante los organismos facultados para supervisar, mientras que el segundo se materializa a través de movilizaciones sociales y denuncias mediáticas.

Si se observa con detenimiento este tipo de rendición de cuentas se apoya en el accionar de sectores organizados de la sociedad civil y de los medios de comunicación, interesados en ejercer influencia sobre el sistema político y las burocracias públicas, por lo cual, a diferencia de los mecanismos electorales, puede ejercerse entre elecciones y no depende de calendarios fijos. “Se activa a pedido y puede dirigirse hacia el control de temas, políticas o funcionarios particulares”.<sup>71</sup>

En suma, ambos sistemas de rendición de cuentas, el horizontal y el vertical, son complementarios, debido a que, por un lado, las acciones legales y administrativas son fundamentales para prevenir, sancionar y, eventualmente, reparar el daño ocasionado por un acto ilícito o corrupto, mientras que las acciones de rendición de cuentas vertical pueden detonar en un periodo ulterior la vigilancia horizontal.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Peruzzotti, Enrique y Smulovitz Catalina, “Accountability social: la otra cara del control”, en Peruzzotti, Enrique y Smulovitz Catalina (eds.). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*, Temas, Argentina, 2002, p. 32.

<sup>71</sup> *Ibíd.*, p. 33.

<sup>72</sup> Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, IFE, México, 2002, pp. 32-33. Disponible en: [http://www.ife.mx/docs/Internet/Biblioteca\\_Virtual\\_DECEYEC/deceyec\\_DECEYEC/Cuadernos\\_Divulgacion\\_DECEYEC/docs\\_estaticos/cuaderno21.pdf](http://www.ife.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/Cuadernos_Divulgacion_DECEYEC/docs_estaticos/cuaderno21.pdf), [consulta 12 de diciembre de 2012].

Sin lugar a duda estos mecanismos de control han contribuido al logro de importantes avances en lo referente a la actuación de la Administración Pública, a pesar de ello, no le han otorgado la importancia real a los intereses o expectativas de la sociedad en general. Ante esto, en la actualidad la nueva gerencia pública ha venido a complementar estos mecanismos, centrando su atención en la gestión del desempeño.

A pesar de que no es posible encontrar una definición única sobre la gestión del desempeño, sí se reconoce la presencia de un principio básico que, en palabras de Ernesto Velasco, consiste en:

[La existencia] de una organización pública [que] determina su desempeño deseado y señala la forma en que dicho rendimiento será medido por medio de la definición de indicadores de rendimiento. Una vez que la organización ha realizado sus actividades, será posible demostrar si el desempeño proyectado fue alcanzado y a qué costos.<sup>73</sup>

De acuerdo con esta definición, la gestión del desempeño toma como punto nodal a los indicadores para establecer de qué forma y hasta qué punto una organización ha logrado o no los objetivos trazados, y los costos implicados.

Así, la gestión de desempeño dentro de la administración pública se sustenta en la valoración posterior a la instrumentación de las políticas y programas, como medio para medir sus logros y ejercer la rendición de cuentas de los funcionarios públicos responsables. Lo cual implica la contrastación de las metas establecidas (compromisos adquiridos) con los resultados finalmente obtenidos (logros), de manera tal que el grado de consistencia entre “metas” y “resultados” genera la información requerida para aproximarse el nivel de desempeño del gobierno y de los gobernantes.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Velasco Sánchez, Ernesto. *Gestión pública y rendición de cuentas: ¿un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?*, cuadernos sobre rendición de cuentas, núm. 3, SFP, México, 2011, p. 56.

<sup>74</sup> Mora Quirós, Mario. “Responsabilización por el control de resultados”, en Consejo Científico del CLAD (coord.). *La responsabilización en la gestión pública latinoamericana*, CLAD/ BID/ EUDEBA, Argentina, 2000, p. 2. Disponible en:

Existen tres elementos mínimos a considerar para implementar la gestión del desempeño: economía, eficiencia y eficacia;<sup>75</sup> aunque no son los únicos, pues dependiendo del tipo de organización o programa que se quiera valorar se podrán añadir otros aspectos como equidad, protección al medio ambiente, entre otros.

Estos elementos de la gestión del desempeño se convierten en el medio para rescatar y fortalecer el carácter social de las instituciones públicas, principalmente dado que considera la capacidad de éstas en el diseño y ejecución de políticas eficaces, así como para satisfacer en forma oportuna y eficiente las demandas sociales,<sup>76</sup> constituye entonces el motor que impulsa la mejora y la legitimidad del gobierno y su base administrativa.

A medida que la gestión del desempeño se ha institucionalizado como un componente central de la rendición de cuentas, la lógica de ésta se ha alejado de la exposición de errores para acercarse a cuestiones de desempeño promedio y al mejoramiento del mismo.

Es preciso destacar que la gestión del desempeño también tiende a habilitar a los ciudadanos y grupos sociales para adoptar un papel más importante en la rendición de cuentas,<sup>77</sup> en tanto que disponen de información explícita sobre los

---

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000181.pdf>, [consulta 22 de noviembre de 2012].

<sup>75</sup> La economía alude a la capacidad de una organización para minimizar los costos utilizados para realizar sus actividades y producir los resultados de su función, es decir reducir los costos de todo tipo de recursos para producir la misma cantidad o nivel de bienes o servicios. En tanto que eficiencia valora la existencia de una relación óptima entre costos/productos, asegurándose que no exista desperdicio de recursos en el proceso de producción o de prestación de servicios. Finalmente eficacia refiere el grado en que una organización genera los resultados (tipo, monto y calidad de bienes y servicios) e impactos (transformaciones en la realidad o problema a atender) que se le han encomendado. En otras palabras, ver si se logran maximizar los efectos deseados. Velasco Sánchez, Ernesto. "Gobierno por resultados: convergencias y divergencias entre gestión estratégica y gestión del desempeño." *Op. cit.*, p. 87.

<sup>76</sup> Mora Quirós, Mario. *Op. cit.*

<sup>77</sup> Peters, B. Guy. "Cincuenta años de la administración pública", en *Revista Foro Internacional*, vol. 50, núm. 3-4 (201-202), julio-diciembre 2010, p. 772. Disponible en: [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/HPEXTGPV2586U7NBTRMFMR3GMXG71G.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/HPEXTGPV2586U7NBTRMFMR3GMXG71G.pdf), [consulta 31 de agosto 2012].

objetivos alcanzados por el gobierno y sus instituciones, lo cual representa un insumo de relevancia para vigilar de una mejor manera su actuación.<sup>78</sup>

Frente a esto, la gestión del desempeño se realiza a través de indicadores, definidos como unidades de medida “que permiten el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos e internos”.<sup>79</sup>

La construcción de un indicador debe proporcionar una calidad y una cantidad razonable de información (relevancia) para no distorsionar las conclusiones que de él se puedan extraer (inequívoco), a la vez que debe estar disponible en el momento adecuado para la toma de decisiones (pertinencia, oportunidad), y todo ello, siempre que los costes de obtención no superen los beneficios potenciales de la información extraíble.<sup>80</sup>

Es necesario recordar que el establecimiento de indicadores de desempeño es una práctica retomada del sector privado, en donde se tiene claro qué se está midiendo y por qué, lo cual puede resumirse en la generación de valor y utilidad. Sin embargo, en el sector público la medida del desempeño a través de indicadores es una tarea compleja debido a diferentes aspectos, entre los que destacan: a) la ambigüedad de los objetivos que tienen que cumplir los organismos públicos; b) la escasa precisión de los productos relevantes o estratégicos (aquellos que son los necesarios para cumplir con la misión institucional), dándose el caso que varias instituciones producen los mismos bienes, o se producen bienes y servicios no relacionados con el quehacer relevante de la institución; c) no existe claridad de quiénes deben responder por

---

<sup>78</sup> Cfr. Guzmán, Marcela. *Evaluación de programas. Notas técnicas*, serie gestión pública, núm. 64, ONU/ CEPAL/ ILPES, Chile, 2007, p. 14. Disponible en: <http://www.eclac.org/ilpes/publicaciones/xml/0/32040/SGP64.pdf>, [consulta 21 de octubre de 2013].

<sup>79</sup> Guinart I solà, Josep María. *Indicadores de gestión para las entidades públicas*, ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre 2003, p. 321. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/110/art/art25.pdf>, [consulta 15 de octubre de 2013].

<sup>80</sup> *Ibíd.* p. 322.

los resultados; y d) no se establecen las consecuencias del buen o mal desempeño, haciendo que la evaluación muchas veces sea un ejercicio inútil.<sup>81</sup>

Bajo estas circunstancias, en el ámbito de la Administración Pública es necesario el establecimiento neutral de indicadores que permitan rebasar dicha complejidad, haciendo que instituciones como la Auditoría Superior de la Federación cuenten con los mecanismos adecuados para proporcionar información, no sólo en lo referente al adecuado ejercicio de los recursos públicos y el grado de cumplimiento de la ley, sino también de los logros alcanzados por las organizaciones gubernamentales.

De este modo, al indicar qué cosas se están haciendo de manera correcta y cuáles requieren de una mejora, se puede generar la retroalimentación en el actuar gubernamental.

Por otra parte, a manera de cierre de este capítulo, es necesario dejar en claro que tanto la nueva gobernanza como la nueva gerencia pública no son enfoques que se puedan considerar como remedios infalibles de las acciones equívocas de la administración pública,<sup>82</sup> no obstante pueden ser perspectivas de gran utilidad al momento de abordar un tema como el planteado en esta investigación, ya que como bien señala Jaime Torres: “no existe en el campo de la administración [...] una iniciativa, herramienta o modelo que se pueda erigir como la panacea en algún momento histórico”.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Bonnefoy Juan Cristóbal y Armijo Marianela. *Indicadores de desempeño en el sector público*, serie manuales, núm. 45, ONU/ CEPAL/ ILPES, Chile, 2005, p. 16. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/23572/manual45.pdf>, [consulta 21 de octubre de 2013].

<sup>82</sup> Se pueden encontrar estudios en los cuales se señala la no pertinencia de la aplicación de los principios de la nueva gerencia pública en las administraciones de los países de Latinoamérica, dadas las características de sus estructuras de políticas, económicas, administrativas, sociales y culturales. Para una perspectiva más amplia sobre esta postura véase Vicher García, Mónica Diana. *El cambio administrativo y el proyecto de la OCDE: la nueva gerencia pública*. Tesis maestría en gobierno y asuntos públicos. UNAM, 2003.

<sup>83</sup> Torres Fragoso, Jaime. “Marco conceptual de la gerencia pública para América Latina”, en *Revista Cuadernos de Administración*, núm. 39, Universidad del Valle, Colombia, enero-junio 2008, p. 25. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225020360002>, [consulta 23 de enero de 2014].

## Capítulo 2

### **LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN: SUS CARACTERÍSTICAS Y MECANISMOS PARA VINCULARSE CON LA SOCIEDAD**

En el capítulo anterior se abordaron diversos cuestionamientos que la nueva gerencia pública hace a la clásica forma de administrar dentro del sector público, entre ellos destacan: su limitada transparencia y rendición de cuentas, la unilateralidad con la que toma sus decisiones, así como la excesiva regulación que presta poca atención a los logros alcanzados.

En este sentido, es posible observar que si bien dicha corriente realiza una fuerte crítica a la Administración Pública, también propone una serie de planteamientos que tienen como núcleo central recobrar la importancia de la sociedad como ente prioritario en el proceso administrativo, al cual el funcionario ha de rendir cuentas.

De esta manera, la nueva gerencia pública complementa a los tradicionales mecanismos de rendición de cuentas, sustentados en una revisión normativa y que, ante la detección de alguna irregularidad, aplican una sanción. Pues dicho enfoque responsabiliza a los funcionarios públicos de los resultados obtenidos así como de la calidad de los mismos, y a partir de ello genera una retroalimentación institucional acerca de las cosas que se están haciendo bien y aquellas en las que es preciso mejorar.

Es así como esta postura facilita que la sociedad no sólo cuente con información referente al cumplimiento del marco jurídico, sino también sobre hechos concretos y la forma en que estos contribuyen a mejorar sus condiciones de vida, lo que posibilita la comparación entre los compromisos asumidos por sus representantes y los logros verdaderamente alcanzados.

Igualmente, la nueva gerencia pública alude a la importancia de crear organismos autónomos con la finalidad de cederles facultades que exigen profesionalismo y objetividad de quien las ejerce, pues sólo de esta forma las probabilidades de ejecutar su función a plenitud son mayores.

Lo anterior permite dilucidar que las reformas implementadas desde finales de la década de los noventa, a la Auditoría Superior de la Federación, incluyeron algunos de los postulados de la nueva gerencia pública; con la finalidad de transformarla en un auténtico órgano de fiscalización, capaz de garantizar la rendición de cuentas en nuestro país, pues a pesar de que su existencia es remota y que la aplicación de reformas ha sido una constante a lo largo de su historia, la realidad pone al descubierto que su función no se ha ejecutado a plenitud, a causa –precisamente– de su nula autonomía, siendo ésta posible sólo mediante la conjugación de diversos factores políticos, sociales y económicos.

En este tenor, el presente capítulo se enfoca a destacar la manera en cómo los supuestos de la nueva gerencia pública han incidido en las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, de ahí que se incluye una descripción de los antecedentes más relevantes del organismo. Destacando la reforma de 1999, pues fue a partir de ésta que se le otorgaron ciertas facultades y procedimientos con los que actualmente opera, trayendo como resultado la construcción de su actual mecanismo de difusión de información.

Mientras que la reforma del 2009 marcaría un cambio trascendental al introducir un capítulo denominado contraloría social en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que permite a la entidad recibir denuncias de diversos sectores de la sociedad, acerca de ciertas irregularidades en el manejo de recursos públicos federales, y con base en ello, ampliar su muestra a fiscalizar.



Una vez expuestas las modificaciones que dieron lugar a la actual entidad de fiscalización superior, se enuncia la misión y visión institucional, su estructura orgánica, así como sus objetivos estratégicos. Para posteriormente, realizar una descripción de sus mecanismos de vinculación social, que para los fines de esta investigación son clasificados en dos: difusión de información y denuncias sociales, con la finalidad de vislumbrar como se ha dado la relación entre la Auditoría Superior de la Federación y la sociedad.

## 2.1 Antecedentes

En primer lugar, es pertinente mencionar que se entenderá por el término fiscalizar, en su concepción más básica consiste en “criticar y evaluar las acciones u obras de una entidad”. Su aplicación en el ámbito gubernamental tiene tres objetivos: 1) obtener pruebas sobre el uso y destino de los recursos públicos a través de la revisión de documentos contables y financieros; 2) formular opiniones independientes de la situación real de la entidad revisada, respecto a las pruebas obtenidas y; 3) servir como base para la toma de decisiones futuras, de manera que se logre corregir y mejorar en qué y cómo se gastan los recursos públicos.<sup>84</sup>

Su implementación en las instituciones gubernamentales se hace a través de dos vías: interna y externa; ambas complementarias. La primera consiste en el control que un ente público realiza sobre su propia gestión de recursos, en tanto que la segunda es realizada de un poder a otro.

El ejercicio de fiscalización<sup>85</sup> externa en nuestro país es tan antiguo como su historia misma, pues, según diversos estudios, se remonta a la época

---

<sup>84</sup> Merino Mauricio y Aramburo Michiko. *Informe sobre la evaluación y el desempeño de la auditoría superior de la federación*, CIDE/ ASF, México, 2009, pp. 5-7.

<sup>85</sup> En la literatura especializada sobre fiscalización superior es bastante empleado y aceptado el término de entidad de fiscalización superior para referirse al órgano en el que se auxilia el poder legislativo para controlar la disposición y el gasto de los recursos públicos. Derivado de ello, y por cuestiones prácticas en el desarrollo de la exposición de ideas, a lo largo del presente trabajo se empleara entidad de fiscalización superior u organismo de fiscalización superior para aludir a la Auditoría Superior de la Federación.

prehispánica. Es posible identificarlo en la cultura azteca bajo la figura de los “calpixquis”, y posteriormente con el establecimiento de la colonia se daría origen al Tribunal Mayor de Cuentas, el cual ejercería un papel importante durante trescientos años.<sup>86</sup>

Luego de consumarse la independencia de México y con la promulgación de la Constitución Política de 1824, el Tribunal Mayor de Cuentas daría paso a la Contaduría Mayor de Hacienda, antecedente directo de la Auditoría Superior de la Federación. A partir de este momento, la Contaduría, dependiente directa de la Cámara de Diputados, se haría cargo del examen y la glosa de la cuenta pública del Poder Ejecutivo.

Es precisamente, a causa de esta dependencia que la Cámara de Diputados, fundó en 1836 a la Comisión Inspectorá, integrada por cinco diputados, con la finalidad de supervisar la función de la Contaduría Mayor de Hacienda. Dicho grupo de trabajo desempeñaba el mismo papel de la actual Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, claro que con algunas diferencias.

Ahora bien, dada la inestabilidad política, social y económica que prevalecía en el México decimonónico, las reformas a la Contaduría Mayor de Hacienda –en tanto entidad fiscalizadora– serían una constante, impactando directamente en dicho organismo, principalmente en cuatro aspectos: su denominación, su estructura, su personal y sus funciones.<sup>87</sup>

Profundizar en todas las reformas a las que fue sujeta la Contaduría Mayor de Hacienda rebasaría el propósito de este trabajo, por lo cual sólo se enuncian los aspectos que se encargaron de perfilar las atribuciones de la hoy Auditoría Superior de la Federación.

---

<sup>86</sup> Para una perspectiva más amplia véase Solares Mendiola, Manuel. *La auditoría superior de la federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, UNAM/ IJJ, México, 2004.

<sup>87</sup> Solares Mendiola, Manuel. *Op. cit.*

La primera modificación importante que afectaría al organismo de fiscalización se daría con la promulgación de la Constitución Política de 1857, donde la Cámara de Diputados fue facultada para aprobar anualmente el presupuesto de gastos del Gobierno Federal. Además de integrar los procedimientos para que la misma Cámara nombrara y removiera a los empleados de la Contaduría Mayor de Hacienda. Asimismo, se otorgarían atribuciones directas a la entidad fiscalizadora, mediante las cuales podría solicitar la información necesaria a aquellas instituciones sujetas a su control, todo ello en aras de ejercer sus funciones de un modo adecuado.

Otra reforma de relevancia ocurrió durante el mandato de Porfirio Díaz, al expedirse la primera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda en 1896, y posteriormente una segunda en 1904. En éstas se establecerían las funciones que al día de hoy siguen vigentes, entre ellas se encuentran: su facultad para revisar y glosar la cuenta pública, determinar las observaciones y reparos que resulten de la glosa, así como la consignación –ante el juez competente– de los empleados responsables de algún delito, esto, desde luego, con la previa autorización de la Cámara de Diputados.

Posteriormente, con la expedición de la Constitución Política de 1917, se ratificarían muchos de los lineamientos establecidos con anterioridad como son su dependencia en la Cámara de Diputados, la supervisión de sus funciones a cargo de la Comisión Inspectorá y la potestad del Congreso de la Unión para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. Este último punto resultó de vital importancia, ya que por primera vez se enfatizó en la necesidad de incorporar en un sólo ordenamiento las atribuciones de la entidad fiscalizadora.

No obstante, sería hasta 1978 cuando se promulgaría una Ley Orgánica de trascendencia, debido a que dotaría a la entidad de facultades relevantes; esto

como consecuencia de la reforma administrativa<sup>88</sup> implementada por el presidente José López Portillo, en la que se buscaba aumentar la productividad de la Administración Pública y, a su vez, racionalizar su ejercicio a través del establecimiento de nuevos sistemas administrativos, apoyados en modernas técnicas contables, presupuestarias y de control; de manera que el fortalecimiento del órgano fiscalizador resultaba imprescindible.

Así, la Contaduría Mayor de Hacienda empieza a ser considerada como un organismo técnico con atribuciones de verificación, fiscalización, revisión y comprobación de la cuenta pública federal; y dado que ésta última incluye los recursos federales transferidos a Estados, Municipios, y el entonces llamado Departamento del Distrito Federal, instituciones privadas y particulares. La Contaduría estaría facultada para verificar que los mismos se hubiesen ejercido conforme al objeto de su destino. En caso de detectar alguna irregularidad podría promover las sanciones correspondientes ante las autoridades encargadas.

Cabe señalar que, además de acentuar la relevancia de conocer los resultados de la gestión financiera y de comprobar si las entidades fiscalizadas se ajustaban a los criterios señalados tanto en el presupuesto de egresos como en las leyes aplicables a la materia, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda de 1978, también consideraba importante corroborar que los objetivos de los programas públicos se hubiesen cumplido.

Como se puede apreciar, las reformas antes mencionadas incorporaron facultades relevantes a la Contaduría Mayor de Hacienda, sin embargo, en la práctica muchas de ellas no fueron implementadas, y aquellas que si lo fueron se

---

<sup>88</sup> La política de modernización administrativa llevada a cabo bajo el mandato de José López Portillo (1976-1982), incluyó numerosas modificaciones entre las que destacan la creación del Sistema Nacional de Planeación, la expedición de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley de Deuda Pública, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y es precisamente dentro de este último ordenamiento, que se dio origen a la Secretaría de Programación y Presupuesto con el objetivo de conjuntar en un sólo organismo la programación de actividades del sector público federal y consecuentemente la determinación de sus costos. *Cfr.* Pardo, María del Carmen. *La modernización de la administración pública, 1940-1990*, INAP/COLMEX, México, 1991.

caracterizaron por su parcialidad y nulos resultados, sobre todo debido a su nexo de subordinación con la Cámara de Diputados, lo que incluso provocaba la inexistencia de autonomía para nombrar a su personal y gestionar sus actos.

Tuvieron que transcurrir más de dos décadas para que se presentara el contexto propicio que dotaría de autonomía técnica y de gestión a dicha entidad, transformándola en un auténtico órgano fiscalizador que realiza sus funciones de manera independiente.

## **2.2 El impacto de la nueva gerencia pública en la reforma de 1999**

A lo largo de la mayor parte del siglo XX el sistema político de nuestro país se caracterizó por el predominio del Poder Ejecutivo, encabezado por el Presidente de la República, así como por la práctica de una política de mediación que buscaba mantener el control de los grupos más influyentes de la sociedad a través de su cooptación o represión.

Sin embargo, a partir de la década de los ochenta se comenzarían a presentar síntomas de desgaste sociopolítico a causa de las recurrentes crisis económicas,<sup>89</sup> de los evidentes fraudes electorales<sup>90</sup> y de diversos

---

<sup>89</sup> Entre la década de los ochenta y noventa se suscitarían dos crisis económicas de relevancia. La primera acontecida en 1982 como consecuencia de la caída de los precios del petróleo, a la fuga de capitales, al excesivo gasto público y al endeudamiento de nuestro país. De manera que las acciones emprendidas consistieron en la aplicación de una política de austeridad y la obtención de préstamos por parte del FMI. La segunda se dio a finales de 1994 a causa de la disminución de las reservas internacionales en el Banco de México, ya que los accionistas poseedores de tesobonos (instrumentos de deuda que garantizaban su pago en dólares) vendieron sus inversiones, ante la incertidumbre que provocaría el levantamiento del EZLN y el asesinato del candidato presidencial Luis Donald Colosio. En este caso, las medidas adoptadas buscaron estabilizar al peso mediante la ejecución de una estricta política monetaria y fiscal, además de apoyarse del otorgamiento de una serie de préstamos económicos para el pago de la deuda externa.

<sup>90</sup> Las irregularidades en los procesos electorales del país han sido numerosas, pero comenzarían a tomar relevancia a mediados de la década de los ochenta, ante la denuncia de los partidos políticos y la sociedad. Algunos de estos conflictos son las elecciones estatales en Chihuahua (1986) y Tabasco (1994). Sin embargo, el fraude electoral de 1988 para elegir presidente de la República, generaría mayor impacto, pues sería conocido tanto a nivel nacional como internacional. Las irregularidades estuvieron presentes desde el desarrollo de la jornada electoral y posteriormente con la caída del sistema que se encargaba del conteo de votos; además diversos observadores internacionales constataban la realización de numerosas prácticas fraudulentas por

acontecimientos sociales,<sup>91</sup> lo que ocasionó que numerosos sectores de la población (sindicatos, campesinos, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, académicos, entre otros) demandaran al gobierno el establecimiento de elecciones imparciales y la democratización del régimen.

La situación asumió tales magnitudes que durante el gobierno de Carlos Salinas y el de Ernesto Zedillo se implementaron una serie de reformas en materia económica, política y social con la finalidad de mantener la estabilidad del país.

Dichas modificaciones permearon el ámbito electoral permitiendo que los partidos de oposición accedieran a gubernaturas estatales, municipales e inclusive obtuvieran un número considerable en diputaciones y senadurías en el Congreso de la Unión, generándose con ello la distribución del poder, y por lo tanto de la responsabilidad de las decisiones tomadas en diversos aspectos.<sup>92</sup>

Tal fue el caso de la LVII legislatura (1997-2000) de la Cámara de Diputados, en donde por primera vez el partido hegemónico (Partido de la Revolución Institucional) no obtuvo la mayoría de los escaños, obligando a que el

---

parte del PRI. Pese a ello, el Congreso de la Unión, que hasta ese entonces se encargaba de validar las elecciones, declaró ganador al candidato del PRI y ordenó la incineración de las boletas electorales bajo el argumento de mantener la estabilidad del país.

<sup>91</sup> El periodo comprendido entre la década de los ochenta y noventa estuvo marcado por numerosos acontecimientos sociales, entre los que destacan la conformación de organizaciones de la sociedad civil; la resistencia de diversos gremios para que México no se integrara al TLCAN; el levantamiento del EZLN que denunciaba la marginación y miseria de la población indígena; así como la organización de diversos sectores de la población para vigilar las elecciones presidenciales de 1994.

<sup>92</sup> Las modificaciones en materia electoral no fueron exclusivas de los sexenios salinista y zedillista, de hecho ya hacia finales de los años setenta, concretamente en 1977, durante la administración de José López Portillo se incrementó el número de escaños en la Cámara de Diputados, pasó de 300 a 400. De éstos, los primeros 300 serían de carácter uninominal, que se refiere a aquellos diputados elegidos mediante el voto directo. Los 100 restantes, plurinominales, serían establecidos por un sistema de representación proporcional. Sin embargo, fue a partir de 1988 que se iniciaron las reformas que permitirían organizar el proceso electoral a nivel federal de manera independiente al Poder Ejecutivo, a través de la creación del Instituto Federal Electoral, y su posterior consolidación como entidad autónoma. Igualmente, se establecería la posibilidad de que los actos en materia electoral pudieran ser impugnados ante el Tribunal Federal Electoral. Además, de disponer nuevas normas para el financiamiento de los partidos políticos y mecanismos más estrictos en el control de gastos de campaña. *Cfr.* Delgado de Cantú, Gloria M. *México: estructura política, económica y social*, 2a ed., Pearson Educación, México, 2003, pp. 122-127.

consenso y el diálogo prevalecieron sobre la imposición, la cual había caracterizado a la función legislativa durante mucho tiempo.

Así, la división de poderes comenzaría a aplicarse y el interés por fortalecer a la naciente democracia generaría una serie de reformas, entre las que resalta la destinada a la Contaduría Mayor de Hacienda en 1999,<sup>93</sup> ya que gracias a ésta se colocó sobre la mesa de discusión el tema de la responsabilidad de los funcionarios públicos y la necesidad de abrir su desempeño al escrutinio de la sociedad mediante la explicación y justificación de sus acciones, siendo garante de ello el órgano fiscalizador de la Cámara de Diputados.

Aunado a lo anterior, la tendencia de la política económica, aplicada desde la década de los ochenta en México, enfatizaba en los criterios de eficiencia, eficacia y economía, convirtiéndose en las directrices que habrían de orientar la ejecución de recursos públicos. Por esta razón, se hacía indispensable el fortalecimiento de los mecanismos encargados de garantizar la adecuada aplicación de los recursos, entre los que destaca la fiscalización superior.

Bajo estas circunstancias, la Contaduría Mayor de Hacienda sería revalorada y sometida a un proceso de escrutinio para detectar las limitaciones que habían impedido el desarrollo de sus funciones de un modo pleno y, con base en ello, realizar las modificaciones pertinentes. Dando como resultado la conformación de la reforma de 1999, que integró algunos aspectos pertenecientes al campo de la nueva gerencia pública (criterio de autonomía, profesionalización de funciones, evaluación al desempeño y apertura institucional), ya que estos le permitirían asumir un papel renovador, dotado de neutralidad y profesionalismo; cualidades tan demandadas en los organismos públicos modernos.

---

<sup>93</sup> Existe otra versión que consideran a la reforma de 1999, como una medida de los partidos en el gobierno (PRI y PAN) para limpiar su imagen ante la sociedad, y aparentar un compromiso con la democracia, ya que días antes de aprobarse la reforma, se habían autorizado los recursos presupuestales para cubrir la deuda del fobaproa, a través de la creación del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), hecho que trasladaba una cuantiosa deuda contraída por los bancos a la sociedad mexicana. Cfr. Ackerman, John M. *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, UNAM/ IIJ/ Siglo XXI, México, 2007.

Uno de los puntos neurálgicos de la reforma de 1999, fue la consolidación de la entidad de fiscalización superior como organismo técnico, alejado de toda influencia político-partidista que pudiera dañar la objetividad de sus funciones (planteamiento también de la nueva gerencia pública).

De manera que la primera medida consistió en terminar con la incidencia que el Poder Ejecutivo profesaba entorno al nombramiento del titular de la Contaduría Mayor de Hacienda, pues a pesar de que esta función recaía exclusivamente en la Cámara de Diputados, la realidad era que la última palabra correspondía al Presidente en turno, generando así una serie de compromisos con la figura presidencial, lo que convertía a la función del organismo fiscalizador en un ejercicio estéril y acrítico.

Asimismo, se implementaron nuevos procedimientos para el ingreso del personal a la entidad fiscalizadora, de manera que sólo los más aptos podrían acceder a algún cargo público en ella, además de que su permanencia estaría sustentada en sus conocimientos y capacidades profesionales. Por lo que dicho proceso garantizaría la estabilidad del personal, y con ello una mejora en el desempeño del organismo.

De igual modo, los miembros del Congreso de la Unión consideraron fundamental complementar la clásica revisión contable y legal de los fondos públicos que, durante largas décadas, había caracterizado a la fiscalización de la cuenta pública, con el planteamiento de la nueva gerencia pública que aludía a la relevancia de verificar los objetivos de los programas sociales, lo cual, no sólo buscaba corroborar el cumplimiento de las acciones sino también la calidad de las mismas, hecho que –sin lugar a dudas– vendría a fortalecer a la rendición de cuentas convencional.



Igualmente, con la finalidad de perfeccionar sus funciones fiscalizadoras se consideró conveniente que la entidad pudiera afianzar sus lazos con diversas instituciones que realizan tareas similares a la suya, enfatizando de esta manera en una apertura y participación más activa tanto en organismos nacionales como internacionales.

Baste señalar el caso de su colaboración en la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores<sup>94</sup> (INTOSAI, por sus siglas en inglés), en donde ha tenido la posibilidad de intercambiar experiencias y nuevas técnicas en materia de fiscalización, generando así un cúmulo de información que permite la retroalimentación de su perspectiva para ejercer sus funciones.

Ahora bien, la asignación de nuevas atribuciones al órgano fiscalizador haría necesaria la modificación de su denominación; la cual expresaría de forma clara sus funciones, quedando entonces como *Auditoría Superior de la Federación*.

La justificación para el cambio de nombre tuvo que ver con el hecho de que Auditoría es un término más amplio, el cual denota la revisión de los ingresos y egresos públicos, a fin de garantizar que los mismos se hayan empleado conforme a lo estipulado. Además, porque su campo de actuación no sólo recae en el ámbito financiero, también incluyen la calidad y el desempeño de las acciones emprendidas. De igual forma, la expresión Superior alude a una revisión suprema, ya que sobrepasa a las inspecciones ordinarias. En tanto que Federación indica una revisión que incluye a todos los Estados de la República, así como a los tres

---

<sup>94</sup> La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se fundó en 1953 como una organización autónoma de carácter internacional integrada por diversas entidades de fiscalización superior a nivel mundial, con la finalidad de intercambiar ideas, conocimientos y experiencias que permitan mejorar de manera permanentemente su trabajo. Actualmente está compuesta 191 países entre los que se encuentran México, Alemania, Argentina, España, Estados Unidos, Francia e Israel. Su estructura se compone de un Congreso, un Comité Directivo, una Secretaría General y Grupos Regionales de Trabajo.

Poderes de la Unión siempre y cuando hubiesen administrado o ejercido recursos públicos federales.<sup>95</sup>

Como puede observarse, los planteamientos adoptados por la Auditoría Superior de la Federación introdujeron una nueva mirada al ejercicio de la fiscalización superior en nuestro país. Sin embargo, dejaron de lado un componente importante como es la inclusión de la participación de la sociedad dentro del organismo, ya que los Diputados consideraron que su transformación en un cuerpo técnico implicaba alejarlo de toda influencia externa, ignorando propuestas que planteaban una relación más estrecha con la sociedad.

Ejemplo de ello, fue la iniciativa del Partido de la Revolución Democrática (PRD) que pretendía incluir un capítulo adicional en la ley de la entidad fiscalizadora, titulado contraloría social;<sup>96</sup> integrado por dos artículos. El primero establecía la necesidad de formar un consejo ciudadano compuesto por cinco representantes de diversos sectores sociales, entre ellos: trabajadores, contribuyentes, empresarios y organizaciones profesionales relacionadas con la fiscalización. Este consejo tendría facultades para solicitar y emitir opiniones al órgano fiscalizador. Mientras que el segundo le permitía recibir de manera directa denuncias de corrupción, desde luego, fundadas y motivadas por la normatividad correspondiente.

Derivado de lo anterior, la concreción de la reforma de 1999 se daría mediante las modificaciones a los artículos 73, 74, 78 y 79 constitucionales, el 30 de julio de 1999, y con la expedición de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, incluyendo numerosas modificaciones, entre las que destacan:

---

<sup>95</sup> Con base en *Ley de Fiscalización Superior de la Federación* (derogada).

<sup>96</sup> El concepto de contraloría social se refiere a la participación ciudadana orientada al control, vigilancia y evaluación de programas y acciones gubernamentales. *Cfr.* Hevia de la Jara, Felipe. *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas*. Diagnostico actualizado 2004, cuadernos para la democratización, núm. 2, IIH-S / CIESAS/ Universidad Veracruzana, México, 2006, pp. 11-12.

Su nueva denominación como Auditoría Superior de la Federación (en adelante ASF); el otorgamiento de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones, así como para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; el establecimiento de los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, bajo los cuales se debe fiscalizar a la cuenta pública.

Asimismo, se amplió su universo a fiscalizar, al incluir a los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estados, Municipios y, en general, toda persona (física, moral, privada o pública) que se encargue de recaudar, administrar, manejar o ejercer recursos públicos provenientes de la federación.

La reforma del 1999 también dotó a la ASF de la posibilidad de determinar daños e imponer sanciones pecuniarias cuando se afecta a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos; de promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades penales, civiles, administrativas y políticas.

De igual modo, fue facultada para investigar actos u omisiones que impliquen irregularidades o conducta ilícita en los ingresos, egresos, manejo, custodia, aplicación de fondos y demás recursos públicos provenientes de la federación. Además de verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas federales, mediante la aplicación de auditorías del desempeño.

A partir de 1999, la ASF estaría autorizada para solicitar información que considerase necesaria en la búsqueda del cumplimiento de sus funciones, y en caso de que las entidades fiscalizadas no atiendan sus requerimientos, puede imponer sanciones económicas. También, podrá emitir sugerencias a la Cámara de Diputados con la finalidad de modificar el ordenamiento jurídico.

De la misma forma, fue prevista la creación del servicio fiscalizador de carrera. Se dispuso un nuevo mecanismo para designar al titular de la ASF, adicionando requerimientos para ostentar el cargo, así como su permanencia y destitución del mismo.

Un aspecto a destacar para esta investigación, es que, a partir de la reforma de 1999, el órgano de fiscalización superior tendría la obligación de informar a la Cámara de Diputados sobre los hallazgos detectados en el ejercicio de su labor mediante el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, el cual tendría necesariamente que hacerse del conocimiento de la sociedad.

Se establecieron nuevos plazos para la entrega de la cuenta pública por parte del Ejecutivo, así como del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública que presenta la ASF a la Cámara de Diputados. Empieza a contar con la posibilidad de realizar convenios de colaboración con órganos de fiscalización, tanto nacionales como internacionales.

Finalmente, se otorgó la posibilidad de elaborar estudios relacionados en la materia de su competencia y encargarse de su publicación. A la par, que se mantuvo la existencia del organismo encargado de supervisar su desempeño: Comisión de Vigilancia de la ASF que, como ya se mencionó, se llamaba Comisión Inspector.

Cabe precisar que la reforma de 1999, dio origen a la Unidad de Evaluación y Control, cuyo propósito principal consiste en auxiliar a la Comisión de Vigilancia en la evaluación del desempeño de la ASF.<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Desde el punto de vista legal, las atribuciones de estas instancias están definidas en la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Por una parte, dependiente directa de la Cámara de Diputados, la Comisión de Vigilancia de la ASF se enfoca a evaluar el desempeño de esta entidad y, al mismo tiempo, se constituye como el enlace de coordinación entre la Cámara y la ASF. *Cfr.* Art. 77. A su vez, la Unidad de Evaluación y Control forma parte de la Comisión de Vigilancia. Su objetivo es brindarle apoyo en la verificación del desempeño de la ASF, mediante la

Como se puede apreciar, la reforma de 1999 vino a fortalecer a la ASF a través del otorgamiento de diversas facultades que permitirían su transformación en un auténtico órgano de rendición de cuentas. Igualmente, permitieron a la entidad la construcción de diversas estrategias encaminadas a divulgar sus funciones y los resultados de su labor, conformando su actual mecanismo de difusión de información, que es analizado con posterioridad.

Ahora bien, cabe mencionar que la ASF comenzó a ejercer funciones a partir del primero de enero del año 2000, y que la revisión –conforme a la Ley de Fiscalización Superior de la Federación– se dio hasta la cuenta pública de 2001.

No obstante la implementación de la reforma de 1999 puso en evidencia las distintas deficiencias y contradicciones que nuestro sistema contable, fiscalizador y administrativo padecían, lo cual afectó el mandato de nuestro máximo órgano de fiscalización, por lo que, una década más tarde, se haría necesaria la aplicación de nuevas modificaciones.

### **2.3 La reforma de 2009: mejoras al sistema de fiscalización**

El esquema de fiscalización de la cuenta pública que planteó la reforma de 1999, fue un hecho de enorme trascendencia, ya que no sólo se orientó a revisar el manejo de recursos públicos federales, sino también el cumplimiento de los objetivos de los distintos planes y programas. Además, estipulaba que todos los sujetos que recibieran, manejaran o administraran recursos públicos federales fuesen acreedores a esta revisión.

Pese a lo anterior, los conflictos y discrepancias dentro del poder público no se hicieron esperar, pues, a través de distintos medios, los sujetos a fiscalización buscaron eludir su responsabilidad, evitando someterse al proceso de revisión

---

supervisión directa de las funciones de los servidores públicos de la entidad. Por ello, está facultada para aplicar medidas disciplinarias y sanciones administrativas previstas en el marco jurídico. Arts. 102 y 103.

aplicado por la ASF. Tal es el caso de los fideicomisos públicos (manejados por las mismas autoridades); caracterizados, a lo largo de su historia, por la ambigüedad de su marco jurídico, y debido esto, se han convertido en el medio más usual para la desviación de recursos públicos.

Así, el modo de evitar la fiscalización de la ASF a este tipo de contratos ha consistido en la interposición de controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), argumentando el respeto al secreto fiduciario, estipulado en el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito. Esta acción resulta completamente inverosímil, ya que (en tanto garantía) sólo es concedida a los particulares, con la finalidad de proteger sus operaciones de crédito en el sistema financiero.

Las resoluciones emitidas por la SCJN han estado en contra de la ASF, limitando así sus atribuciones y propiciando que numerosos actos de corrupción permanezcan en la opacidad.<sup>98</sup>

Otra limitante a las funciones de la ASF, consistió en que la disposición encargada de regular la fiscalización de recursos públicos federales transferidos a los gobiernos locales, se caracterizó por su falta de claridad respecto a cómo debía darse su implementación, generando una serie de controversias constitucionales, en las que se demandaban dos cuestiones. La primera obedeció al hecho de que los Estados, Municipios y órganos político-administrativos del Distrito Federal pugnaron por el respeto a su soberanía, la cual, desde su punto de vista, era violentada por la atribución que, sobre ellos, ejercía la entidad de fiscalización superior. La segunda, se derivó de la inconformidad de la ASF, al

---

<sup>98</sup> Dos casos emblemáticos respecto a la limitación de las funciones de la ASF para fiscalizar a fideicomisos públicos, mediante la interposición de controversias constitucionales son el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y la empresa Integradora de Servicios Operativos S.A de C.V (ISOSA). Cfr. Sandoval, Irma Eréndira. *Rendición de cuentas y fideicomisos públicos: el reto de la opacidad financiera*, serie cultura de rendición de cuentas, núm. 10, ASF, México, 2007.

considerar que su competencia había sido invadida de manera reiterada por los Congresos locales.<sup>99</sup>

Ante este panorama, la SCJN llegó a la conclusión de que la inspección de fondos federales debía darse de manera coordinada entre los tres niveles de gobierno. Sin embargo, la ASF ha podido comprobar que las entidades de fiscalización locales poseen numerosas deficiencias, entre las que se encuentran: su falta de profesionalización, insuficiencia de atribuciones, así como la carencia de recursos y sistemas que le permitan ejercer una fiscalización de calidad. Todo esto ha provocado que el trabajo conjunto entre las instituciones involucradas se torne complicado.

Otras debilidades que detectó la entidad de fiscalización superior radicaron en la diversidad de sistemas contables; en la inexistencia de registros de patrimonio público adecuados y en la variedad de formatos para elaborar las cuentas públicas. Dichos aspectos predominarían en los tres niveles de gobierno, generando que la información existente se caracterizara por su incongruencia, con lo que se dificultaba el ejercicio de fiscalización.

De igual manera, la ASF puso de manifiesto la existencia de problemas estructurales en todos los niveles de la Administración Pública, que impedirían una gestión del desempeño adecuada. Entre los más importantes se encuentran: la falta de interés por emplear este tipo de evaluaciones, la inexperiencia de los servidores públicos para diseñar y utilizar indicadores de desempeño; la existencia de múltiples objetivos en los programas públicos, que muchas veces resultan

---

<sup>99</sup> Una muestra respecto a esta problemática es la controversia constitucional 42/2004 que la Cámara de Diputados promovió el 8 de marzo de 2004 en contra del Estado de Oaxaca, a través de su Gobernador y su Legislatura, por la negativa presentada a la ASF para fiscalizar los recursos del ramo 33, ejercidos por el Estado durante la cuenta pública del 2002. La SCJN considero procedente dicha controversia, declarando inválida la negativa del Poder Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca. *Cfr.* Bravo Padilla, Tonatiuh. "El trabajo legislativo sobre la fiscalización superior 1999-2009", en Figueroa Neri, Aimée (Dir.). *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, ASF, México, 2009.

contradictorios; así como la carencia de indicadores estratégicos, de gestión y de servicios.

Una situación más a la que ha tenido que hacer frente la ASF, ha consistido en la indiferencia por parte de la Cámara de Diputados para, una vez que recibe el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, utilizar de manera efectiva su contenido. Este hecho se suma al desfase que existe entre los periodos establecidos para la entrega y fiscalización de la cuenta pública con respecto al periodo de aprobación presupuestal. Repercutiendo de manera importante en la adecuada distribución de los recursos públicos, así como en la mejora de los planes y programas gubernamentales.

Asimismo, la reforma de 1999 no contempló la elaboración de un procedimiento adecuado, por parte de la Cámara de Diputados, para dar seguimiento a las observaciones y acciones emitidas por la ASF.

Cabe precisar que si bien las limitantes a las funciones de la ASF son amplias,<sup>100</sup> sólo se han destacado las más representativas, en tanto que ponen en evidencia que existen profundos vicios en el sistema administrativo mexicano, haciendo imprescindible la participación de la sociedad como un mecanismo de vigilancia y mejora en el desempeño gubernamental.

Dadas las circunstancias anteriores, en el periodo comprendido entre 2005 y 2008, el Congreso de la Unión aprobó un conjunto de reformas en materia de fiscalización, presupuestación y contabilidad, a fin de subsanar las debilidades detectadas por la ASF. Por tal razón, se modificaron los artículos 73, 74, 79, 116, 122 y 134 constitucionales, y debido a la relevancia de tales transformaciones, fue necesario derogar la hasta entonces vigente Ley de Fiscalización Superior de la

---

<sup>100</sup> Para una perspectiva más amplia véase *Áreas de opacidad y riesgo en el Estado Federal mexicano. Oportunidades de mejora*, ASF, México, 2009. Disponible en: [http://www.transparenciनाucalpan.gob.mx/2009-2012/transparencia/cuadernillos/INFO%20df/Auditoria%20Superior%20de%20Fiscalizaci%C3%B3n/areas\\_opacidad\\_libro\[1\]%20ASF.pdf](http://www.transparenciनाucalpan.gob.mx/2009-2012/transparencia/cuadernillos/INFO%20df/Auditoria%20Superior%20de%20Fiscalizaci%C3%B3n/areas_opacidad_libro[1]%20ASF.pdf), [consulta 21 de diciembre de 2012].



Federación, dando paso a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009.

Entre los cambios más sobresalientes se encontraba la precisión de que mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato, fideicomiso público o privado que administre recursos públicos federales será sujeto a fiscalización. La creación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado con miras a regular, profundizar y coordinar la fiscalización de los recursos públicos federales transferidos a Estados, Municipios y órganos político-administrativos del Distrito Federal.

También se dictaminó que las legislaturas locales deberían contar con entidades de fiscalización similares a la ASF, gozando de autonomía técnica y de gestión, para ejercer sus atribuciones conforme a los seis principios de fiscalización, al mismo tiempo, debían contar con procedimientos afines a los de la entidad federal, particularmente para designar al titular de dicho organismo.<sup>101</sup> Por otro lado, se facultó al Congreso para legislar en materia de contabilidad, con lo que surgiría la Ley General de Contabilidad Gubernamental y se instalaría el Consejo Nacional de Armonización Contable, esto con el objetivo de homogenizar, registrar, controlar y transparentar la información financiera, así como del patrimonio público de los tres niveles de gobierno.

De igual forma, se estipuló la obligación para que todos los ejecutores del gasto público establecieran y operaran un Sistema de Evaluación al Desempeño e incorporasen los resultados del mismo en la cuenta pública.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Un análisis interesante sobre el avance de las entidades de fiscalización locales en esta materia se encuentra en Figueroa Neri, Aimée (Dr.). *Op. cit.*

<sup>102</sup> Dicho ordenamiento estaría dado por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, expedida el 30 de marzo de 2006, en la que se estipula la obligación de los ejecutores del gasto para establecer sistemas de evaluación del desempeño, que busquen verificar el cumplimiento de metas y objetivos de los programas públicos con base en indicadores estratégicos y de gestión, los cuales medirán, entre otras cosas, la calidad de los bienes y servicios públicos, así como la satisfacción del ciudadano.

Se complementaron las auditorías del desempeño que la ASF venía aplicando, pues, a partir de ese momento se podría verificar si se habían cumplido las metas de los indicadores establecidos en el presupuesto, y si éstas tenían relación tanto con el Plan Nacional de Desarrollo como con los planes sectoriales, y con base en ello, emitir las recomendaciones pertinentes.<sup>103</sup>

Fueron modificados los plazos para que el Poder Ejecutivo Federal hiciera entrega de la cuenta pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente al de la conclusión del ejercicio fiscal. Mientras que el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, elaborado por la ASF, debería de concluir y presentarse a la Cámara de Diputados el 20 de febrero del año siguiente al de la entrega de la cuenta pública.

Del mismo modo, con base en el Informe que la ASF entrega a la Cámara de Diputados, se estableció que ésta debería pronunciarse sobre los resultados de la gestión financiera a más tardar el 30 de septiembre del mismo año en que recibe dicho documento.<sup>104</sup>

Se estableció que la ASF tendría la obligación de informar semestralmente a la Cámara de Diputados sobre el estado que guarda la solventación de las observaciones-acciones promovidas en contra de las entidades fiscalizadas a través del “Informe para la Honorable Cámara de Diputados del Estado que Guarda la Solventación de Observaciones y Acciones Promovidas a las Entidades

---

<sup>103</sup> A pesar de este logro, las observaciones emitidas por la ASF, no representan ninguna obligatoriedad para las entidades fiscalizadas, lo que implica que numerosas sugerencias enfocadas a mejorar el desempeño institucional sean ignoradas y consecuentemente que la labor de la ASF se convierta en un ejercicio estéril. *Cfr.* Figueroa Neri, Aimée. “Aciertos y yerros de la Ley de Fiscalización Superior”, en Figueroa Neri, Aimée (Dr.). *Op cit.* p. 42.

<sup>104</sup> Especialistas en la materia consideran que, si bien esta reforma, significo un avance importante, en los periodos entorno a la fiscalización de la cuenta pública, aún es necesario el acortar los plazos, pues no existe justificación alguna para que el ejecutivo no entregue la cuenta pública a la Cámara de Diputados los primeros días del mes de enero después de concluido el ejercicio fiscal, de manera que la ASF inicie con el proceso de fiscalización de la cuenta con mayor prontitud. *Cfr.* Astudillo Cesar y Ackerman John M (coord.). *La autonomía constitucional de la auditoria superior de la federación*, UNAM/ IIJ/ ASF, México, 2009.

Fiscalizadas”, el cual deberá entregarse, a más tardar, el día primero del mes de mayo y noviembre.

Finalmente, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación introdujo un título adicional denominado contraloría social, en el que se incluyeron dos artículos (109 y 110), los cuales estipulan:<sup>105</sup>

Artículo 109. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación recibirá peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas por la Auditoría Superior de la Federación en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y cuyos resultados deberán ser considerados en el Informe del Resultado.

Artículo 110. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación recibirá de parte de la sociedad opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la cuenta pública.

Este aspecto resulta de vital importancia para la presente investigación, ya que muestra el interés de la Cámara de Diputados por tomar en cuenta las expectativas sociales, a través de mecanismos formales, que no habían sido considerados en la reforma de 1999.

Si bien es cierto que los artículos mencionados dan pauta a la participación social en asuntos de fiscalización, mediante denuncias y sugerencias, también es verdad que continúan asignando un papel pasivo a la sociedad, al reducirla a un simple “sugerente”, y manteniéndola apartada de aspectos sustanciales en el proceso fiscalizador.

Con lo expuesto es posible afirmar que la reforma de 2009 se constituye como la más reciente modificación de trascendencia a la entidad de fiscalización

---

<sup>105</sup> Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. DOF 18 de junio de 2010.

superior,<sup>106</sup> ya que determinó sus actuales atribuciones y procedimientos, incluidos, como se verá más adelante, sus vínculos con la sociedad civil.

## 2.4 La Auditoría Superior de la Federación

Tanto la reforma de 1999 como la de 2009 dejaron en claro que la ASF es la máxima autoridad en materia de fiscalización a nivel federal. Asimismo, le han dotado de una estructura organizativa, y de un conjunto de herramientas y mecanismos para ejercer su función de una mejor forma.

Derivado de lo anterior, la ASF ha elaborado su misión organizacional, que de acuerdo con Aguilar Villanueva, es una expresión concreta de los objetivos, fines y metas que dan origen a la institución y hacia cuya realización orienta su acción de manera sostenida;<sup>107</sup> quedando expresada de la siguiente forma:

La misión de la Auditoría Superior de la Federación es fiscalizar la cuenta pública, mediante auditorías que se efectúan a los tres Poderes de la Unión, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y a los municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos federales, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público.<sup>108</sup>

Al llevar a cabo su misión la ASF busca consolidar su imagen institucional, sus objetivos, valores y productos en un tiempo determinado, de manera que su

---

<sup>106</sup> Después de la reforma de 2009, se darían dos modificaciones más. La primera publicada en el DOF el 10 de junio de 2010, reformando el artículo 16 de la Ley Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que, a grandes rasgos, estipula el periodo en que la ASF dará a conocer a las entidades fiscalizadas los resultados preliminares que se deriven de su revisión para hacer las adecuaciones correspondientes. La segunda, se publicó en el mismo medio, el 9 de agosto de 2012, modificando el artículo 74 de la Constitución Política al estipular que la conclusión de la cuenta pública por parte de la Cámara de Diputados será a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación.

<sup>107</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. cit.*, p. 283.

<sup>108</sup> *Plan Estratégico de la Auditoría Superior de la Federación (2011-2017)*, p. 9. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/58/Plan\\_Estrategico\\_ASF\\_2011-2017\\_web.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/58/Plan_Estrategico_ASF_2011-2017_web.pdf), [consulta 27 de Diciembre de 2012].

aportación a la sociedad se vea concretada con acciones reales. Dicho planteamiento es puntualizado a través de su visión, la cual consiste en:

Posicionarse como una institución objetiva e imparcial, técnicamente sólida y sujeta a un proceso de mejora continua, cuyos productos puedan constituirse en un elemento central para el Poder Legislativo en la definición de las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos y políticas públicas; contribuyendo así a la generación de la confianza ciudadana respecto al manejo de los recursos y al fortalecimiento de una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas.<sup>109</sup>

Con base en estas declaraciones, la ASF ha determinado cinco objetivos estratégicos que se encargan de dirigir sus acciones, el primero radican en incrementar la calidad y utilidad de los servicios; el segundo en mejorar las competencias institucionales; el tercero en fortalecer vínculos institucionales; el cuarto en promover, interna y externamente, la identidad institucional; y finalmente el quinto en impulsar el Sistema Nacional de Fiscalización.

Es precisamente dentro del tercero y cuarto punto que se hace mención a la importancia de fomentar la participación ciudadana dentro del proceso de fiscalización superior, además de fortalecer sus relaciones tanto con instituciones académicas como con organismos profesionales y difundir entre la población la relevancia de sus funciones (véase cuadro 1). Estos planteamientos son trascendentales para el objeto de estudio de la presente investigación, puesto que permiten el establecimiento de un punto de análisis respecto a las acciones que la ASF ha emprendido para mantener un vínculo con la sociedad.

---

<sup>109</sup> *Ibíd.*

**Cuadro 1. Objetivos estratégicos de la Auditoría Superior de la Federación**

Objetivos Estratégicos				
1. Incrementar la calidad y utilidad de los servicios	2. Mejorar las competencias institucionales	3. Fortalecer vínculos institucionales	4. Promover, interna y externamente, la identidad institucional	5. Impulsar el Sistema Nacional de Fiscalización
Metas				
<p>1.1 Mejorar la planeación de auditorías priorizando una visión de conjunto</p> <p>1.2 Mejorar la calidad y oportunidad de los Informes de Resultado</p> <p>1.3 Identificar áreas de riesgo en la gestión gubernamental</p> <p>1.4 Incrementar el alcance de auditorías al desempeño</p> <p>1.5 Adoptar nuevos enfoques de auditoría para la adecuada ejecución del proceso de fiscalización</p> <p>1.6 Definir y sistematizar indicadores estratégicos que permitan evaluar el desempeño de la ASF</p> <p>1.7 Promover la adecuación del marco legal de la ASF</p>	<p>2.1 Adecuar la estructura de la institución al cumplimiento del Plan Estratégico</p> <p>2.2 Elevar el nivel de la profesionalización del personal</p> <p>2.3 Fortalecer los sistemas y tecnologías de la información</p> <p>2.4 Optimizar el uso de los recursos humanos</p> <p>2.5 Promover la investigación sobre temas relacionados con la fiscalización superior</p>	<p>3.1 Reforzar las relaciones con la Cámara de Diputados</p> <p>3.2 Fortalecer los vínculos con instituciones académicas y organismos profesionales</p> <p>3.3 Mantener la presencia de la ASF en el ámbito internacional</p> <p>3.4 Fomentar la participación ciudadana en la fiscalización superior</p>	<p>4.1 Poner los resultados de los procesos de planeación, fiscalización y seguimiento de la ASF a disposición de sus usuarios</p> <p>4.2 Ejecutar estrategias de comunicación para difundir la naturaleza y funciones de la ASF</p> <p>4.3 Comunicar de manera efectiva el papel real de la ASF en el combate contra la corrupción</p> <p>4.4 Imbuir en el personal de la ASF principios éticos y actitud de servicio</p>	<p>5.1 Adoptar normas internacionales de auditoría gubernamental</p> <p>5.2 Propiciar la homologación de programas y procedimientos de auditoría gubernamental a nivel nacional</p> <p>5.3 Realizar auditorías conjuntas con entidades de fiscalización superior estatales</p> <p>5.4 Promover la creación de capacidades de los órganos de fiscalización a nivel nacional</p> <p>5.5 Impulsar adecuaciones a la normatividad aplicable en el manejo de fondos federales</p> <p>5.6 Promover el fortalecimiento del control interno de los entes auditados en la fiscalización superior</p> <p>5.7 Impulsar los procesos de revisión entre pares</p>

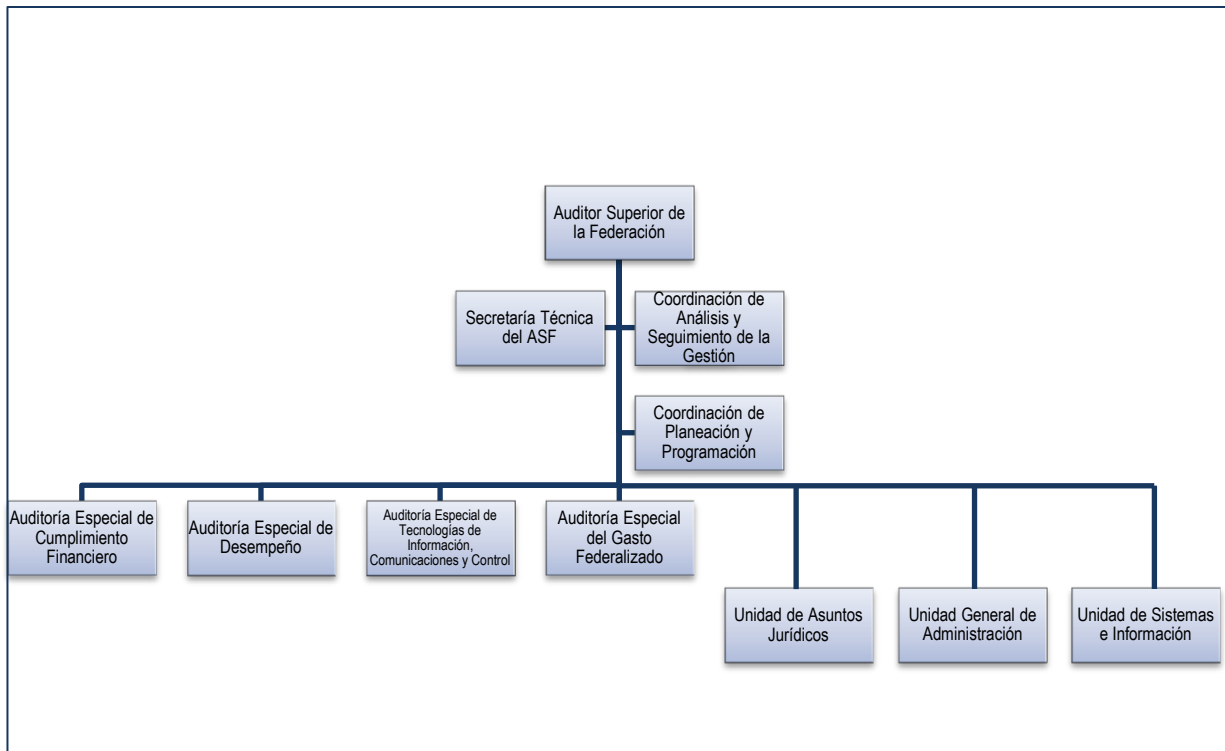
**Fuente:** Plan estratégico de la Auditoría Superior de la Federación 2011- 2017, p. 5

Ahora bien, para que la entidad de fiscalización superior pueda ejecutar los aspectos indicados con anterioridad, debe poseer una estructura organizativa *ad hoc*, la cual se encuentra encabezada por el Auditor Superior de la Federación, como lo indica la figura 1; dicho titular es elegido mediante convocatoria pública y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.<sup>110</sup> La duración en este cargo es de ocho años, con la posibilidad de ser reelegido por un periodo más. Su remoción sólo puede darse por causas graves que la ley señala,<sup>111</sup> y requiere sea emitida la misma cantidad de votos como en el caso de su nombramiento.

<sup>110</sup> Para una perspectiva más amplia véase *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, artículos 80 y 81. DOF 18 de junio de 2010.

<sup>111</sup> Las causas graves que establece la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en sus artículos 91 y 92 para destituir al Auditor Superior de la Federación, son: I) Formar parte de algún partido político, participar en actos políticos partidistas y hacer cualquier tipo de propaganda de tipo partidista; II) Desempeñar otro cargo en el sector público, privado y social,

**Figura 1. Organigrama de la Auditoría Superior de la Federación**



**Fuente:** Auditoría Superior de la Federación, [http://www.asf.gob.mx/Section/104\\_Organigrama](http://www.asf.gob.mx/Section/104_Organigrama), [consulta 12 de marzo de 2014].

Igualmente, en el organigrama expuesto se observa que el Auditor Superior de la Federación se auxilia de la Secretaría Técnica; de la Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión; y de la Coordinación de Planeación y Programación.

salvo los no remunerados en asociaciones científicas, docentes o de beneficencia pública en representación de la ASF; III) Hacer del conocimiento de terceros información confidencial o reservada que tenga bajo su custodia la ASF para el ejercicio de sus atribuciones; IV) Utilizar en beneficio propio o de terceros la información confidencial o reservada en términos de la presente ley; V) Dejar, sin causa justificada, de fincar indemnizaciones o aplicar sanciones pecuniarias cuando esté debidamente comprobada la responsabilidad; VI) Ausentarse de sus labores por más de un mes sin autorización de la Cámara; VII) Abstenerse de presentar en el año correspondiente y en los términos de la Ley, sin causa justificada, el “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública”; VIII) Sustraer, destruir, ocultar o utilizar indebidamente la información que tenga bajo su resguardo o que exista en la Auditoría Superior; IX) Aceptar la injerencia de partidos políticos en el ejercicio de sus funciones y por ello conducirse con parcialidad; X) Obtener una evaluación al desempeño poca satisfactoria sin justificación, a juicio de la Comisión, durante dos ejercicios consecutivos.

Sin embargo, diversos académicos consideran tanto al procedimiento para destituir al Auditor Superior como a las causas graves mecánicas endeble a la manipulación de intereses político-partidistas, debido a que el auditor superior carece de fuero constitucional, por lo que puede ser destituido sin ser sometido a un juicio sumario, además de que las causas graves son redactadas de manera tan general que dejan lugar a la interpretación, con lo cual la obstrucción del trabajo del auditor superior es posible. *Cfr.* Astudillo Cesar y Ackerman John M (coord.). *Op. cit.*

En el caso de la Secretaría Técnica su labor consiste en brindar asesoría en materia de fiscalización; además de concertar las actividades entre la ASF y organismos homólogos; a lo que se suma su facultad para coordinar las acciones en materia de comunicación social y difusión institucional. En tanto que la Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión, se encarga de establecer las estrategias necesarias para que las áreas administrativas de la ASF cumplan con sus funciones de la mejor forma, y así aumentar los niveles de calidad. Mientras que la Coordinación de Planeación y Programación tiene la tarea de coordinar las acciones de planeación, programación e investigación que coadyuven tanto al desarrollo de actividades como a la consecución de objetivos institucionales.

Asimismo, en la estructura orgánica presentada, se observa que el Auditor Superior de la Federación cuenta con cuatro áreas encargadas de ejecutar las tareas sustantivas. La primera es la Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero, facultada para verificar que los recursos públicos federales se hayan recaudado, administrado, controlado y ejercido conforme a la normatividad aplicable. La segunda es la Auditoría Especial de Desempeño, cuya función radica en conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, y si ejercieron los recursos federales de acuerdo con la normatividad y el fin para el cual les fueron asignados. La tercera es la Auditoría Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control, quien coordina y supervisa las auditorías a los sistemas de tecnologías de información y comunicaciones, a fin de comprobar que las operaciones referentes a su contratación, soporte, infraestructura y demás servicios, se hayan realizado conforme a las leyes y los fines establecidos. La cuarta es la Auditoría Especial de Gasto Federalizado, enfocada en constatar que los recursos públicos federales, transferidos a los gobiernos locales, se hayan ejercido de acuerdo con el objeto de su destino y con apego al marco jurídico.



Adicionalmente, cuenta con la Unidad de Asuntos Jurídicos, que proporciona asistencia legal a las demás áreas; con la Unidad General de Administración, orientada a proveer de los recursos necesarios a todos los niveles que integran a la ASF para que desempeñen su función a cabalidad; y finalmente con la Unidad de Sistemas e Información encargada de planear, coordinar y supervisar la implantación de políticas y sistemas informáticos para el procesamiento y resguardo de información.

Como se puede apreciar, el mandato de la ASF es amplio, debido a esto se compone de diversas áreas como son direcciones, subdirecciones y departamentos. Entrar en detalles acerca de cada una de ellas sobrepasa los alcances de la presente investigación, por tal razón sólo se abordaran aquellas que, de alguna manera, se relacionan con la sociedad.

Dicho lo anterior, el área administrativa de la ASF donde se detectaron funciones relacionadas con la sociedad es la Secretaría Técnica del Auditor Superior de la Federación, pues su objetivo consiste en:

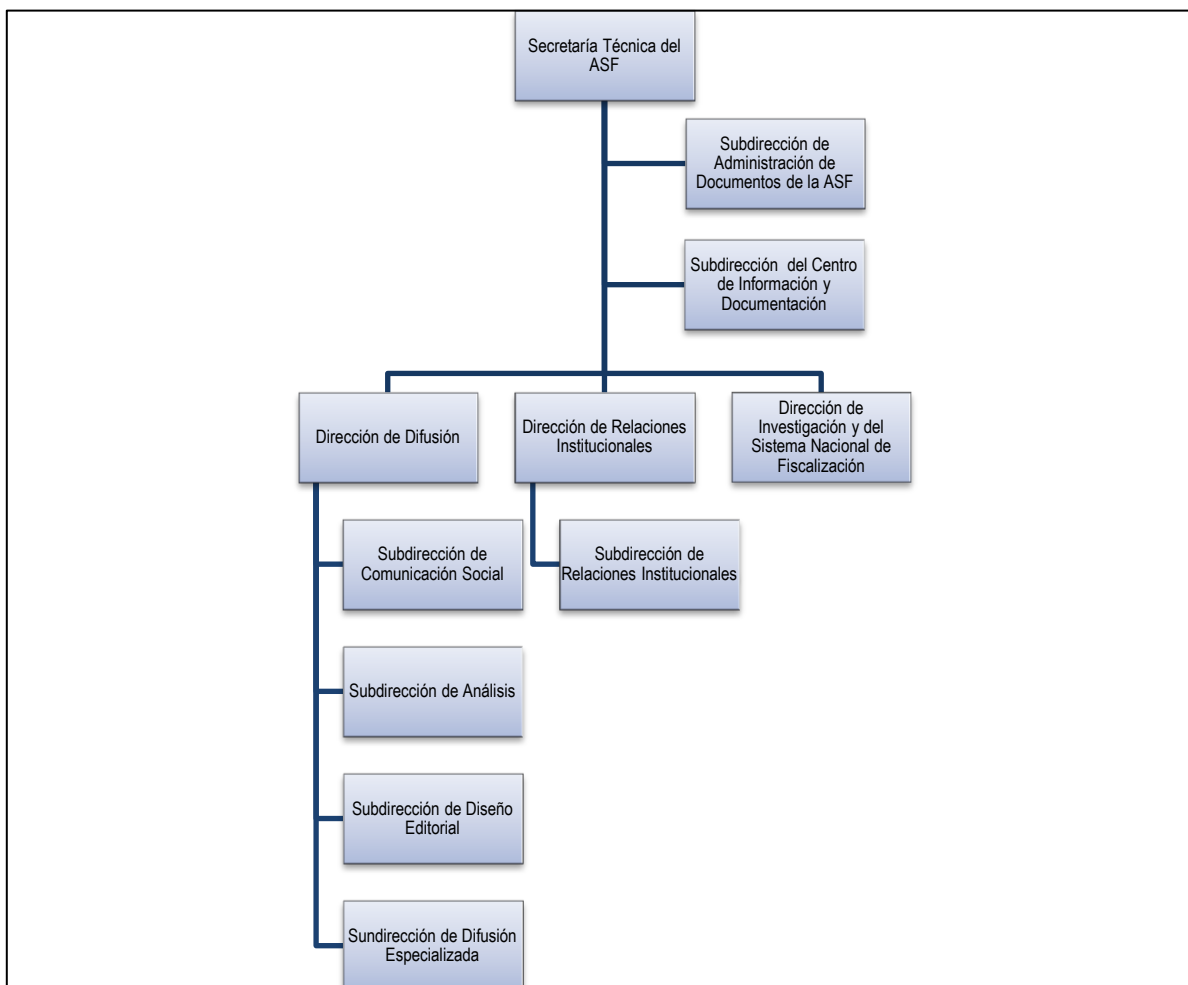
Asesorar técnicamente al Auditor Superior de la Federación en los procesos de fiscalización superior; coordinar las actividades de la ASF y de su Titular con organismos homólogos nacionales e internacionales, instituciones académicas, medios de comunicación y otras organizaciones gubernamentales y particulares; y coordinar las acciones de comunicación social y difusión institucional.<sup>112</sup>

Para cumplir con dicho objetivo y de acuerdo con el organigrama de la figura 2, la Secretaría Técnica del Auditor Superior de la Federación se apoya de dos Subdirecciones: de Administración de Documentos de la ASF (encargada de recibir, canalizar y enviar correspondencia entre las áreas administrativas de la ASF y de éstas a otras instituciones); y del Centro de Información y Documentación (facultada para administrar el acervo de documentos e información de la ASF, además de coordinar tanto la edición de los productos editoriales de la institución como la donación de los mismos).

---

<sup>112</sup> *Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación*, DOF 07 de Febrero de 2014, p. 17.

**Figura 2. Organigrama de la Secretaría Técnica del Auditor Superior de la Federación**



**Fuente:** Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación, p. 16

De igual modo, la Secretaría Técnica se integra de la Dirección de Difusión, de la Dirección de Relaciones Institucionales, y de la Dirección de Investigación y del Sistema Nacional de Fiscalización.

En el caso de la Dirección de Difusión, es preciso destacar que desempeña un papel relevante, pues se enfoca en coordinar las estrategias de comunicación social y divulgación de la institución, por lo cual mantiene contacto con los representantes de los medios de comunicación; y se encarga de supervisar el diseño, impresión, publicación y distribución de los materiales de difusión de la ASF.

Ahora bien, la Dirección de Difusión está a su vez dividida en cuatro Subdirecciones. La primera es la Subdirección de Comunicación Social, quien elabora los contenidos de los materiales que la ASF emplea para informar sobre sus actividades. La segunda es la Subdirección de Análisis, encargada de clasificar y analizar las notas periodísticas que sean de relevancia para la institución. La tercera es la Subdirección de Diseño Editorial, facultada para coordinar el proceso de diseño, impresión y publicación de los distintos materiales que la ASF emite, entre los que destaca el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. La cuarta es la Subdirección de Difusión Especializada, que ejecuta estrategias para divulgar la función de la ASF en públicos específicos.

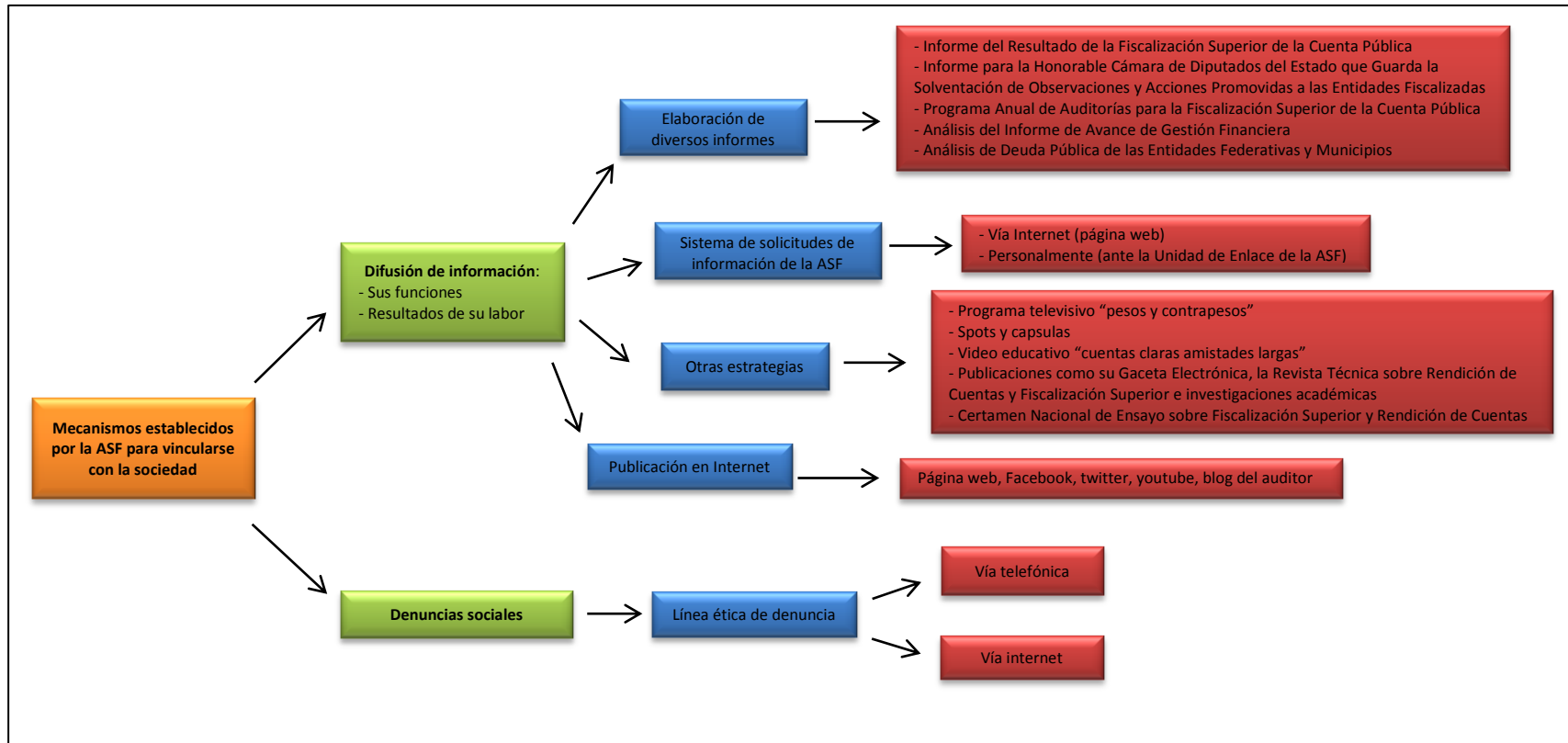
A la Dirección de Relaciones Institucionales le compete programar, coordinar y supervisar las acciones de colaboración de la ASF con otras organizaciones (nacionales, regionales e internacionales), en tanto que a la Subdirección de Relaciones Institucionales le corresponde la ejecución y seguimiento de esas acciones.

Finalmente, la Dirección de Investigación y del Sistema Nacional de Fiscalización colabora en las actividades que se orientan a mejorar las prácticas de fiscalización superior en nuestro país.

## **2.5 Mecanismos de interacción entre la Auditoría Superior de la Federación y la sociedad**

Una vez detectada el área institucional que se encarga de diseñar e implementar los mecanismos para la construcción de una relación más cercana con la sociedad, es posible describir las estrategias que la ASF ha instrumentado para establecer este vínculo (véase figura 3).

**Figura 3. Mecanismos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para vincularse con la sociedad**



Fuente: elaboración propia

Lo anterior resulta congruente con los objetivos estratégicos de la ASF, en donde ha hecho explícito su interés por difundir sus tareas, logros y hallazgos; fomentar la participación social dentro del proceso de fiscalización superior, y fortalecer las relaciones tanto con instituciones académicas como con organismos profesionales. De manera que las acciones implementadas por la entidad se inscriben en dos modalidades: difusión de información y recepción de denuncias sociales.

Para el caso de la difusión de información, es necesario apuntar que la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación obliga a la ASF a elaborar y hacer públicos determinados informes; de la mano con el ejercicio de sus funciones. Éstos tienen la ventaja de que permiten conocer el desempeño de las instituciones públicas, con lo cual se contribuye a la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental.

Algunos de los documentos más importantes que realiza la ASF son los siguientes: el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (ya mencionado en apartados anteriores); el Informe para la Honorable Cámara de Diputados del Estado que Guarda la Solventación de Observaciones y Acciones Promovidas a las Entidades Fiscalizadas (también ya señalado); el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública; el Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera; y el Análisis de Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios.<sup>113</sup> Dichos informes son puestos

---

<sup>113</sup> El Programa Anual de Auditorías es el principal sustento de actuación de la ASF, debido a que en éste se incluyen las instituciones, sujetos y programas a fiscalizar, al igual que el tipo de auditorías que se aplicaran. Cabe mencionar que para la elaboración de este programa, la ASF se apoya en diversos documentos entre los que destacan los resultados de la fiscalización de otras cuentas públicas, la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos, el Plan Nacional de Desarrollo, las leyes en materia de fiscalización, las sugerencias tanto de la Cámaras de Diputados como de la Cámara de Senadores, las irregularidades denunciadas por la opinión pública y la sociedad. Cfr. [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx).

En tanto que el Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera, como su nombre lo indica, consiste en analizar la información que los Poderes de la Unión brindan a la Cámara de Diputados, con corte al 30 de junio, para dar a conocer los avances físicos y financieros de los programas federales aprobados. Cfr. *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, artículos 2 y 7. DOF 18 de junio de 2010.

a disposición de cualquier persona a través de la página de internet de la Auditoría Superior de la Federación ([www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)).

Asimismo, fue implementado el “Sistema de Solicitudes de Información de la ASF”, para dar cumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. De tal forma que toda persona interesada en conocer información referente a la Auditoría Superior de la Federación, no disponible en su sitio web, podrá interponer una solicitud, ya sea de manera personal ante la Unidad de Enlace de la ASF o vía electrónica en la dirección <http://www.asf.gob.mx:8083>.

El procedimiento para realizar esta solicitud inicia con el registro obligatorio en la página electrónica correspondiente, esto con finalidad de obtener un nombre de usuario y una contraseña, que permite el acceso al sistema, para después llenar un formato (véase anexo I) con el nombre del usuario, domicilio, así como la información detallada de los documentos que solicita y la modalidad en que prefiere le sea otorgada la información (vía Infomex, consulta directa, CD- ROM, copias simples o certificadas u otro medio).

Cabe mencionar que la ASF ha mostrado una actitud proactiva, pues en lugar de limitarse a cumplir con lo que la ley estipula, se ha dado a la tarea de crear otros medios para hacer pública su labor, con base en sus atribuciones. Tal es el caso de su programa de televisión “pesos y contrapesos” donde se abordan temas como la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización. El esquema de este programa consiste en una mesa de diálogo en la que participa un grupo de especialistas en la temática a abordar. Hasta la fecha cuenta en su

---

Mientras que el Análisis de Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios, se enfoca al análisis del total de la deuda, de los pasivos contingentes y las obligaciones financieras a cargo de los gobiernos locales, a fin de medir su capacidad de pago, la sostenibilidad del servicio de la deuda, así como las acciones de prudencia y responsabilidad hacendaria que se deben ejecutar en cumplimiento con leyes correspondientes y los Planes de Desarrollo Locales. *Cfr. Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*, ASF, agosto 2011. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/1\\_Analisis\\_de\\_Deuda\\_Publica\\_Agosto\\_2012.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1_Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf), [consulta 20 de marzo de 2013].

haber con más de 174 programas. Su transmisión es semanal, vía el Canal del Congreso (televisión de paga), además es posible observarlo a través de su página web y en redes sociales (youtube, facebook y twitter).

De igual forma, la entidad de fiscalización superior ha elaborado una serie de spots y cápsulas mediante las que explica de manera clara y concisa su labor; también transmitidas por el Canal del Congreso y las redes sociales, pero a ello se suma la televisión abierta y la radio, lo que ha ampliado su espectro de difusión, permitiendo que la información logre llegar a diversos sectores de la población.

La ASF ha mostrado interés por incidir en la niñez mexicana, por lo que ha producido y difundido un video educativo denominado “cuentas claras, amistades largas”, en donde a través del desarrollo de una historia, busca mostrar la importancia que tiene la rendición de cuentas gubernamental. Dicho video ha sido difundido en escuelas primarias del Distrito Federal, específicamente entre estudiantes de quinto y sexto grado, además de ser publicado en la página de Internet de la Auditoría.

Igualmente, enfocado a la población infantil, en el sitio web se incluye una cápsula con dibujos animados que explican de manera clara qué hace la ASF y cómo lo hace. La información aquí mostrada, pretende ser reafirmada a través de una serie de preguntas, que los niños deberán responder. Adicionalmente, cuenta con un menú interactivo que contiene un juego de memoria e imágenes para iluminar.

Por otra parte, la ASF edita diversas publicaciones en las que se abordan tópicos de interés primordial para la entidad: transparencia, rendición de cuentas y fiscalización superior. Entre las que destaca su “Gaceta Electrónica”, difundida

cuatrimestralmente<sup>114</sup> (febrero, junio y octubre) y emitida por primera ocasión en el año 2009.

Además de su “Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior”, la cual se expide semestralmente y sirve como medio para difundir información entre especialistas en la materia.

Asimismo, como una forma de contribuir al estudio y difusión de las temáticas de su interés, la ASF patrocina diversas investigaciones académicas, entre las que destacan la serie titulada “Cultura de Rendición de Cuentas”, conformada por doce volúmenes en la que se abordan diversos tópicos. Esto posibilita la existencia de una vasta bibliografía especializada en el área, que se encuentra disponible a través de la página de Internet de la institución.

Con el objetivo de fomentar el interés, debate, reflexión y generación de propuestas por parte de la sociedad respecto al tema de fiscalización, la ASF ha implementado, desde el año 2001, el “Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas”. Este concurso se realiza anualmente y premia a tres lugares mediante una remuneración económica, un reconocimiento, así como la publicación de la obra.

Ahora bien, es menester resaltar que en este proceso de difusión, los recursos electrónicos se han convertido en el medio predilecto de la ASF para establecer nexos con la sociedad.

---

<sup>114</sup> Esta publicación surgió con la intención de la ASF por aproximarse a la población universitaria, en tanto que la considera como uno de los sectores en donde con mayor facilidad puede desarrollarse un diálogo, convirtiéndose esto en un detonante de propuestas alternativas para mejorar el desempeño de la institución. Cfr. *Gaceta Electrónica de la Auditoría Superior de la Federación*, año 1, núm. 1, febrero 2009. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/79\\_Gaceta\\_electronica/Gaceta01.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/79_Gaceta_electronica/Gaceta01.pdf), [consulta 10 de marzo de 2013].



En lo que corresponde a la página de Internet de la institución, muestra información básica acerca de qué es la ASF; a qué se refiere el término fiscalización superior; qué es la cuenta pública; qué audita, revisa o controla la institución; su estructura orgánica; la misión y visión institucional; así como las facultades de cada unidad administrativa; el directorio de servidores públicos; las remuneraciones mensuales percibidas por sus empleados; los servicios que ofrece; la diferencia entre la ASF y la Secretaría de la Función Pública; la diferencia entre la ASF y las auditorías estatales; a través de qué medios la sociedad puede conocer los resultados de las auditorías practicadas; entre otras. Mismos que son redactados en un lenguaje sencillo y que de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental deberán ser actualizados de manera continua.

Del mismo modo, la ASF pone a disposición de los usuarios de su página de Internet los enlaces para acceder a su cuenta de facebook, twitter, el blog del auditor, y un recurso para ingresar al canal de la auditoría en youtube. La finalidad de todos estos medios se enfoca no sólo a mostrar a la sociedad los resultados del ejercicio de sus funciones, sino además se han convertido en un dispositivo que permite conocer la percepción de ciertos sectores de la población sobre su quehacer.

En lo que toca a la recepción de denuncias sociales, como se ha expresado con anterioridad, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, incluyó un capítulo denominado contraloría social en donde se establece la posibilidad de que la sociedad manifieste a la ASF las irregularidades en el manejo de recursos públicos federales, a fin de que se realicen las investigaciones correspondientes, además de ampliar la muestra a fiscalizar de la entidad.

Por esta razón, la ASF se dio a la tarea de implementar la “línea ética de denuncia”<sup>115</sup> en el año 2010, en donde a través de vía telefónica o Internet, cualquier persona puede interponer su querrela de forma anónima. El único requisito es proporcionar una cuenta de correo electrónico, con la finalidad de mantenerse en contacto con el denunciante y notificar sobre el grado de avance de las irregularidades reportadas.

La manera de realizar una denuncia vía Internet consiste en acceder a su sitio web [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) y hacer clic en la “línea ética de denuncia”, seleccionando la opción “denuncia vía sitio web” e inmediatamente aparece un formulario (véase anexo II), en donde se responde una serie de preguntas que van desde el estatus del denunciante (persona anónima o con identificación); tipo de denunciante (ciudadano, proveedor, servidor público u otro); tipo de irregularidad (manejo de recursos públicos federales, relacionada con servidores públicos federales, proveedores y prestadores de servicios); en dónde ocurrió la irregularidad (gobierno federal, estatal o municipal); la entidad o dependencia donde ocurrió el delito y la fecha en que se cometió; la descripción de la irregularidad; nombre de las personas involucradas; y si cuenta con alguna documentación adicional que reafirme su denuncia. Finalmente, se pide al denunciante cree una contraseña, con la cual, junto con un código de denuncia que asigna el sistema, podrá llevar el seguimiento de su querrela.

La otra forma (vía telefónica) de dar a conocer irregularidades a la ASF, es mediante el numero 01 800 911 73 73, en donde por medio de un operador se obtiene la información necesaria para interponer la denuncia. Como ya se ha mencionado, existe la posibilidad de realizarla de forma anónima, aunque si el usuario lo desea puede proporcionar su nombre y correo electrónico.

---

<sup>115</sup> Para obtener otra visión respecto al surgimiento de este mecanismo, su implementación y resultados véase Pulido Miguel y de la Mora Diego. *Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las entidades de fiscalización superior de América Latina. Línea ética de denuncia. Auditoría Superior de la Federación, Iniciativa TPA, México, 2011. Disponible en: <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/2010/09/Informe-M%C3%A9xico.pdf>, [consulta 19 de abril de 2013].*

Cabe mencionar que no importa la vía por la que se haya realizado la denuncia, pues la ASF envía notificaciones a la cuenta de correo electrónico para informar sobre el avance de las irregularidades reportadas. Aunque también es posible que el usuario lleve un seguimiento a través de la página web de la institución o, que realice una llamada telefónica al número antes citado.

De esta forma, la “línea ética de denuncias” viene a dar cumplimiento a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y a los objetivos estratégicos de la ASF, pues es considerada un medio de participación social.

Igualmente, la ASF ha manifestado que mediante las denuncias sociales es posible programar futuras auditorías; ampliar el objeto y alcance de las mismas; turnar los asuntos que se ubiquen fuera del ámbito de sus facultades a las instancias competentes, además de promover la investigación y sanción de conductas indebidas.

Finalmente, la difusión de la información y el fomento a la participación social a través de las denuncias, han significado un avance en materia de fiscalización y los temas que de ella derivan. Sin embargo, como se puede observar en el siguiente capítulo, esto no quiere decir que la sociedad se encuentre interesada en los asuntos de la ASF, o que tenga lugar un verdadero vínculo entre ésta y la población, lo que hace necesaria la redefinición de la estrategia empleada por la entidad de control.

### Capítulo 3

## **ANÁLISIS A LOS VÍNCULOS ENTRE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN Y LA SOCIEDAD. LAS AUDITORÍAS ARTICULADAS COMO MECANISMO PARA FAVORECER UNA RELACIÓN SUSTANCIAL**

En capítulos anteriores se mostró la manera como la nueva gobernanza y la nueva gerencia pública plantean la necesidad de revalorar e incluir la participación de la sociedad en las instituciones públicas. Derivado de esto, también se evidenció la forma cómo dichos planteamientos han influido en el proceso de renovación de la ASF a través de la reforma a su ley reglamentaria en 1999 y 2009.

La reforma de 1999 dotó al organismo público de dos cualidades básicas: neutralidad y profesionalismo. Esto, mediante el otorgamiento de autonomía técnica y de gestión, la profesionalización de su personal (vía la implementación del servicio fiscalizador de carrera), la introducción de la evaluación del desempeño, la apertura institucional y el establecimiento de nuevos criterios para designar al titular de la ASF, alejados de todo aspecto político-partidista, y sustentados en el conocimiento, la capacidad, así como la experiencia dentro del ámbito de fiscalización.

Igualmente, se estableció la construcción de los medios que la ASF emplearía para difundir sus funciones y los resultados de su labor a la sociedad. De manera que la reforma aplicada a finales de la década de los noventa a la entidad de fiscalización superior, posibilitó el otorgamiento de las facultades y mecanismos necesarios para convertirse en una de las principales instituciones que garantizan la transparencia y rendición de cuentas en México.

En tanto que la reforma de 2009 vino a destacar la importancia de introducir la participación de la sociedad en el tema de fiscalización, a través de la inclusión de un capítulo denominado contraloría social en la Ley de Fiscalización y

Rendición de Cuentas de la Federación, el cual sentó las bases para la creación de la “línea ética de denuncia”, que representa un espacio en donde la sociedad puede reportar las irregularidades en el ejercicio de recursos públicos federales que conozca.

Derivado de lo anterior, el presente capítulo tiene como objetivo evidenciar que los mecanismos dispuestos por la ASF, para relacionarse con la sociedad, son insuficientes, haciéndose necesaria su complementación a través de una estrategia como la auditoría articulada, ya que permite la participación de la sociedad en las actividades más importantes de la entidad, a fin de mejorar su desempeño y alcanzar legitimidad social.

Para lograr el objetivo de este capítulo, se destacan algunos aspectos de tres encuestas realizadas por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en las que se evidencia la percepción social respecto al trabajo de la ASF.

Dichas encuestas han dejado entrever que, en relación con los asuntos de fiscalización, la sociedad mexicana se encuentra dividida en dos sectores: la no especializada y la especializada. La primera desconoce la existencia de la ASF, por ello considera insignificantes las funciones de la misma. Y la segunda, sí muestra cierto grado de conocimiento sobre la labor de la ASF, por lo que considera relevante el adecuado desempeño de sus funciones.

Ha sido precisamente la inquietud del sector especializado, lo que ha posibilitado la existencia de organizaciones de la sociedad civil, como la Red por la Rendición de Cuentas y la Iniciativa TPA (Transparencia, Participación Ciudadana y Accountability), interesadas en observar de cerca el desempeño de la ASF, cuyas debilidades y deficiencias mostradas respecto a los mecanismos dispuestos por la entidad para vincularse con la sociedad, las lleva a pugnar por la necesidad de que se introduzca en el proceso de fiscalización, la participación de

organizaciones sociales de modo sustancial, esto a través de la auditoría articulada.

### **3.1 La percepción social respecto a la labor de la Auditoría Superior de la Federación**

La ASF ha mostrado interés por conocer la opinión que la sociedad tiene respecto a sus atribuciones, actuación y resultados. Por este motivo, encomendó al Centro de Estudios de Opinión Pública perteneciente a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, la realización de tres investigaciones que dieran razón sobre tales aspectos.

En dichas investigaciones, el universo de estudio se dividió en dos segmentos: población no especializada (también llamada población abierta) y población especializada. Dentro del primer grupo fueron tomados en cuenta mexicanos mayores de 18 años que, independientemente de su nivel de escolaridad, no poseen un conocimiento profundo sobre el tema de fiscalización, ni acerca de las instituciones relacionadas con él. Mientras que en el segundo fueron consideradas instituciones auditadas, órganos internos de control de las Entidades Federativas, órganos de fiscalización superior, medios de comunicación, integrantes del Poder Legislativo, cámaras empresariales, asociaciones gremiales y organizaciones de la sociedad civil.

Asimismo, estas investigaciones se efectuaron en distintos momentos. La primera en el año 2007, e incluyó a los dos segmentos de la población. En tanto que la segunda, se desarrolló en 2009, centrándose sólo en la población especializada. Finalmente, la tercera se realizó en 2010, enfocándose únicamente en la población abierta.

En lo referente al estudio del 2007, las preguntas dirigidas a la población no especializada se encaminaron a indagar acerca de “la ubicación de la ASF dentro

de los poderes de la Unión, sus funciones, las diferencias que guarda respecto de la Secretaría de la Función Pública, su credibilidad y confianza, así como el avance en el abatimiento de la corrupción y otros elementos relacionados”.<sup>116</sup>

Entre sus principales resultados se observa que, en ese entonces, un alto porcentaje de la población abierta no estaba familiarizada con las funciones y responsabilidades de la ASF, y aquella que sí lo estaba coincidía en aprobar el desempeño que había mostrado en sus labores.

De igual modo, la mayoría de la población no especializada se manifestaba interesada en conocer los casos de irregularidades detectados en las distintas instituciones gubernamentales, y que gracias a la labor de la ASF se habían hecho públicos, pues a su parecer era fundamental la prevalencia de la transparencia y la rendición de cuentas en estas instituciones.

En lo que atañe a la población especializada, las preguntas se encaminaron a evaluar “el conocimiento respecto a los procesos de fiscalización, la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, así como la opinión en torno al desempeño de la ASF”.<sup>117</sup>

En este sentido, se encontró que la mayoría de los encuestados apreciaban la transparencia y la rendición de cuentas, al considerarla un asunto relevante. Además, afirmaban tener mayor confianza en el control externo que en el interno.

Igualmente, la población especializada manifestó conocer a la ASF y ubicarla como el principal órgano de fiscalización. Al mismo tiempo, afirmó que su desempeño era superior al de su antecesora, la Contaduría Mayor de Hacienda,

---

<sup>116</sup> Centro de Estudios de Opinión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. *Encuesta sobre la percepción de la actuación y resultados de la Auditoría Superior de la Federación. Encuesta ciudadanos*, ASF, marzo 2008, p. 1. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/47\\_Estudios\\_especializados/CEOP\\_doctocomp.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/CEOP_doctocomp.pdf), [consulta 05 de abril de 2013].

<sup>117</sup> *Ibíd.*

pues a su parecer sus funciones se realizaban con rigor técnico, profesionalismo y autonomía.

También opinó que la labor de la ASF aportaba información para optimizar la planeación de las entidades fiscalizadas. No obstante, aseveró que existe la necesidad de modificar la normatividad de la entidad, con el propósito de mejorar el proceso de fiscalización.

Ahora bien, el estudio de 2009<sup>118</sup> enfocado únicamente al segmento especializado, retomó muchas de las preguntas aplicadas en la investigación de 2007. Además, se observó una tendencia similar en las respuestas proporcionadas por esta parte de la población. De ahí que en función del objetivo principal del presente trabajo, sólo se rescata la información relevante para el logro del mismo.

El primer aspecto a destacar consiste en que los entrevistados de la segunda encuesta afirmaron conocer el procedimiento para designar al auditor superior de la federación, así como a la institución facultada para implementarlo; qué requisitos se necesitan para poder acceder a ese cargo, el tiempo de permanencia en el puesto y el nombre del auditor superior.

Sin embargo, no en todos los casos se tuvo noción sobre quiénes son los sujetos a fiscalización, el tipo de auditorías que practica la ASF, el contenido del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, a quién se rinde dicho informe y en qué fecha.

Otro punto a destacar es que el segmento especializado, manifestó la necesidad de dotar a la ASF de nuevas facultades, entre ellas, el poder de

---

<sup>118</sup> Centro de Estudios de Opinión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. *Investigación acerca de la actuación y desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, de su titular y su personal. Segmento especializado*, ASF, septiembre 2009. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/47\\_Estudios\\_especializados/SEGMENTO\\_ESPECIALIZADO.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/SEGMENTO_ESPECIALIZADO.pdf), [consulta 05 de abril de 2013].

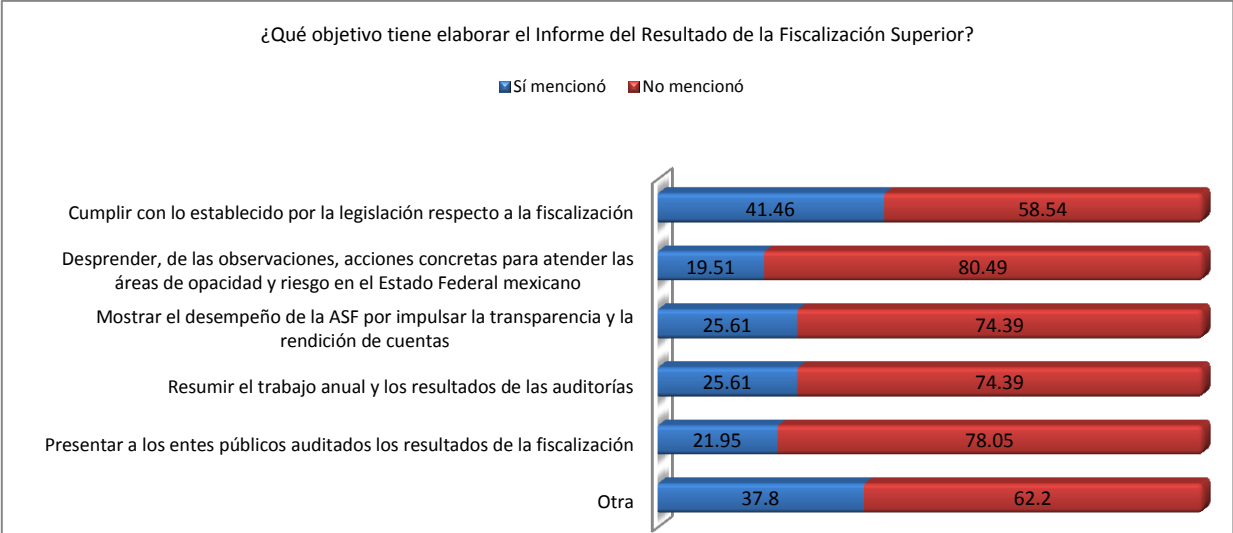


sanción. Además de transformarla en un órgano constitucional autónomo, pues, desde su perspectiva, esto ayudaría a la realización de sus actividades con mucha mayor independencia.

Resulta interesante enfatizar acerca de la apreciación que este segmento tiene sobre el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, debido a que es el principal medio por el cual, la ASF, difunde los resultados de su función, y como se mencionó en el segundo capítulo, es uno de sus principales vínculos con la sociedad.

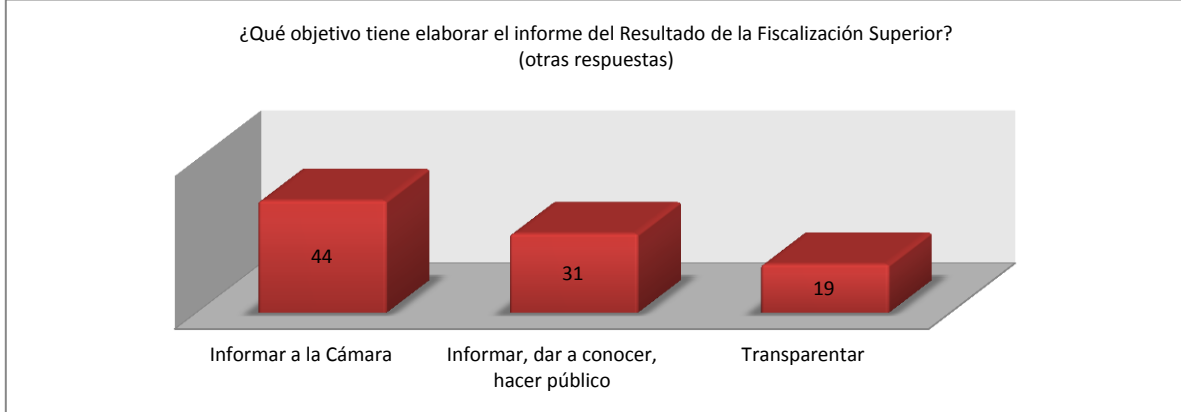
La primera pregunta encaminada en este sentido fue: ¿qué objetivo tiene elaborar el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior? Las respuestas fueron variadas, pero en ellas destacaban dos aspectos (véase gráfica 1 y 2). En uno, se hacía referencia al documento como un requerimiento legal que la entidad fiscalizadora debe cumplir. Mientras que en el otro, se acentuaba su objetivo de hacer pública la información obtenida por la ASF.

**Grafica 1. Opinión de la sociedad respecto al objetivo de elaborar el Informe de Fiscalización**



**Fuente:** CEOP de la FCPyS, UNAM. *Investigación acerca de la actuación y desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, de su titular y su personal. Segmento especializado, p. 24.*

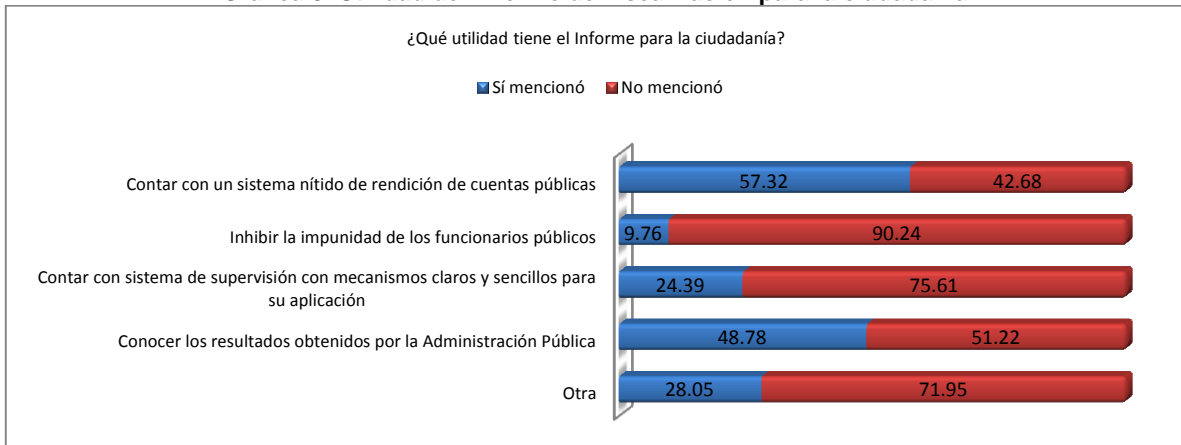
**Grafica 2. Otras respuestas de la sociedad respecto al objetivo de elaborar el Informe de Fiscalización**



**Fuente:** CEOP de la FCPyS, UNAM. *Investigación acerca de la actuación y desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, de su titular y su personal. Segmento especializado, p. 25.*

En la gráfica 3 se pueden observar las respuestas dadas por la población especializada, respecto a la utilidad que el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública tiene para la ciudadanía. El 57.32%, afirmó que este documento le brinda un sistema nítido de rendición de cuentas públicas. Mientras el 48.78%, opinó que gracias a él, la ciudadanía puede conocer los resultados obtenidos por la Administración Pública. En tercer lugar, con el 28.05%, aparece “otra” respuesta. En cuarta posición, con 24.39%, se precisa al informe como una opción para que la ciudadanía cuente con un sistema de supervisión sustentado en mecanismos claros y sencillos. En último lugar, con el 9.76%, se señaló a éste como una herramienta inhibidora de la impunidad.

**Grafica 3. Utilidad del Informe de Fiscalización para la ciudadanía**



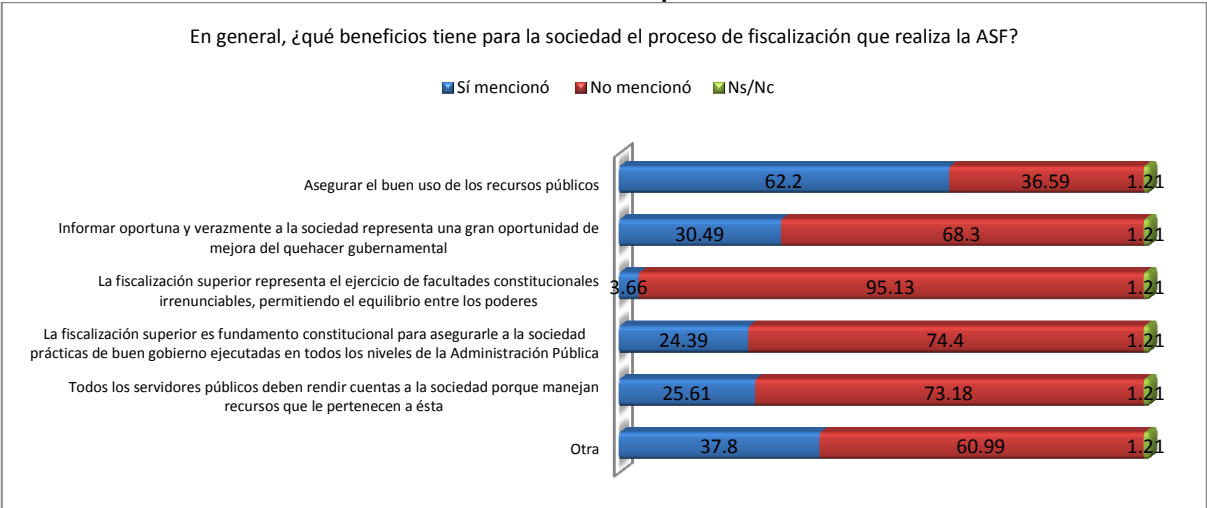
**Fuente:** CEOP de la FCPyS, UNAM. *Investigación acerca de la actuación y desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, de su titular y su personal. Segmento especializado, p. 27*

En este sentido, al preguntar a la población especializada sobre el beneficio que tiene para la sociedad el proceso de fiscalización realizado por la ASF (véase gráfica 4), el 62.2% opinó que de esta manera se asegura el buen uso de los recursos públicos, mientras que el 37.8% dio otras respuestas (su contenido se desglosa en la gráfica 5).

Asimismo, el 30.49% comentó que su utilidad radica en informar de manera oportuna y veraz a la sociedad, además de representar una gran oportunidad para mejorar el quehacer gubernamental. A su vez, el 25.61% afirmó que, por el simple hecho de que todos los servidores públicos manejan recursos pertenecientes a la sociedad, le deben rendir cuentas a la misma a través del proceso de fiscalización.

De igual modo, el 24.39% opinó que, de acuerdo con la Constitución, el fundamento de la fiscalización es asegurar a la sociedad buenas prácticas de gobierno en todos los niveles de la Administración Pública y finalmente un 3.66% sostuvo que la fiscalización es un ejercicio irrenunciable, pues permite el equilibrio entre los tres poderes de la unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

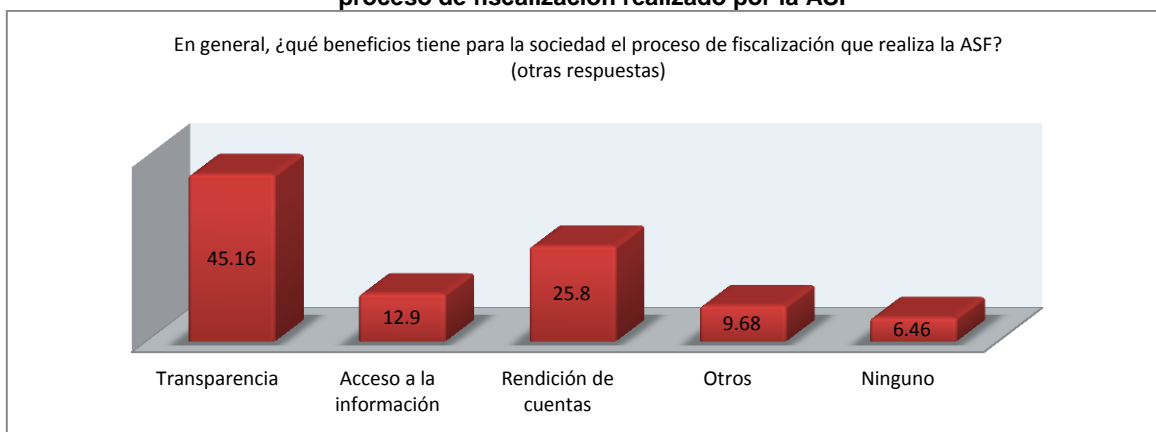
**Gráfica 4. Opinión de la sociedad respecto a los beneficios que le proporciona el proceso de fiscalización realizado por la ASF**



**Fuente:** CEOP de la FCPyS, UNAM. *Investigación acerca de la actuación y desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, de su titular y su personal. Segmento especializado*, p. 28

Como ya se mencionó, la opción “otra” obtuvo un porcentaje significativo, por lo cual se precisa su contenido en la gráfica 5. Si se observa con detenimiento se encontrará que un 45.16% de la población especializada, consideró a la transparencia como el principal aporte del proceso de fiscalización, mientras el 25.8% opinó que su beneficio consiste en garantizar la rendición de cuentas. En tanto que un 12.9% lo asoció con el acceso a la información pública, el 9.68% proporcionó otra respuesta y finalmente el 6.46% afirmó que no contribuye en nada.

**Grafica 5. Otras respuestas emitidas por la sociedad respecto a los beneficios que le proporciona el proceso de fiscalización realizado por la ASF**



**Fuente:** CEOP de la FCPyS, UNAM. *Investigación acerca de la actuación y desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, de su titular y su personal. Segmento especializado*, p. 29.

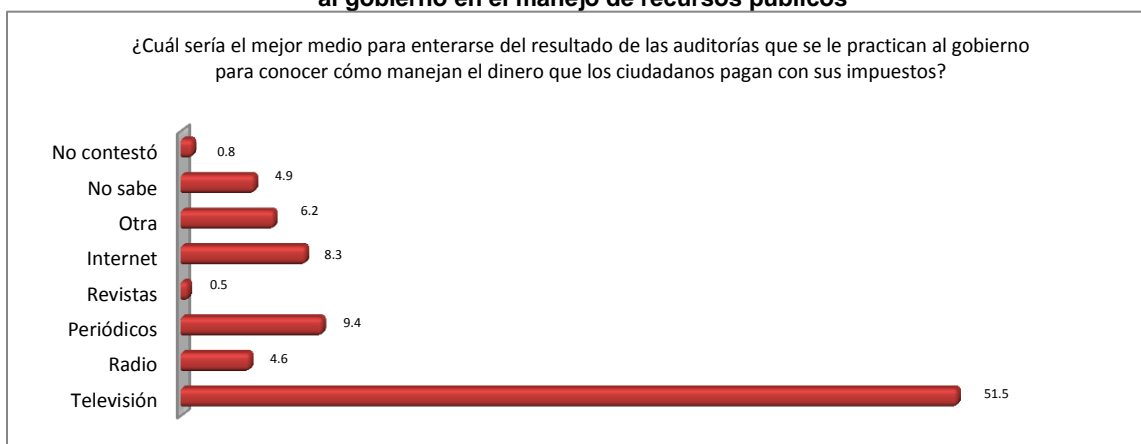
En lo tocante al estudio de 2010, enfocado exclusivamente al segmento no especializado, tenemos que su objetivo fue “conocer la percepción de los ciudadanos con respecto a la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización en el uso de los recursos públicos, así como de las instancias responsables de satisfacer esas acciones”,<sup>119</sup> teniendo como principales resultados lo siguiente:

<sup>119</sup> Centro de Estudios de Opinión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. *Investigación sobre la percepción ciudadana acerca de la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización en el uso de los recursos públicos en México. Resultados generales*, ASF, febrero 2011, p. 4. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/78\\_Estudios\\_sobre\\_la\\_percepcion\\_de\\_la\\_ASF/Percepcion\\_ciudadana\\_ASF\\_2010-UNAM.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/Percepcion_ciudadana_ASF_2010-UNAM.pdf), [consulta 05 de abril de 2013].

La mayoría de las personas encuestadas reconocieron como temas relevantes a la transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización. Sin embargo, manifestaron confiar poco en la aplicación y uso de los recursos públicos, así como en la rendición de cuentas por parte de las diferentes instancias de gobierno. Debido a esto, consideraron adecuada la publicación de los casos irregulares, además de dar seguimiento a los diferentes procesos de fiscalización para que pudieran estar informados sobre ellos.

En relación con lo anterior, se preguntó a la población abierta, cuál es el medio más adecuado para difundir los resultados de las auditorías practicadas, encontrando que un 51.1% eligió la televisión, pues a través de ella, se entera de los principales acontecimientos del país (obsérvese gráfica 6).

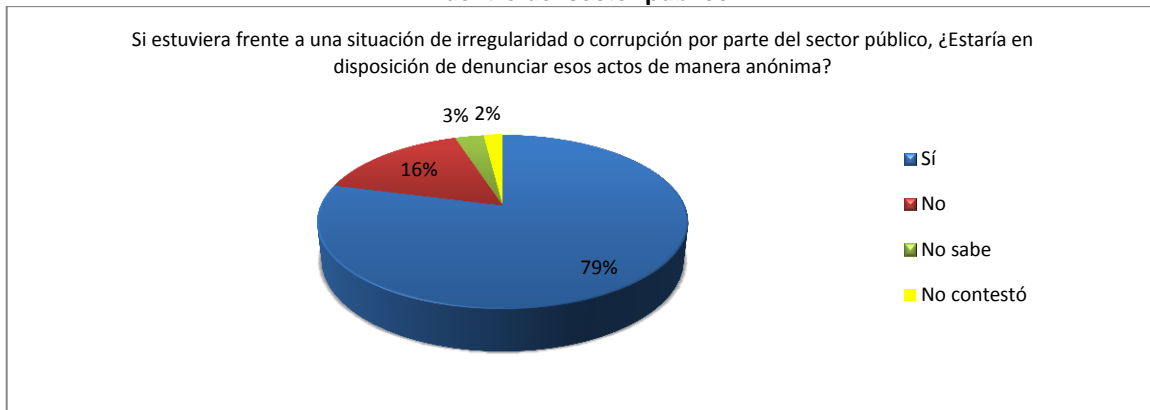
**Gráfica 6. Medio elegido por la sociedad para enterarse de los resultados de las auditorías practicadas al gobierno en el manejo de recursos públicos**



**Fuente:** CEOP de la FCPyS, UNAM. *Investigación sobre la percepción ciudadana acerca de la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización en el uso de los recursos público en México. Resultados generales*, p. 30.

De igual modo, los participantes en este estudio se dijeron dispuestos a denunciar anónimamente irregularidades y actos de corrupción suscitados en el sector público (véase gráfica 7). Pese a ello, no consideraron que la denuncia social contribuyera a transparentar y dar seguimiento a esas irregularidades, es decir manifestaron su desconfianza en que dicho procedimiento se lleve a cabo con efectividad y se castigue verdaderamente a los culpables.

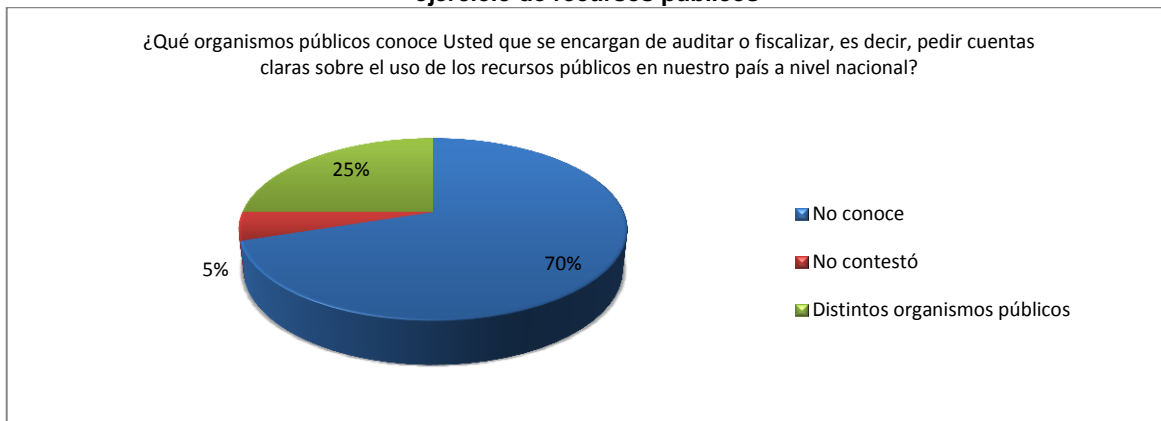
**Gráfica 7. Disposición de la sociedad para denunciar de forma anónima las irregularidades suscitadas dentro del sector público**



**Fuente:** CEOP de la FCPyS, UNAM. *Investigación sobre la percepción ciudadana acerca de la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización en el uso de los recursos públicos en México. Resultados generales*, p 45.

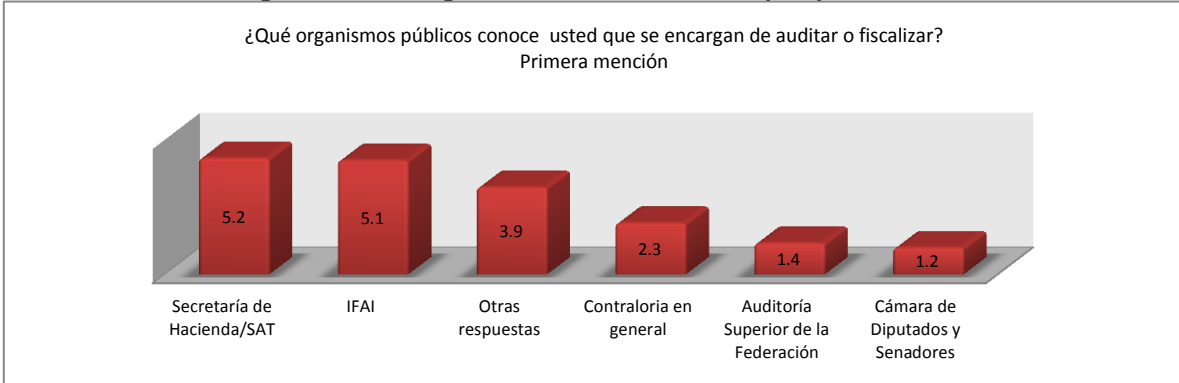
Otro aspecto revelador de la investigación realizada en 2010, fue la falta de claridad que el segmento no especializado mostró entre los conceptos de acceso a la información pública, rendición de cuentas, fiscalización, auditoría y recaudación de impuestos, motivo por el cual suele confundir a las instancias encargadas de llevar a cabo las funciones correspondientes. Además, quedó de manifiesto su profundo desconocimiento respecto a los organismos encargados de auditar y fiscalizar los recursos públicos (obsérvese gráfica 8 y 9).

**Gráfica 8. Conocimiento de la sociedad respecto a los organismos facultados para controlar el ejercicio de recursos públicos**



**Fuente:** CEOP de la FCPyS, UNAM. *Investigación sobre la percepción ciudadana acerca de la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización en el uso de los recursos públicos en México. Resultados generales*, p. 32

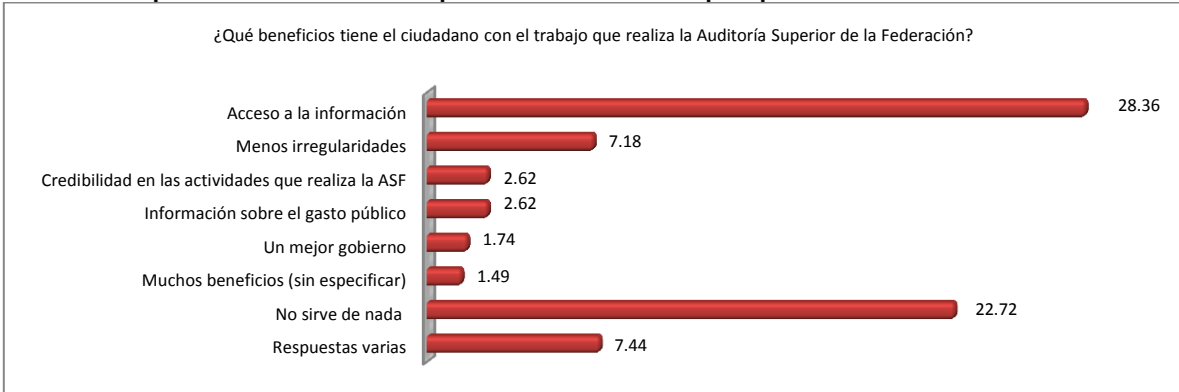
**Gráfica 9. Organismos encargados de fiscalizar desde la perspectiva de la sociedad**



**Fuente:** CEOP de la FCPyS, UNAM. *Investigación sobre la percepción ciudadana acerca de la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización en el uso de los recursos públicos en México. Resultados generales*, p. 33.

Finalmente, tal como se aprecia en la gráfica 10, los beneficios que la sociedad abierta percibe del trabajo realizado por la ASF, se divide en diversas opiniones: acceso a la información, menos irregularidades, credibilidad en las actividades que realiza la ASF, información sobre el gasto público, un mejor gobierno, muchos beneficios (sin especificar), no sirve de nada, respuestas variadas.

**Gráfica 10. Opinión de la sociedad respecto a los beneficios que aporta la labor de la ASF al ciudadano**



**Fuente:** CEOP de la FCPyS, UNAM. *Investigación sobre la percepción ciudadana acerca de la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización en el uso de los recursos públicos en México. Resultados generales*, p. 38.

Los datos aportados en la gráfica anterior son importantes para la presente investigación, sobre todo si se toma en cuenta que una parte de la población abierta (22.72%) afirmó que el trabajo de la auditoría no sirve para nada. Esta respuesta puede derivarse de que considera que la función de este organismo no le genera ningún beneficio y, ante tales circunstancias, no lo percibe como

portador de información útil para mejorar la asignación de recursos públicos y el cumplimiento de los programas gubernamentales.

A la luz de los resultados expuestos, es posible rescatar dos aspectos importantes: la debilidad de las acciones realizadas por la ASF para crear un vínculo con la sociedad, y las posibles estrategias a emprender para mejorar las deficiencias encontradas.

Entre las debilidades tenemos que la sociedad no especializada manifiesta un desconocimiento sobre las funciones y resultados de la ASF, propiciando que ésta sea considerada como una institución “más” del gobierno, afectando considerablemente la credibilidad y confianza en ella.

Situación contraria muestra el segmento especializado, ya que concibe a la ASF como una de las principales instituciones garantes de la transparencia y rendición de cuentas gubernamental. De igual forma, evidencia un mayor conocimiento en las funciones de esta entidad, y por ello, aprecia su labor.

La estima que este sector de la población tiene hacia la ASF se debe a que considera que proporciona herramientas de retroalimentación a las instituciones públicas y a la sociedad, tanto para mejorar el desempeño gubernamental como para ejercer, sobre él, cierto grado de vigilancia. No obstante, también opina que aún existen aspectos en los que se debe enfatizar para mejorar el proceso de fiscalización.

Si bien lo anterior muestra un impacto favorecedor en las acciones realizadas por la ASF entre el segmento especializado, esto no se ha dado de la misma forma con la población abierta; lo cual, desde un punto de vista estratégico, puede ser aprovechado de una manera positiva. Es decir, la entidad puede apoyarse en el segmento especializado para emprender una labor de



concientización hacia la población en general, sobre la utilidad del ejercicio de fiscalización superior.

### **3.2 Hacia el fortalecimiento de la participación social: la Red por la Rendición de Cuentas y la Iniciativa TPA (Transparencia, Participación Ciudadana y Accountability)**

A partir de las investigaciones señaladas en el apartado anterior, ha quedado claro que si bien la ASF ha implementado algunos mecanismos (difusión de información y denuncias sociales<sup>120</sup>) para aproximarse a la sociedad en general, estos no han sido suficientes para despertar en ella un interés mayor respecto a sus funciones y los resultados de su labor.

Como consecuencia de lo anterior, han surgido algunas organizaciones sociales que promueven la relevancia del tema de fiscalización, entre ellas destacan, a nivel nacional, la Red por la Rendición de Cuentas, y a nivel Latinoamérica, la Iniciativa TPA (Transparencia, Participación Ciudadana y Accountability).

Lo destacable de ambas organizaciones es que en ellas confluye tanto el interés como la participación de múltiples sectores de la sociedad y de diversas instituciones del Estado (particularmente las entidades de fiscalización superior). De esta forma, las aportaciones no sólo provienen del sector social, sino también del gubernamental, enriqueciendo así sus alternativas y planes de acción.

La llamada Red por la Rendición de Cuentas es una organización que nace de la confluencia entre la investigación académica, el periodismo de fondo, la acción de las organizaciones de la sociedad civil y la responsabilidad institucional.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> *Vid. Supra.*, apartado 2.5

<sup>121</sup> Red por la Rendición de Cuentas. *Declaración de principios y bases de actuación de la Red por la Rendición de Cuentas*, 18 de mayo 2011. Disponible en:

El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) es el encargado de encabezar esta red, la cual se encuentra conformada por más de 60 instituciones del sector académico, público y privado, entre las que destacan: Alianza Cívica A.C, Artículo XIX A.C, Auditoría Superior de la Federación, Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara, Colegio de la Frontera del Norte, Ciudadanos en medios A.C, Colegio de México A.C, con los Ojos Abiertos, Impacto Legislativo, Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas A.C, Fundar-Centro de Análisis e Investigación A.C, Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, Instituto de Estudios para la Transición Democrática, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Instituto Federal Electoral, Instituto para la Competitividad A.C, Instituto Nacional de Administración Pública, Mexicanos Primero, México Evalúa, Observatorio Nacional Ciudadano, Transparencia Mexicana, entre otras.<sup>122</sup>

De acuerdo con los estatutos de la propia Red:

Se constituye como un mecanismo incluyente y dinámico, capaz de sumar y coordinar las acciones del mayor número de organizaciones académicas y sociales, de instituciones públicas y de medios de difusión, comprometidos con el diseño, la puesta en marcha y el seguimiento de una verdadera política de rendición de cuentas en México.<sup>123</sup>

Es así que los planteamientos prioritarios de la Red se orientan a manifestar la segmentación que prevalece entre los esfuerzos del sector social, gubernamental y académico en materia de rendición de cuentas; en la necesidad de brindar información y herramientas a la sociedad para aumentar su capacidad crítica y propiciar su participación en los asuntos públicos. De igual forma, considera que los espacios de intervención entre gobierno y sociedad se limitan al

---

<http://rendiciondecuentas.org.mx/declaracion-de-principios-y-bases-de-actuacion-de-la-red-por-la-rendicion-de-cuentas/>, [consulta 02 de mayo de 2013].

<sup>122</sup> Para una perspectiva más profunda consúltese el sitio web de la organización <http://rendiciondecuentas.org.mx/somos-2/>

<sup>123</sup> Red por la Rendición de Cuentas. *Op. cit.*

intercambio de información o mecanismos no vinculantes, de manera que no se ha llegado al establecimiento de una gestión conjunta.<sup>124</sup>

Por ello, la Red por la Rendición de Cuentas enfatiza en el rediseño institucional dentro del ámbito gubernamental, de modo que sea posible gestionar e incorporar la participación de la sociedad como un instrumento relevante en la toma de decisiones; pues el conocimiento técnico en cuanto al diagnóstico, diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas que poseen las organizaciones de la sociedad civil debe ser aprovechado al máximo.<sup>125</sup>

El interés por la participación de la sociedad en estos temas se ha extendido a diversos países latinoamericanos, a tal grado que a mediados del año 2010, bajo la coordinación de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, se conformó la Iniciativa TPA (Transparencia, Participación Ciudadana y Accountability).

En la actualidad, dicha Iniciativa se integra de 17 organizaciones de la sociedad civil pertenecientes a 13 países, como son: el Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (Bolivia), Corporación Libertades Ciudadanas (Chile), Corporación Foro Joven, además de Transparencia por Colombia (Colombia), Procesos (Costa Rica), Grupo Faro, así como Transparencia Ecuador (Ecuador), Fundación Nacional para el Desarrollo (El Salvador), Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (Guatemala), Fundar-Centro de Análisis e Investigación A.C (México), Centro de Estudios Judiciales, además del Centro de Estudios Ambientales y Sociales (Paraguay), Calandria-Asociación de Comunicadores Sociales (Perú), Fundación Solidaridad (República Dominicana), Centro Latinoamericano de Economía Humana (Uruguay), International Budget

---

<sup>124</sup> Cfr. Bohórquez Eduardo, Morales Lourdes y Ocejo Almudena. “La fragmentación social y la rendición de cuentas”, en López Sergio, Merino Mauricio y Morales Lourdes (coords.). *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, RRC/ ASF/ CIDE, México, 2011, pp. 101- 127.

<sup>125</sup> *Ibíd.*

Partnership. Así como académicos especializados en la materia y funcionarios de las entidades de fiscalización superior de la región.<sup>126</sup>

En concordancia con algunos documentos emitidos por la propia Iniciativa, su razón de ser consiste en:

Generar oportunidades de cooperación entre los actores involucrados en el control externo (entidades de fiscalización superior) y los beneficiarios interesados en el mejor desempeño de la función pública (organizaciones de la sociedad civil, investigadores, opinión pública, etcétera). Esto con la finalidad de producir conocimiento, intercambio de experiencias, construcción de indicadores y el fomento de actividades relacionadas con la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas.<sup>127</sup>

La Iniciativa TPA surge como una respuesta a la necesidad de dotar de un papel primordial a las entidades de fiscalización superior de la región, en tanto garantes del adecuado desempeño de la Administración Pública; además de servir como puente de enlace entre dichas entidades y la sociedad, aspecto que, se caracteriza por el establecimiento de vínculos débiles, provocando que, en muchas ocasiones, su labor de control no sea considerada relevante.

En este sentido, su principal propuesta radica en estrechar los nexos entre la sociedad y los órganos de control especializados, pues considera esta acción como la única herramienta eficaz para enriquecer el trabajo de tales órganos, y a su vez, permitirles superar algunas de sus limitaciones, debido a que se impulsa la vigilancia de las políticas públicas, que resultan de particular interés para la población.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> Si se desea conocer el nombre, cargo y medio de contacto de cada uno de los integrantes de la iniciativa TPA remítase al siguiente sitio [http://iniciativatpa.org/2012/mapa\\_de\\_actores/](http://iniciativatpa.org/2012/mapa_de_actores/)

<sup>127</sup> Lavin, Renzo (coord.). *Entidades de fiscalización superior en Latinoamérica. Diagnóstico sobre transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas de las entidades de fiscalización superior*, Iniciativa TPA, Argentina, 2011, p. 10. Disponible en: [http://ctrc.agn.gov.ar/sites/all/modules/ckeditor/ckfinder/userfilesfiles/B1\\_Transparencia,%20participacion%20y%20rendicion%20de%20cuentas%20en%20EFS.pdf](http://ctrc.agn.gov.ar/sites/all/modules/ckeditor/ckfinder/userfilesfiles/B1_Transparencia,%20participacion%20y%20rendicion%20de%20cuentas%20en%20EFS.pdf), [consulta 05 de abril de 2013].

<sup>128</sup> Cfr. Iniciativa TPA. *Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en entidades de fiscalización superior. Documento de trabajo*. Disponible en: <http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/e2809cbuenas-prc3a1cticas-de-transparencia->

Dentro de las publicaciones de la Iniciativa TPA, fue posible detectar un claro ejemplo de que puede existir un vínculo real y estrecho entre las entidades de fiscalización superior y la sociedad, a través de la implementación de la auditoría articulada, ya que se constituyen como una “estrategia orientada a fortalecer la calidad del proceso auditor y los resultados del control fiscal mediante los aportes de las organizaciones sociales, gremiales y académicas, que tengan conocimiento de la entidad o sector auditado”.<sup>129</sup>

Cabe mencionar que la auditoría articulada no es una propuesta original de la Iniciativa TPA; es un mecanismo que aplica, desde el año 2000, la Contraloría General de la República de Colombia,<sup>130</sup> a partir del cual se han generado una serie de aspectos positivos tanto para la sociedad como para las entidades de la fiscalización superior.

Entre los beneficios que genera la puesta en marcha de la auditoría articulada, se encuentran: a) las necesidades sociales son tomadas en cuenta, produciendo con ello un valor agregado al proceso de fiscalización; b) a partir de las observaciones de la sociedad, se reforma el marco regulatorio de algunos programas e instituciones; c) la información resultante de la cooperación entre la entidad y la sociedad tiene tal significancia para ambas partes, que esto da pauta a la generación de nuevos temas de investigación, y a la profundización de los estudios existentes, con lo cual, se retroalimenta y fortalece dicha relación; d) se

---

[participacion-ciudadana-y-rendicion-de-cuentas-en-entidades-de-fiscalizacion-superiore2809d1.pdf](#), [consulta 16 de mayo de 2013].

<sup>129</sup> Páez Morales, Ana María. *Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las entidades de fiscalización superior de América Latina. Auditorías articuladas en la Contraloría General de la República de Colombia*, Iniciativa TPA, diciembre 2011, p. 13. Disponible en: <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/2010/09/Informe-Colombia.pdf>, [consulta 15 de mayo de 2013].

<sup>130</sup> La Contraloría General de la República de Colombia es el máximo órgano de control fiscal del Estado, su función consiste en verificar que las instituciones gubernamentales hayan alcanzado los objetivos de sus planes, programas y proyectos, además de velar por la integridad del patrimonio público y el manejo responsable de las finanzas. Fue en el año 2000, con la expedición del decreto 267, que se dio pauta a la participación de la sociedad en el control fiscal, a través de la creación de la Contraloría Delegada para la Participación Ciudadana, la cual se encarga de implementar diversas acciones para alcanzar este fin, a saber: información, formación, deliberación pública, organización, atención de derechos de petición, sistema de recepción de denuncias y auditorías articuladas. Cfr. [www.contraloriagen.gov.co](http://www.contraloriagen.gov.co)

mejora el proceso de otorgamiento de algunos servicios públicos; e) se desarrolla también un esquema de sanciones que contribuye al combate de la corrupción e impunidad.<sup>131</sup>

Debido a lo anterior, la Iniciativa TPA justifica, reconoce y promueve el ejercicio de la auditoría articulada en otras entidades de fiscalización superior de Latinoamérica, al considerarla como una acción que revaloriza la capacidad de contribución de la sociedad en el ejercicio del control fiscal, el cual, a pesar de los grandes desarrollos, continua siendo insuficiente para indagar, prevenir y sancionar la inadecuada gestión administrativa.

De esta forma, el establecimiento de una cooperación entre la sociedad y los órganos de control genera escenarios de confianza, optimizando los esfuerzos de cada actor hacia el logro de un mismo objetivo, situación que, señalado sea de paso, se constituye como uno de los postulados de la nueva gobernanza.

Ahora bien, la Contraloría General de la República de Colombia ha implementado la auditoría articulada, mediante cuatro fases: vinculación, articulación, seguimiento y extensión, descritos a continuación.<sup>132</sup>

En la fase de vinculación se lleva a cabo la identificación de las organizaciones de la sociedad civil, portadoras de conocimientos especializados en alguna materia, con la finalidad de invitarlas a participar en el proceso de fiscalización y sensibilizarlas sobre la importancia de esta práctica.

Para que dicha relación pueda concretarse, es necesaria la elaboración de un documento donde las organizaciones de la sociedad civil manifiesten su interés

---

<sup>131</sup> Páez Morales, Ana María. *Op. cit.*, pp. 21, 31-36.

<sup>132</sup> Cfr. Velásquez Leal, Luis Fernando. *Ciudadanía y control fiscal. Una experiencia de participación ciudadana en el control institucional en Colombia y Honduras*, CACC, Colombia, 2009, pp. 14-15. Disponible en: [http://agnparticipacionciudadana.files.wordpress.com/2012/03/ciudadanc3ada-y-control-fiscal\\_2009.pdf](http://agnparticipacionciudadana.files.wordpress.com/2012/03/ciudadanc3ada-y-control-fiscal_2009.pdf), [consulta 23 de mayo de 2013] y Páez Morales, Ana María. *Op. cit.*, pp. 14-16.

por participar en la auditoría articulada. Una vez formalizada su intervención, podrán solicitar la inspección de determinadas áreas, que de ser viables, se incluyen en el Plan General de Auditorías<sup>133</sup> de la entidad fiscalizadora.

Posteriormente, es celebrado un convenio de colaboración entre la entidad y la organización, en el que se precisan los compromisos y roles que desempeñará cada una de las partes. Este acuerdo tiene una duración mínima de un año, y puede ser ampliado por el mismo periodo. Además, se da lugar, a un proceso de capacitación, que busca dotar a las organizaciones participantes tanto de las capacidades técnicas como logísticas.

En la segunda fase, de articulación, tiene lugar el trabajo conjunto entre ambos actores. Es aquí, donde las organizaciones aportan conocimiento cualificado del sector en que son expertas; colaboran en las mesas de trabajo con los auditores y definen aspectos críticos de la entidad a auditar.

Asimismo, dentro de esta etapa, la entidad fiscalizadora y las organizaciones elaboran un informe sobre los principales hallazgos del proceso auditor e incluyen recomendaciones para mejorar el desempeño de las instituciones auditadas.

Posteriormente, en respuesta a los hallazgos y sugerencias hechos por la sociedad y la entidad de fiscalización, durante la fase de seguimiento, las entidades auditadas elaboran un plan de mejoramiento que permite a las organizaciones, intervenir, ya sea mediante sugerencias, o realizando una serie de comentarios en relación con aquéllos aspectos que considere relevantes.

---

<sup>133</sup> El Plan General de Auditorías es el documento elaborado por la Contraloría General de la República de Colombia de manera anual, en donde se incluye a los entes y aspectos que serán auditados; el periodo en que se realizara dicha inspección; así como los recursos humanos, económicos y tecnológicos que se necesitarán para su implementación. En pocas palabras, es el documento que establece las actividades de control por parte de la entidad fiscalizadora, y puede ser considerado el equivalente al Programa Anual de Auditorías que expide la ASF. *Cfr.* Morelli Rico, Sandra. *Guía de auditoría de la Contraloría General de la República de Colombia*, CGRC, Colombia, 2011. Disponible en: <http://www.ica.gov.co/getattachment/7143501c-edbe-4699-a94f-17ca3e30e1d3/GUIA-DE-AUDITORIA-CGR.aspx>, [consulta 04 de junio de 2013].

Esta intervención tiene un doble objetivo. Por una parte, realizar el seguimiento del plan y, por la otra, verificar su cumplimiento conforme a lo estipulado.

Finalmente, en la fase de extensión se prolongan las actividades de vinculación entre la entidad de fiscalización y las organizaciones, mediante la estructuración de programas de formación entre ambos actores, y del establecimiento de mesas de trabajo sectoriales para evaluar las políticas públicas.

Es importante mencionar que la implementación de la auditoría articulada en la Nación colombiana fue posible debido a la conjugación de factores legales, políticos, institucionales y sociales.

En lo correspondiente a la cuestión legal, la misma Constitución colombiana garantiza el derecho de la sociedad a colaborar en la vigilancia de la gestión pública, y bajo este contexto, fue posible concretar una serie de ordenamientos que permitieran la participación social en materia de fiscalización.

Mientras que el aspecto político se enfocó en la asignación de roles específicos para los actores involucrados; además de garantizar los recursos económicos, tecnológicos y humanos, indispensables para la ejecución de la auditoría articulada.

De igual modo, el factor institucional se orientó a realizar un conjunto de acciones administrativas en las diversas áreas de la entidad fiscalizadora, de tal forma que ello diera paso a una real y efectiva participación de la sociedad en el control de los recursos públicos.



Por su parte, los factores sociales, remiten al hecho de la existencia previa de una sociedad activa y participativa en lo referente a los asuntos públicos, por lo cual, la auditoría articulada tuvieron una aceptación favorable.

Es así, como en la Contraloría General de la República de Colombia, se dio apertura a un espacio concreto para que la sociedad tuviese la certeza de participar en el control de las instituciones gubernamentales, además de evitar que los criterios político-partidistas limitasen el ejercicio de dicha práctica.

De esta manera, la entidad de fiscalización superior colombiana se ha convertido en un ejemplo para la región, pues son pocos los organismos de control que se han dado a la tarea de implementar mecanismos que permitan la participación de la sociedad de un modo sustancial.

Igualmente, el ejercicio de esta práctica pone de manifiesto algunos de los supuestos de la nueva gobernanza, ya que la Contraloría General de la República de Colombia ha comprendido que no poseen todos los recursos para hacer frente a sus funciones, lo cual la obliga a buscar en la sociedad los aportes necesarios, haciéndola coparticipe de los asuntos públicos.

De tal forma, en la actualidad, gobernar requiere del consenso y colaboración de una sociedad organizada, que no sólo cuestiona la actuación de las instituciones gubernamentales, sino que también realiza propuestas concretas para solucionar las deficiencias encontradas, es decir, hablamos de una sociedad que se caracteriza por ser crítica, y al mismo tiempo, propositiva.

### 3.3 ¿Son efectivos los mecanismos que la Auditoría Superior de la Federación ha instrumentado para vincularse con la sociedad?

De acuerdo con lo señalado en el apartado anterior, es posible apreciar que en México, la Red por la Rendición de Cuentas se ha convertido en la plataforma que fomenta tanto el interés como la participación de diversos sectores de la sociedad en asuntos de fiscalización pública. Esto permite visualizar un panorama alentador, pues evidencia la existencia de bases para que, al igual que en el caso de la Contraloría General de la República de Colombia, en nuestro país, se pueda llegar a implementar la auditoría articulada como un mecanismo que coadyuve a mejorar las funciones de la ASF, además de elevar sus niveles de legitimidad.

La importancia de la estrategia mencionada radica en que constituye una opción complementaria a los mecanismos de vinculación social (difusión de información y recepción de denuncias sociales<sup>134</sup>) instrumentados por la ASF, pues la realidad muestra que estos han sido simples acciones secundarias, en tanto que impiden la colaboración de la sociedad en las actividades más importantes de la entidad. De tal forma, que en las siguientes líneas se mencionan algunas de las debilidades de dichos mecanismos, con el propósito de evidenciar su insuficiencia y la necesaria modificación del enfoque institucional.

Como se recordara, el marco jurídico que rige a la ASF la obliga a difundir información referente a sus funciones y los resultados del ejercicio de su labor.<sup>135</sup> Ello coincide con los lineamientos de la Iniciativa TPA, que considera a estas acciones como parte de las obligaciones de las entidades de fiscalización superior, pues su legitimidad como órganos de control depende, en gran medida, de la calidad de su propio proceso de rendición de cuentas, es así, que su actividad debe realizarse de cara a la sociedad.<sup>136</sup>

---

<sup>134</sup> *Vid. Supra.*, apartado 2.5.

<sup>135</sup> *Ibíd.*

<sup>136</sup> *Cfr. Cornejo, Carolina. Órganos de control en Latinoamérica. Indicadores de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Estudio sobre las entidades fiscalizadoras de nivel*

Siguiendo estos lineamientos, la ASF ha diseñado múltiples acciones para difundir su información, tales como la elaboración de diversos informes, su programa televisivo “pesos y contrapesos”, spots y cápsulas, además de videos educativos dirigidos a la comunidad infantil. También ha editado numerosas publicaciones periódicas, y patrocinado la elaboración de investigaciones académicas, relacionadas con su función. Igualmente, con una periodicidad anual, celebra el “Certamen Nacional de Ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas”.<sup>137</sup>

Los medios para dar a conocer estas acciones son Internet, radio, televisión y prensa escrita. Sin embargo, la vía más empleada por la ASF es la web. Este esfuerzo demuestra que el organismo de fiscalización no se encuentra al margen del desarrollo tecnológico; por el contrario, ha buscado aprovechar las ventajas que él mismo le proporciona.

Al aprovechar las ventajas tecnológicas, entidades como la ASF, han de tener presente que el sitio web no debe ser considerado un simple depósito de información, sino más bien una herramienta de comunicación, que puede ser consultada tanto por especialistas como por la sociedad en general.

Por ello, es de vital importancia que la información sustancial se encuentre disponible en todo momento, y que el acceso a la misma se realice con facilidad, lo cual requiere que su sitio sea interactivo, con un diseño amigable al usuario, se mantenga actualizado, cuente con buscadores eficientes, y habilite canales de contacto entre la entidad y la sociedad.<sup>138</sup>

---

*subnacional en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México.* Iniciativa TPA, junio 2013. Disponible en: <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/downloads/2013/07/Informe-FINAL.pdf>, [consulta 11 de julio de 2013].

<sup>137</sup> *Vid. Supra.*, apartado 2.5

<sup>138</sup> Se invita al lector a consultar el documento publicado por la iniciativa TPA, que aborda los criterios mínimos a incluir en los sitios web de las entidades de fiscalización superior, el cual lleva por título *Las tecnologías de la información y el control público en América Latina. Aportes y buenas prácticas para el fortalecimiento de los sitios web de las entidades de fiscalización superior*, disponible en: <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/2013/07/TICs-y-EFS.pdf>

Al revisar la página de Internet de la ASF es posible constatar que, si bien el diseño de su sitio no posee características extraordinarias, sí se visualiza un esfuerzo por emplear un lenguaje comprensible para todo el público, además de organizar su información de forma acertada, ya que el usuario puede identificar fácilmente los contenidos de cada sección, simplificando su búsqueda. Esto no quiere decir que tales contenidos no posean debilidades como son su publicación tardía, la falta de actualización, la existencia de algunos datos incompletos e irrelevantes.

Lo anterior se aprecia con claridad en tres apartados: el Servicio Fiscalizador de Carrera, las declaraciones patrimoniales de su personal, y el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Así, tenemos que el espacio dedicado al Servicio Fiscalizador de Carrera se encuentra incompleto, pues únicamente incluye el estatuto que rige a dicho mecanismo y el acta que da origen a la instalación del Comité Directivo del Servicio. Fuera de esto, no se encuentra ningún dato referente a alguna convocatoria o proceso de reclutamiento para cubrir determinada vacante dentro de la ASF.

La importancia de que se publique información completa, clara, veraz y oportuna relativa al proceso de reclutamiento realizado por la entidad, consiste en que a través de ella se puede corroborar el ejercicio de esta práctica. Más aún, se torna fundamental si se considera su contribución a garantizar que sólo los candidatos mejor preparados accedan a un cargo dentro de la ASF, traduciéndose en el incremento de la calidad del desempeño institucional.

En lo concerniente a las declaraciones patrimoniales, cualquier persona interesada en este aspecto esperaría encontrar información amplia y completa dentro del sitio web de la ASF. No obstante, únicamente se localizan los formatos

que los servidores públicos de la entidad deben presentar a la Unidad de Evaluación y Control (UEC).<sup>139</sup>

Debido a esto, sólo alguien que conozca la función de la UEC se remitirá a la página de Internet de este organismo, esperando encontrar información que dé cuenta de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos de la ASF. Pero, al revisar el sitio es posible percatarse que la misma es insuficiente e irrelevante al incluir simples extractos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; que indican quiénes deben realizar esta declaración, los aspectos a considerar, los plazos de tiempo, las sanciones aplicables en caso de no presentarlas o de integrar información falsa.

Los únicos datos que se muestran en el sitio web de la UEC es el número de servidores que han efectuado sus declaraciones; incluidos en una tabla, cuyo periodo de actualización corresponde a enero-marzo del 2013. Sin embargo, ésta no es acompañada de una explicación detallada sobre los aspectos contenidos, de manera que lo expuesto resulta poco comprensible (véase anexo III).

Ante ello, podemos afirmar que la página de Internet de la ASF carece de interactividad, pues no incluye un “link” que remita a los usuarios interesados en conocer las declaraciones patrimoniales de sus servidores públicos, al sitio web de la UEC. Mientras que el espacio electrónico de esta última, se caracteriza por publicar información poco sustancial; impidiendo al usuario contar con los elementos necesarios para formular una opinión completa sobre tal aspecto.

En lo que corresponde al Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública, en la página de Internet de la ASF, este documento es presentado con un lenguaje sencillo y accesible, evitando tecnicismos que impidan

---

<sup>139</sup> Recordemos que esta Unidad se encuentra facultada para supervisar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, y derivado de ello, solicita a los servidores públicos de la entidad su declaración de situación patrimonial. Si se desea una perspectiva más profunda respecto a las atribuciones de la Unidad de Evaluación y Control véase *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, artículo 103. DOF 18 junio de 2010.

su comprensión. Con esto, la entidad se apega a los criterios que la Iniciativa TPA establece, pues elabora una versión resumida de los principales contenidos y hallazgos del proceso de fiscalización de la cuenta pública, mediante su Resumen Ejecutivo del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. Sin embargo, como se aprecia a continuación, enfrenta algunas circunstancias de acceso por parte de la población.

A pesar de que la ASF no se ha mantenido alejada de la dinámica actual en cuanto a la difusión de información a través de Internet y redes sociales como facebook, twitter, youtube y el blog del auditor, es necesario considerar el nivel de penetración que estos tienen en toda la población, ya que de esta forma se puede observar si esta estrategia de vinculación es suficiente para ampliar el conocimiento de su función y los resultados de su labor entre la sociedad mexicana.

De acuerdo con las “estadísticas sobre disponibilidad y uso de tecnología de información y comunicaciones en los hogares 2012,” realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), los hogares que disfrutaban de Internet, computadora o televisión de paga son minoritarios, y su porcentaje de penetración es bastante similar (26.0%, 32.2% y 32.2% respectivamente). Además de que su presencia es coincidente en tanto que la computadora y la televisión de paga están disponibles en uno de cada tres hogares, mientras que sólo uno de cuatro cuenta con acceso a Internet.<sup>140</sup>

Así, se observa que las acciones emprendidas por la ASF en materia de difusión de información a través de Internet, en realidad tienen un impacto mínimo en la sociedad. Por lo cual, resultan comprensibles los resultados obtenidos en las encuestas realizadas por el Centro de Estudios de Opinión Pública, mencionadas

---

<sup>140</sup> Para una perspectiva más profunda véase *Estadísticas sobre disponibilidad y uso de tecnología de información y comunicaciones en los hogares 2012*, INEGI, México, 2013. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/especiales/endutih/ENDUTIH2012.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/especiales/endutih/ENDUTIH2012.pdf), [consulta 22 de octubre de 2013].

con anterioridad, en las que los dos segmentos de la población muestran un conocimiento limitado (población abierta), o enfocado a ciertos aspectos (población especializada).<sup>141</sup>

Ahora bien, el mecanismo de recepción de denuncias, que la ASF ha establecido para recibir las quejas de la sociedad sobre anomalías detectadas en las instituciones gubernamentales,<sup>142</sup> también posee deficiencias, fundamentalmente porque no existe información que dé cuenta del desarrollo y resolución de las mismas.

En la misma página de Internet sólo se encuentra una referencia muy breve a tales denuncias, dentro del Resumen Ejecutivo del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública. En éste se señalan las fuentes en las que la ASF sustenta la planeación y elaboración de su programa anual de auditorías, en donde, las denuncias sociales son simplemente un elemento más, entre 20 que se toman en cuenta para la definición de su muestra a fiscalizar. Esto quiere decir que las denuncias sociales no son un factor de peso para que la ASF logre ampliar o reducir su muestra de instituciones a fiscalizar.

Cabe señalar que en el mismo Resumen Ejecutivo del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública se observa que el interés mostrado por la ASF sobre las denuncias sociales no es del mismo nivel que tiene ante las “sugerencias” que recibe de la Cámara de Diputados para fiscalizar determinada institución. De ésta sí incluye un anexo en donde explica cuántas sugerencias recibió, el número que se incluyó en su programa anual de auditorías, así como la cantidad turnada a otras instancias, cuántas de ellas fueron consideradas en ejercicios posteriores, o aquéllas que no procedieron por incumplir con los criterios de selección (véase anexo III).

---

<sup>141</sup> *Vid. Supra.*, apartado 3.1.

<sup>142</sup> *Vid. Supra.*, apartado 2.5

Es así, que el proceso de interposición de denuncias se caracteriza por la poca transparencia, pero sobre todo por carecer de un mecanismo que permita evaluar su funcionalidad. Esto se convierte en muestra clara de la insuficiencia de indicadores que registren el impacto de las denuncias sociales en la definición de su muestra a fiscalizar, lo cual, en cierto modo, se contrapone a las ideas de la nueva gerencia pública, particularmente a aquéllas que enfatizan acerca de la necesidad de establecer parámetros de evaluación efectivos en cualquier acción gubernamental, en aras de obtener una retroalimentación significativa entre la sociedad y las instituciones.

La existencia de mecanismos de evaluación pertinentes, brindan la información necesaria para que la sociedad pueda formarse una opinión positiva acerca de la funcionalidad de la interposición de denuncias, y con ello potenciar su participación. De esta forma, se estaría en condiciones de transformar la percepción poco favorable que ha manifestado la sociedad en la encuesta de 2010, realizada por el Centro de Estudios de Opinión Pública,<sup>143</sup> a través de la cual amplios sectores no están convencidos de que los mecanismos para recibir denuncias operen de manera efectiva.

Ante esto, poner a disposición de la sociedad información clara y precisa de cuántas denuncias ha recibido la ASF en determinado periodo; cuáles son los sectores de la población que más participan; qué ámbitos de la Administración Pública presentan mayores irregularidades; qué cantidad permitió ampliar el alcance y objeto de las auditorías en curso; cuántas denuncias sirvieron para programar futuras auditorías; cuáles y cuántas denuncias se encuentran fuera de sus facultades, y por ello, fueron turnadas a las autoridades correspondientes; qué número implicó sanciones a funcionarios públicos; cuántas se concluyeron o se encuentran en proceso de atención, cuántas son improcedentes y por qué; así como las recomendaciones que originaron y sus principales aportaciones; permitiría a la entidad corroborar si la práctica está cumpliendo o no con su

---

<sup>143</sup> Vid. *Supra.*, apartado 3.1



cometido, y con base en ello realizar las modificaciones correspondientes, pero además, generaría un mayor nivel de legitimidad y confianza, en tanto que otorgaría a la sociedad la certeza de que sus denuncias son encauzadas de forma adecuada.<sup>144</sup>

A la par, es preciso que la ASF difunda claramente el alcance de sus funciones al recibir denuncias sociales, dejando en claro que carece de facultades sancionatorias en aspectos penales, políticos y administrativos, pues éstas corresponden al Ministerio Público, la Cámara de Diputados y a los Órganos Internos de Control. De esta manera, toda persona que haga uso de la “línea ética de denuncia” tendrá plena noción de los alcances de su queja, sin generarse expectativas que la entidad de fiscalización no puede cumplir.

En suma, las vías que la ASF ha implementado para vincularse con la sociedad, son utilizadas como medios para legitimar sus acciones. Pues a nivel discursivo se les emplea como estrategias orientadas a trabajar de manera más estrecha con la sociedad, pero en el fondo no dejan de ser medidas en donde las autoridades tienen la última palabra, pues las denuncias sociales sólo son procedimientos de consulta, colocando a la sociedad en una posición de simple sugerente, mientras que la difusión de información la reduce a mero receptor.

En otras palabras, dichos mecanismos no generan un cambio en la forma de realizar las cosas en la ASF. De hecho, en esta entidad aún se percibe una concepción que alude a la vieja gobernanza, en donde los mecanismos de participación social no son vistos como una oportunidad integral de enriquecimiento y mejora en sus funciones.

---

<sup>144</sup> La Contraloría General de Chile es un ejemplo de la amplia difusión de información respecto a las denuncias que recibe de la sociedad, al crear un micrositio en Internet dedicado, entre otras cosas, a sistematizar los datos provenientes de este mecanismo. De manera que cualquier persona puede conocer el número de irregularidades recibidas por la entidad, cuántas de éstas han sido concluidas o se encuentran en proceso, el tiempo promedio para dar respuesta a las querellas, las instituciones gubernamentales con mayores revisiones, sólo por mencionar algunas. Dicha información es presentada a través de gráficas y cuadros lo que facilita su comprensión. Para una perspectiva más profunda consúltese el siguiente sitio: <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Sitios/Ciudadano/Inicio>

Con esto, la ASF sólo muestra su falta de confianza en la sociedad; situación que debe de combatir y, en todo caso, enfocarse a aprovechar los beneficios que el trabajo conjunto proporciona. Esto quiere decir, que la entidad debe abrirse a las demandas de la sociedad del siglo XXI, que exige la apertura real y efectiva de espacios para que sus intereses sean escuchados y tomados en cuenta, ya que, como se evidenció en el apartado anterior, existen sectores sociales organizados e interesados en trabajar de manera estrecha con el gobierno.

Por tanto, hace falta que este órgano de control construya esos canales de intermediación y cooperación, estableciendo un diálogo directo, con la finalidad de hacer coincidir sus intereses con los de la sociedad, y con base en ello, construir la estrategia a seguir.

Ello significa que se requiere romper con viejos paradigmas e introducir una nueva lógica, a partir de la cual la sociedad deje de ser vista como receptora de la acción gubernamental.

Como bien señalan Bohórquez, Morales y Ocejo:

Esto implica dotarla de herramientas de información efectivas para aumentar su capacidad crítica y favorecer la exigencia de rendición de cuentas. También quiere decir que es fundamental considerar espacios de diálogo, normas y formatos de interlocución que incluyan vías para dimitir, y no para evadir conflictos de intereses.<sup>145</sup>

Un espacio que podría dar lugar a la participación real de la sociedad en el proceso de fiscalización, es la implementación de la auditoría articulada, pues como se mencionó en páginas anteriores, la tarea de control no corresponde únicamente al órgano fiscalizador, también involucra a la sociedad, logrando así el equilibrio entre ambos actores y obteniendo múltiples beneficios, ya que por un

---

<sup>145</sup>Bohórquez Eduardo, Morales Lourdes y Ocejo Almudena. “La fragmentación social y la rendición de cuentas”, en López Sergio, Merino Mauricio y Morales Lourdes (coords.). *Op. cit.*, p. 111.

lado, las entidades de fiscalización superan algunas de sus limitaciones, mientras que por el otro, la sociedad logra controlar los aspectos que le interesan.

### **3.4 La auditoría articulada: en aras de una relación sustancial**

De manera inicial, es necesario recordar que la auditoría articulada es un mecanismo de colaboración entre la sociedad civil y las instituciones encargadas de ejecutar el proceso de fiscalización superior, teniendo como objetivos prioritarios mejorar el desempeño de la entidad, legitimar sus funciones e introducir los intereses sociales dentro de su labor; lo que, en esencia, constituye la posibilidad de que la sociedad pueda ejercer cierto grado de control sobre las instituciones gubernamentales.

En América Latina, la auditoría articulada se implementó en la nación colombiana a principios del año 2000, generando ciertos beneficios en la materia.<sup>146</sup>

Sin dejar de reconocer las diferencias sociales, económicas, políticas, culturales, jurídicas y organizacionales entre Colombia y México, es innegable que la auditoría articulada es muestra clara de la aplicación de los postulados de la nueva gobernanza; pues recordemos que uno de los fundamentos de esta postura es la existencia de un gobierno de redes, que implica poner en marcha canales de cooperación, comunicación, reciprocidad, consenso y establecimiento de reglas claras, entre diversos actores con el objetivo de alcanzar beneficios mutuos (véase figura 4).

---

<sup>146</sup> *Vid. Supra.*, apartado 3.2

**Figura 4. La nueva gobernanza aplicada a través de la auditoría articulada**



**Fuente:** elaboración propia.

Así entonces, el gobierno de redes alude a la necesidad de que las instituciones gubernamentales implementen canales que favorezcan la participación de la sociedad civil.

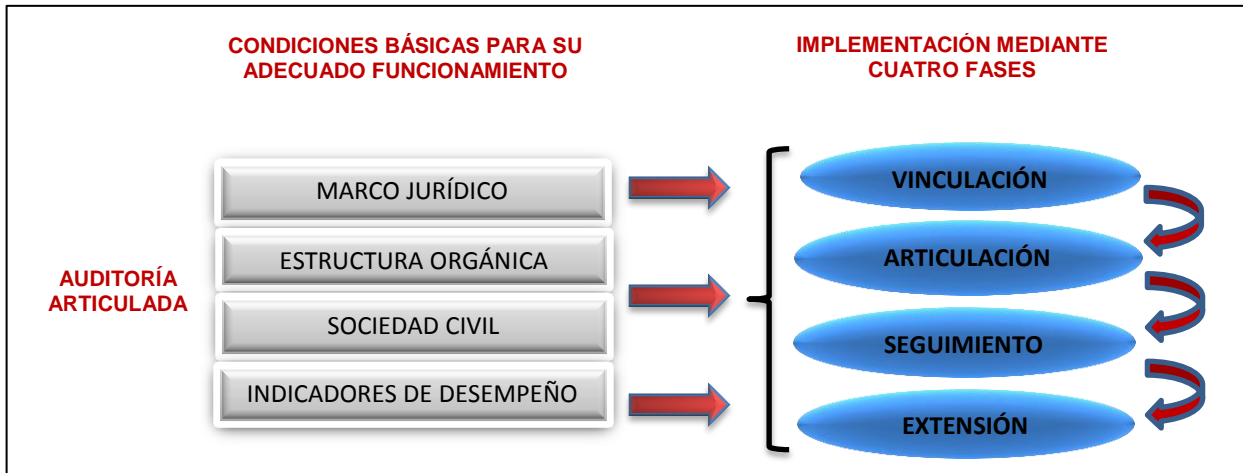
En el caso de la fiscalización superior, la auditoría articulada es un claro ejemplo de que tal situación sí es posible, de tal modo que se vislumbra como una manera de mejorar las funciones del organismo de control mexicano.

La propuesta que a continuación se enuncia tiene como finalidad, precisamente, complementar los actuales mecanismos de vinculación que la ASF ha establecido para relacionarse con la sociedad, pues, como se ha descrito con anterioridad, han resultado insuficientes al asignarle un papel pasivo. De ahí que, las ideas aquí vertidas pretenden trascender esta característica.

Resulta pertinente indicar que realizar una propuesta detallada sobre la implementación de la auditoría articulada en el contexto mexicano rebasa el objetivo de esta investigación, por lo que sólo se presentan planteamientos generales que den pauta para la discusión del tema y, con ello, sentar las bases para el establecimiento de una relación distinta entre la ASF y la sociedad.

Ahora bien, previo a la ejecución de la auditoría articulada, es necesario que la ASF asegure algunas condiciones básicas para garantizar su adecuada implementación (ver figura 5).

**Figura 5. Proceso de implementación de la auditoría articulada**



**Fuente:** elaboración propia

En primer lugar, resultaría imprescindible modificar el marco jurídico para establecer la posibilidad de que la sociedad participe de manera directa durante todo el proceso de fiscalización. Con esto, se busca respaldar de manera legal la ejecución de la auditoría articulada, sin que su viabilidad se vea comprometida por cuestiones como la asignación del titular de la ASF o de presiones político-partidistas.

Evidentemente, los cambios tendrían que darse en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, el Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, el Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación y su Programa Anual de Auditorías, buscando, en todo momento, evitar posibles contradicciones en el cuerpo normativo referente al tema de la fiscalización.

A este respecto, es preciso considerar que las reformas al marco jurídico, tanto en su ley secundaria como en sus reglamentos, permitirían estipular los alcances y limitaciones entre la ASF y la sociedad civil; de manera que se garantice la realización de la auditoría articulada, al brindar un esquema metodológico a seguir. Aunque ello no impediría que sobre la marcha, se lleven a cabo las modificaciones necesarias para alcanzar los objetivos planteados. Por lo que el procedimiento dispuesto no sería inamovible, sino perfectible durante su desarrollo.

En segundo lugar, y en concordancia con la transformación al marco jurídico, la implementación de la auditoría articulada requerirá de la modificación a la estructura organizacional de la ASF, de tal forma que se destine un área específica para diseñar, ejecutar y promover las estrategias necesarias para la realización de esta práctica.

Dicha área sería el primer punto de contacto con la sociedad civil, y supervisaría que la colaboración entre los actores involucrados se lleve a cabo conforme a lo establecido en las estrategias diseñadas. Esto no quiere decir que su voluntad se impondría sobre el parecer de la sociedad civil, en todo caso, su función consistirá en ser un mediador.

En tercer lugar, debido a que la tarea de fiscalización requiere de conocimientos técnico-especializados para desarrollarse adecuadamente, y dado que los actores enmarcados dentro del concepto de sociedad civil son amplios, en la auditoría articulada sólo participarían sectores académicos (públicos y privados), así como organizaciones sociales, ya que su interés, conocimiento, perspectiva, ideología, estructura y capacidad de autofinanciamiento, le otorgarían un valor agregado a la función fiscalizadora.

Pues es preciso reconocer que las organizaciones sociales son expertas en determinados temas. Además, de concebir y analizar los hechos desde distintas visiones, aportando planteamientos alternos que enriquecen de forma notable el ejercicio de fiscalización.

Sin embargo, los aportes de la sociedad civil no sólo serían a través del dominio temático, sino también tiene que ver su perfil ético y su firme compromiso con las causas sociales, permitiéndole mantener una actitud crítica ante la actuación del gobierno y, en caso de encontrar irregularidades en el ejercicio fiscalizador, podría hacer uso de la denuncia mediática o legal, para alertar a la población en general, lo que, de alguna forma, garantizaría una actuación imparcial y, en consecuencia, el éxito de esta colaboración.

Una ventaja más de la participación de la sociedad civil dentro del proceso de fiscalización superior mediante las auditorías articuladas, sería que la ASF ampliaría su muestra de instituciones a fiscalizar. No hay que olvidar que para la entidad resulta imposible auditar a todos los organismos sujetos a su control, pues rebasan su capacidad de actuación ante la insuficiencia de recursos humanos y económicos.

Es preciso mencionar que en caso de que alguna persona “de a pie” tenga interés por conocer sobre el tema o participar en el proceso fiscalizador, bastará con que se aproxime a cualquiera de las organizaciones de la sociedad civil para ser tomado en cuenta.

Con la participación de la sociedad civil en la auditoría articulada, se cumple con uno de los postulados de la nueva gobernanza, particularmente con aquel que señala la interdependencia entre las instituciones gubernamentales y la sociedad, pues ningún actor, por sí sólo, tiene el conocimiento, la información ni los recursos necesarios para dar respuesta a los problemas públicos.

El cuarto fundamento básico para la implementación de la auditoría articulada es el establecimiento de indicadores de evaluación en esta práctica. Para ello, se requiere, entre otras cosas, que la información esté disponible, sea de fácil acceso y comprensible en todo momento, para todo aquél interesado en las acciones emprendidas por la ASF.

En otras palabras, con la auditoría articulada sería fundamental la publicación de todos los procedimientos, documentos y datos implicados en las diferentes fases del desarrollo de la práctica. De esta manera, la sociedad constataría si la ejecución de la misma se está llevando de forma adecuada, y podría saber cuáles han sido sus alcances.

Es así, que la convocatoria para participar en la auditoría articulada requeriría de una amplia difusión, con el propósito de tener la colaboración de organizaciones sociales provenientes de todos los estados la República Mexicana. También resulta fundamental que la respuesta dada por la ASF, acerca de la procedencia de las propuestas recibidas, sea divulgada para que se constate que la decisión fue tomada conforme a criterios legales y técnicos.

Esto significa que en el desarrollo de la auditoría articulada, tanto en la etapa previa a su ejecución como posterior a ella, tendrán que mostrarse datos que den cuenta del tipo de auditoría a realizar, a qué institución se aplicará, cuándo se llevará a cabo, sus principales objetivos, las capacitaciones que implicaron, los recursos destinados y cómo se utilizaron. Así como los principales resultados y sugerencias proporcionadas, el seguimiento de las mismas, entre otros.

De esta forma, se pondría a disposición de cualquier persona información cuantitativa y cualitativa, contribuyendo así a que logre elaborar sus propias conclusiones entorno a las funciones de la ASF. Al mismo tiempo, se buscaría evitar que se repitan las deficiencias encontradas en los mecanismos actuales de



vinculación social, particularmente las detectadas en la “línea ética de denuncia”, pues recordemos la carencia de datos que muestren el desarrollo de la práctica e indiquen los beneficios alcanzados.

Lo anterior nos recuerda que los postulados de la nueva gerencia pública, estipulan la existencia de mecanismos de evaluación y difusión de información en todo procedimiento de actuación gubernamental; con el objetivo de determinar su funcionalidad y pertinente corrección.

Una vez presentados los requerimientos básicos para la adecuada implementación de las auditorías articuladas, damos paso a las cuatro fases mediante las cuales ha de desarrollarse dicha práctica.

#### **3.4.1 Vinculación**

La fase de vinculación consiste en un primer acercamiento entre las organizaciones de la sociedad y la ASF, pues esta última, a través del área facultada para atender todo lo relacionado con la sociedad, se encargaría de expedir la convocatoria para participar en la auditoría articulada.

Dicha invitación se realizaría mediante dos formas. La primera consistiría en la exhortación, por parte de la ASF, a una organización específica de la sociedad a participar en el proceso de fiscalización, por encontrar un aporte valioso en ella, mientras que la segunda, estaría basada en una amplia difusión de la convocatoria para que cualquier asociación interesada pueda colaborar en esta práctica.

En el segundo caso, sería preciso que la convocatoria se respaldara en diversos medios de difusión, pues esta práctica habrá de destacar por su carácter incluyente, de tal forma que se obtengan numerosas visiones y aportaciones en múltiples sectores: educación, salud, seguridad, vivienda, derechos humanos, sólo por mencionar algunos. Asimismo, sus bases deberán especificar los requisitos

para participar y la forma cómo se desarrollaría esta colaboración, dejando en claro sus alcances y limitaciones.

Una vez que la información ha sido del conocimiento de las organizaciones, aquellas interesadas en participar, tendrían que elaborar un documento mediante el cual manifiesten su interés, incluyendo brevemente su proyecto de trabajo, es decir, integrarían los aspectos que a su consideración deberían revisarse, justificando el porqué de dicha acción, y cómo instrumentaría su propuesta.

Cuando el área institucional de la de la ASF haya recibido las propuestas de las organizaciones, se encargaría de analizar a detalle su contenido, para evaluar la viabilidad de las mismas, y posteriormente, notificar a cada una de ellas la resolución emitida por la entidad.

En este punto resulta fundamental que la respuesta dada se encuentre sólidamente sustentada. Esto, con el objetivo de evitar alguna suspicacia que haga pensar en la limitación de acceso a determinada organización. Por tal motivo, los argumentos esgrimidos por la ASF deberán mostrar claramente que cualquier decisión ha sido tomada con apego en aspectos legales, técnicos y ético-profesionales.

Elegidas las organizaciones de la sociedad civil que colaborarían en la auditoría articulada, se iniciaría con la siguiente fase.

### **3.4.2 Articulación**

Esta fase es considerada la más importante del proceso de implementación de la auditoría articulada, debido a que en ella se desarrolla el trabajo conjunto entre la ASF y las organizaciones de la sociedad civil.

El primer paso consiste en establecer mesas de trabajo, enfocadas a precisar aspectos sobre la propuesta presentada por cada organización. Es decir, tendrían la finalidad de llegar acuerdos sobre las instituciones o programas a fiscalizar, de qué forma se haría, los recursos que se necesitarían para su ejecución, y al mismo tiempo, se estipularía de manera concreta la intervención de cada uno de los actores. Estos aspectos quedarían asentados en el Programa Anual de Auditorías, con la intención de garantizar que la ejecución de esta práctica se lleve conforme a lo establecido.

Con la realización de las mesas de trabajo, sería posible conocer de forma detallada los intereses de la sociedad civil sobre potenciales sujetos de auditoría, y se ampliaría la muestra a fiscalizar. De manera que esta acción se convertiría en un insumo valioso para la actividad de control del organismo.

Una vez determinados los planes de trabajo, y antes del inicio del ejercicio de fiscalización, resulta fundamental la impartición de talleres de capacitación dirigidos tanto a los representantes de las organizaciones como a los funcionarios de la entidad, cuya finalidad radicaría en concientizarlos sobre la importancia de su participación y los beneficios que genera, además de brindar las herramientas técnicas para implementar la auditoría articulada.

Para el caso de la capacitación orientada a los representantes de las organizaciones, se enfocaría a proporcionar los aspectos básicos que intervienen en la ejecución de las auditorías: el marco jurídico, herramientas técnico-instrumentales, así como los rubros implicados en la elaboración de informes, entre otros. El punto central de estos talleres consistiría en dotar de conocimientos muy particularizados a las organizaciones sobre la manera en que la ASF desarrolla sus procedimientos.

En tanto que los talleres dirigidos a los funcionarios de la ASF enfatizarían en la importancia de la participación social en el proceso de fiscalización, y las

aportaciones que brinda, pues el funcionamiento, que por largas décadas, ha caracterizado a las instituciones gubernamentales, podría ocasionar resistencias en la estructura mental de los empleados del organismo, lo que, a su vez, limitaría la ejecución y efectividad de la auditoría articulada. Así, el punto nodal de estas actividades consistiría en dejar lado la subestimación de la sociedad para beneficiarse de sus propuestas.

Una vez capacitados los actores involucrados, se daría inicio a la ejecución del Programa Anual de Auditorías, en cuyo desarrollo las organizaciones participantes podrían divulgar los hallazgos detectados, siempre y cuando no se dañe el curso de acción del mismo, ni las futuras investigaciones que pudieran derivarse. Esto, con la finalidad de captar el interés de los diversos sectores de la sociedad en etapas previas a la conclusión del proceso de fiscalización.

En este sentido, la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil dentro de las actividades más importantes de la ASF, promovería que el organismo cumpla con su mandato, siempre en apego al interés público, ya que la sociedad se encargaría de vigilar la actuación de los servidores públicos desde el interior.

Ahora bien, finalizado el proceso de implementación de la auditoría articulada, nuevamente se realizarían mesas de trabajo para discutir los principales hallazgos. En este momento, todos los actores participarían aportando propuestas para definir qué acciones son acreedoras a recomendaciones y cuáles merecedoras de sanciones pecuniarias, administrativas, penales y políticas. El principal objetivo es llegar a consensos para notificar a las entidades fiscalizadas sobre los resultados de su revisión y, en caso de ser necesario, interponer las denuncias ante las autoridades correspondientes, así como elaborar el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

### **3.4.3 Seguimiento**

La fase de seguimiento tiene un papel relevante debido a que, una vez que se han expedido las recomendaciones e interpuesto las denuncias correspondientes, se vigila que se cumplan de manera adecuada, pues no sólo se trata de atender la denuncia, sino también de garantizar la calidad en el desarrollo de su aplicación.

En caso de que las entidades fiscalizadas ignoren las recomendaciones derivadas del trabajo conjunto entre la ASF y las organizaciones, o que las autoridades encargadas de imponer las sanciones correspondientes no actúen de manera inmediata, las organizaciones de la sociedad civil tendrían la facultad para entablar una denuncia pública, mediante la cual se divulguen los hechos acontecidos.

De esta forma, diversos sectores de la sociedad presionarían para garantizar la observancia de las disposiciones y dictámenes emanados de la auditoría articulada, fortaleciendo así el ejercicio de control a la ASF, ya que actualmente son pocas las ocasiones en que se logra completar el proceso de fiscalización.

Con lo anterior, las organizaciones de la sociedad civil también participarían en la elaboración del “Informe para la Honorable Cámara de Diputados del Estado que Guarda la Solventación de Observaciones y Acciones Promovidas a las Entidades Fiscalizadas”, logrando que las entidades sujetas a fiscalización y las autoridades encargadas de imponer las sanciones correspondientes se vean presionadas por la exigencia social y política, en tanto que, como se mencionó en páginas anteriores, este Informe es enviado a la Cámara de Diputados, la cual está facultada y obligada a garantizar el adecuado ejercicio de los recursos públicos y el desempeño de las instituciones gubernamentales.

#### **3.4.4 Extensión**

La fase de extensión tiene dos propósitos fundamentales, por un lado, establecer un vínculo permanente entre la ASF y las organizaciones de la sociedad civil que participan en la auditoría articulada, y por el otro, difundir las experiencias y hallazgos que resultan de la implementación de esta práctica.

El primer punto implicaría dar continuidad a determinada auditoría articulada, en razón de que se hubiesen detectado aspectos importantes que harían necesario un seguimiento, ya sea para constatar su evolución, o bien para profundizar en su revisión. De esta manera, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de control de la entidad se prolongaría.

El segundo propósito de la fase de extensión, consistiría en establecer lazos de comunicación con los diversos sectores de la sociedad, a fin de difundir los resultados de la auditoría articulada, de manera que la información no se constriña únicamente a los actores que participan en la implementación de la práctica, sino que se expongan a través de distintos medios y eventos.

Para ello, se organizarían coloquios, mesas de análisis, conferencias y ruedas de prensa en diversos espacios que van desde universidades, institutos de investigación, colegios profesionales, organizaciones sociales e instituciones de gobierno. Asimismo, sería necesario difundir estos eventos en programas de radio y televisión, medios impresos, Internet y redes sociales.

De esta forma podría existir una retroalimentación entre expositores y asistentes, ya que el análisis de los principales resultados de la auditoría articulada permitiría identificar problemáticas, riesgos y posibles soluciones, que pudieran pasar inadvertidos para las organizaciones de la sociedad civil y la ASF. Con esto, se enriquecería su perspectiva y se obtendrían propuestas alternas.

Además, estos eventos serían un complemento que ayudaría a mejorar los actuales mecanismos de difusión<sup>147</sup> de la ASF, en tanto que transmitirían de manera distinta los resultados del ejercicio de fiscalización, especialmente porque se sustentarían en el contacto directo con los diferentes sectores de la sociedad, lo que permitiría conocer sus opiniones e intereses de forma personalizada.

La divulgación de los resultados de la auditoría articulada contribuiría en la concientización de los diversos sectores de la sociedad sobre la importancia del proceso de fiscalización superior, pues a través de éste se puede obtener información relevante respecto al desempeño de las instituciones gubernamentales, así como del ejercicio de los recursos públicos.

La sociedad tendría a su disposición información que le permita conocer sobre determinado hecho y formarse una opinión, lo cual, a su vez, lograría sembrar en ella el sentido de responsabilidad compartida, de tal forma que, si se pretende mejorar el desempeño de las instituciones gubernamentales, el control y supervisión de las mismas no debe ser considerado una acción exclusiva de la ASF, sino también una obligación cívica.

Es preciso mencionar que la difusión de los resultados, igualmente podría generar que otras organizaciones de la sociedad civil utilicen dichos hallazgos para elaborar investigaciones, o bien alentarlas a participar en la implementación de la auditoría articulada.

Con base en lo expuesto en este apartado, la implementación de la auditoría articulada resultaría de utilidad para superar algunas deficiencias de la ASF (obsérvese figura 6).

---

<sup>147</sup> *Vid. Supra.*, apartado 2.5

**Figura 6. Beneficios que obtiene la ASF al implementar las auditorías articuladas.**



**Fuente:** elaboración propia.

Entre las principales aportaciones encontramos:

1. *La mejora al desempeño de sus funciones*, debido a que la participación de la sociedad introduciría una nueva visión en el análisis de los hechos, la forma de hacer las cosas y en las soluciones proporcionadas.
2. *Aprovechamiento de la información producida por el organismo*, en virtud de que complementarían a los actuales mecanismos de difusión de la ASF, permitiendo así la ampliación de los receptores y motivando su empleo en investigaciones sociales que lleven a plantear soluciones alternas, siempre en beneficio de la sociedad.
3. *Incentivar la participación social en la actividad de fiscalización*. Este punto se relaciona con el anterior, debido a que distintos sectores de la población conocerían los resultados de este ejercicio, motivándolos a participar en la auditoría articulada.



4. *Llevar a buen término el proceso de fiscalización.* Ya que al permitir la participación de la sociedad en las actividades más importantes de la ASF, se conocerían los principales planteamientos emitidos, por ésta última, encaminados a modificar las problemáticas detectadas, de manera que la sociedad podría verificar el cumplimiento de las mismas, y en caso de que no se atiendan, tendría la opción de presionar a través de la denuncia mediática.
5. *Obtención de legitimidad social.* La participación de las organizaciones sociales en la labor de la ASF, permitirá el entendimiento de su función como entidad que se encarga de garantizar la rendición de cuentas de todo aquel que administre recursos públicos federales, con lo cual, el aprecio de su función se hace probable.

En suma, a lo largo de este apartado se ha podido observar que la auditoría articulada es un mecanismo a partir del cual es posible concretar los planteamientos propuestos por la nueva gobernanza, pues se convierten en una estrategia que permite estipular el desarrollo de la colaboración entre el gobierno y la sociedad, en este caso, entre la ASF y las organizaciones de la sociedad civil, brindando la formalidad necesaria y el orden preciso para hacer posible un trabajo conjunto.

Esto significa que la auditoría articulada permiten la posibilidad de que la sociedad intervenga en las actividades sustantivas de la ASF, logrando así, como ya se mencionó, mejorar el desempeño del organismo y legitimar su existencia en tanto que son tomados en cuenta los intereses e inquietudes sociales.

## CONCLUSIONES

Una parte importante de los recursos públicos federales provienen de las contribuciones de la población a través del pago de sus impuestos, precisamente por ello, existe la necesidad de que las instituciones gubernamentales -en todas sus áreas y niveles- utilicen estos recursos de forma apropiada, de tal manera que los beneficios regresen a la sociedad, con lo cual, se daría cuenta de que tienen un buen uso y destino, legitimando con ello la razón de ser y el proceder de dichas instituciones.

No obstante, la realidad de la sociedad mexicana muestra que los bienes y servicios que recibe son de mala calidad, para acceder a ellos tiene que cubrir una serie de trámites excesivos, y el tiempo para obtener una resolución se prolonga por largos periodos. Todo esto genera un malestar colectivo que, a su vez, provoca la falta de confianza en las instituciones.

Ante esto, resulta fundamental estudiar a organismos como la Auditoría Superior de la Federación, cuyas funciones son precisamente fiscalizar el uso adecuado de los recursos públicos federales, y el cumplimiento de los objetivos de los programas públicos.

Como ya es sabido, la esencia de la fiscalización superior radica en que la información que proporciona debe servir para distribuir de una mejor forma los recursos públicos y, al mismo tiempo, supervisar que el gasto se realice conforme a la normatividad correspondiente.

En función de lo anterior, a pesar de que la Auditoría Superior de la Federación ha tenido diversas reformas tanto en su marco jurídico como en su estructura organizacional, con la finalidad de fomentar una mejora en sus atribuciones y tener un control más adecuado sobre las instituciones

gubernamentales que ejercen recursos públicos federales, esto no ha sido suficiente para disminuir las prácticas de corrupción e impunidad que afectan directamente a la sociedad, en tanto que los bienes y servicios que recibe no están guiados por los criterios de calidad, eficiencia y eficacia.

Las reformas más significativas que ha tenido la Auditoría Superior de la Federación han sido las realizadas en 1999 y 2009; ambas con influencia de los postulados de la nueva gerencia pública y la nueva gobernanza. La primera dotó al organismo de autonomía (técnica y de gestión). Estipuló la profesionalización de sus funciones, a través del Servicio Fiscalizador de Carrera, y del establecimiento de nuevos mecanismos para designar y destituir al auditor. Estableció además, las auditorías de desempeño como una medida para evaluar el logro de los objetivos de los programas públicos.

De igual forma, dio origen al mecanismo de difusión de información con el que se buscó dar a conocer sus funciones y los resultados de su labor.

Por otra parte, la reforma de 2009 involucró, entre otras cosas, el hecho de que la sociedad pudiera denunciar ante la Auditoría Superior de la Federación, irregularidades en el manejo de recursos públicos federales.

Lo esencial de ambas reformas (por lo cual se rescataron en esta investigación) fue que hicieron posible que el organismo estableciera mecanismos encaminados a vincularse con la sociedad.

Sin embargo, como se pudo observar en páginas anteriores, a pesar de constituirse como un avance en la materia, no han sido suficientes; en tanto que la participación social ha sido limitada, reduciéndola a simple sugerente y asignándole una posición receptora, impidiéndole participar directamente en sus actividades más importantes.

Ante esto, es necesario que se generen estrategias mediante las cuales se pueda incluir la participación de los sectores sociales interesados en la fiscalización superior, de manera que logren intervenir en las funciones y el desempeño de organismos como la ASF, a tal punto que los beneficios sean tanto para el organismo como para la sociedad.

Una estrategia que podría contribuir a mejorar el vínculo entre la sociedad y la ASF es la llamada auditoría articulada, en tanto que, a diferencia de los mecanismos existentes (difusión de información y recepción de denuncias sociales) permitiría la colaboración estrecha entre la población y el organismo mexicano de fiscalización superior; logrando así mejorar el desempeño de la entidad, legitimar sus funciones e introducir el control de la sociedad en el quehacer de una amplia gama de instituciones gubernamentales.

De esta forma, se otorgaría a la sociedad un rol activo en el proceso de fiscalización, y se propiciarían los acuerdos y estrategias indispensables para generar el trabajo conjunto entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación.

La implementación de las auditorías articuladas implicaría beneficios mutuos. Por un lado, la Auditoría Superior de la Federación podría verse favorecida al recobrar la confianza y credibilidad social, además de mejorar el desempeño de sus funciones. Por el otro, la sociedad no sólo apreciaría que sus intereses son tomados en cuenta, sino que además, en cuestiones de fiscalización, tendría la posibilidad de aportar una perspectiva diferente a la gubernamental.

Entre las condiciones básicas para el adecuado funcionamiento de la auditoría articulada destacan: el establecimiento de un marco jurídico que la haga viable legalmente, y al mismo tiempo, garantice la participación de la sociedad; una adecuación a la estructura orgánica de la entidad, de manera que se dé paso a la creación de un área específica, encargada de promover su relación directa

con la sociedad. Así como la existencia de indicadores de desempeño claros y accesibles, que permitan medir la funcionalidad y cumplimiento de los objetivos trazados; y una sociedad organizada.

Sobre el último aspecto, en el caso de México, existe la Red por la Rendición de cuentas, que da muestra de la emergencia de una sociedad organizada e interesada por incidir en el actuar gubernamental a través de propuestas concretas, sin embargo, es preciso que se conformen muchas organizaciones más, de modo que se constituyan como el medio para transformar a la administración pública.

Hay que reconocer que estrategias como la auditoría articulada son fundamentales para estrechar lazos entre la ASF y la sociedad, pero no son la panacea que curará todos los males en materia de fiscalización superior. Por ello, es preciso que se refuercen los mecanismos ya existentes. En lo que atañe al de difusión de información, por ejemplo, sería indispensable fortalecer el programa televisivo “pesos y contrapesos”, de manera que su difusión se realice en televisión abierta, ya que ésta es el medio por el que la mayor parte de la sociedad se informa sobre su realidad cotidiana.

Al mismo tiempo, sería necesario ampliar el rango de población infantil al que se dirige el video educativo “cuentas clara, amistades largas” (solo se difunde en escuelas primarias del Distrito Federal, específicamente a estudiantes de quinto y sexto grados), de manera que se extienda a todos los Estados de la República Mexicana, a través del Sistema Nacional de Fiscalización, que integra a todas las entidades de fiscalización superior del país.

Este aspecto brindaría la posibilidad de que se contemplará una política pública en materia educativa, enfocada a fortalecer la importancia de la responsabilidad social entre la niñez mexicana. Es decir, mediante la educación se logrará generar conciencia de que como ciudadanos se tiene el compromiso y la

responsabilidad de participar en la mejora del desempeño de las instituciones de gobierno.

En lo que corresponde a su mecanismo de recepción de denuncias sociales, es preciso transparentar los alcances y límites de su funcionamiento y los resultados de su práctica, de modo tal que cualquier interesado logre obtener información clara y oportuna en el momento en que lo necesite.

Como se puede apreciar mediante la implementación de la auditoría articulada y el fortalecimiento de los mecanismos de vinculación social existentes, sería posible estrechar los lazos entre el organismo y la sociedad de una manera más efectiva.

Así las cosas, se puede afirmar que se logró el objetivo de esta investigación que consistió en analizar la función de la auditoría superior de la federación desde la perspectiva de la nueva gobernanza y la nueva gerencia pública para evidenciar la necesidad de que exista un vínculo directo entre las instituciones gubernamentales y la sociedad civil.

Simultáneamente, se confirmó la hipótesis planteada, pues se encontró que la auditoría articulada se constituiría como un instrumento para fomentar el trabajo conjunto entre la sociedad civil y la ASF, favoreciendo la generación de un mayor grado de legitimidad social del organismo, además de que incentivaría mejores prácticas en el desempeño de sus funciones, a la par que reeditaría beneficios a la colectividad.

Sobre esto último, cabe precisar que, más allá de los posibles cuestionamientos que los postulados tanto de la nueva gobernanza como de la nueva gerencia pública pudieran despertar al ser retomados y aplicados por la Administración Pública, ambos tienen elementos rescatables que permiten revalorar el papel de la sociedad en los asuntos de gobierno.

En otras palabras, estos enfoques permiten trascender la clásica forma de gobernar, de transitar de un gobierno unilateral a uno consensuado, donde los intereses de la sociedad son tomados en cuenta; creando los mecanismos que permitan la convergencia entre ésta y los poderes públicos y, sobre todo, aprovechando los recursos organizacionales, intelectuales, económicos, informáticos y tecnológicos que la primera posee.

Frente a esto, como especialistas en Administración Pública, tal como señala Ricardo Uvalle Berrones, en su texto *Perspectiva de la administración pública contemporánea*, debemos reconocer que esta disciplina es amplia; su desarrollo se enlaza con la sociedad, la vida pública y el estado, las cuales no tienen punto de reposo. Por ello, los movimientos que desarrolla deben responder a las transformaciones sociales de la vida colectiva y a los imperativos del estado como organización central del poder.

Finalmente, y a luz de tales planteamientos, esta investigación sienta las bases para debatir sobre la necesidad de incluir la participación de la sociedad civil, mediante la creación de espacios que lo hagan posible. En razón de esto, brinda los elementos básicos a tomar en cuenta para la implementación de una práctica específica (auditoría articulada) en un ámbito particular (fiscalización superior). No obstante, la aportación de ese trabajo se visualiza de una manera más amplia, ya que plantea la necesidad de que el profesionalista en Administración Pública permanezca atento a las tendencias que inciden en el ejercicio de poder, interviniendo en su realidad social con propuestas concretas.

# Anexos



## Anexo I. Formato para solicitar información a la Auditoría Superior de la Federación

**Instrucciones:** Para registrar tu solicitud lee detenidamente cada una de las secciones que aquí se presentan.

### ¿Qué información solicitas?

Con el fin de brindar un mejor servicio, además de describir la información que solicita, se sugiere proporcionar todos los datos que consideras facilitan la búsqueda de dicha información. Si el espacio no es suficiente, puedes anexar documentos a esta solicitud.

\* Tipo de Solicitud:

	▼
Información Pública	
Datos Personales	
Rectificación de datos	

\* INFORMACIÓN SOLICITADA  
(400 caracteres máximo)  
NO INCLUIR DATOS PERSONALES



Proporciona datos adicionales,  
Para facilitar la localización de la  
Información:

NO INCLUIR DATOS PERSONALES



Si los campos anteriores son insuficientes para describir tu solicitud, incluye más detalles en un archivo.  
NO INCLUIR DATOS PERSONALES. Archivos válidos: (.txt;.doc;.pdf;.zip;.docx;.xlsx);

### ¿A quién le quieres preguntar?

\*Sujeto Obligado

	▼
(Seleccionar)	
Auditoría Superior de la Federación	

### Nota:

La presente solicitud se fundamenta en los artículos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

**Las notificaciones oficiales se realizarán vía INFOMEX.**

Los campos marcados con (\*) son obligatorios.

## ¿Cómo deseas recibir la información?

\* Forma en que deseas se te entregue la información:

Medios:  Con costo  Sin Costo

- Consulta vía infomex – Sin costo
- En sala (Personalmente) – Sin costo
- CD ROM – Con costo
- Copia certificada – Con costo
- Copia simple – Con costo
- Otro medio

La información será entregada en el soporte documental solicitado siempre y cuando se encuentre disponible en ese medio. La información pública susceptible de ser proporcionada de forma verbal, consultada directamente o entregada mediante el INFOMEX será GRATUITA.

Importante: Las notificaciones se realizarán vía Infomex ASF.

Los campos marcados con (\*) son obligatorios.

### Datos del solicitante

#### Datos personales.

\* Tipo de Solicitante:  Solicitante (persona física)  Empresa o persona moral

Representante legal

\* Nombre:

Nombre:

Primer apellido:

Primer apellido:

Segundo apellido:

Segundo apellido:

Correo electrónico:

Teléfono:

Teléfono móvil:

En caso de realizar la solicitud por medio de un representante legal, será obligatorio proporcionar datos del solicitante. Adjuntar un archivo con comprobante de representación legal. Archivos válidos: (.txt;.doc;.pdf;.zip;.docx;.xlsx)

Domicilio

País:  ▼ 

Código Postal:   Búsqueda por código postal

Estado:  ▼

Municipio:  ▼

Colonia:  ▼

Calle:

Núm. Ext:  Núm. Int:

Los datos registrados en esta sección serán confidenciales

Los campos marcados con (\*) son obligatorios.

**Información estadística**

Los siguientes datos son útiles para fines estadísticos, por lo que agradecemos tu participación.

Sexo  Femenino  Masculino 

Fecha de Nacimiento:   

Nivel educativo: 

- SELECCIONE -	▼
Ninguno	
Carrera Técnica	
Secundaria	
Primaria	
Preparatoria	
Licenciatura	
Posgrado	
Otro	

Ocupación: 

- SELECCIONE -	▼
Empleado (a)	
Empresario (a)	
Estudiante	
Otros	
Periodistas	
Profesionista	
Profesor (a)	
Servidor (a) Público (a)	

¿Cómo te enteraste de tu derecho de acceso a la información?

- Comentario de conocido
- Comentario en medios de comunicación
- Orientación del Gobierno Estatal
- Orientación del IFAI
- Publicidad del Gobierno Municipal
- Otro (especificar)

Gracias por ejercer tu derecho a la información

**ENVIAR**

Los campos marcados con (\*) son obligatorios

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, <http://www.asf.gob.mx:8083>, [consulta 27 de marzo de 2013].

## Anexo II. Formulario para denunciar irregularidades en el uso de recursos públicos federales ante la Auditoría Superior de la Federación

### Formulario de denuncias de irregularidades

Este formulario ha sido diseñado para realizar denuncias de irregularidades. Es necesario llenar todas las opciones para llevar un mejor registro de las mismas.

#### ¿Quién denuncia?

Persona anónima       Persona con identificación

#### Correo electrónico

#### Tipo de denunciante

Seleccionar	▼
Ciudadano Proveedor Servidor Público Servidor Público de entidad fiscalizada Otro Denunciante	

#### Información de la denuncia

A continuación se presenta un catálogo de irregularidades. Por favor selecciona el concepto que identifique mejor la de su denuncia

#### Tipos de irregularidades

Por su relación

Seleccionar	▼
Relacionadas con proveedores y prestadores de servicios Relacionadas con el manejo de recursos públicos federales Relacionadas con servidores públicos federales Relacionadas con servidores públicos de la ASF Otros	

Concepto

Seleccionar	▼
-------------	---

**¿Dónde ocurrió la irregularidad?**

Elige orden de gobierno

Seleccionar	▼
Gobierno Federal (poderes, órganos, dependencias y entidades)	
Gobiernos Estatales y del Distrito Federal	
Gobiernos Municipales y Delegaciones del Distrito Federal	
Otro	

Selecciona una entidad o dependencia

**BUSCAR**

Seleccionar	▼
-------------	---

**Fecha aproximada de cuándo ocurrió la irregularidad**

Día  ▼ Mes  ▼ Año  ▼

**¿Primera vez que ocurrió?**

- Sí     No     Lo desconozco

**¿Hay monto económico?**

- Sí     No     Lo desconozco

**¿Cómo ocurrió la irregularidad?**

Debes ser lo más amplio posible en tu narración. No hay límites de carácter para que relates tu denuncia

**\* Descripción de la irregularidad**

**Involucrados**

Involucrado 1

Cargo

Involucrado 2

Cargo

Involucrado 3

Cargo

**¿Hay más involucrados?**

- Si     No     Lo desconozco

**Documentación Adicional**

El sistema permite añadir información adicional de la que dispongas para que la investigación sea mucho más eficiente y eficaz.

**¿Posees alguna documentación adicional, de que tipo?**

- No posee ningún tipo de documento       Documentación física  
 Documentación electrónica

**\* ¿Cómo se enteró de la existencia de esta herramienta de denuncias?**

- Medio de comunicación  
 Orientación personal de la ASF  
 Otro (especificar)

**\* Contraseñas para consultas**

Esta contraseña es una palabra cualquiera que tú elijas. Que sea una palabra o número que puedas recordar fácilmente porque las tendrás que utilizar posteriormente para consultar el estado de tu denuncia

Ingresar contraseña

Ingresar otra vez la contraseña

**\*Campos obligatorios**

**IMPORTANTE**

Al presionar el botón "enviar" nuestro sistema generará un código con el que podrás consultar posteriormente el estado en el que se encuentra tu denuncia

Conserva la contraseña y el código de denuncia para efectuar consultas futuras.

**Enviar Denuncia**

**Fuente:** Auditoría Superior de la Federación, <http://www.asf.gob.mx:8086/Denuncia.aspx>, [consulta 27 de marzo de 2013]

### Anexo III. Información respecto al funcionamiento de los mecanismos establecidos por la ASF para vincularse con la sociedad

Gráfica publicada por la UEC sobre las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos de la Auditoría Superior de la Federación

2012	TIPO DE DECLARACIÓN					Total
	Inicial	Modificación	Conclusión	Ini/Con	Con/Ini	
Enero	6	0	5	0	1	12
Febrero	2	0	4	0	2	8
Marzo	4	0	8	0	4	16
<b>Acumulado</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>36</b>

Fuente: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001\\_diputados/008\\_comisioneslx/001\\_ordinarias/04\\_2\\_vigilancia\\_de\\_la\\_auditoria\\_superior\\_de\\_la\\_federacion/012\\_unidad\\_de\\_evaluacion\\_y\\_control/003\\_quejas\\_tramites\\_y\\_servicios/008\\_declaraciones\\_patrimoniales](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/04_2_vigilancia_de_la_auditoria_superior_de_la_federacion/012_unidad_de_evaluacion_y_control/003_quejas_tramites_y_servicios/008_declaraciones_patrimoniales), [consulta 03 de septiembre de 2013].

#### Información incluida en el Resumen Ejecutivo del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior respecto a las solicitudes de auditorías enviadas por la Comisión de Vigilancia a la Auditoría Superior de la Federación

##### A. ATENCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE LA COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (CVASF) formula solicitudes de revisión a partir de puntos de acuerdo del Pleno de la Cámara de Diputados o de la propia Comisión. Adicionalmente, otras comisiones de ambas cámaras del Congreso de la Unión y los legisladores en lo individual también remiten este tipo de requerimientos. Este conjunto de peticiones es relevante para el trabajo fiscalizador de la ASF puesto que se constituye un referente para la integración de su programa anual de auditorías. La atención de estas peticiones se determina en razón de los siguientes criterios:

**Procedencia.** Se valora su factibilidad en términos de las atribuciones que la ley confiere a la ASF, también se analiza si se cuenta con los recursos disponibles para su atención.

**Competencia.** Se identifica la instancia fiscalizadora para practicar la revisión solicitada de acuerdo con las disposiciones legales, ya sea la ASF, las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales o las instancias de control competentes.

**Oportunidad.** Se determina el periodo en que se dará curso a la auditoría o revisión solicitada, que puede ser durante el desarrollo del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (PAAF) del ejercicio en revisión o de ejercicio posteriores.

Por lo que corresponde a las solicitudes recibidas por conducto de la CVASF para la revisión de la Cuenta Pública 2011, éstas disminuyeron en 36.2% respecto a 2010. En relación con el promedio ponderado del periodo 2001-2009, el decremento fue de 16.6%.

Modalidad de Atención	Cuenta Pública			
	2001-2009		2010	2011
	Total	Promedio		
Incorporadas al PAAF 2011	572	63.6	114	45
Generaron la ampliación del objetivo y/o alcance de las revisiones programadas	20	2.2	0	0
Derivaron en revisiones de situación excepcional	9	1	0	0
Turnadas a otras instancias de fiscalización	187	20.8	17	23
A considerar en la fiscalización de los ejercicios posteriores	310	34.4	87	6
Determinadas fuera de los criterios de selección de la ASF <sup>1/</sup>	67	67	30	74
Determinadas fuera del ámbito de competencia de la ASF	144	16	20	23
<b>Total</b>	<b>1,309</b>	<b>205.0</b> <sup>3/</sup>	<b>268</b>	<b>171</b>
<b>Solicitudes de otras comisiones</b> <sup>2/</sup>	<b>24</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>0</b>
<b>Solicitudes de Legisladores en lo particular</b> <sup>2/</sup>	<b>243</b>	<b>60.8</b>	<b>81</b>	<b>65</b>
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1,576</b>	<b>221.7</b> <sup>3/</sup>	<b>352</b>	<b>236</b>

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

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

3/ Promedio ponderado

En 2012 se recibieron 73 solicitudes de la CVASF, que aunadas a las 98 que se encontraban en proceso de atención, ascendieron a 171 solicitudes. De los legisladores federales del Congreso de la Unión se recibieron 32 solicitudes que sumadas a las 33 en proceso, totalizaron 65 solicitudes.

La ASF incorporó 45 solicitudes de la CVASF al PAAF 2011; en 23 casos se requirió la intervención de otras instancias de fiscalización competentes; 6 serán evaluadas para determinar si es procedente incorporarlas en la fiscalización de la Cuenta Pública de ejercicios posteriores; en 74 lo solicitado estaba fuera de los criterios de selección de la ASF, y 23 solicitudes rebasaron el ámbito de competencia de la ASF o eran improcedentes.

Respecto de las peticiones de los legisladores federales del Congreso de la Unión, 25 solicitudes se incorporaron al PAAF 2011; 5 se canalizaron a otras instancias de fiscalización competentes; para 4 se evaluará su inclusión en la revisión de la Cuenta Pública de ejercicios posteriores; 29 quedaron fuera de los criterios de selección y, finalmente, 2 se determinaron fuera del ámbito de competencia de la ASF.



## BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John M. "Introducción: más allá del acceso a la información", en Ackerman, John M. (coord.). *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI, México, 2008, pp. 11-30.
- Ackerman John M. *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, UNAM/ IIJ/ Siglo XXI, México, 2007.
- Acuerdo por el que se reforma y adiciona el Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación*. DOF 15 de julio de 2010.
- Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*, FCE, México, 2006.
- Aguilera Hintelholher, Rina Marissa. *Naturaleza de los público en la Administración Pública moderna*, INAP, México, 2012.
- Álvarez Enríquez, Lucia. *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, UNAM/ CIICH/ Plaza y Valdés, México, 2004.
- Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*, ASF, agosto 2011. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/1\\_Analisis\\_de\\_Deuda\\_Publica\\_Agosto\\_2012.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1_Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf), [consulta 20 de marzo de 2013].
- Áreas de opacidad y riesgo en el Estado Federal mexicano. Oportunidades de mejora*, ASF, 2009. Disponible en: [http://www.transparencianaucalpan.gob.mx/2009-2012/transparencia/cuadernillos/INFO%20df/Auditoria%20Superior%20de%20Fiscalizaci%C3%B3n/areas\\_opacidad\\_libro\[1\]%20ASF.pdf](http://www.transparencianaucalpan.gob.mx/2009-2012/transparencia/cuadernillos/INFO%20df/Auditoria%20Superior%20de%20Fiscalizaci%C3%B3n/areas_opacidad_libro[1]%20ASF.pdf), [consulta 21 de diciembre de 2012].
- Astudillo Cesar y Ackerman John M. (coord.). *La autonomía constitucional de la auditoría superior de la federación*, UNAM/ IIJ/ ASF, México, 2009.

- Ayala Espino, José. *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México, 1999.
- Bassols, Mario. “Gobernanza: una mirada desde el poder”, en Bassols Mario y Mendoza Cristóbal (coords.). *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*, UAM Iztapalapa/ Anthropos, México, 2011, pp. 7-35.
- Bohórquez Eduardo, Morales Lourdes y Ocejo Almudena. “La fragmentación social y la rendición de cuentas”, en López Sergio, Merino Mauricio y Morales Lourdes (coords.). *Hacia una política de rendición de cuentas en México*, RRC/ ASF/ CIDE, México, 2011, pp. 101- 127.
- Bonnefoy Juan Cristóbal y Armijo Marianela. *Indicadores de desempeño en el sector público*, ONU/ CEPAL/ ILPES, serie manuales, núm. 45, Chile, 2005, Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/23572/manual45.pdf>, [consulta 17 de octubre de 2013].
- Bravo Puga, Jorge. *Redes interorganizacionales y redes de políticas. Una revisión inicial*, documento de trabajo, núm. 53, CIDE, México, 1997.
- Delgado de Cantú, Gloria M. *México: estructura política, económica y social*, 2a ed., Pearson Educación, México, 2003
- Canto Chac, Manuel, “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”, en *Revista Política y Cultura*, núm. 30, UAM Xochimilco, México, 2008, pp. 9-37. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002>, [consulta 01 de febrero de 2014].
- Carbonell Miguel y Salazar Pedro. *División de poderes y régimen presidencial en México*, UNAM/ IJ, México, 2006.
- Centro de Estudios de Opinión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. *Encuesta sobre la percepción de la actuación y resultados de la Auditoría Superior de la Federación. Encuestas ciudadanos*, ASF, marzo 2008. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/47\\_Estudios\\_especializados/CEOP\\_doctocmp.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/CEOP_doctocmp.pdf), [consulta el 05 de abril de 2013].

Centro de Estudios de Opinión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. *Investigación acerca de la actuación y desempeño de la Auditoría Superior de la Federación, de su titular y su personal. Segmento especializado*, ASF, septiembre 2009. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/47\\_Estudios\\_especializados/SEGMENTO\\_E\\_SPECIALIZADO.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/SEGMENTO_E_SPECIALIZADO.pdf), [consulta 05 de abril de 2013].

Centro de Estudios de Opinión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. *Investigación sobre la percepción ciudadana acerca de la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización en el uso de los recursos públicos en México. Resultados generales*, ASF, febrero 2011. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/78\\_Estudios\\_sobre\\_la\\_percepcion\\_de\\_la\\_ASF/Percepcion\\_ciudadana\\_ASF\\_2010-UNAM.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/78_Estudios_sobre_la_percepcion_de_la_ASF/Percepcion_ciudadana_ASF_2010-UNAM.pdf), [consulta 05 de abril de 2013].

Cerrillo I Martínez, Agustí (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, INAP, Madrid, 2005.

Cornejo, Carolina. *Órganos de control en Latinoamérica. Indicadores de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Estudio sobre las entidades fiscalizadoras de nivel subnacional en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México*. Iniciativa TPA, junio 2013. Disponible: <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/downloads/2013/07/Informe-FINAL.pdf>, [consulta 11 de julio de 2013].

Cornejo Carolina y Ortiz Freuler Juan. *Las tecnologías de la información y el control público en América Latina. Aportes y buenas prácticas para el fortalecimiento de los sitios web de las entidades de fiscalización superior*. Iniciativa TPA, junio 2013. Disponible en: <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/2013/07/TICs-y-EFS.pdf>, [consulta 11 de julio de 2013].

*Decreto por el que se reforma el primer y segundo párrafos del artículo 16 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. DOF 28 de junio de 2010.

*Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política.* DOF 9 de agosto de 2012.

Di Castro, Elisabetta. "Liberalismo y republicanismo", en Velasco Ambrosio, Di Castro Elisabetta y Bertomeu María Julia (coords.). *La vigencia del republicanismo*, UNAM/ FFL, México, 2006, pp. 343-352.

Echebarría Koldo y Mendoza Xavier. "La especificidad de la gestión pública: el concepto del management público", en Losada i Marrodán, Carlos (ed.). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, BID, Washington, 1999, pp. 15-46.

*Estadísticas sobre disponibilidad y uso de tecnología de información y comunicaciones en los hogares 2012*, INEGI, México, 2013. Disponible en: [http://www.inegi.org.mx/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/en\\_cuestas/especiales/endutih/ENDUTIH2012.pdf](http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/en_cuestas/especiales/endutih/ENDUTIH2012.pdf), [consulta 22 de octubre de 2013].

Figuroa Neri, Aimée (Dir.). *Buenas, malas o raras. Las leyes mexicanas de fiscalización superior (2000-2009)*, ASF, México, 2009.

Figuroa Neri, Aimée (Dir.). *La auditoría superior de México en el horizonte internacional de la fiscalización superior*, ASF, México, 2007.

Fleury, Sonia. "Reforma del Estado", en *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*, BID/ INDES, diciembre 2000. Disponible en: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/FLEURY%20Sonia%20-%20Reforma%20del%20estado.pdf>, [consulta 19 de agosto de 2012], pp. 1-43.

*Gaceta Electrónica de la Auditoría Superior de la Federación*, año 1, núm. 1, febrero 2009. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/79\\_Gaceta\\_electronica/Gaceta01.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/79_Gaceta_electronica/Gaceta01.pdf), [consulta 10 de marzo de 2013].

García Sánchez, Isabel María. "La nueva gestión pública: evolución y tendencias", en *Revista Presupuesto y Gasto Público*, núm. 47, 2do trimestre, 2007. Disponible en:

- [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu\\_gasto\\_publico/47\\_GarciaSanchez.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez.pdf), [consulta 12 de noviembre de 2012], pp. 37-64.
- Gil Mendieta Jorge y Schmidt Samuel (eds.). *Análisis de redes. Aplicaciones en ciencias sociales*, UNAM/ IIMAS, México, 2002.
- Guerrero, Omar (coord.). *Gerencia pública una aproximación plural*, UNAM/ FCPS, México, 2004.
- Guinart I solà, Josep María. *Indicadores de gestión para las entidades públicas*, ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28 al 31 de octubre 2003. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/110/art/art25.pdf>, [consulta 15 de octubre de 2013]. pp. 315-334.
- Guzmán, Marcela. *Evaluación de programas. Notas técnicas*, serie gestión pública, núm. 64, ONU/ CEPAL/ ILPES, Chile, 2007. Disponible en: <http://www.eclac.org/ilpes/publicaciones/xml/0/32040/SGP64.pdf>, [consulta 21 de octubre de 2013].
- Hevia de la Jara, Felipe. *La contraloría social mexicana: participación ciudadana para la rendición de cuentas*. Diagnostico actualizado 2004, cuadernos para la democratización, núm. 2, IIH-S / CIESAS/ Universidad Veracruzana, México, 2006.
- Iniciativa TPA. *Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en entidades de fiscalización superior*. Documento de trabajo. Disponible en: <http://iniciativatpa.files.wordpress.com/2010/06/e2809cbuenas-prc3a1cticas-de-transparencia-participac3b3n-ciudadana-y-rendic3b3n-de-cuentas-en-entidades-de-fiscalizac3b3n-superiore2809d1.pdf>, [consulta 16 de mayo de 2013].
- Lavin, Renzo (coord.). *Entidades de fiscalización superior en Latinoamérica. Diagnóstico sobre transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas de las entidades de fiscalización superior*, Iniciativa TPA, Argentina,

2011. Disponible en: [http://ctrc.agn.gov.ar/sites/all/modules/ckeditor/ckfinder/userfilesfiles/B1\\_Transparencia,%20participacion%20y%20rendicion%20de%20cuentas%20en%20EFS.pdf](http://ctrc.agn.gov.ar/sites/all/modules/ckeditor/ckfinder/userfilesfiles/B1_Transparencia,%20participacion%20y%20rendicion%20de%20cuentas%20en%20EFS.pdf), [consulta 05 de abril de 2013].
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación* (derogada).
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. DOF 18 junio de 2010.
- Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda* (derogada).
- Manjarrez Rivera, Jorge. *La construcción democrática de la Rendición de cuentas y fiscalización en la Administración Pública de México: 1997-2001*, INAPV/ Gobierno del Estado de Veracruz, México, 2003.
- Manual de Organización de la Auditoría Superior de la Federación*. DOF 07 de Febrero de 2014.
- Mayntz, Renate. “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 21, CLAD, Venezuela, Octubre 2001. Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004>, [consulta 25 de agosto de 2012], pp. 1-8.
- Mora Quirós, Mario. “Responsabilización por el control de resultados”, en Consejo Científico del CLAD (coord.). *La responsabilización en la gestión pública latinoamericana*, CLAD/ BID/ EUDEBA, Argentina, 2000. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000181.pdf>, [consulta 22 de noviembre de 2012], pp. 1-33.
- Morelli Rico, Sandra. *Guía de auditoría de la Contraloría General de la República de Colombia*, CGRC, Colombia, agosto 2011. Disponible en: <http://www.ica.gov.co/getattachment/7143501c-edbe-4699-a94f-17ca3e30e1d3/GUIA-DE-AUDITORIA-CGR.aspx>, [consulta 04 de junio de 2013].
- Natera Peral, Antonio. “La gobernanza como modelo emergente de gobierno y gestión pública”, en *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 33-34, mayo-diciembre 2005. Disponible en:

[http://www.voxlocalis.net/revistas/num24/doc/GAPP\\_33-34\\_053.pdf](http://www.voxlocalis.net/revistas/num24/doc/GAPP_33-34_053.pdf),

[consulta 24 de octubre de 2012], pp. 53-65.

O'Donnell, Guillermo. "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", en *Revista Nueva Sociedad*, núm. 152, noviembre-diciembre 1997. Disponible en: [http://nuso.org/upload/articulos/2645\\_1.pdf](http://nuso.org/upload/articulos/2645_1.pdf), [consulta 20 de diciembre de 2012], pp.1-26.

Páez Morales, Ana María. *Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las entidades de fiscalización superior de América Latina. Auditorías articuladas en la Contraloría General de la República de Colombia*, Iniciativa TPA, 2011. Disponible en: <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/2010/09/Informe-Colombia.pdf>, [consulta 15 de mayo de 2013].

Pardo, María del Carmen. *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990*, INAP/COLMEX, México, 1991.

Peruzzotti Enrique y Smulovitz Catalina. "Accountability social: la otra cara del control", en Peruzzotti Enrique y Smulovitz Catalina (eds.). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias Latinoamericanas*, Temas, Argentina, 2002, pp. 23-52.

Peters, B. Guy. "Cincuenta años de la administración pública", en *Revista Foro Internacional*, vol. 50, núm. 3-4 (201-202), julio-diciembre 2010. Disponible en: [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/HPEXTGPV2586U7NBTRMFMR3GMXG71G.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/HPEXTGPV2586U7NBTRMFMR3GMXG71G.pdf), [consulta 31 de agosto de 2012], pp. 752-777.

Peters, B. Guy. "Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de hacer democracia o nuevas formas de control?", en *Revista Foro Internacional*, vol. 45, núm. 4 (182), octubre-noviembre 2005. Disponible en: [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/AK3S9HN8M53Y1X3U77KM4DE33Q7KL5.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/AK3S9HN8M53Y1X3U77KM4DE33Q7KL5.pdf), [consulta 31 de Agosto de 2012], pp. 585-598.



- Plan Estratégico de la Auditoría Superior de la Federación (2011-2017)*. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/58\\_/Plan\\_Estrategico\\_ASF\\_2011-2017\\_web.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/58_/Plan_Estrategico_ASF_2011-2017_web.pdf), [consulta 27 de diciembre de 2012].
- Prats i Català, Joan. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*, INAP, Madrid, 2005.
- Pulido Miguel y de la Mora Diego. *Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en las entidades de fiscalización superior de América Latina. Línea ética de denuncia. Auditoría Superior de la Federación*, Iniciativa TPA, México, 2011. Disponible en: <http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/2010/09/Informe-M%C3%A9xico.pdf>, [consulta 19 de abril de 2013].
- Ramió Matas, Carles. “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 21, CLAD, Venezuela, Octubre 2001, pp. 1-28
- Red por la Rendición de Cuentas. *Declaración de principios y bases de actuación de la Red por la Rendición de Cuentas*, 18 de mayo 2011. Disponible en: <http://rendiciondecuentas.org.mx/declaracion-de-principios-y-bases-de-actuacion-de-la-red-por-la-rendicion-de-cuentas/>, [consulta 02 de mayo de 2013].
- Resumen Ejecutivo del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011*. ASF, México, 2013. Disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2011i/Indice/Ejecutivo.htm>, [consulta 12 de marzo de 2013]
- Ruano de la Fuente, José Manuel. *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*, ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de Octubre 2002. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>, [consulta 26 de octubre de 2012], pp. 1-9.



- Sánchez González, José Juan. *La administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*, Plaza y Valdés/ IAPEM, México, 2001.
- Sandoval, Irma Eréndira. *Rendición de cuentas y fideicomisos públicos: el reto de la opacidad financiera*, serie cultura de rendición de cuentas, núm. 10, ASF, México, 2007.
- Schedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?*, cuadernos de transparencia, núm. 3, IFAI, México, 2008.
- Solares Mendiola, Manuel. *La auditoría superior de la federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, UNAM/IIJ, México, 2004.
- Torres Fragoso, Jaime. “Marco conceptual de la gerencia pública para América Latina”, en *Revista Cuadernos de Administración*, núm. 39, Universidad del Valle, Colombia, enero-junio 2008, pp. 19-28. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225020360002>, [consulta 23 de enero de 2014].
- Ugalde, Luis Carlos. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, IFE, México, 2002. Disponible en: [http://www.ife.mx/docs/Internet/Biblioteca\\_Virtual\\_DECEYEC/deceyec\\_DECEYEC/Cuadernos\\_Divulgacion\\_DECEYEC/docs\\_estaticos/cuaderno21.pdf](http://www.ife.mx/docs/Internet/Biblioteca_Virtual_DECEYEC/deceyec_DECEYEC/Cuadernos_Divulgacion_DECEYEC/docs_estaticos/cuaderno21.pdf), [consulta 12 de diciembre de 2012].
- Uvalle Berrones, Ricardo. “Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática” en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 50, CLAD, Venezuela, Junio 2011. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/050-junio-2011/Uvalle.pdf>, [consulta 7 de septiembre de 2013], pp. 1-13.
- Uvalle Berrones, Ricardo. “Neoinstitucionalismo y prácticas del poder en el México contemporáneo”, en Pineda Juan de Dios y Perlman Bruce J. (coords). *Nuevo institucionalismo e institucionalidad en México*, 2da. ed., UAEM/ The University of new Mexico, México, 2006, pp. 137-163.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *Perspectiva de la Administración Pública contemporánea*, IAPEM, México, 2007.

- Velasco Sánchez, Ernesto. *Gestión pública y rendición de cuentas: ¿un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?*, cuadernos sobre rendición de cuentas, núm. 3, SFP, México, 2011.
- Velasco Sánchez, Ernesto. “Gobierno por resultados: convergencias y divergencias entre gestión estratégica y gestión del desempeño,” en *Revista Buen Gobierno*, núm. 6, México, enero-junio 2009, pp. 81-106.
- Velásquez Leal, Luis Fernando. *Ciudadanía y control fiscal. Una experiencia de participación ciudadana en el control institucional en Colombia y Honduras*. CACC, Colombia, 2009. Disponible en: [http://agnparticipacionciudadana.files.wordpress.com/2012/03/ciudadanc3a-da-y-control-fiscal\\_2009.pdf](http://agnparticipacionciudadana.files.wordpress.com/2012/03/ciudadanc3a-da-y-control-fiscal_2009.pdf), [consulta 23 de mayo de 2013].
- Vicher García, Mónica Diana. *El cambio administrativo y el proyecto de la OCDE: la nueva gerencia pública*. Tesis maestría en gobierno y asuntos públicos. UNAM, 2003.
- Vicher García, Mónica Diana. *El laberinto de “governance”. La gobernancia de los antiguos y la de los modernos*, IAPEM, México, 2014.
- Vieira, Liszt. “Ciudadanía y control social”, en Bresser Pereira Luiz Carlos y Cunill Grau Nuria (eds.). *Lo público no estatal en la reforma de Estado*, CLAD/Paidós, Venezuela, 1998, pp. 215-255.
- Weber, Max. *Economía y sociedad*, FCE, México, 1964.