



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

**GASTO PÚBLICO, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN
MÉXICO.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A:

SHANTAL MANZO SANABRIA

A S E S O R:

LIC. HÉCTOR BENITO MORALES MENDOZA

MÉXICO, D.F., 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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

OFICIO: FDER/SEJE/32/10/14

ASUNTO: APROBACIÓN DE TESIS.

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E.

Distinguido Doctor:

Hago de su conocimiento que la alumna **SHANTAL MANZO SANABRIA** con número de cuenta **307225964** elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del Lic. Héctor Benito Morales Mendoza, intitulada "**GASTO PÚBLICO, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO**".

La alumna ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la **APROBACIÓN**, para los efectos académicos correspondientes.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquel en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificara la Secretaria General de la Facultad de Derecho."

Aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"

Ciudad Universitaria, a 2 de octubre de 2014.

LA DIRECTORA

DRA. EMMA C. MENDOZA BREMAUNTZ



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS
JURÍDICO - ECONÓMICOS

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por ayudarme a cumplir mis metas académicas, tiñendo mi corazón azul y oro.

A la Facultad de Derecho, por prepararme para mi vida profesional.

A mis padres, que me han impulsado y apoyado en cada uno de mis sueños, dándome amor, comprensión y fortaleza para no rendirme nunca.

A mi hermana, que ha sido mi mayor cómplice y mejor amiga.

A mi familia y amigos, que me han acompañado y apoyado en esta aventura llamada vida.

A mi asesor, por apoyarme para cumplir esta meta, dándome no sólo su tiempo y consejos, sino la pasión por la materia.

GASTO PÚBLICO, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO.

Pág.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO JURÍDICO ECONÓMICO	
1.1 Actividad financiera del Estado	3
1.1.1 Definición	3
1.1.2 Fases	4
1.1.2.1 Recaudación de ingresos.	4
1.1.2.2 Administración de recursos públicos	4
1.1.2.3 Ejercicio del gasto público	5
1.1.3 Aspectos	5
1.1.3.1 Político, jurídico, económico y social.	5
1.1.3.2 Subjetivo y objetivo	7
1.2 Finanzas públicas	8
1.2.1 Política económica	9
1.2.1.2 Política financiera	11
1.2.1.3 Política fiscal	12
1.2.1.3.1 Ingresos	13
1.2.1.3.2 Egresos	14
1.3 Transparencia	17
1.3.1 Definición	17
1.3.2 Características	19
1.3.3 Transparencia presupuestaria	21
1.4 Rendición de cuentas	23
1.4.1 Definición	24
1.4.2 Rendición de cuentas vertical	25
1.4.3 Rendición de cuentas horizontal	26

CAPITULO II. PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO

2.1 Presupuesto	28
2.1.1 Anteproyecto de presupuesto	31
2.1.2 Proyecto de presupuesto	33
2.1.3 Decreto de presupuesto	35
2.2. Ciclo Presupuestal	36
2.2.1 Planeación.	37
2.2.2 Programación	38
2.2.3 Presupuestación	39
2.2.4 Ejercicio.	43
2.3. Control.	45
2.3.1 Por órgano interno	46
2.3.2 Por órgano externo	47
2.3.3 A priori	48
2.3.4 Durante	49
2.3.5 A Posteriori	49
2.4 Evaluación	50

CAPÍTULO III. CONTROL Y EVALUACIÓN EN EL CASO DE MÉXICO

3.1. Presupuesto	53
3.1.1 Bases constitucionales	55
3.1.2 Sistema Nacional de Planeación Democrática	56
3.1.3 Cuenta Pública	61
3.2. Evaluación y control del gasto público	64
3.2.1 Sistema de Evaluación de Desempeño	65
3.2.2 Órganos Internos de Control.	68
3.2.2.1 Informes Trimestrales de Actividades	76
3.2.3 Auditoría Superior de la Federación	78
3.2.3.1 Fiscalización de la cuenta pública	83

3.2.4 Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	89
3.2.5 Comisión Nacional Anticorrupción.	93
3.3 Transparencia y rendición de cuentas del gasto público	105
3.3.1 Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos	111
CAPÍTULO IV. CONTROL Y EVALUACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO	
4.1 Chile	117
4.1.1 Principales características del control y evaluación del gasto público	118
4.1.2 Contraloría general de la República	123
4.1.3 Posibles adecuaciones al sistema mexicano	127
4.2 Estados Unidos de América	128
4.2.1 Principales características del control y evaluación del gasto público	128
4.2.2 Oficina para la Rendición de Cuentas Gubernamentales	130
4.2.3 Posibles adecuaciones al sistema mexicano	132
4.3 España	134
4.3.1 Principales características del control y evaluación del gasto público	135
4.3.2 Tribunal Superior de Cuentas	137
4.3.3 Posibles adecuaciones al sistema mexicano.	139
CONCLUSIONES	141
BIBLIOGRAFÍA.	148

INTRODUCCIÓN

Uno de los grandes problemas en México a lo largo de los años ha sido la ineficacia en el control, evaluación, transparencia y rendición de cuentas del gasto público, lo que ha repercutido en el desarrollo económico y social de nuestro país, pues a falta de controles eficientes y eficaces, los recursos públicos, en un buen número de casos, no han sido utilizados con apego a la normatividad aplicable, ni atendiendo a las necesidades sociales, pues en el manejo de éstos se ha hecho presente la discrecionalidad y arbitrariedad en su obtención, distribución y ejercicio.

La importancia de controles efectivos de los recursos públicos, permite que el Estado cumpla con sus funciones, al reducir las tasas de pobreza, hambre, desempleo, inseguridad; al aumentar el desarrollo económico y social; al disminuir paulatinamente la deuda interna y externa; al atender las necesidades sociales de carácter más urgente para conservar el orden social y al proveer aquellos elementos necesarios para que la sociedad se desarrolle armónicamente.

Es importante resaltar que, para que las políticas públicas que asuma el Estado cumplan con sus finalidades, los servidores públicos y en general, los ejecutores del gasto, deben apearse al marco normativo aplicable, tanto para la obtención, como para el ejercicio de los recursos públicos, atendiendo siempre a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honestidad para satisfacer los objetivos a los que están destinados.

Atendiendo lo antes señalado, adquiere importancia el estudio de los mecanismos que permiten, tanto el control, como la evaluación del gasto público, así como de la transparencia y la rendición de cuentas en México, es por ello que en el presente trabajo de investigación, en su Capítulo Primero, se analizará la actividad financiera del Estado, su definición, sus fases y aspectos, y además se abordará, de manera conceptual, el estudio de las finanzas públicas, de la transparencia y de la rendición de cuentas.

En el Capítulo Segundo se conceptualizará y se definirán los elementos, etapas y características propias del presupuesto, del ciclo presupuestal, del control y de la evaluación, para la mejor comprensión de los capítulos subsecuentes.

Una vez establecido el marco teórico, el Capítulo Tercero tiene como finalidad hablar concretamente del caso mexicano respecto del presupuesto, del control, de la evaluación, de la transparencia y de la rendición de cuentas del gasto público, señalando para cada uno de estos temas los mecanismos y órganos estatales existentes para su desarrollo. El tercer capítulo pretende plantear la problemática actual de nuestro país, señalando las debilidades y fortalezas de cada mecanismo y órgano.

Establecido el panorama mexicano en cuanto a la transparencia, la rendición de cuentas, la evaluación y el control del gasto público, en el Capítulo Cuarto se hará una breve comparación, de los temas ya señalados, con la República de Chile, Estados Unidos de América y España, ello con la finalidad de establecer posibles adecuaciones para efficientar nuestros mecanismos y órganos estatales, para reducir y, en el mejor de los casos, erradicar la arbitrariedad y discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, en aras de alcanzar óptimos niveles de desarrollo económico y social.

Finalmente, presento las conclusiones de este trabajo de investigación, que no sólo pretenden dar el panorama actual de México respecto del control, de la evaluación, de la transparencia y de la rendición de cuentas, sino que además, se logre mostrar con claridad que los mecanismos y órganos estatales existentes, no son lo suficientemente eficientes ni eficaces para cumplir con sus funciones, por lo que se hace necesario hacer cambios estructurales y funcionales para su correcto funcionamiento, al igual que los señalados en el presente trabajo de investigación.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO JURÍDICO ECONÓMICO.

1.1 ACTIVIDAD FINANCIERA DEL ESTADO.

Como punto de partida para este trabajo de investigación abordaré el tema de la actividad financiera del Estado, pues como se podrá apreciar es a través del desarrollo de esta actividad que el Estado cuenta con los medios necesarios para llevar a cabo sus funciones, así como para la atención de las necesidades generales, es decir, esta actividad es el eje rector del cual depende el desarrollo económico y social en un país.

1.1.1 DEFINICIÓN.

La actividad financiera del Estado, es definida por Joaquín B. Ortega, como *“la actividad que desarrolla el Estado con el objeto de procurarse los medios necesarios para los gastos públicos, destinados a la satisfacción de las necesidades públicas y en general a la realización de sus propios fines”*¹; Sáinz de Bujanda² la define como la acción del Estado y demás entes públicos, que se dirige a obtener los ingresos necesarios para poder realizar los gastos que sirven al sostenimiento de los servicios públicos.

Francisco de la Garza la define como *“aquella actividad que se encamina a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales”*³; Quintana Valtierra y Rojas Yáñez señalan, que *“es la obtención de recursos mediante la recaudación de tributos, administración del patrimonio y distribución de sumas recaudadas”*⁴.

¹ ORTEGA, Joaquín B., *Apuntes de Derecho Fiscal*, Reimpresión ITESM: Monterrey y México, 1946, p.1

² SAINZ DE BUJANDA, Fernando, *Hacienda y Derecho*, Vol. I, 1962, p. 20

³ DE LA GARZA, Sergio Francisco, *Derecho financiero Mexicano*, 27ª ed., México, Porrúa, 2006, p. 6

⁴ QUINTANA VALTIERRA, Jesús y ROJAS YÁNEZ, Jorge, *Derecho tributario mexicano*, Trillas, México, 1998, p. 28 y 29.

De las definiciones presentadas, se puede concluir que la actividad financiera del Estado es el conjunto de acciones que realiza el Estado, encaminadas a la obtención de recursos económicos, que con el establecimiento de fines y objetivos específicos, permiten su correcta administración y posterior erogación, que deben conducir a la generación de altos niveles de desarrollo social y desarrollo económico.

En este contexto, se identifican con meridiana claridad, los tres momentos o fases en que se desarrolla la actividad financiera del Estado, que son: la recaudación de ingresos, la administración de recursos públicos y el ejercicio del gasto público.

1.1.2 FASES.

El estudio de cada fase de la actividad financiera del Estado, permite conocer cada uno de sus componentes lo que facilita determinar si cada una de estas fases está cumpliendo con los objetivos inherentes a la misma, lo que en caso de que no ocurra, hace factible que se realicen las modificaciones necesarias en su desarrollo para que esta actividad logre la eficiencia y eficacia necesaria para el desarrollo económico y social del país.

1.1.2.1 RECAUDACIÓN DE INGRESOS.

Como quedó establecido en el apartado anterior, la primera fase de la actividad financiera del Estado es la recaudación de ingresos, la cual consiste en que el Estado obtenga, ya sea por medio de instituciones de derecho privado, o bien, de derecho público, los recursos económicos necesarios para cumplir con sus fines, bien sea por la renta de sus inmuebles, por la venta de bienes, contribuciones, aprovechamientos, por la emisión de bonos, por la contratación de empréstitos, entre otros.

1.1.2.2 ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS PÚBLICOS.

Una vez que el Estado se allega de los ingresos requeridos, se lleva a cabo su administración, la cual consiste en que el Estado de manera permanente se encargue de la correcta gestión de su patrimonio, esto es, en esta fase el Estado

debe de identificar los recursos con los que cuenta y a sea para su explotación, inversión, o en su caso, para determinar los fines en que éstos deberán ser aplicados o ejercidos siempre en beneficio de la sociedad.

1.1.2.3 EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO

Finalmente, la tercera fase de la actividad financiera del Estado es el ejercicio del gasto público, el cual consiste en las diversas erogaciones de los recursos públicos, con los que cuenta el Estado, necesarias para cumplir con sus funciones públicas, como lo son: la prestación de servicios públicos y la realización de actividades tendientes al beneficio social y económico.

De acuerdo al funcionamiento de cada fase, serán los resultados de la actividad financiera del Estado en su conjunto, pues como se aprecia, es un proceso que involucra una serie de sujetos, que deben desarrollar sus funciones de manera puntual, pues al ser dependientes entre ellas, la actividad financiera del Estado, sólo se realizará de manera eficiente y eficaz si existe armonía entre las etapas presentadas, pues la mala gestión de una fase significa la mala gestión de las demás.

1.1.3 ASPECTOS.

Para que exista armonía entre cada una de las fases de la actividad financiera del Estado, es preciso concebirlas como un todo, tomando en consideración su aspecto político, jurídico, económico y social, pues mediante su concepción integral, la actividad financiera del Estado tendrá como base para el desarrollo de sus fases, un panorama más amplio, pues se tomarán en cuenta un mayor número de necesidades presentes en la sociedad, atendiendo los aspectos ya referidos.

1.1.3.1 POLÍTICO, JURÍDICO, ECONÓMICO Y SOCIAL.

En principio, el aspecto político, refiere que la actividad financiera del Estado en sus fases de obtención, administración y erogación, se supeditan a las decisiones políticas, pues los sujetos públicos que invisten y ejercen este poder, determinan

la cantidad necesaria y la forma en que deben ser obtenidos los recursos que requiere el Estado para cumplir con sus fines, mismos que ellos establecen.

Sáinz de Bujanda, sostiene que *“la facultad del Estado de procurarse los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus fines, pertenece al ámbito de los poderes de supremacía o de imperio, que corresponden, ab origine, al ente público”*.⁵ Plugiese⁶, afirma que la actividad financiera tiene naturaleza política, pues argumenta que todos los principios económicos, éticos, sociales, técnicos y jurídicos, que el ente público utiliza en el desarrollo de su actividad financiera, quedan siempre subordinados al principio político que domina y endereza toda la actividad financiera del Estado.

El aspecto jurídico, refiere a que la actividad financiera del Estado se sujeta a normas positivizadas, es decir, esta actividad se realiza con apego a normas preestablecidas por el Estado mismo. Giannini⁷ señala, que la actividad financiera, se encuentra dentro de la actividad administrativa, por lo que es regulada por el derecho objetivo, en virtud de que esta actividad se fundamenta en la ley por tres razones: la primera, por que la actividad financiera del Estado implica la administración de recursos de carácter público, la segunda, porque esos recursos se destinan a fines específicos y la tercera, por la necesidad de la creación de un sistema de disposiciones de carácter obligatorio, que garantice el cumplimiento de las dos razones anteriores.

El aspecto económico, envuelve la obtención y administración de los recursos necesarios para la consecución de los fines del Estado; por lo cual, la actividad financiera del Estado tiene un carácter innegablemente económico, y a que de acuerdo a la tesis economista, que no deja completamente de lado los aspectos

⁵ SÁINZ DE BUJANDA, F., *Hacienda y Derecho: introducción al derecho financiero de nuestro tiempo, estudios de administración*, Madrid, Instituto de estudios políticos, 1955, p. 10

⁶ Citado por DE LA GARZA, Sergio Francisco, *op.cit.* p. 7

⁷ GIANNINI, A.E., *Instituciones de Derecho tributario*, n.1. Contra JARACH, Dino, *El hecho imponible*, Bs. As., 1943, p.27

jurídico, político y sociológico, todas las cuestiones financieras encuentran solución en una “teoría de la producción y el consumo de bienes públicos”⁸

Finalmente, el aspecto sociológico refiere al posible beneficio, o bien, a afectación, que se pueda generar en el ámbito social, respecto de la forma de recaudar ingresos, así como las finalidades que tenga el ejercicio del gasto público, los cuales invariablemente incluyen a los diferentes grupos sociales que componen al Estado.

Como consecuencia de lo expuesto resalta la importancia de que en la ejecución de cada una de las fases de la actividad financiera del Estado, se tomen en cuenta los aspectos político, jurídico, económico y sociológico, pues es de esta manera que se aprecia de manera total la realidad del país y, en consecuencia, el desarrollo de esta actividad se ve optimizado por el aumento de variables a considerar en cada una de las fases, para alcanzar un óptimo nivel de desarrollo económico y social, atendiendo las necesidades más urgentes de la sociedad.

1.1.3.2 SUBJETIVO Y OBJETIVO.

En cuanto al aspecto subjetivo y objetivo, es importante mencionar que éstos hacen referencia a los sujetos y a los fines que tiene la actividad financiera del Estado; acorde a Sainz de Bujanda⁹, el aspecto subjetivo refiere a todos aquellos órganos del Estado que realizan la actividad financiera, los cuales establecen los ingresos y asignan el gasto público, es decir, refiere a la facultad que tiene un determinado ente o persona para realizar el acto administrativo.

El aspecto objetivo, como lo señala el mencionado autor, es la propia actividad financiera, es decir, la actividad de los entes públicos dirigidos a obtener los ingresos y realizar los gastos. Este aspecto, se puede entender como la facultad que tiene el Estado para recaudar y administrar los ingresos, así como para hacer uso de éstos.

⁸ VITTI, Di Marco, *Principios fundamentales de la Economía Financiera*, trad. Esp., Madrid, Revista de Derecho Privado, 1934, p. 31

⁹ Citado en *La actividad financiera del Estado*, formato PDF, disponible en www.catarina.udlap.mx, última consulta el 14 de abril de 2014

1.2 FINANZAS PÚBLICAS

Al ser la actividad financiera del Estado el modo por el que el Estado se allega de los recursos necesarios para su funcionamiento y para la atención de las necesidades sociales, se hizo evidente la necesidad de su estudio mediante la ciencia de las finanzas públicas, que se considera de reciente creación, no obstante, trata de un fenómeno que surgió desde la aparición de las necesidades colectivas, el fenómeno financiero del Estado, el cual surge para satisfacer las necesidades de dichos grupos sociales, mismas, que no pueden ser satisfechas de manera individual, sino que requieren de la colectividad.

La ciencia de las finanzas públicas, recorrió un largo camino para adquirir su autonomía científica, y se aprecian cuatro momentos¹⁰ importantes en su desarrollo, el primero, antes del siglo XVII, el segundo, por los desarrollos ocurridos durante el siglo XVII, el tercero, al tomar a las finanzas como parte de la economía en el siglo XVIII, para que finalmente, en el siglo XIX adquiriera su autonomía.

Esta “nueva ciencia”, acorde a Francisco Nitti¹¹, tiene por objeto investigar las diversas maneras en que el Estado, o cualquier poder público, se procura de riquezas materiales necesarias para su vida y su funcionamiento, y la forma en que éstas serán utilizadas; así entonces, las finanzas públicas tienen dos etapas de estudio primordiales, la primera que se encarga de la percepción de los ingresos, es decir, la institución de normas y procedimientos que encaminen a que el Estado pueda percibir los recursos y bienes necesarios para su funcionamiento, y otra que se refiere a su correcta aplicación, por parte de los poderes públicos, es decir, los procedimientos que se deben seguir de manera obligatoria, para que se tenga el mayor aprovechamiento y beneficio de los bienes y recursos obtenidos.

¹⁰ MARTÍN, José María, *Introducción a las finanzas públicas*, Buenos Aires, Depalma, 1987. p. 10

¹¹ Citado por FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas: los impuestos*, 34ª ed., México, Porrúa, 2004, p. 5

Las finanzas públicas permiten el estudio sobre cómo se manejan los recursos financieros del Estado, pues se entiende a éste, como el medio idóneo para cumplir con las necesidades económicas sociales de la población, a través del gasto público; mismo que será redistribuido de acuerdo a la política económica, financiera y fiscal que en un momento determinado, el Estado decida llevar a cabo.

1.2.1 POLÍTICA ECONÓMICA

Como se mencionó en el apartado anterior, las finanzas públicas hacen uso de la política económica, pues como lo señala Doricela Cerecedo¹², es mediante las finanzas que se realiza el estudio de los diferentes medios de que se vale el Estado y todos los demás órganos que de él dependen, para obtener los recursos económicos necesarios para financiar el gasto público, es decir, las múltiples erogaciones que realiza el Estado para dar cumplimiento a sus funciones; y como veremos, es mediante la política económica que se estudian las normas que van a regular dicha obtención de los ingresos de los entes públicos, así como las formas y procedimientos de aplicación de esos ingresos para lograr el bienestar general y justicia social, mediante la obtención justa y equitativa de los recursos.

Lo anterior es así, ya que la política económica se define como el *“conjunto de directrices y lineamientos mediante los cuales, el Estado regula y orienta el proceso económico del país, define criterios generales de conformidad con la estrategia de desarrollo, con el sistema financiero nacional, con el gasto público, con la vinculación con la economía mundial, y con la productividad”*.¹³

Se entiende en el mismo sentido como, la intervención deliberada del gobierno en la actividad económica, para establecer fines y objetivos, (entendiendo por fines, los propósitos más generales que una sociedad pretende alcanzar y por objetivos, la especificación y cuantificación de los fines en metas concretas, de tipo económico y social), que mediante la utilización de determinados medios o

¹² MABARAK CERECEDO, Doricela, *Derecho Financiero Público*, 3ª ed., México, McGraw-Hill, 2007, p. 6

¹³ JORDÁN GALDUF, Josep Ma, *Aspectos básicos de la política económica*, formato PDF, disponible en <http://www.uv.es/econcult/APP/programa/APPPoliticaEconomica.pdf> última consulta el 14 de abril de 2014

instrumentos se determinan las decisiones de tipo económico. Tales fines, objetivos, decisiones económicas, así como, instrumentos y medios son definidos por los poderes públicos del Estado, o los policy makers, tras el estudio del impacto, causas y costo-beneficio que pudieran existir tras su definición dentro de la economía estatal.

En consecuencia, se reconoce que hay cuatro elementos¹⁴ que integran el concepto de política económica: el primero, es la existencia de una autoridad; el segundo, la existencia de fines y objetivos; el tercero, es el carácter deliberado de las acciones desarrolladas por parte de la autoridad; y el cuarto, es la utilización de instrumentos que puede aplicar la autoridad para alcanzar los fines y objetivos perseguidos.

Cabe resaltar, que la política económica de acuerdo a su nivel de actuación se clasifica en microeconómica y macroeconómica, siendo la primera aquella que tiene como objetivo orientar la toma de decisiones, en un cierto sentido, de agentes individuales, a efecto que tenga consecuencias benéficas a nivel de grupos sociales, por ejemplo, incentivar el uso racional de los recursos; mientras que la segunda, tiene como finalidad alcanzar el equilibrio de los grandes agregados económicos, por ejemplo, la estabilidad de los precios internos dentro del Estado.

Asimismo, la política económica se clasifica acorde a su periodo de aplicación, es decir, en corto, mediano y largo plazo, empero, no siempre se puede incluir en una sola categoría; se dice, que las de corto plazo son aquellas que son aplicadas en periodos de dos años como máximo, se tiene como ejemplo, las políticas para la estabilidad de los precios ante su eventual alza, por situaciones no previstas; las de mediano plazo, a aquellas que no lleguen a más de cinco o seis años, por ejemplo, las políticas que se desarrollan en los planes presupuestales; y las de largo plazo, aquellas que pueden llegar a los diez o quince años en su aplicación,

¹⁴ROMERO ANIA, Alberto, *Política Económica. Objetivos, instrumentos y políticas*, Universidad Rey Juan Carlos, p.1.

por ejemplo, cuando el Estado se adhiere o forma parte de un tratado internacional de la materia.

La política económica, para cumplir con sus fines y objetivos, se basa en un procedimiento de cinco etapas: “1) *identificación de los problemas económicos a afrontar (tomando en cuenta la información estadística disponible, los indicadores relevantes al respecto y los modelos de previsión)*; 2) *análisis de dichos problemas (tratando de conocer las causas que los provocan, a partir de un modelo o una determinada interpretación de la realidad económica)*; 3) *consideración de posibles soluciones (o diseño de medidas de política económica)*; 4) *ejecución de tales medidas (tras las pertinentes consultas o el trámite que se requiera)*; y 5) *supervisión de la política económica aplicada (evaluando la misma a tenor de los objetivos perseguidos y los resultados alcanzados)*”.¹⁵

En este contexto, la actividad financiera del Estado, se desarrolla de acuerdo a la política económica que éste determine, pues guiará su actuar de acuerdo a los fines y objetivos que haya establecido, es decir, la política económica, determina la dirección de la actividad estatal para alcanzar fines como la igualdad, la justicia y la libertad; y objetivos como el pleno empleo, la estabilidad económica, la estabilidad de precios, el equilibrio económico exterior y el desarrollo económico social dentro de un tiempo determinado, en una sociedad determinada. Para que ello sea posible, la política económica se vale de la política financiera y la política fiscal, que se entienden como sus componentes, ya que le permiten desarrollarse de una manera más coherente y sobre todo integrada, pues se establecen los mecanismos y normativas necesarias para que el Estado cumpla a cabalidad con sus funciones.

1.2.1.2 POLÍTICA FINANCIERA

Como se señaló, la política financiera, se entiende como un componente de la política económica, pues se encarga del estudio de los aspectos jurídicos de la

¹⁵ JORDAN GALDUF, Josep Ma., *Aspectos básicos de la política económica*, formato PDF, disponible en: www.uv.es/esconcult/APP/programa/APPPoliticaEconomica.pdf, última fecha de consulta 16 de abril de 2014.

actividad financiera del Estado, es decir, la política financiera, acorde a la política económica, reglamenta las finanzas del Estado, organiza los recursos de la Hacienda Pública¹⁶, regula los procedimientos de percepción de los ingresos y la ordenación de los gastos destinados a ciertos fines, como lo señala Sáinz de Bujanda¹⁷.

Por su parte, Griziotti señala que “la política financiera se encarga de estudiar los fines que persigue el Estado y los medios con los que cuenta para su obtención, ésta elabora y sistematiza los principios directivos o la selección de los ingresos públicos”¹⁸, por lo que implica siempre efectos redistributivos; la elección de los objetos imponibles, de los métodos de exacción y de los gastos a realizar, se produce siempre con base a un criterio que no puede desentenderse, al menos en parte, de la influencia de las fuerzas sociales que actúan dentro del Estado en cada época histórica.

1.2.1.3 POLÍTICA FISCAL

Además de la política financiera, el Estado para el cumplimiento de sus fines y objetivos, hace uso de la política fiscal, que se entiende como “un medio para combatir la inestabilidad económica por medio del uso deliberado de los gastos, ingresos y administración de la deuda gubernamental”¹⁹, con el objetivo de lograr la mayor tasa de crecimiento económico posible, así como la de asegurar la estabilidad económica, pues la actividad fiscal del Estado se entiende como un factor de balance en la economía.

Dicho balance es realizado mediante la manipulación de las variables presupuestarias, ingresos y gastos, misma que ocurre mediante la creación de un instrumento propio de esta política, llamado presupuesto, que sigue los principales

¹⁶ Se entiende por Hacienda Pública, el conjunto de bienes que una entidad pública (federación, estados y municipios), posee en un momento dado para la realización de sus atribuciones, así como las deudas que son a su cargo por el mismo motivo. FLORES ZAVALA, Ernesto, *op.cit.* p.20

¹⁷ Citado por GIULIANI FONROUGE, Carlos M., *Derecho Financiero*, Buenos Aires, Depalma, 2001, p.31

¹⁸ Citado por DE LA GARZA, Sergio Francisco, *op.cit.* p. 8

¹⁹ RETCHKIMAN, Benjamín, *Teoría de las finanzas públicas, Tomo II*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987 pp. 371.

objetivos de la política fiscal, estos son, el crecimiento económico, el pleno empleo de los recursos productivos de la sociedad, ya sean humanos o materiales y la estabilidad de los precios.

La política fiscal se encarga que dentro del presupuesto las partidas de ingresos y de egresos no generen repercusiones a la economía nacional, es decir, esta política, acorde a la política económica del país, debe vigilar que en las partidas presupuestarias se tomen en cuenta los niveles de ahorro e inversión, que se requieren para que exista estabilidad económica en el Estado, que permitan el desarrollo económico y social. Bajo esta tesis, la política fiscal tiene dos elementos necesarios que le permiten su estudio y desarrollo, y son: los ingresos y los egresos.

1.2.1.3.1 INGRESOS

Hablar de ingresos, su conceptualización y clasificación resulta necesaria para esta investigación, en razón de que constituyen la materia prima de la actividad financiera del Estado, pues es mediante su ejercicio, que el Estado puede llevar a cabo las funciones intrínsecas a su naturaleza, como es la satisfacción de necesidades colectivas, la creación de programas sociales, el otorgamiento de servicios públicos, entre otros.

El concepto de ingresos, se entiende como la cantidad de dinero y bienes percibidos por el Estado, que mediante un marco normativo previamente establecido, permite su obtención y administración, que conlleva a que el Estado pueda financiar el gasto público, es decir, los ingresos públicos son aquellos recursos económicos con los cuales el Estado hace frente a los gastos gubernamentales.

Los ingresos del Estado se clasifican principalmente, de acuerdo a su periodicidad, en dos categorías, ingresos ordinarios y extraordinarios²⁰: la primera clasificación hace referencia a aquellos ingresos que se perciben de manera

²⁰ MABARAK CERECEDO, Doricela, *op. cit.*, p. 15

regular, repitiéndose en cada ejercicio fiscal y que deben ser suficientes para cubrir los gastos públicos ordinarios, siendo estos: los impuestos, las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras, los derechos, los productos y los aprovechamientos. En cuanto a la segunda clasificación, son aquellos ingresos que el Estado no percibe de manera periódica o continua, puesto que los percibe en situaciones excepcionales que ocasionan que sea necesaria su percepción, estos son: los empréstitos, la emisión de moneda y las expropiaciones.

De acuerdo a su naturaleza los ingresos públicos se dividen en ingresos financieros y fiscales²¹. Los ingresos financieros son aquellos que el Estado percibe, por la explotación de bienes propios o por alguna otra actividad que, en su carácter de persona moral de derecho público, sea susceptible de ser realizada para atender sus requerimientos de numerario, como son la emisión de moneda y la contratación de empréstitos; también entran dentro de esta categoría aquellos que se obtienen en su carácter de persona moral de derecho privado cuando el Estado enajena sus bienes.

Por su parte los ingresos fiscales son aquellos que se derivan de la aplicación de una ley de esta naturaleza, que son susceptibles de ser sometidos a un procedimiento de ejecución, en dado caso que los sujetos obligados no cubran voluntariamente las prestaciones determinadas a favor del Estado.

Es importante mencionar que existen muchas más clasificaciones de los ingresos, no obstante, no serán materia de estudio de esta investigación, en razón de su objeto central de estudio, pues a partir del siguiente apartado, el punto central de estudio, será el relativo al gasto público.

1.2.1.3.2 EGRESOS

Como fue señalado en el apartado anterior, el Estado percibe cierta cantidad de ingresos públicos cada ejercicio fiscal, que mediante su administración y ejercicio permiten el funcionamiento del Estado mismo. Duverger señala que “*el Estado*

²¹ *Ibidem*, p. 16

*calcula sus ingresos en función de sus gastos y no sus gastos en función de sus ingresos*²², es por ello que el estudio de los egresos adquiere tanta relevancia, pues es mediante el gasto público que el Estado permite la redistribución de la riqueza, ya que conforme al tipo de erogaciones que se realicen, será el tipo de orientación económica del país.

Al hablar de egresos nos referimos a la cantidad de recursos, generalmente en dinero, que ejercen los órganos del Estado para el cumplimiento de sus funciones, que tienen como propósito el de satisfacer los objetivos y metas que el Estado se propone en cada ejercicio fiscal.

Al igual que los ingresos públicos el gasto público cuenta con diversas clasificaciones²³, la primera de ellas es en virtud del criterio administrativo, el cual señala que éste se puede estudiar de acuerdo a la unidad administrativa que lo ejerce, es decir, dentro de esta clasificación el gasto se analizará en relación al órgano del Estado que lo realice, por ejemplo, el gasto público a cargo del poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, o bien, por algún departamento administrativo.

La segunda clasificación, es de acuerdo a su criterio funcional, esto es, se clasifica el gasto público de acuerdo a la actividad estatal en que se ejerza, ya sea en materia educativa, de vivienda, de seguridad social, de justicia o en materia alimentaria. La tercera clasificación, como lo señala Doricela Mabarak, refiere a los objetivos económicos inmediatos que persigue el gasto público, por lo que se clasifica en gasto corriente, operativo o de funcionamiento y de capital o inversión.

El gasto corriente refiere al que se utiliza para solventar las necesidades de la maquinaria estatal y el requerido para cubrir los sueldos de los servidores públicos, mientras que el gasto de capital o inversión, es el que tiene como finalidad grandes obras de beneficio social, que se proyectan para varios ejercicios fiscales.

²² DUVERGER, Maurice, *Finances publiques*, París, Presses Universitaires de France, Themis, 1978, p. 39

²³ MABARAK CERECEDO, Doricela, *op. cit.*, p. 23 y 24

Por último, la mencionada autora, señala la clasificación del gasto público como ordinario y extraordinario, siendo el primero, aquel que se proyecta para un ejercicio fiscal y cuya aplicación se realiza conforme a los planes y proyectos aprobados; y el segundo, el gasto que los órganos estatales realizan de manera urgente para hacer frente a las necesidades colectivas, que al surgir de manera no prevista, obliga a que el Estado redistribuya las partidas presupuestarias, o bien, se tenga la necesidad de percibir ingresos extraordinarios, para poder ejercer tal gasto.

Finalmente, es necesario señalar las cuatro características²⁴ esenciales del gasto público, que nos permitirán en el momento adecuado dentro de esta investigación, emitir un juicio de valoración y opinión más amplio, respecto de la forma en que en nuestro país se lleva a cabo el ejercicio del gasto público; la primera, consiste en la aplicación de recursos valuables pecuniariamente, es decir, en dinero; la segunda, que los recursos son erogados por medio de los entes públicos, o a petición de éstos; la tercera, que el gasto público, se rige por el principio de legalidad, es decir, para la erogación de los ingresos, es necesaria la existencia de un marco normativo que lo permita; y la cuarta, que el gasto público debe ejercerse en beneficio de las necesidades colectivas, en otras palabras, el gasto debe ser acorde al interés público.

Como se puede apreciar, el gasto público es un factor determinante respecto del desarrollo económico que pueda o no existir dentro de la sociedad, pues de éste dependerán el crecimiento y protección de los diversos sectores sociales, ya que mediante el gasto público se hace frente a las necesidades de tipo material, cultural, educativas, de vivienda, de empleo, de seguridad, de salud y en general todas aquellas que en momentos específicos requiera la sociedad para su desarrollo integral, de ahí la importancia de que se realice un control y una evaluación del mismo, pues mediante mecanismos de control, la actividad financiera del Estado se puede redirigir a las finalidades que realmente requiere la

²⁴ VILLEGAS B., Héctor, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, 7ª ed., Buenos Aires, De palma, 1999, p.35 y 36

sociedad en un tiempo determinado, además de que permite la modificación de conductas, que se alijan del marco de la legalidad, por parte de los servidores públicos que impiden el correcto y óptimo funcionamiento del Estado.

1.3 TRANSPARENCIA

Estudiado el concepto de ingresos y gasto público, se aprecia que los resultados de la actividad financiera del Estado dependen totalmente de la forma en que los ingresos son obtenidos, administrados y ejercidos, por lo que es necesaria la existencia de instrumentos que permitan conocer la manera en que efectivamente son ejecutadas estas acciones, razón por la cual, dentro del presente y siguiente apartado, se analizarán los instrumentos (transparencia y rendición de cuentas) que permiten conocer si la actividad financiera del Estado es eficiente y eficaz.

El presente y siguiente apartado tendrán como finalidad, apreciar la importancia que conlleva la transparencia y la rendición de cuentas dentro del Estado, pues como se verá es a través de éstas que es posible determinar si la actividad financiera estatal se está desarrollando dentro del marco de legalidad, eficiencia y eficacia, que de la pauta para el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos por el Estado, en función de las necesidades sociales.

1.3.1 DEFINICIÓN

A la fecha, no obstante la importancia que tiene la transparencia dentro del Estado, no se cuenta con una definición única de ésta, pues el concepto de transparencia ha sido adaptado acorde a las circunstancias político económicas de cada Estado. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE²⁵, señala que su definición significa cosas distintas para grupos diferentes de reguladores, la cual parte desde la concepción de la transparencia, como una simple notificación pública de que las decisiones regulatorias por parte de los órganos del Estado han sido tomadas, hasta la concepción de que la transparencia implica el control de la discredibilidad y corrupción, la mejor

²⁵ OCDE, *Public Sector Transparency and the International Investor*, 2003

organización del sistema legal a través de la codificación y el registro centralizado, el uso de la consulta pública y la aplicación de análisis de impacto y procesos activos de participación pública en las decisiones.

Si bien no se cuenta con una definición particular, la transparencia dentro de esta investigación se entenderá como la cualidad consistente en permitir el pleno acceso de la ciudadana a las determinaciones provenientes de los órganos del Estado y a los procesos de las que derivan²⁶, en este sentido, la transparencia se refiere a la política pública a través de la cual los gobiernos, ponen a la disposición del público en general la información sobre su actuar.

Es importante señalar que aparejado al concepto de transparencia, se encuentra el derecho de acceso a la información²⁷, que se entiende como el derecho fundamental que protege el acceso de las personas a información relevante que garantiza su autonomía individual, pues permite el ejercicio de los derechos políticos y las libertades de expresión, asociación, reunión y opinión, a efecto de participar en la creación de la voluntad colectiva, que implica el reconocimiento de un instrumento legal para que las personas soliciten a sus gobernantes información pública.

Uno de los objetivos de la transparencia es que se ponga a disposición de la sociedad información suficiente sobre el funcionamiento del Estado, que permita emitir juicios y opiniones sobre su actuación, así como para la generación de medios de control de los actos del poder público, que impida que los órganos estatales se alejen del marco normativo establecido para el ejercicio de sus funciones, así como de su nivel de desempeño.

²⁶ COSSIO, José Ramón, *¿Es la transparencia una condición del Estado de Derecho?*, Revista Este País, núm. 175, octubre de 2005, pp.40-46

²⁷ GUTIERREZ JIMENEZ, Paulina, *El derecho de acceso a la información pública*, Instituto de acceso a la información pública del Distrito Federal, 2008, p.8

Ahora bien, según el juicio de los autores, actualmente autores como John Ackerman²⁸, distinguen dos tipos de transparencia, la clara y la opaca, siendo la primera aquella que refiere tanto a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos; este tipo de transparencia permite que los actores interesados conciben estrategias de cambio constructivo para la institución.

Y la segunda, es aquella que refiere a formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones, también hace referencia a la información que sólo divulga nominalmente o la que no resulta confiable.

Es importante tener en mente que la transparencia no sólo es la emisión de información por parte del Estado, pues no toda resulta útil, de tal suerte que como sociedad debemos exigir información que permita que los diversos actores sociales cuenten con elementos suficientes para saber si el Estado, a través de sus servidores públicos, están realizando sus funciones de una manera correcta, eficiente y eficaz, pues como lo señala Amartya K. Sen²⁹, dependiendo del tipo de información que se tenga al alcance, será el nivel de confianza en las acciones públicas que tiene la sociedad al respecto.

1.3.2 CARACTERÍSTICAS

Para que se tenga el tipo de información “ideal” que la sociedad y el Estado requieren, es necesario que ésta cumpla con ciertas características esenciales para que las distintas finalidades de la transparencia sean cumplidas, de tal forma

²⁸ ACKERMAN, John M. (Coord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 191-192

²⁹ GONZÁLEZ-ARÉCHIGA, *Transparencia Integral para el Reposicionamiento de la Deuda Pública: Criterios, Áreas y Retos para México*, México, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 7, 2004, pp. 26-27.

es necesario que la información que emiten los órganos estatales sea clara, veraz, congruente, accesible, comprensiva, relevante, oportuna y confiable.

Las características que refieren a la claridad y comprensibilidad, refieren a que la información presentada debe ser entendible para la mayoría de los destinatarios, por lo que en su desarrollo, se debe de utilizar un tipo de lenguaje que sea de fácil penetración, es decir, un lenguaje que permita el entendimiento de la situación que se describe.

La congruencia, significa que la información que se presenta tenga relación con la finalidad que conlleva su presentación, es decir, de acuerdo a lo que se quiere informar serán los conceptos, cifras, procedimientos, normatividad, etc., por tanto, debe existir una relación entre contenido y finalidad. Dentro de esta característica resulta de suma importancia la veracidad de la información, pues para que se cumplan con las finalidades de la transparencia, no existe cabida para la manipulación de la información, pues si existe manipulación, la información se torna obsoleta.

Por su parte, la accesibilidad y la oportunidad se encuentran íntimamente relacionadas, pues la accesibilidad se refiere a la posibilidad de obtener la información que se presenta, o bien, que se requiere; y la oportunidad se refiere a que la información que se requiere se presente en el momento histórico en que es requerida, esto es, que se permita el acceso cuando es necesaria, de tal forma, que de nada sirve que se cuente con medios de acceso a la información si la información no quiere ser entregada al peticionario, o bien, si se cuenta con la información requerida por el peticionario, pero no se cuenta con los medios idóneos para permitir su acceso y difusión.

Así las cosas, dependiendo de las características con las que cuenta la información presentada al peticionario o interesado, será el grado de confiabilidad que se tenga de la misma, pues no basta la presencia de una o dos de las mencionadas características para que la sociedad pueda considerarla como confiable, es decir, la confiabilidad es la característica que hace suponer a la

sociedad que la información presentada resulta la más útil e idónea, para los fines por los que esta es requerida o necesaria.

1.3.3 TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

Como ya se señaló, la transparencia es un instrumento que facilita el control Estatal, pues le permite a la sociedad el seguimiento de las acciones que realiza éste, lo que resulta sumamente importante en esta investigación, pues gracias a la transparencia, en particular la presupuestaria, la sociedad, así como los órganos de control estatal (que más adelante serán analizados), cuentan con la información que permite evaluar el desarrollo de la actividad financiera del Estado.

Mediante la transparencia presupuestaria³⁰, se cuenta con la información que permite conocer las decisiones gubernamentales o administrativas, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, lo que genera que la utilización de los recursos sea clara y transparente para el Estado y para la sociedad, lo que genera que su utilización se apegue al marco normativo aplicable, promoviendo así su uso medido y reduciendo al mínimo la discrecionalidad en su utilización, obligando al servidor público a comportarse con responsabilidad y honestidad en el ejercicio de sus funciones.

De esta manera, con la transparencia presupuestaria, se accede a la información relativa al presupuesto, que da a conocer el origen, la distribución, la aplicación y el destino de los recursos públicos, lo cual da la pauta para una correcta aplicación y evaluación del gasto público, pues con la información que se obtiene, los ciudadanos deben ser capaces de emitir opiniones respecto del funcionamiento de la actividad estatal, lo cual genera una retroalimentación dentro de los órganos del Estado, para llevar a cabo las modificaciones necesarias en la toma de decisiones, así como en su ejecución, en aras de que el gasto público se ejerza de manera eficiente, eficaz y sobre todo dentro del marco normativo establecido acorde a las necesidades económico sociales.

³⁰ PEREZ, B. Lavielle y HOFBAUER, Helena, *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*, Fundar, México, 2003, pp. 38-41

Para que sea posible hablar de una efectiva transparencia presupuestaria, es importante señalar las características³¹ consideradas como esenciales para su existencia, las cuales son:

1. La identificación de los responsables de la decisión del gasto, de la operación presupuestaria y de los supervisores o evaluadores del mismo;
2. La publicación de los documentos presupuestarios comprensivos y claros que ofrezcan información y datos detallados sobre las operaciones gubernamentales;
3. La existencia de canales formales para la participación ciudadana, desde el establecimiento de prioridades y programas institucionales, hasta canales para la exigencia de rendición de cuentas a los funcionarios públicos, así como para exigir el acceso a la información;
4. La existencia de información confiable y oportuna sobre:
 - Las intenciones y previsiones gubernamentales sobre las finanzas públicas y las políticas (económica, fiscal, etcétera);
 - La sustentación jurídica del uso de los recursos públicos y las reglas de operación presupuestaria;
 - Las fuentes y los usos específicos de los recursos presupuestarios;
 - La totalidad de los recursos presupuestarios usados en el presente y comprometidos en el futuro;
 - Los problemas o causas sociales que originan la acción gubernamental y el uso de recursos públicos;
 - Los objetivos buscados así como los criterios y lógicas de asignación de las diversas partidas presupuestarias;
 - Los recursos humanos y administrativos usados;
 - Las diversas fases de la asignación presupuestaria;
 - Los criterios de evaluación y publicación de las evaluaciones y auditorías practicadas;

³¹ Fundar y IBP, *“La transparencia y acceso a la información en el proceso presupuestario”*, México, 2002; y GUERRERO, J. P. y MADRID, R., *La transparencia en el Proyecto de Presupuesto 2002*, CIDE, México.

- Las reglas de comportamiento o ética de los funcionarios: reglas claras sobre conflicto de intereses entre oficiales electos y designados; requisitos de libertad de información; marco de regulación transparente; prácticas de empleo y procuración abiertos al público; código de conducta para oficiales fiscales / hacendarios.

Como se puede apreciar con base en las características señaladas, si se diera la existencia de cada una de ellas, existiría definitivamente la totalidad de información necesaria para que la actividad financiera del Estado pueda ser evaluada en el sentido de si se desarrolla de manera eficaz, eficiente y sobre todo dentro del marco de legalidad establecido o si existen deficiencias e irregularidades que impidan su correcto desarrollo, es así que resulta necesario que sociedad y gobierno se percaten de la necesidad de que la transparencia presupuestaria siga evolucionando en el país y en todos los órganos estatales, para que exista una efectiva evaluación del gasto público.

1.4 RENDICIÓN DE CUENTAS

Es de resaltar que hablar de la transparencia como único mecanismo para el control y la evaluación efectiva y completa del gasto público, resulta insuficiente, pues como se señaló, la transparencia significa que los órganos del Estado que ejercen recursos públicos, brinden tanto internamente, a los demás órganos estatales, así como a la sociedad en general, información respecto del uso de esos recursos; no obstante, en la actualidad el cúmulo de información expuesta no cubre las necesidades y/o expectativas sociales, pues es un hecho, que la mayoría de los órganos estatales brindan la información que desean, lo que significa que ésta no siempre es la idónea o la suficiente para que no exista discordancia en las formas en que se ejerció el gasto público.

En razón de lo anterior, ha sido necesaria la implementación dentro del Estado de otro instrumento para facilitar el control y la evaluación del ejercicio del gasto público, llamada rendición de cuentas, la cual nos permite, como lo veremos, preguntar al órgano estatal el ¿Cuándo, cómo, quién, por qué, con base en qué

disposición legal y para qué? del gasto público, lo que permite que ante la ausencia de información, por mandamiento expreso, tanto los órganos de control, como la sociedad en general, estén en posibilidad de exigir al ente público la emisión de la información faltante.

1.4.1 DEFINICIÓN

La rendición de cuentas se entiende como un “proceso pro-activo por medio del cual los servidores públicos informan, explican y justifican sus planes de acción, su desempeño y sus logros y se sujetan a las sanciones y recompensas correspondientes”³²; de tal suerte, la rendición de cuentas se traduce en el derecho de la sociedad de recibir información y en la obligación para los funcionarios públicos de entregarla; también se traduce en el derecho a recibir las justificaciones que tienen como obligación los funcionarios de dar en relación a su actuar.

Andrea Schedler³³, señala que la rendición de cuentas tiene como finalidades, prevenir y corregir abusos de poder, en virtud de que obliga al poder a abrirse a la inspección pública, pide a los funcionarios públicos que informen sobre sus decisiones; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, ya sean hechos (dimensión informativa), o razones (dimensión argumentativa), so pena de ser sancionados.

Como se puede apreciar, la rendición de cuentas refuerza el sistema de la transparencia al retroalimentarse entre sí, pues a mayor transparencia, mayor es la cantidad de información sobre la cual se puede exigir la rendición de cuentas y en sentido opuesto, debido a la falta de información, el sistema de rendición de cuentas fortalece al de transparencia, pues le hace evidente al órgano estatal que no está expidiendo la información necesaria e idónea respecto del gasto público.

³² ACEKRMAN, John M., *Sociedad civil y rendición de cuentas*, en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2006, colección Sinergia núm. 6, pp. 13-52

³³ SCHEDLER, Andrea, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, Cuadernillo de trabajo 3, 2008, p. 14-ss

En razón de lo anterior, considero se debe concebir tanto al sistema de rendición de cuentas como el de transparencia, como un único instrumento estatal, pues la existencia de ambos permite que efectivamente se facilite el control y la evaluación del gasto público, pues contar con información, no significa que se puedan generar los cambios necesarios ante irregularidades en el ejercicio del gasto, si no existe una sanción de por medio que castigue al servidor público responsable de tales irregularidades.

La existencia de sanciones dentro de la rendición de cuentas, permite el inhibimiento de conductas, que se encuentren fuera del marco normativo que rige el actuar de los servidores públicos, pues hace evidente que ante la acción u omisión de sus atribuciones, existirá una consecuencia, lo cual genera que el servidor público concientice la forma en que desarrolla su actuar.

En relación a la sanción, la rendición de cuentas se clasifica en blanda y en dura³⁴, siendo la primera aquella que señala únicamente la existencia de responsabilidad por parte del servidor público, mientras que la segunda, no sólo indica la responsabilidad, sino que además ésta se encuentra reforzada por la capacidad de aplicar una sanción, lo que permite que existan cambios dentro del órgano estatal, así como en la visión que tiene el servidor público respecto del ejercicio de sus funciones. Como a continuación veremos, de acuerdo a Guillermo O'Donnell³⁵, también se clasifica la rendición de cuentas en vertical y horizontal, según se realice dentro del mismo órgano estatal, o bien, por un órgano estatal distinto.

1.4.2 RENDICIÓN DE CUENTAS VERTICAL

La rendición de cuentas vertical refiere a la que existe dentro del mismo órgano estatal, en virtud de una relación de desigualdad, es decir, aquella que existe en razón de una relación de jerarquía; este tipo de rendición de cuentas es ejercida

³⁴ ACKERMAN, John M. (Coord.), *op. cit.*, pp. 196-198

³⁵ O'DONNELL Guillermo, *Illusions About Consolidation*, Journal of Democracy, Volúmen 7, Número 2, Abril 1996.

principalmente por los superiores jerárquicos, que juzgan y vigilan el actuar de sus subordinados.

La existencia de la rendición de cuentas vertical, se ejercita en todos los niveles jerárquicos que comprenden a un mismo órgano estatal, es decir, no existe una influencia por parte de otro órgano estatal, como lo veremos en la rendición de cuentas de tipo horizontal.

1.4.3 RENDICIÓN DE CUENTAS HORIZONTAL

La rendición de cuentas horizontal, según O'Donnell, refiere a la *“existencia de agencias estatales con autoridad legal...para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado”*.³⁶

Este tipo de rendición de cuentas, es ejercido como un sistema de contrapesos (checks and balances) dentro del Estado, pues se realiza mediante órganos estatales distintos al que será revisado, es decir, la rendición de cuentas horizontal a diferencia de la vertical, no es realizada por los superiores jerárquicos, sino por un órgano estatal diverso que vigila el cabal cumplimiento de las funciones del órgano, lo que permite verificar si el sistema de rendición de cuentas vertical está siendo realizado de manera correcta, o bien, si dentro de un mismo órgano estatal existe la responsabilidad colectiva que impide el correcto funcionamiento de la totalidad del órgano.

Es importante realizar los dos tipos de rendición cuentas en los órganos estatales que ejercen el gasto público, pues será mayor el grado de certidumbre respecto de los procesos de vigilancia de la rendición de cuentas ex ante, que refiere a la evaluación de planes de acción y la evaluación de iniciativas gubernamentales en

³⁶ *Idem.*

curso y la rendición de cuentas ex post que refiere a la evaluación de proyectos terminados.³⁷

Para finalizar este capítulo, así como para el desarrollo de los subsecuentes, no se debe pasar por alto la importancia que conlleva la existencia de un sistema de transparencia y de rendición de cuentas dentro de la actividad financiera del Estado, pues permite tanto al Estado como a la sociedad, verificar en todo momento, que los recursos públicos percibidos, estén siendo ejercidos de manera eficiente, eficaz y apegado al marco normativo creado para su correcta obtención, administración y erogación, lo que permite que ante cualquier irregularidad, se dé el cambio institucional requerido, respecto de la forma de actuar de los servidores públicos en relación al ejercicio de sus funciones, para evitar que continúe la irregularidad, así como para evitar un mayor daño económico y social.

³⁷ ISUNZA VERA, Ernesto, *Construcción de la democracia y rendición de cuentas: una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana*. Congreso de la Latin American Studies Association, Dallas, Marzo, 2003, pp. 7-8.

CAPITULO II

PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO

2.1 PRESUPUESTO

Como se señaló en el capítulo primero, el Estado realiza sus funciones por medio de la erogación de los recursos públicos, que con ayuda de la política económica, financiera y fiscal, se determinan y se norman su manera de obtención, de administración y ejercicio, así como los fines y objetivos que el Estado desea alcanzar. Para que esto sea posible, se hace uso de un instrumento de la política fiscal, llamado presupuesto, que de acuerdo con los autores Humberto Hernández y Salvador Loza³⁸, es el instrumento de planificación de carácter político, económico y administrativo, formulado y sancionado en los términos establecidos por la legislación aplicable, que contiene el plan financiero del gobierno expresado en un programa anual de trabajo con la especificación de todas las actividades que éste entraña, con la descripción de sus metas, objetivos y con la determinación de su costo.

El presupuesto se percibe como un instrumento necesario para conocer las políticas públicas que desarrollará el Estado, pues al conocer sus gastos, se sabe qué tipo de actividades van a ser desarrolladas en momentos determinados, por lo que se puede saber qué tipo de objetivos se están intentando cumplir. Para que el presupuesto de egresos de un Estado sea ejecutado, requiere cumplir con ciertas características³⁹ primordiales: la primera de ellas, es que debe ser sometido al control del órgano del Estado, por ejemplo, Cámaras, Asambleas, Parlamentos o algún otro, que preferentemente represente a la sociedad; la segunda, es que debe tener carácter obligatorio para la Administración del Estado; y la tercera, es que su aprobación la realice el órgano legislativo del Estado,

³⁸ MORONES HERNÁNDEZ, Humberto y SANTANA LOZA, Salvador, *Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1991, p. 15.

³⁹ GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio, *Introducción al Derecho Presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*. Madrid, Editorial de Derecho financiero, 1973, pp. 8-9

“adquiriendo en su virtud el carácter jurídico de norma reguladora de la actividad del Estado durante el periodo de tiempo al cual dicho documento se refiere”⁴⁰.

Además de la existencia de las características previamente señaladas, existen principios presupuestales⁴¹, que permiten que éste sea lo más completo e integrado posible, pues para su formulación se basan en los principios de universalidad, unidad, especialidad, anualidad, periodicidad, claridad, exactitud, exclusividad y publicidad.

El principio de universalidad, refiere a que el presupuesto debe contener todos los gastos del poder público; el principio de unidad significa que el presupuesto debe ser elaborado en un solo documento, que acate el principio de especialidad, es decir, que en su elaboración se detallan las partidas presupuestales, ramos, programas, subprogramas, entre otros, para un ejercicio fiscal determinado del 1º de enero al 31 de diciembre, según lo establece el principio de anualidad y atendiendo al de periodicidad, esto es, la vigencia por un tiempo determinado, un año fiscal, del presupuesto.

En relación con el principio de especialidad se encuentra el de claridad, que indica que el presupuesto debe ser entendible y de libre consulta, tanto para los servidores públicos como para la sociedad en general, por lo que es indispensable la existencia de este primer principio, ya señalado, para el logro del de claridad. Asimismo debe contemplarse en la elaboración del presupuesto, el principio de exactitud, que refiere a que las cantidades previstas deben corresponder a las necesarias para que el poder público cumpla con sus atribuciones; este principio presupuestal también es conocido como de equilibrio, pues los recursos públicos que son recaudados son los mismos que deben ser erogados para el gasto público.

⁴⁰ VITAGLIANO, G.: *Il Contenuto giuridico della legge del bilancio*, Roma, 1910, cap. I.

⁴¹ s/a, *II .Función Presupuestaria o financiera*; disponible en: www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/posparl/iifunci.htm, última fecha de consulta: 20 de julio de 2014.

Finalmente se tienen los principios de exclusividad y publicidad, el primero de ellos indica que la aprobación del presupuesto corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados, además establece que el contenido del presupuesto debe detallar los gastos del Estado y no de otra índole. El segundo, refiere a que una vez elaborado y aprobado, el presupuesto deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación para que surta sus efectos, esto es, se vuelva obligatorio para la Administración Pública Federal.

Como se puede apreciar, los mencionados principios son fundamentales para que el presupuesto se entienda como una herramienta de control del gasto público, pues si se atiende a cada uno de estos principios se disminuye en gran medida el riesgo de que los órganos del Estado hagan uso de los recursos públicos de manera discrecional atendiendo a causas personales o de grupo, lo que facilita el desarrollo de los mecanismos de control y evaluación, pues cuentan con la información requerida que puede resultar idónea y adecuada para saber los montos de recursos públicos señalados para cada actividad que realicen los diversos órganos del Estado, conocidos como ejecutores de gasto⁴².

No debemos pasar por alto que a la par de la formulación del presupuesto de egresos, el Estado mediante, el Poder Ejecutivo, formula la Ley de Ingresos, en adelante LI, que preverá los ingresos que se deberán de recaudar para que se cuente con los recursos públicos necesarios para que efectivamente se pueda ejecutar el presupuesto de egresos. Esta Ley se entiende como el *“ordenamiento jurídico propuesto por el poder Ejecutivo y aprobado por el poder Legislativo, que contiene los conceptos bajo los cuales se podrán captar los recursos financieros que permitan cubrir los gastos de la federación durante un ejercicio fiscal, con vigencia de un año”*⁴³; recordemos que de acuerdo al artículo 31 Constitucional, fracción IV, es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así

⁴² De acuerdo al artículo 4 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, son ejecutores de gasto el poder legislativo, judicial, entes autónomos, los tribunales administrativos, la Procuraduría General de la República, la Presidencia de la República, las Dependencias y Entidades.

⁴³ s/a, *Ley de Ingresos*, disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=146>, última consulta el 6 de mayo de 2014.

de la Federación, como del Distrito Federal, del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes⁴⁴.

Ahora bien, el presupuesto para contar con la eficacia jurídica y administrativa que envuelve, debe pasar por tres momentos para su aprobación, divulgación y posterior ejecución, conocidas como anteproyecto, proyecto y decreto de presupuesto, que se entienden como aquellas etapas en las que el presupuesto se perfecciona como un instrumento de control del ingreso y del gasto estatal.

2.1.1 ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO

Para iniciar el análisis de los momentos previamente referidos, es menester señalar que el encargado tanto de la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación, en lo subsecuente PEF, así como de la LI, es el Ejecutivo Federal por mandamiento expreso del artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante CPEUM. Para que el Ejecutivo Federal esté en posibilidad de cumplir con esta facultad, trabaja de manera conjunta con los demás poderes de la unión, mediante la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de cada ejecutor de gasto, que mediante su posterior integración le permiten la integración del PEF.

El anteproyecto de presupuesto, se entiende como aquel documento elaborado por cada uno de los ejecutores de gasto, facultados por el Estado, para establecer los recursos que requerirán para el ejercicio de sus funciones en un ejercicio fiscal determinado, definiendo el tipo y la fuente de recursos que se utilizarán, ajustándose a los lineamientos y políticas de gasto que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo subsecuente SHCP⁴⁵, a las normas emitidas por esta Secretaría para la formulación del anteproyecto, a los lineamientos

⁴⁴ En relación a esta obligación, el artículo 73, fracción VII, del mismo ordenamiento legal, establece la facultad del Congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

⁴⁵ ORTEGA GONZÁLEZ, Jorge, *Derecho presupuestario mexicano*, México, Porrúa, Universidad Iberoamericana, 2007, pp. 30 y 31.

Véase Título Segundo De la Programación, Presupuestación y aprobación, Capítulo I De la Programación y Presupuestación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

específicos que dicte la coordinadora de sector, a la estructura programática que apruebe la SHCP, que contendrá como mínimos las categorías (función, subfunción, programa, actividad institucional, proyecto y entidad federativa) y los elementos programáticos (misión, objetivos, metas, con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable) relacionados con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en adelante SNP, y Plan Nacional de Desarrollo, en lo subsecuente PND, mismos que en el capítulo tercero analizaremos.

Como excepción a lo antes mencionado, derivado de su autonomía presupuestaria, conforme al artículo 5, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, señalada como LFPRH, tenemos que los Poderes Legislativo, Judicial y los entes autónomos, deberán aprobar sus proyectos de presupuesto observando los criterios generales de política económica y, en el caso de Entidades, así como de los órganos administrativos desconcentrados, deberán observar, además de los criterios generales de política económica, los techos globales de gasto establecidos por el Ejecutivo Federal.

Respecto de la elaboración de los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, la LFPRH en su artículo 25, señala de manera puntual que deberán ser realizados con base en las políticas del PND y los programas sectoriales, en las políticas de gasto público que determine el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría, en la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del PND y los programas sectoriales con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño, en lo subsecuente SED, las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente, en el marco macroeconómico de mediano plazo de acuerdo con los criterios generales de política económica, en el programa financiero del sector público que elabore la Secretaría y, en la interrelación que en su caso exista con los acuerdos de concertación con los sectores privado y social y los convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas.

Señala además, que el anteproyecto se elaborará por unidades responsables de las dependencias y entidades, estimando los costos para alcanzar los resultados

cuantitativos y cualitativos previstos en las metas, así como los indicadores necesarios para medir su cumplimiento.

2.1.2 PROYECTO DE PRESUPUESTO

Una vez que los diversos ejecutores de gasto cuenten con su anteproyecto de presupuesto, atendiendo al artículo 31, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en adelante LOAPF, lo remitirá al órgano concentrador del poder Ejecutivo, esto es, a la SHCP, quien tendrá la obligación de su integración para la elaboración del proyecto del PEF, tomando en cuenta las clasificaciones previstas en el artículo 28, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las cuales comprenden la clasificación administrativa, que refiere a las previsiones de gasto conforme a los ejecutores de éste, mostrando el gasto neto total en términos de ramos y entidades con sus unidades responsables; funcional y programática, que agrupa las previsiones de gasto con base en las actividades y programas a realizar por los ejecutores de gasto, de acuerdo con los resultados a alcanzar, que permitan conocer y evaluar la productividad y los resultados del gasto público en cada etapa del proceso presupuestario; económica, que agrupa al gasto en función de su naturaleza económica y objeto; geográfica, que agrupa el gasto con base en su destino, y a sean entidades federativas, municipios y regiones; y por último, en la clasificación de género, en la que se distinguirá el gasto con base en su destinatarios, es decir, hombres y mujeres.

El proyecto de Presupuesto de Egresos, se compone de documentos que permiten conocer la situación general de las finanzas públicas, por lo que conforme al artículo 41, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria deberá contener:

“...I. La exposición de motivos en la que se señale:

a) La política de gasto del Ejecutivo Federal;

b) Las políticas de gasto en los Poderes Legislativo y Judicial y en los entes autónomos;

c) Los montos de egresos de los últimos cinco ejercicios fiscales;

d) *La estimación de los egresos para el año que se presupuesta y las metas objetivo de los siguientes cinco ejercicios fiscales;*

e) *Las previsiones de gasto conforme a las clasificaciones a que se refiere el artículo 28 de la presente ley;*

II. *El proyecto de Decreto, los anexos y tomos, los cuales incluirán:*

a) *Las previsiones de gasto de los ramos autónomos;*

b) *Las previsiones de gasto de los ramos administrativos;*

c) *Un capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control directo;*

d) *Un capítulo específico que incorpore los flujos de efectivo de las entidades de control indirecto;*

e) *Las previsiones de gasto de los ramos generales;*

f) *Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a gastos obligatorios;*

g) *Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a los compromisos plurianuales;*

h) *Un capítulo específico que incorpore las previsiones de gasto que correspondan a compromisos derivados de proyectos de infraestructura productiva de largo plazo;*

i) *Un capítulo específico que incluya las previsiones salariales y económicas a que se refiere el artículo 33, fracción II, de este ordenamiento⁴⁶;*

j) *Las previsiones de gasto que correspondan a la atención de la población indígena, en los términos del apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁷; asimismo, las previsiones de gasto de los programas especiales cuyos recursos se encuentren previstos en distintos ramos y en su caso, en los flujos de efectivo de las entidades;*

⁴⁶ Las previsiones salariales y económicas para cubrir los incrementos salariales, la creación de plazas y otras medidas económicas de índole laboral. Dichas previsiones serán incluidas en un capítulo específico del PEF.

⁴⁷ Para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, se establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

k) En su caso, las disposiciones generales que rijan en el ejercicio fiscal;...”

2.1.3 DECRETO DE PRESUPUESTO

Al momento en el que se cuenta con este único documento llamado proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual debe contar con todos los elementos y características señaladas previamente, el Ejecutivo Federal deberá de enviar a la Cámara de Diputados el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, de acuerdo a los artículos 74, fracción IV de la CPEUM y 42, de la LFPRH, para su examen, discusión y posible modificación, a más tardar el 8 de septiembre, pues la Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Se tiene como excepción a estos términos, el artículo 83, de la CPEUM que establece que, cuando el Ejecutivo Federal inicie su encargo el día 1º de octubre, tendrá como fecha límite para la remisión del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el día 15 del mes de noviembre.

Para la aprobación del PEF, una vez que es remitido por el poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, la misma directiva envía el PEF a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, entendida como CPCP, que tiene un plazo no mayor de treinta días para formular y presentar un dictamen a la Cámara con comentarios, modificaciones o reasignaciones, para ser aprobado por la mayoría en el pleno⁴⁸ después de su discusión general y particular; en esta etapa, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, debe de comparecer ante la Cámara de Diputados, para dar cuenta de éste, es decir, explica y atiende las preguntas respecto del PEF presentado, que se generen en la Cámara de Diputados, para

⁴⁸ Respecto de esta mayoría, no debemos pasar por alto, que el artículo 63 de la CPEUM establece que “Las cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas de más de la mitad del número total de sus miembros...”; y el artículo 158 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala que “todas las votaciones se verificarán por mayoría absoluta...”, de esta manera para la votación del PEF se requiere un quórum de al menos 251 diputados y de esos 251 diputados se requerirá que se vote a favor del dictamen el 50% más 1 de los diputados presentes, para contar con la mayoría absoluta.

que de esta manera sea más sencillo el procedimiento de aprobación. Una vez realizada la aprobación por parte de la Cámara, el Ejecutivo debe de promulgarlo para que al inicio del ejercicio fiscal, el día 1º de enero, pueda entrar en vigor.

Después de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, en adelante DOF, a más tardar veinte días naturales posteriores a ésta, acorde al artículo 42, fracción VI de la LFPRH. Al momento en que es publicado adquiere la denominación de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que conlleva a que se vuelva obligatorio para toda la Administración Pública, para el ejercicio fiscal para el que fue aprobado; además mediante su publicación, este Decreto se convierte en la base para la rendición de cuentas de la forma en que el gasto será ejercido.

Como se puede apreciar, el Decreto de Presupuesto comprende una de las herramientas más importantes que utiliza el Estado para el ejercicio de sus atribuciones, pues su actuar es delimitado mediante la especificación de la cantidad de egresos que puede realizar respecto de actividades preestablecidas, pues no debemos pasar por alto, que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto, acatando el artículo 126 de la CPEUM, por lo que no debe de existir cabida para la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos; de ahí la importancia que la elaboración de éste se realice con apego a las normas, principios, criterios y lineamientos establecidos, para que exista una homogeneidad e integración en el presupuesto que permita un efectivo control y evaluación del mismo.

2.2. CICLO PRESUPUESTAL

En el apartado anterior, se analizaron los tres momentos de la elaboración y consiguiente aprobación del PEF, para que adquiriera eficacia jurídica y obligatoriedad para la Administración Pública Federal, no obstante es necesario señalar, que la conformación de este instrumento estatal, que nos permite conocer con cuánto dinero dispone el Gobierno Federal para el desarrollo de sus actividades en un ejercicio fiscal determinado, va más allá de éstas, pues hablar

de Presupuesto significa recorrer una serie de etapas, que componen el Ciclo Presupuestario, que permiten el establecimiento y separación de funciones, la coordinación de funciones, la asignación de recursos, modos de ejecución de tales recursos, así como del establecimiento de mecanismos de control y evaluación; es decir, el ciclo presupuestario es el mecanismo para que efectivamente se realice la elaboración, la aprobación, la ejecución, el control y la evaluación del presupuesto.

Se define el ciclo presupuestario⁴⁹ como el proceso mediante el cual se podrá dar seguimiento a cada peso que el Gobierno Federal recibe, y está integrado por cinco etapas, que son: la planeación, la programación, la presupuestación, el ejercicio, el control y la evaluación. Si bien, algunas de estas etapas son realizadas durante todo el año, se pueden identificar periodos específicos para cada una en relación a los documentos o informes que se presentan, como lo veremos a continuación.

2.2.1 PLANEACIÓN

Como primera etapa del ciclo presupuestario se tiene a la planeación, que se define como la base de los programas presupuestarios, pues se delimitan los objetivos y metas de cada programa, de acuerdo con el PND. En esta etapa, se considera⁵⁰ la situación económica global y del país para la toma de decisiones que permiten conocer los posibles riesgos para la estabilidad y el crecimiento económico, como el precio del barril de petróleo, tipo de cambio del dólar, inflación y la tasa de interés internacional.

Se define a esta etapa como el “ conjunto de actividades relativas tanto a la revisión anual de los objetivos y metas de cada sector, como a la jerarquización de sus programas, tareas ambas que sirven como marco general para orientar a las distintas áreas sobre lo que deben realizar en materia de programación y

⁴⁹ s/a, *El Ciclo Presupuestario*, disponible en www.shcp.gob.mx, última fecha de consulta 8 de mayo de 2014.

⁵⁰ UNIDAD DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA SUBSECRETARÍA DE EGRESOS DE LA SHCP, *PEF 2014*, disponible en http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=section&id=26&Itemid=100694, última fecha de consulta 8 de mayo de 2014.

*presupuestación*⁵¹, es decir, en esta etapa se establecen los objetivos globales, sectoriales y regionales, que tendrán como finalidad marcar las directrices y limitantes para el gasto.

La importancia de esta etapa radica en que ésta será la base para marcar los lineamientos que deberá seguir toda la Administración Pública, pues ésta se realiza de acuerdo al contexto económico, político, social y jurídico existente en un momento determinado; por lo que en ese contexto, serán los programas, objetivos, metas, tiempos, recursos y proyectos a desarrollar.

2.2.2 PROGRAMACIÓN

La etapa de programación, se enlaza con la de planeación pues incorpora la información proporcionada por las Dependencias y Entidades para definir los programas presupuestarios que tendrán a su cargo, así como los recursos necesarios para cumplir sus objetivos, los cuales se plasman en la LI, con la finalidad de saber la cantidad de dinero que requiere ser recaudada; y en el Proyecto de Presupuesto, para establecer cómo se van a distribuir tales recursos.

El establecimiento de los programas presupuestarios, en lo subsecuente Pp, que serán incluidos en el proyecto de presupuesto de egresos, permite⁵² organizar en forma representativa y homogénea las asignaciones de recursos de los programas federales y el gasto federalizado⁵³ para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable, que se entiende como las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del

⁵¹ CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y presupuestación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 183

⁵² Unidad de Evaluación del Desempeño de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, *op.cit.*

⁵³ El gasto federalizado se entiende como el dinero que el Gobierno Federal entrega a los estados y municipios para impulsar el desarrollo regional y cubrir las necesidades de la población local, incluye el gasto en educación, salud, seguridad pública y obras públicas. *s/a, Presupuesto de egresos de la federación 2010*, disponible en:

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/Presupuesto%20Ciudadano/PresupuestoCiudadanoWEB_OP-2012.pdf, última fecha de consulta 12 de mayo de 2014; *s/a, Presupuesto ciudadano 2014*, disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=934>, última fecha de consulta 12 de mayo de 2014

Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población, así como el que se destina al cumplimiento de obligaciones tales como pagos pendientes del año anterior, gastos destinados a la deuda pública, intereses, comisiones, entre otros.

La elaboración de estos programas es de suma importancia para poder cumplir con los fines y objetivos establecidos en la etapa de planeación, pues una vez identificadas las necesidades a las que el Estado deberá hacer frente, es necesaria la elaboración de un Pp que permita y obligue a que las acciones del Estado se realicen en concordancia con los objetivos de la Política Nacional.

La etapa de programación, finaliza cuando se envía a más tardar el 8 de septiembre, el Paquete Económico al Congreso de la Unión para su discusión y aprobación, mismo que se conforma⁵⁴ de los Criterios Generales de Política Económica, los cuales establecen las estrategias, objetivos y metas que asumirá la política económica en materia de ingresos, gastos deuda y tarifas públicas; la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros.

2.2.3 PRESUPUESTACIÓN

Una vez recibido el paquete económico elaborado en la etapa de programación, como ya se mencionó, corresponde a la Cámara de Diputados en esta etapa aprobar tanto la LI (la Cámara de Senadores también debe aprobar esta Ley) como el Proyecto de Presupuesto, en el que debemos recordar, se establecen y se describen la forma en que los recursos públicos serán distribuidos, así como el destino de los mismos con base en los programas presupuestarios establecidos, por los tres poderes de la Unión y por los organismos autónomos, en la etapa de programación.

⁵⁴ s/a, Presupuesto Ciudadano 2013, disponible en: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/pc2013/index.html>, última fecha de consulta 12 de mayo de 2014

En la etapa de presupuestación, se establece la forma y la cantidad en que serán destinados los recursos públicos, es decir, una vez analizados los posibles ingresos y los P p creados, se establece la asignación de recursos públicos necesarios y suficientes para la ejecución de los mencionados programas, buscando cumplir en todo momento con los lineamientos establecidos en la planeación y velando por el alcance de los fines y objetivos de la Política Nacional y de cada uno de los Pp.

La asignación de recursos se basa en las siguientes preguntas: ¿Quién gasta?, ¿Para qué se gasta? Y ¿En qué se gasta?⁵⁵; La pregunta ¿Quién gasta? Permite conocer la clasificación administrativa del gasto, esto es, da a conocer quien hará uso de los recursos, señalando si será por alguna dependencia o entidad de la Administración Pública, si será por parte del Poder Legislativo (Cámara de Diputados, de Senadores o Auditoría Superior de la Federación), por el Poder Judicial (Consejo de la Judicatura Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tribunal Electoral), por los ramos autónomos (Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Instituto Nacional Electoral, Instituto Federal de Telecomunicaciones, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Comisión Federal de Competencias Económicas), por los ramos generales (aportaciones federales, provisiones salariales y económicas, aportaciones de seguridad social, provisiones y aportaciones para los sistemas de educación básica, normal, tecnológica y de adultos), o bien, por las entidades de control directo (Petróleos Mexicanos, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad⁵⁶ e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado).

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ Con las reformas publicadas en el DOF, de 11 de agosto de 2014, se establece que, tanto Petróleos Mexicanos, como la Comisión Federal de Electricidad, cambiarán su naturaleza jurídica, transformándose en empresas productivas del Estado, no obstante cabe hacer la aclaración que, en virtud del TRANSITORIO PRIMERO, del DECRETO por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, las mencionadas reformas entrarán en vigor el día

¿Para qué se gasta? Señala la clasificación funcional, es decir, presenta el gasto acorde a los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos conforme a la naturaleza de los servicios públicos que prestará el Estado a la población. Esta clasificación divide sus funciones en cuanto a las finalidades de la misma, si son de gobierno (seguridad, justicia, relaciones exteriores, etc.), de desarrollo económico (turismo, transporte, combustibles, energía, etc.), o para desarrollo social (educación, salud, vivienda, etc.). Por último, la pregunta ¿En qué se gasta? Nos muestra la clasificación económica, que señala la naturaleza económica del gasto, si es de inversión o corriente (servicios personales, pensiones y jubilaciones, subsidios, gastos de operación).

Dentro de esta etapa del ciclo presupuestario se establecen los recursos que serán destinados para el gasto federalizado, que como se indicó, son los recursos que el gobierno Federal entrega a los gobiernos locales, para impulsar el desarrollo regional y cubrir las necesidades de la población local; son de suma importancia estos recursos pues de éstos dependerá en gran medida el desarrollo social y económico que a nivel local se puede tener, pues el ejercicio de estos recursos, como se verá más adelante, deben de coordinarse con las acciones que a nivel Federal se lleguen a ejecutar en la localidad, pues una de las características del federalismo fiscal es la presencia de los tres niveles de gobierno dentro de una sola demarcación, es decir, tanto la federación, como la entidad federativa y el municipio ejercen facultades que permiten el desarrollo integral de la sociedad.

El gasto federalizado se compone de las aportaciones federales, de las participaciones a entidades federativas y municipios, de los convenios de descentralización y reasignación y por las provisiones salariales y económicas.

siguiente a que quede designado el nuevo Consejo de Administración, tanto de Petróleos Mexicanos, como de la Comisión Federal de Electricidad, mismo que deberá ser designado en un periodo que no exceda de noventa días naturales, a partir de la publicación del DECRETO en cuestión, tal y como lo establecen los artículos TRANSITORIO QUINTO. En razón de lo anterior, en el presente trabajo de investigación PEMEX y CFE, seguirán siendo entendidas como entidades paraestatales, toda vez que las mencionadas reformas no se encuentran en vigor.

Las aportaciones federales, conocidas como Ramo 33, son los recursos que la Federación transfiere a los estados, al Distrito Federal, y en su caso a municipios, condicionando su ejercicio al cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 25, respecto de los fondos de aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, para los Servicios de Salud, para la Infraestructura Social, para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, de Aportaciones Múltiples, para la Educación Tecnológica y de Adultos, para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal y para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Las participaciones a entidades federativas y municipios, conocidas como Ramo 28, son los recursos asignados que pueden ejercer libremente los gobiernos locales, de acuerdo a lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal en sus capítulos I a IV y en los Convenios de Adhesión al sistema de Coordinación Fiscal, que son entregados a través de los fondos: General de participaciones, de Fomento Municipal, Especial sobre Producción y Servicios, de Fiscalización, de Compensación, de Extracción de Hidrocarburos, de Compensación del Impuesto sobre Automóviles Nuevos. Los convenios de descentralización y reasignación, son los recursos federales que se administran y a sea de forma directa por las entidades federativas y/o coordinándose con el gobierno Federal.

Por último las provisiones salariales y económicas, conocidas como Ramo 23, son los recursos que se destinan por fondos específicos a entidades federativas y municipios, para infraestructura pública, apoyo a migrantes, desarrollo de zonas metropolitanas y fronterizas, accesibilidad para personas con discapacidad, incremento del capital físico y capacidad productiva de las entidades federativas con menor índice de desarrollo humano, entre otros.

La LFPRH, en su artículo 24, señala que la programación y presupuestación del gasto público comprende, en la parte conducente:

I. Las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo Federal expida en tanto se elabore dicho Plan, en los términos de la Ley de Planeación;

II. Las previsiones de gasto público para cubrir los recursos humanos, materiales, financieros y de otra índole, necesarios para el desarrollo de las actividades señaladas en la fracción anterior, y

III. Las actividades y sus respectivas previsiones de gasto público correspondientes a los Poderes Legislativo y Judicial y a los entes autónomos.

Como se puede apreciar, esta etapa es fundamental para las etapas de ejercicio, de control y evaluación, que veremos a continuación, pues de la claridad y especificidad de la programación y presupuestación es que será posible ejercer los recursos conforme lo establecido en los programas presupuestarios, para cumplir con los fines y objetivos previstos, lo que permite que al momento de control y de la evaluación del ejercicio se tenga claridad respecto de la cantidad de recursos ejercidos, quién fue el ejecutor o responsable del gasto, en relación a qué programa se realizó la erogación, cuál era el monto máximo para cada programa, así como para determinar si los objetivos y metas⁵⁷ fueron alcanzados.

2.2.4 EJERCICIO

Una vez aprobado y publicado el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, dentro de los diez días hábiles posteriores, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, deberá comunicar a las Dependencias y Entidades la distribución de sus presupuestos aprobados por unidad responsable; recibido este comunicado las oficinas encargadas de la administración interna de cada

⁵⁷ De acuerdo con el artículo 25 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, objetivo se refiere al resultado o alcance esperado asociado a un programa, en congruencia con el PND y los programas que de éste deriven; por meta se entiende como la expresión cuantitativa del nivel de cumplimiento esperado del objetivo en un periodo determinado, debiendo ser expresado de manera clara, medible y precisa.

dependencia y entidad deberán comunicar la distribución correspondiente a sus respectivas unidades responsables, a más tardar cinco días hábiles después de recibir la comunicación por parte de la SHCP de conformidad con el artículo 44 de la LFPRH.

El conocimiento de los montos y programas aprobados por parte de la Cámara de Diputados permite a los ejecutores del gasto, la erogación de los recursos en el periodo comprendido del 1º de enero hasta el 31 de diciembre, para el cumplimiento de sus funciones y al cance de los objetivos y metas de cada programa. Es importante señalar, que los recursos a otorgar a los ejecutores del gasto no son entregados en su totalidad al inicio del año fiscal, pues la aplicación del gasto aprobado se efectúa con base en calendarios financieros y de metas, cuyos recursos son ministrados mes con mes por medio de la Tesorería de la Federación y a través de sus diversas oficinas, mediante las órdenes de pago que son tramitadas ante la SHCP, para que ésta pueda llevar el control del gasto de toda la Administración Pública, pues los calendarios de presupuesto constituyen la base para el control y seguimiento en el ejercicio de los programas presupuestarios.

Es importante resaltar que los gastos realizados por las dependencias y entidades deben de ser registrados en los sistemas contables correspondientes, observando que se realicen con cargo a los programas presupuestarios y unidades responsables señalados en su presupuesto, y de acuerdo a los capítulos, conceptos y partidas del clasificador por objeto del gasto, acorde al artículo 64 del Reglamento de la LFPRH; pues no olvidemos que no se puede hacer pago alguno que no se encuentre dentro del Presupuesto o en ley posterior, además de que las erogaciones deben ser realizadas conforme a lo establecido en la etapa de planeación y programación, buscando el cumplimiento de los objetivos y metas de cada programa.

Para efectos del registro y fiscalización de sus gastos, los entes públicos deben hacer uso de la contabilidad gubernamental, que es entendida, de acuerdo al artículo 4, fracción IV de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, como la

técnica que es utilizada para el registro de las transacciones que llevan a cabo los entes públicos, expresados en términos monetarios, captando los diversos eventos económicos identificables y cuantificables que afectan los bienes e inversiones, las obligaciones y pasivos, así como el propio patrimonio. El uso de esta técnica contribuye a medir la eficacia, economía y eficiencia del gasto público, pues es necesario resaltar, que de acuerdo al artículo 134 constitucional, los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, deberán ser administrados con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez para que efectivamente se satisfagan los objetivos en relación a su destino.

Estos criterios respecto del uso de los recursos públicos, en esencia deberían de coadyuvar a que el ejercicio de éstos se realice de manera controlada, pero sobre todo alejada de la arbitrariedad en cuanto a su uso y destino, pues existe un marco normativo que permite la identificación del ejecutor del gasto, la cantidad de recursos erogados y el destino de éstos. No obstante lo anterior, es una realidad que en nuestro país, a pesar de la normatividad existente, se lleva a cabo un mal uso y destino de los recursos públicos por parte de los entes públicos, pues si bien algunos son utilizados respecto de su destino, en muchas ocasiones no se alcanzan los objetivos y metas buscadas, o bien, los recursos públicos no son erogados o son desviados para finalidades distintas a las señaladas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en sus respectivos programas.

2.3. CONTROL

Dos de las fases más importantes dentro del ciclo presupuestario, son el control y la evaluación, misma que será analizada en el siguiente apartado, de la erogación de los recursos públicos, pues es mediante éstas que se vigila el cumplimiento de las disposiciones previstas en las anteriores fases del ciclo presupuestal, es decir, de lo establecido en la planeación, en la programación y en la presupuestación, pues permite que la ejecución del gasto público cumpla con los objetivos y metas previstos en cada programa, que se realice de acuerdo a los montos aprobados,

que lo realicen los sujetos establecidos y lo más importante que se realice acorde a lo señalado.

Mediante el control se hace efectivo el principio de limitación del poder y evita los abusos en el ejercicio de la actividad gubernamental⁵⁸, pues mediante la vinculación de los avances físicos con las metas programadas, se permite la identificación de las desviaciones que lleguen a ocurrir, lo que trae como consecuencia ponerles remedio, reencauzando los medios asignados hacia los objetivos trazados de acuerdo con la política establecida.⁵⁹

El control en nuestro país en relación al sujeto que lo realiza se clasifica por órgano interno y por órgano externo, que a pesar de las distintas funciones que realizan son complementarias entre sí; y de acuerdo a la temporalidad en que realiza el control, se clasifica de acuerdo a los tres momentos distintos en el desarrollo del ciclo presupuestario en a priori, durante y a posteriori al ejercicio de los recursos públicos.

2.3.1 POR ÓRGANO INTERNO

El control por órgano interno se define como “*aquel que debe realizarse por la propia administración; esto es, un órgano especializado encuadrado dentro del Poder Ejecutivo, pero situado jerárquicamente en una posición superior o por lo menos no dependiente orgánica ni funcionalmente de ninguna secretaría, con el propósito de investigar, comprobar y en su caso, informar sobre la legalidad, eficacia, objetivos, resultados, etcétera, del gasto público*”⁶⁰.

Este tipo de control se lleva a cabo por organismos o entidades que pertenecen a la institución que ejerce el gasto; ocurre al mismo tiempo que el control

⁵⁸ MIJANGOS BORJA, María de la Luz, *El control del presupuesto desde una perspectiva jurídica, la fiscalización superior ante el nuevo milenio*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000, p. 237

⁵⁹ NUÑO SEPULVEDA, José Ángel y SANTANA LOZA, Salvador, *Legislación en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto público local*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1992, pp. 29 y 30.

⁶⁰ MIGANJOS BORJA, María de la Luz, *Control del gasto público*, disponible en www.biblio.juridicas.unam.mx, última fecha de consulta 17 de mayo de 2014, p. 967

presupuestal y se apoya en auditorías concurrentes con la ejecución del presupuesto⁶¹.

El control interno a nivel federal, está en manos de la aún existente Secretaría de la Función Pública, mientras no entre en vigor el órgano constitucional autónomo que se propuso crear en materia anticorrupción, la denominada Comisión Nacional Anticorrupción, en tanto entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica, misma que se estudiará en el capítulo siguiente; el control de las entidades federativas es por la institución equivalente, es decir, las contralorías de gobierno.

De acuerdo al hoy derogado⁶² artículo 37, fracción primera, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de la Función Pública, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión.

2.3.2 POR ÓRGANO EXTERNO

El control por órgano externo se clasifica en político y en jurisdiccional⁶³; cuando se lleva a cabo por el Poder Legislativo en ejercicio de las facultades que constitucionalmente le están asignadas se le conoce como control político, mientras que el control jurisdiccional lo ejerce un órgano de tal carácter que puede encontrarse dentro del Poder Legislativo o se trate de una institución especializada, situada orgánica y funcionalmente dentro del Poder Judicial. Este

⁶¹ Instituto Mexicano para la competitividad, *¿Quién vigila el gasto público? Las entidades de fiscalización superior en México*, disponible en www.imco.org.mx, última fecha de consulta 17 de mayo de 2014

⁶² Véase el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 2 de enero de 2013.

⁶³ MIGANJOS BORJA, María de la Luz, *op. cit.*, p.968.

tipo de control se le denomina externo porque la institución que vigila el gasto es distinta a la institución o entidad vigilada; generalmente este control se realiza de manera posterior al ejercicio del presupuesto, una vez que las políticas públicas han sido implementadas⁶⁴.

En nuestro país el control externo del gasto público es en principio de carácter político, pues de acuerdo al artículo 74, fracción IV de la CPEUM, la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación, es una facultad exclusiva a cargo de la Cámara de Diputados, mientras que el de carácter jurisdiccional lo realiza la Auditoría Superior de la Federación, que también está a cargo de la mencionada Cámara, de conformidad con el artículo 74, fracción VI de la constitución, que establece que la revisión de la Cuenta Pública del año anterior, tiene por objeto evaluar los resultados de la gestión financiera, de comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y de verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, realizado por la entidad de fiscalización superior en comento.

2.3.3. A PRIORI

De acuerdo al momento en que se realizan los actos de control, éstos como ya se mencionó se clasifican en control preventivo, a priori o ex ante, en control concurrente o coincidente del ejercicio del gasto y en control conclusivo o a posteriori.

El control preventivo es aquel que se efectúa antes de que los actos administrativos propiamente se realicen, creándose medidas tendientes a cuidar o prevenir que dichos actos se ejecuten con sujeción a las leyes, planes y programas⁶⁵, es decir, este tipo de control es anterior al ejercicio de los recursos públicos y se percibe o establece en las fases de planeación y programación del ciclo presupuestario. La principal característica de este control es el establecimiento de los objetivos y metas que deberá alcanzar el ejercicio del gasto

⁶⁴ Instituto Mexicano para la competitividad, *op. cit.*

⁶⁵ BARRERA RIVERA, Mónica, *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno? El eje fundamental de la reforma del Estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público. El caso mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009, p. 155

público en relación a los programas establecidos, limita el actuar previamente de los ejecutores del gasto, así como los montos y las actividades que podrán ser realizadas.

2.3.4 DURANTE

Como su nombre lo indica el control concurrente, es aquel que es llevado a cabo durante la realización de los actos administrativos, es decir, durante la erogación de los recursos, este tipo de control se realiza acorde a los calendarios presupuestales y programáticos; verifica que efectivamente se realicen las erogaciones conforme a lo establecido, además de que verifica que en efecto se estén alcanzando las metas y objetivos de los programas, ya sea por la ejecución de obras, del otorgamiento de servicios públicos, de mejoras en calidad de servicios, entre otros.

2.3.5 A POSTERIORI

Por último el control a posteriori o concluyente, es aquel que se efectúa después de realizados los actos administrativos que se tratan de controlar a modo de revisión o verificación⁶⁶. Una de las características de este control es que verifica la legalidad del gasto, determina si la recepción, administración y erogación de recursos públicos se realizó de conformidad con las normas aplicables; otra característica, es que es un control de eficiencia pues hace un análisis del costo y del beneficio relacionado con los programas ejecutados, supervisa el cumplimiento de los fines por los cuales se autorizó la utilización de los recursos públicos.

En general, el control conclusivo determina la existencia o no de exactitud de los datos presentados por los que tienen a su cargo el gasto público, así como los resultados de la actuación de los órganos del Estado⁶⁷.

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ MIGANJOS BORJA, María de la Luz, *op.cit.*, p. 979.

2.4. EVALUACIÓN

Por su parte, la evaluación al ser el análisis sistemático y objetivo de los programas que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de los objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad, tiene como objetivo que las evaluaciones sean verdaderamente objetivas y utilizadas en la mejora de los programas.⁶⁸ La evaluación no sólo busca descubrir los extravíos del programa y del presupuesto original, sino explicar las causas que llevaron a apartarse de ellos y las razones que originaron tales alteraciones.⁶⁹ Actualmente se toman en cuenta seis tipos de evaluación⁷⁰:

1. De diseño.- es aquella que determina la justificación y vinculación con la planeación nacional, verifica la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable y complementos con otros programas.
2. De consistencia y resultados.- este tipo de evaluación, analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas, tiene como finalidad mejorar su gestión y medir el logro de resultados.
3. La complementaria.- es una evaluación de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades.
4. De procesos.- es aquella que analiza mediante trabajo de campo si lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.
5. De impacto.- identifica con metodologías rigurosas si hubo cambios en los indicadores a nivel de resultados atribuibles a la ejecución del programa y,
6. La es estratégica.- en donde se aplican las estrategias de políticas e instituciones de un programa o conjunto de programas.

Como se puede apreciar, mediante el control y la evaluación, se verifica que los órganos del Estado que ejercen recursos públicos, realicen sus funciones en pro

⁶⁸ Unidad de Evaluación del Desempeño de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, *op.cit.*, última fecha de consulta 17 de mayo de 2014

⁶⁹ Secretaría de Educación Pública y Universidad Autónoma de Tlaxcala, pp. 59 y 60

⁷⁰ Unidad de Evaluación del Desempeño de la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, *op.cit.*

de la eficacia y eficiencia en su utilización, además de que generan mecanismos que impiden que la erogación de recursos sea arbitraria, lo que ante su conocimiento permite al Estado hacer las modificaciones necesarias en cuanto al sujeto y la forma en que realiza la erogación de los recursos, para lograr que se cumplan los objetivos y metas plasmados en el PEF y en sus respectivos programas. El control y la evaluación del gasto permiten el mejoramiento de la forma en que se realiza el ejercicio de los recursos, pues pueden llegar a ser las herramientas necesarias para que en los siguientes presupuestos se incorporen las modificaciones indispensables para que la asignación de recursos y de facultades para su ejercicio, sean las necesarias para llevar a cabo lo previsto en la planeación en relación a la política nacional.

El control y la evaluación del gasto público permiten hacer las modificaciones necesarias para el mejor funcionamiento de la Administración Pública en cuanto al cumplimiento de las metas y objetivos de la política nacional, coadyuva a la existencia de un gobierno responsable, alejado del abuso del poder, así como de la arbitrariedad en el uso de los recursos públicos. Ayudan tanto a la administración pública como a la sociedad, conocer el actuar del servidor público determinando si éste se apega al marco legal establecido y si está ejerciendo de manera eficaz, eficiente, económica, transparente y honrada los recursos públicos con los que cuenta.

Es necesario señalar que el control abarca desde la etapa de planeación hasta el ejercicio del presupuesto y la evaluación se extiende desde la planeación presupuestal hasta la aprobación de la cuenta pública⁷¹, que como lo veremos en el siguiente capítulo se realiza mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño.

No debe pasar por alto que acorde a la manera en que se realice el gasto público serán los resultados que se obtengan, por lo que el desarrollo económico y social del país dependerá de la rectitud y eficiencia con que se realice el gasto público en

⁷¹ MORONES HERNÁNDEZ, Humberto y SANTANA LOZA, Salvador, *op. cit.*, p. 28

función de las actividades que cada dependencia, órgano y entidad tengan bajo su cargo. Tener un control respecto del ejecutor del gasto, de los montos erogados, de las acciones realizadas y del cumplimiento de metas y objetivos permite hacer las modificaciones necesarias tanto en el presupuesto, como en la planeación y programación, pues permite identificar los focos rojos dentro del ciclo presupuestario que impiden la eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos públicos y en el cumplimiento de metas y objetivos, que impidan el mejor desarrollo económico y social en nuestro país.

A raíz de la importancia descrita en relación al control y a la evaluación, en el capítulo siguiente se abordarán los principales medios por los que el Estado mexicano realiza estas funciones, en donde se buscará determinar si la legislación existente, así como los órganos y procedimientos para el control y la evaluación son suficientes para el desarrollo de la referidas actividades; pero sobre todo, se intentará dar claridad en cuanto a sus resultados y el posible beneficio que exista como consecuencia de su actuar.

CAPÍTULO III

CONTROL Y EVALUACIÓN EN EL CASO DE MÉXICO

3.1. PRESUPUESTO

Anteriormente en nuestro país, la técnica presupuestal utilizada era el llamado presupuesto tradicional⁷², el cual enfocaba su elaboración en el control efectivo de las cuentas presupuestales y en menor medida en la eficiencia; este tipo de presupuesto se enfocaba en tratar de asegurar que los ejecutores de gasto no gastaran más de lo señalado en el presupuesto, no obstante no brindaba información clara acerca de las finalidades, usos del gasto y su efectividad. A partir de 1976, se modificó esta forma de presupuestación pues al no establecerse metas a alcanzar con la erogación de los recursos, no existieron cambios significativos en la realidad económica social de nuestro país, por lo que se planteó la necesidad de cambiar el enfoque en la elaboración del presupuesto.

Con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se estableció formalmente el Sistema de Presupuesto por Programas⁷³, técnica que agrupa los gastos con programas específicos, que serán guiados o elaborados con la intención de cumplir determinados fines y objetivos que permitan el desarrollo económico y social. Empero, en el año de 1997 comenzaron a surgir nuevamente cuestionamientos en la forma de la elaboración del presupuesto derivado de la consideración de que éste ya no respondía ante las necesidades del país, lo que impedía lograr un desempeño realmente eficiente en el Proceso de Administración del gasto.

La falta de relación entre las necesidades prioritarias o aparentes y el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, establecidas en el presupuesto, provocó que se elaborara una nueva técnica presupuestal llamada Nueva Estructura

⁷² GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo y LOPEZ ORTEGA, Mariana, *Manual sobre la clasificación funcional del gasto público*, México, Centro de investigación y docencia económicas, A.C., disponible en www.rendiciondecuentas.org.mx, última fecha de consulta 20 de mayo de 2014, p. 8 y 9.

⁷³ *Idem*.

Programática, en adelante NEP, que se entiende como un “conjunto de categorías y elementos programáticos que sirven para dar orden y dirección al gasto público en su clasificación funcional, y definir el ámbito de la aplicación del gasto público dentro de la economía nacional”⁷⁴. En donde las categorías programáticas clasifican el gasto para identificar lo que se hará con los recursos, definiendo cuantitativamente y detalladamente el universo de la acción del gobierno por medio de funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales, proyectos institucionales y proyectos de inversión. Mientras que los elementos programáticos contienen la información cualitativa de lo que se pretende obtener a través de la reasignación de los recursos, mediante el establecimiento de misión, propósito institucional, objetivo, indicadores estratégicos, metas del indicador⁷⁵.

Con la NEP se busca que realmente exista concordancia entre el Presupuesto, el gasto y la política nacional establecida en el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas, ya que mediante el establecimiento de programas con metas específicas a lograr, se establecen los objetivos, las prioridades y las políticas que cada sector de la administración deberá de seguir en aras de un mayor y mejor desarrollo económico y social, que permita hacer frente a las necesidades sociales en un momento determinado; pero sobre todo, con la NEP se busca la existencia de un efectivo control del gasto, así como de una base sólida para la rendición de cuentas, en donde el ejecutor de gasto cuente con los lineamientos específicos que regulen su actuar, así como para que éste disponga de la información necesaria que permita responder ¿Cuántos recursos utilizó en el ejercicio de sus funciones?, ¿Con base en qué programa realizó la erogación?, ¿Cómo ejerció el gasto?, ¿Quién erogó los recursos?, ¿Cuáles fueron los resultados logrados? Y si ¿Alcanzó los objetivos y metas establecidos haciendo uso de los recursos públicos de manera eficiente y eficaz?

⁷⁴ *Ibidem.*, p. 10

⁷⁵ *Ibidem.*, p. 11

3.1.1 BASES CONSTITUCIONALES

Para que el Presupuesto cuente con los lineamientos necesarios que le permitan conocer las políticas públicas a seguir en un momento determinado, el Estado hace uso de la planeación que se entiende como un *“instrumento de la política de desarrollo que hace posible establecer políticas coherentes de crecimiento expresadas en términos cualitativos y cuantitativos que faciliten tomar decisiones sobre la base de un conocimiento general y objetivo de los hechos, considerando los distintos intereses sociales, e incluyendo los objetivos nacionales, regionales, globales y sectoriales, así como los instrumentos para alcanzarlos”*⁷⁶.

La planeación se encuentra prevista en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales establecen que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, fortaleciendo la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Establecen además, que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Señala el artículo 26 constitucional, lo referente al Sistema Nacional de planeación Democrática, en los subsecuentes SNPD, indicando que la planeación será democrática y deliberativa, por lo que se deberán de establecer los mecanismos necesarios de participación que permitan conocer las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Es importante mencionar que la política nacional a desarrollar se plasma en un único documento, el ya mencionado, PND, respecto del cual se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal; establece a su vez, que será el

⁷⁶ VAZQUEZ ARROYO, Francisco, *op. cit.*, pp. 52-54, 56 y 61.

Ejecutivo quien establezca los procedimientos de participación y consulta popular para el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del PND y los programas de desarrollo⁷⁷.

3.1.2 SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

Como se puede apreciar, la planeación es una herramienta que es utilizada por el Estado para conocer las necesidades sociales, que deberán ser atendidas mediante el uso de recursos públicos que permitan su mejoría o avance, y en el mejor de los casos su solventación o extinción, lo cual sólo podrá ocurrir mediante la elaboración del presupuesto que indique específicamente el gasto que será realizado, así como las metas y objetivos que deberán ser cumplidos.

El sistema nacional de planeación del desarrollo⁷⁸ es el conjunto articulado de relaciones funcionales creado entre las dependencias y entidades del sector público federal y, entre ellas y las organizaciones de los diversos grupos sociales las autoridades locales, con el fin de actuar de común acuerdo, teniendo como objetivo dirigir las acciones que se realizan en el sistema económico y social, con la finalidad de que se cumplimente el PND.

No debemos pasar por alto que el presupuesto es la exposición financiera del plan anual de trabajo del gobierno, mismo que se basa en el Plan Nacional de Desarrollo, el cual precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, conteniendo previsiones sobre los

⁷⁷ De acuerdo al artículo 22 de la Ley de Planeación, los programas se clasifican en sectoriales, institucionales, regionales y especiales; los artículos 23 a 26 de la Ley de Planeación, señalan que los programas sectoriales especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate; los institucionales, son aquellos que deben de elaborar las entidades paraestatales, sujetándose a la ley que regule su organización y funcionamiento; los regionales se refieren a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa; por último, los programas especiales refieren a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.

⁷⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Programa*, p.55

recursos que serán asignados a tales fines; determinando los instrumentos y responsables de su ejecución, estableciendo los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática, conforme el artículo 21, de la Ley de Planeación, en adelante LP.

De conformidad con el artículo 3º, de la LP, la planeación nacional de desarrollo es la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de acuerdo con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

La importancia de la planeación en nuestro país deriva en que con base a ésta los órganos del Estado ejercerán sus funciones, buscando cumplir con las necesidades primigenias de la sociedad, ya sean de tipo económico, social, política, ambiental o cultural; siempre y cuando signifiquen una mejoría indudable respecto de la calidad de vida de las personas que conforman el Estado. Lo anterior, es la razón para que la delimitación de acción del Estado, no deba basarse en “necesidades” que sólo beneficien a un pequeño número de personas, sino a la población general, lo que permite que si bien puede que no se logre un desarrollo económico y social inmediato, si pueda sentar las bases para que en el desarrollo de los planes del Estado pueda ir existiendo, con un adecuado uso de los recursos públicos, atendiendo los principios de eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez.

No obstante, para que efectivamente se logre desarrollar un sistema de planeación nacional, es vital que a lo largo y ancho de la administración pública, existan órganos administrativos encargados de ésta, es decir, dentro de cada dependencia y entidad deberá existir una unidad administrativa de planeación, que

permita la concurrencia y coordinación en el establecimiento y ejercicio de facultades, encaminadas al cumplimiento de los objetivos sociales, culturales, económicos, políticos y ambientales necesarios para el desarrollo del país.

Un aspecto muy importante de la planeación, que permite que se encamine a las necesidades primarias de la sociedad, es que ésta se desarrolle favoreciendo lo expresado por la ciudadanía, lo que permite centrar la atención del gobierno en los cambios prioritarios para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y sus programas, necesarios para la erradicación de dichas necesidades. Para cumplir con lo anterior, dentro del SNPD, se hace uso de la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones, sujetándose a la organización, funcionamiento, formalidades, periodicidad y términos que la sujeten, para la planeación nacional del desarrollo, tal y como lo establece el artículo 20 de la LP.

Al ser el sistema nacional de planeación democrática, un instrumento del Estado que permite la racionalización de los recursos con base en las necesidades sociales, que permite el mejoramiento y el desarrollo económico, social, cultural, político y ambiental; la planeación tiene tres niveles de impacto⁷⁹, el global, el sectorial y el institucional:

1. Global.- refiere a los aspectos más generales de la economía y la sociedad, incluyendo los regionales⁸⁰ y aquellos que no se circunscriben al ámbito de un solo sector o entidad.
2. Sectorial.- corresponde a la división efectuada por la administración pública para atender aspectos específicos de la economía y de la sociedad.
3. Institucional.- se conforma por las entidades paraestatales de la administración pública;

⁷⁹MONTEMAYOR SEGUY, Rogelio, *El sistema nacional de planeación democrática*, Revista de administración pública, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/trb/trb2.pdf>, última fecha de consulta 22 de mayo de 2014, p. 22-24

⁸⁰La planeación en el ámbito regional aduce las actividades de coordinación de los responsables de ejecutar programas sectoriales e institucionales que inciden sobre aspectos regionales.

Estos tres niveles de impacto obligan que la planeación se realice de acuerdo a procedimientos específicos, que impidan la duplicidad de funciones, así como en el despilfarro o mal uso de los recursos públicos entre los diferentes sectores de la Administración Pública Federal, lo que permite que se vayan acoplando e interrelacionando todas las funciones a corto, mediano y largo plazo de cada órgano del Estado con las necesidades del sector social y privado en aras de cumplir con la formulación, la instrumentación, el control y la evaluación del sistema de planeación, para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el PND y sus programas, para alcanzar un nivel pleno de desarrollo económico y social.

El Sistema de Planeación permite al Estado llevar a cabo las acciones necesarias para que en el país se pueda lograr el desarrollo económico y social esperado tanto por el sector público, como por el privado y el social, pues se establecen los objetivos y prioridades económicas, sociales, culturales, políticas y ambientales que el Estado deberá de enfrentar. Lo anterior, se establece en el PND, que es el documento⁸¹ de trabajo que rige la programación y presupuestación de toda la Administración pública Federal; concebido como un canal de comunicación del Gobierno de la República, que transmite a toda la ciudadanía de una manera clara, concisa y medible la visión y estrategia de gobierno de la administración.

La importancia del PND radica en que en este instrumento se establecen de manera puntual las necesidades a las que se hará frente en un tiempo determinado, durante el mandato de un presidente específicamente; en este documento se establece el tipo de política económica, social, política, interior y exterior que se llevarán a cabo, para alcanzar un óptimo nivel de desarrollo económico y social, para lo que posteriormente en el PEF, se establecerá para cada necesidad el monto de recursos con los que cuenta el Estado, los responsables para el ejercicio de las acciones y los tiempos que tendrán para efectuarlas.

⁸¹ s/a, *Plan Nacional 2013-2018*, Introducción y visión general, disponible en www.pnd.gob.mx, última fecha de consulta 24 de mayo de 2014.

De conformidad con el artículo 21, de la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse en el Diario Oficial de la Federación, dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo. Para efectos del Plan se deberán precisar los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica, social y cultural, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

De lo anterior se desprende que el PND, se traduce en parámetros de evaluación del gobierno mismo, pues a través de los resultados alcanzados, se califica al gobierno en turno, de ser o no eficiente y eficaz, de alcanzar las metas y objetivos planteados o no, pero lo más importante si existió o no un incremento en la calidad de vida, así como en el Producto Interno Bruto, en adelante PIB, y en el PIB Per Capita⁸², como consecuencia del ejercicio adecuado de los recursos públicos destinados a la atención de necesidades que tanto gobierno como sociedad, consideran como impostergables de atender, en un ejercicio fiscal determinado.

⁸² Se entiende por “producto interno bruto (PIB) o producto interior bruto como un indicador económico utilizado para medir la producción en un país dado. Se define como el valor total de la producción de riqueza (valor de los bienes y servicios producidos - valor de los bienes y servicios destruidos o transformados durante el proceso de producción) en un determinado país en un año determinado por los agentes económicos que residen dentro del territorio nacional. También es la medida de los ingresos procedentes de la producción en un país determinado. En macroeconomía también es llamado producción económica o de producción simplemente anual”, disponible en <http://www.productointernobruto.com/>, última fecha de consulta 26 de mayo de 2014; y por “PIB per cápita y el producto interior bruto per cápita (o per cápita) como el valor del PIB dividido por el número de habitantes de un país. Es más efectivo que el PIB para medir el desarrollo de un país, sin embargo, es sólo la media por lo que no tiene en cuenta la desigualdad de ingresos y riqueza dentro de una población” disponible en <http://www.productointernobruto.com/pib-per-capita.htm>, última fecha de consulta 26 de mayo de 2014.

No debe perderse de vista que el PEF, siguiendo lo establecido por el artículo 27 de la LP, deberá seguir las líneas de acción del PND, y a que es mediante la asignación de recursos públicos que el Estado podrá llevar a cabo el conjunto de acciones necesarias encaminadas al cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan, mismos que son desarrollados, como ya se mencionó, a través de creación de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, que mediante la elaboración de programas anuales, regirán las actividades de la administración pública federal en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuesto anuales.

3.1.3 CUENTA PÚBLICA

Como se puede apreciar, la existencia del PND, la LI y el PEF, tienen como objetivo brindar tanto al Estado como a la ciudadanía, los instrumentos necesarios para llevar un control respecto de las acciones que realiza y va a realizar el Estado en pro del desarrollo económico y social, pues éstos comprenden el marco normativo que limita la acción de los ejecutores del gasto; sin embargo, es una realidad que lo plasmado en estos tres instrumentos no siempre se lleva a cabo de conformidad con sus finalidades, debido a las lagunas legales existentes y corrupción en el ejercicio de los recursos públicos en el desarrollo del Plan y sus programas, provocando que se conviertan en controles ineficaces que no permiten la oportuna detección de irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos, en la desviación de éstos, así como de la equívoca aplicación o interpretación de la norma que rige el actuar del funcionario público.

Por lo anterior y derivado de la importancia de los recursos públicos, en virtud del impacto que se produce por su incorrecto ejercicio en el desarrollo económico y social del país, el Estado ha necesitado crear otro instrumento de control que permite que los Poderes de la Unión y los entes públicos federales, rindan información respecto de su gestión financiera, que es la Cuenta de la Hacienda

Pública Federal, que tiene como propósito⁸³ comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos federales durante un ejercicio fiscal, comprendido del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables, conforme a los criterios y con base en los programas aprobados en el PEF.

El artículo 74 constitucional, señala que la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente⁸⁴, y de conformidad con el artículo 53 y 46 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, deberá ser elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁸⁵ y deberá contener como mínimo:

I. Información contable, respecto del estado de la situación financiera; el estado de la variación en la hacienda pública; el estado de cambios en la situación financiera; los informes sobre pasivos contingentes⁸⁶; de las notas a los estados financieros; del estado analítico del activo; del estado analítico de la deuda y otros pasivos, de corto y largo plazo, por su origen en interna y externa; de acuerdo a las fuentes de financiamiento; por moneda de contratación, y por país acreedor.

⁸³ Sistema de información legislativa, *Cuenta pública*, disponible en <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=59>, última fecha de consulta 26 de mayo de 2014.

⁸⁴ Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo Federal, suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario de Hacienda y Crédito Público a informar de las razones que lo motiven. En ningún caso la prórroga excederá de treinta días naturales. Véase artículo 8, último párrafo, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de La Federación.

⁸⁵ Véase artículo 31, fracción XVIII de la Ley orgánica de la Administración Pública Federal.

⁸⁶ Se entiende por pasivos gubernamentales los montos de dinero que un gobierno debe, tales como los necesarios para el pago de la deuda soberana y para los pagos adeudados a proveedores de bienes y servicios y por pasivos contingentes los montos que el gobierno puede deber, pero el monto del pasivo, o su existencia, dependerá de eventos futuros o inciertos. Tomado de *Guía para la transparencia en las finanzas públicas. Buscar más allá del presupuesto central. 4. Pasivos Contingentes*, disponible en <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Transparency-Guide-4-Contingent-Liabilities-Spanish.pdf>, última fecha de consulta 27 de mayo de 2014

II. Información Presupuestaria, que contenga el estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto, incluyendo los ingresos excedentes generados; el estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos en relación a su clasificación administrativa, económica y por objeto del gasto, y funcional-programática. También deberá de indicarse el estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos que deberá identificar los montos y adecuaciones presupuestarias y subejercicios por Ramo y/o Programa; el endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, del que derivará la clasificación por su origen en interno y externo; los intereses de la deuda; y el flujo de fondos que resuma todas las operaciones y los indicadores de la postura fiscal.

III. Información programática, respecto del gasto por categoría programática; de programas y proyectos de inversión; y de los indicadores de resultados

IV. Análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal, estableciendo su vínculo con los objetivos y prioridades definidas en la materia, en el programa económico anual: ingresos presupuestarios; gastos presupuestarios; postura Fiscal; deuda pública, y

V. La información a que se refieren las fracciones I a III, organizada por dependencia y entidad.

Para la formulación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, se utilizan los estados financieros y demás información presupuestaria, programática y contable que emanen de los registros de los entes públicos, que servirán para la emisión de informes periódicos que constituyen la cuenta pública anual. La Cuenta de la Hacienda Pública Federal, conforme a los artículos 52 a 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, será realizada por la SHCP, y la información presupuestaria y programática que forme parte de ésta deberá relacionarse, con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo, además deberá incluir los resultados de la evaluación del desempeño de los programas federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, respectivamente, así como los vinculados al ejercicio de los recursos federales que les hayan sido transferidos.

Con base en la información mencionada que los ejecutores de gasto tienen la obligación de presentar, se aprecia con meridiana claridad la relevancia de la

Cuenta de la Hacienda Pública Federal, pues en razón de ésta es que en teoría, se puede conocer el quién, cómo, en qué, cuándo, así como los resultados obtenidos en el ejercicio de los recursos públicos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, de conformidad con la política nacional adoptada en el Plan Nacional de Desarrollo y en sus respectivos programas, que como ya se ha mencionado, busca la satisfacción de necesidades consideradas como impostergables en un periodo de tiempo determinado, que permiten el desarrollo económico y social de la población en general.

3.2. EVALUACIÓN Y CONTROL DEL GASTO PÚBLICO

No obstante la existencia de limitaciones normativas y administrativas que derivan del PND, de la LI, del PEF y de la obligación de la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que se entienden como mecanismos de control del gasto, es un hecho que en nuestro país siguen existiendo múltiples irregularidades en el ejercicio del gasto público, así como deficientes resultados en el cumplimiento de objetivos y metas establecidos de conformidad con la política nacional en el PND y sus programas, con cargo al PEF, que ha impedido que exista un nivel óptimo de desarrollo económico y social en México, puesto que los recursos públicos asignados para el abatimiento de necesidades, no han sido administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

En razón de lo previamente señalado, el Estado se ha visto en la necesidad y apremio de crear otros tipos de control del gasto público, tanto internos como externos, durante y a posteriori de la erogación de recursos, que no sólo tengan como finalidad el control del ejercicio de éstos, es decir, que verifiquen su adecuado uso y destino, sino también mecanismos que permitan la evaluación de los resultados obtenidos con base en la planeación nacional, que reconozcan si en efecto se alcanzó el cumplimiento de las metas y objetivos previstos, o si por el contrario no fueron alcanzados.

De tal forma es que en este trabajo de investigación se torna necesario el estudio de dichos controles, pues completan el panorama en cuanto al control, a la

evaluación, a la transparencia y a la rendición de cuentas del gasto público existentes en nuestro país, lo cual permitirá que en el apartado conducente logremos identificar si es que realmente existen controles eficientes y eficaces en cuanto al gasto público en nuestro país, o bien, si es necesaria la modificación, supresión o creación de nuevos controles para que efectivamente llegue a existir un óptimo desarrollo económico y social en México derivado de la correcta aplicación de los recursos previstos en el PEF.

3.2.1 SISTEMA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO

Como se ha señalado, en nuestro país se ha hecho hincapié dentro del ejercicio presupuestal el alcance de objetivos y metas, que buscan que los recursos públicos se asignen y se utilicen con base en programas presupuestales que generen un beneficio en la población, conocido como Presupuesto basado en Resultados, en lo subsecuente PbR, que tiene como objeto mejorar la calidad del gasto público, así como incrementar la facilidad en la rendición de cuentas, mediante la asignación de recursos a programas considerados tanto por el gobierno, como por la población, como estratégicos y prioritarios. El PbR tiene como características principales que:

- a. Conduce el proceso presupuestario hacia resultados. Define y alinea los programas presupuestarios y sus asignaciones a través del ciclo planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas;
- b. Considera indicadores de desempeño⁸⁷ y establece una meta o grupo de metas de actividades y programas presupuestarios, a las cuales se le asigna un nivel de recursos compatibles con dicha meta;

⁸⁷ Se entiende por indicador de desempeño, la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa, monitorear y evaluar sus resultados. Tomado de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Guía para el diseño de indicadores Estratégicos*, disponible en http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_2011/guia_indicadores_estrategicos.pdf, última fecha de consulta 29 de mayo de 2014, p. 17

- c. Provee información y datos sobre el desempeño (permite comparaciones entre lo observado y lo esperado);
- d. Propicia un nuevo modelo para la asignación de recursos, mediante la evaluación de los resultados de los programas presupuestarios; y,
- e. Prevé llevar a cabo evaluaciones regulares o especiales, acorde con las necesidades específicas de los programas⁸⁸.

Para que exista la posibilidad de medir o calificar el ejercicio de tales recursos de acuerdo a las metas y objetivos establecidos para cada programa presupuestal, se ha generado un mecanismo de control que permite saber el grado de cumplimiento e impacto de los objetivos previstos, el conocido Sistema de Evaluación del Desempeño, en adelante SED, sistema que comenzó a ser implementado a partir del año 2007, derivado de la promulgación en el año 2006, de la LFPRH y su Reglamento, para medir y valorar objetivamente el desempeño de los programas presupuestarios del Gobierno Federal.

De acuerdo al artículo primero de la LFPRH, en su fracción LI, el SED es el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión⁸⁹ que permiten conocer el impacto social de los programas y de los proyectos; por tanto, el SED es una herramienta del Presupuesto basado en Resultados, mediante la cual se alinean los objetivos y las metas de los diversos programas federales con el Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a su cumplimiento, beneficio e impacto.

⁸⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Sistema de evaluación del desempeño*, disponible en http://www.normateca.gob.mx/Archivos/51_D_1996.pdf, última fecha de consulta 28 de mayo de 2014.

⁸⁹ El indicador estratégico mide el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los Pp.; contribuye a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos; incluye a los indicadores de Fin, Propósito y aquellos de Componentes que consideran subsidios, bienes y/o servicios que impactan directamente a la población o área de enfoque; impacta de manera directa en la población o área de enfoque. El indicador de gestión mide el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y/o servicios públicos son generados y entregados; incluye los indicadores de Actividades y aquellos de Componentes que entregan bienes y/o servicios para ser utilizados por otras instancias. Tomado de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Guía para..., op.cit.*

El SED “*permite la valoración objetiva del desempeño de los programas y políticas públicas a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión para: conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social de los programas; identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto; y procurar una mayor productividad de los procesos gubernamentales*”⁹⁰.

Su importancia radica en que este sistema debe dar paso a la retroalimentación respecto de la forma en que se efectúa la asignación de recursos en el PEF, así como en su utilización, ya que de conformidad con el artículo 25 de la LFPRH, la programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos⁹¹, que integran posteriormente al PEF, que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, tomando en cuenta, entre otros elementos, la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del PND y los programas sectoriales con base en el SED, las metas y avances físicos y financieros del ejercicio fiscal anterior y los pretendidos para el ejercicio siguiente.

No debemos perder de vista que este Sistema se basa en indicadores y metas, que señalan un índice, medida, cociente o fórmula que permiten establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr por parte de la dependencia o entidad, así como por sus unidades responsables, lo que implica que su desempeño esté enfocado al cumplimiento de objetivos y metas que se pretenden sean cumplidos en un año, en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Lo anterior significa que mediante el SED,

⁹⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *ABC del PBR-SED*, disponible en www.transparenciapresupuestaria.gob.mx, última fecha de consulta 28 de mayo de 2014.

⁹¹ De conformidad con el artículo 27 de la LFPRH, los anteproyectos deberán sujetarse a la estructura programática aprobada por la Secretaría, estableciendo la misión, los objetivos, las metas con base en indicadores de desempeño y la unidad responsable, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales. No debe pasar desapercibido, que el artículo 111 de la referida ley, señala que los indicadores del sistema de evaluación de desempeño forman parte del PEF e incorporan sus resultados en la Cuenta Pública; estos indicadores deberán evaluar la incidencia de los programas presupuestarios en la igualdad entre mujeres y hombres, la erradicación de la violencia de género y de cualquier forma de discriminación de género.

lo que busca la APF es contar con mejor información respecto de las metas y prioridades que asume el gobierno dentro de todos los órganos y niveles de ésta establecidos en los Pp, contribuir a que los Pp revistan de claridad en cuanto a su existencia (causas y objetivos) y mejorar la planeación presupuestal, en virtud de que este Sistema permite la evaluación durante el ejercicio de los recursos, evolución y alcance de las metas y objetivos de cada programa, que implica que se pueda redireccionar la manera en que se están ejecutando los programas, en caso de que no estén cumpliendo con las metas establecidas, o bien, si no se están alcanzado en función del marco normativo y administrativo previsto.

En este sentido el SED, por una parte busca evaluar la manera en que se llevan a cabo los programas presupuestales, de acuerdo a los indicadores estratégicos y de gestión establecidos para verificar el cumplimiento de metas y objetivos y, por otra, para evaluar la forma en que se realiza el gasto, es decir, si es o no de calidad, lo que se sabe mediante el análisis del funcionamiento de los órganos del Estado en cuanto a la pertinencia, eficiencia y eficacia en la prestación de sus servicios, en la productividad en el desempeño de sus funciones y en sus costos de operación, que permiten saber si están ejerciendo la cantidad adecuada de recursos públicos en relación a los resultados obtenidos.

3.2.2 ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

Hasta ahora, se ha hablado del PND y sus programas, LI, PEF y del SED, mismos que funcionan como limitantes y marco administrativo y legal del ejercicio del gasto público en función de programas presupuestales que buscan beneficiar sectores estratégicos de la sociedad, es decir, se ha analizado el cómo, cuándo, para qué y por qué del gasto público, empero, no se ha discutido la pregunta ¿Quién controla qué el cómo, cuándo, para qué y por qué? indefectiblemente se lleven a cabo, de acuerdo a las disposiciones aplicables.

Los instrumentos ya expuestos son mecanismos que innegablemente pretenden controlar el ejercicio de los recursos públicos en función de los objetivos y metas establecidos en los programas presupuestales en función del PND, no obstante,

éstos no han sido suficientes para que el gasto público se realice de manera legal, eficiente, eficaz, económica, transparente y oportuna, por lo que el Estado, así como la APF, se han visto en la necesidad de que todo este marco teórico sea supervisado por distintos órganos de control tanto internos, como externos, que vigilen que la teoría indefectiblemente se lleve a la práctica.

En este contexto, iniciaremos el estudio del control interno y externo que se realiza en México en relación al gasto público. Como órgano de control interno tenemos a los llamados órganos internos de control, en adelante OIC, pertenecientes a la aún existente Secretaría de la Función Pública, en lo subsecuente SFP, dependiente del Poder Ejecutivo, que en sus inicios tenía la denominación de Secretaría de la Contraloría General de la Federación, señalada como SECOGEF, que conforme a la reforma de 1982 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se le otorgaron funciones de control y auditoría, iniciando el proceso normativo para crear las condiciones que permitieran a los órganos internos de control efectuar sus acciones de manera integral y articulada.

En 1985, la SECOGEF de acuerdo con las atribuciones del Artículo 32 Bis, Fracciones I, II, III y IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, emitió el Boletín "A" cuyo objetivo principal fue establecer como obligatorias a las normas y lineamientos que regularon el funcionamiento de los Órganos Internos de Control, con la finalidad de su integración y homogeneización⁹²; posteriormente, en diciembre de 1994 se realizaron reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 37, en las que a la SECOGEF además de establecerle nuevas atribuciones, se le modificó su denominación por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en lo consecutivo SECODAM.

La SECODAM se caracterizó por tener funciones de modernización administrativa constante de las estructuras organizacionales, promoción de acciones de descentralización, desconcentración y simplificación administrativa y normatividad

⁹² Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Boletín A, Normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control.

para el manejo ordenado y transparente de los recursos y coordinación de los sistemas de control, de vigilancia y evaluación de la gestión, a fin de que se cumplieran las metas y objetivos, y para la aplicación eficiente del gasto público.

Con las reformas de diciembre de 1996, se estableció que los titulares de los órganos internos de control, los de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, serían nombrados y removidos por la SECODAM, dependiendo jerárquicamente de ella; se publican las “*Normas y Lineamientos que Regulan el Funcionamiento de los órganos internos de control*”, en el que se refleja el marco de actuación de los órganos internos de control en las dependencias del sector central, y se describe el marco jurídico de los órganos internos de control, su concepto, su naturaleza, los objetivos, las atribuciones y las funciones genéricas respecto a la organización interna, auditoría, control y verificación, evaluación, quejas y denuncias.⁹³

En el PND 1995-2000 se estableció como política nacional, la necesidad de incrementar el control, promover la probidad y rendición de cuentas como elemento esencial de la reforma del Estado, por lo que se prestó especial importancia a los OIC, como instrumentos fundamentales para propiciar el adecuado desempeño de la función pública; en este sentido se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales y Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el 24 de diciembre de 1996, para dotar a las contralorías internas de la autonomía que requería la función de control⁹⁴.

Por su parte el PND 2001-2006, estableció como uno de sus objetivos rectores el de abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y al desempeño de la Administración Pública Federal, por lo que se realizaron diversas reformas para cumplir con tales objetivos, como por ejemplo, la

⁹³ Secretaría de la Función Pública, *¿Quiénes somos?*, disponible en <http://www.oic.ipn.mx/quienessomos03.html>, última fecha de consulta 1 de junio de 2014

⁹⁴ s/a, *Antecedentes de la Secretaría de la Función Pública*, disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopsf/mision/antecede.htm>, última fecha de consulta 1 de junio de 2014.

expedición de un nuevo Reglamento Interior para la Secretaría, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 2001, el cual abrogó el de abril de 1995. En este nuevo reglamento, destaca la inclusión en la estructura orgánica de la Dependencia, de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, la cual fue creada por el Ejecutivo Federal, con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia en el ejercicio de las atribuciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como para dar seguimiento a los programas y acciones en la materia.

Posteriormente, con motivo del Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 10 de abril de 2003, cambiando la denominación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de Secretaría de la Función Pública, confiriéndole la atribución para dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada⁹⁵. Posteriormente, el 12 de diciembre de 2003, se publicó el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, estableciendo una reestructuración orgánica de la dependencia y de las funciones entre sus unidades administrativas.

De tal suerte, actualmente la SFP, en proceso de desaparición, vigila que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, de disposiciones legales en diversas materias, dirige y determina la política de compras públicas de la Federación, coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos federales, coordina procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital, opera y encabeza el Servicio Profesional de Carrera, coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia

⁹⁵ *Ibid.*

del gobierno federal y evalúa la gestión de las entidades, también a nivel federal”⁹⁶.

De acuerdo al artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hoy derogado, pero que aún se encuentra en vigor por la falta de creación del órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción, en su fracción I, dispone que a la SFP le corresponde la organización y coordinación del sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la APF y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables.

De tal forma, se aprecia que la SFP es la encargada del control y la evaluación gubernamental de manera global, mientras que de manera institucional el control se realice de forma interior para cada dependencia y entidad por los órganos internos de control, que se encargan de controlar que los servidores públicos⁹⁷ de las diferentes dependencias y entidades, realicen sus respectivas funciones con apego a la legalidad, y de manera eficaz y eficiente, en busca de la consecución de cada uno de los objetivos previstos para cada dependencia o entidad, para que en caso de que ocurra lo contrario, estos mismos órganos atiendan y resuelvan las presuntas irregularidades.

⁹⁶ Secretaría de la Función Pública, *Conoce la SFP*, disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>, última fecha de consulta 1 de junio de 2014

⁹⁷ De conformidad con el artículo 108 constitucional, son servidores públicos: los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

Los OIC, de acuerdo al artículo 3, inciso D del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, cuentan con una estructura básica, conformada por un Titular del Órgano Interno de Control, un Titular de Responsabilidades, un Titular de Auditoría y un Titular de Quejas. De acuerdo al reglamento interior de cada dependencia y entidad, se le otorgan diversas facultades a los mencionados órganos de control para que realicen las funciones de control, vigilancia y evaluación, que deben ejercer en atención a las normas y lineamientos fijados por la Secretaría de la Función Pública, que como ya se mencionó, se trata del órgano central de control dentro de la Administración Pública Federal.

La función fundamental de cada OIC, conforme a las directrices establecidas por la SFP, es revisar y evaluar el ejercicio de la gestión, la organización y operación de las unidades administrativas de cada dependencia y entidad, detectando, previniendo y sancionando todas aquellas prácticas del servidor público que impliquen la utilización de recursos públicos de manera poco eficiente, eficaz, transparente y alejado del marco normativo y administrativo establecido para su ejecución, así como del PND y del PEF.

Los OIC de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal⁹⁸, tienen como facultades principales las de recibir quejas y denuncias en contra de servidores públicos, realizar las investigaciones para la determinación de la existencia o no de presuntas irregularidades por el incumplimiento de las obligaciones que establece el artículo 8, de la LFRASP, requiere la información necesaria para cumplir con sus atribuciones a las diversas unidades administrativas, cita a los presuntos responsables al procedimiento administrativo disciplinario previsto por la referida Ley, emite resoluciones, finca responsabilidades, verifica el cumplimiento de las normas de control que emite la SFP, así como las de la propia dependencia o entidad, evalúa el alcance de metas y objetivos de las dependencias y entidades establecidos en la planeación y en la presupuestación, supervisa los mecanismos e instancias de atención y

⁹⁸ Hoy en día la APF cuenta con 214 órganos internos de control. Secretaría de la Función Pública, *ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL (SFP-OIC)*, disponible en http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_mex_OIC.pdf, última fecha de consulta 3 de junio de 2014.

participación ciudadana para el aseguramiento de la calidad en trámites y servicios que brindan las dependencias y entidades.

Los órganos internos de control no sólo tienen facultades para evaluar, vigilar y auditar internamente a la dependencia y entidad, ya que estos órganos pueden actuar de manera conjunta con órganos externos de control, así como con la ciudadanía, en los casos que se presenten quejas o denuncias relacionadas con irregularidades cometidas por servidores públicos federales en el desempeño de sus funciones. Lo que buscan los órganos internos de control es identificar, sancionar y corregir los distintos tipos de irregularidades que puedan ocurrir durante el ejercicio de las funciones y durante la erogación de los recursos públicos, por parte de los servidores públicos de las dependencias y entidades, sancionando ⁹⁹ administrativamente y en su caso, económicamente a los servidores que en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones no salvaguarden los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia necesarios para el correcto funcionamiento de la dependencia y entidad.

Respecto de las facultades y funciones de los órganos internos de control, es importante resaltar que éstos emiten informes que permiten que la APF, la SFP, así como las dependencias y entidades, sean evaluadas tanto independientemente como en conjunto. Es importante aclarar que los lineamientos y normas emitidos por la SFP, deben tener como finalidad que el control interno de las dependencias y entidades tengan un carácter uniforme, pues es importante que los estándares, normas y lineamientos de evaluación, vigilancia y auditoría de todas las dependencias y entidades sean óptimos y equiparables unos con otros, para que de esta manera, al momento de la planeación y presupuestación sea más sencillo la toma de decisiones en cuestión de establecimiento de metas y objetivos de cada dependencia y entidad, en la

⁹⁹ De acuerdo al artículo 13, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las sanciones por faltas administrativas consisten en: amonestación privada o pública; suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año; destitución del puesto; sanción económica e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

asignación de recursos públicos y en las posibles modificaciones de estructuración y procedimientos que se realizan dentro de las dependencias y entidades tanto administrativamente como de control, con la finalidad de que la política nacional establecida en el PND y sus programas efectivamente se lleve a cabo.

Para la homologación de procedimientos y normatividad, es importante resaltar la función de los órganos de vigilancia y control, dirigidos por el Coordinador General, que es tan conformados por los órganos internos de control y los delegados y comisarios públicos propietarios¹⁰⁰ y que de conformidad con el artículo 9 del Reglamento Interior de la SFP, en su fracción III, se establece entre sus facultades la de dirigir la actuación y evaluar el desempeño de los delegados, subdelegados, comisarios públicos y los titulares de los órganos internos de control, con base en las políticas y prioridades que dicte el Secretario de Función Pública, así como evaluar la actuación y desempeño de los titulares de las áreas que integran dichos órganos.

Su importancia radica en que deben vigilar la manera en que se realiza el gasto público en relación al PEF, evaluar a las dependencias y entidades de acuerdo a sus normas, lineamientos e indicadores de desempeño establecidos para el ejercicio de sus funciones, realizar auditorías de tipo financiero, de desarrollo y mejora de gestión pública, evaluar la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de metas y objetivos, proponer y establecer medidas preventivas y correctivas que permiten el cumplimiento de metas y objetivos, así como para la correcta aplicación de los recursos humanos y el correcto desempeño de los funcionarios públicos adscritos a las dependencias y entidades. Los órganos internos de control se deben entender como mecanismos que permiten que las dependencias y entidades actúen conforme a derecho y sobre todo en función del cumplimiento de

¹⁰⁰ La vigilancia respecto del actuar de dependencias y entidades, se dividen en 7 sectores: Desarrollo Económico, Desarrollo Social y Recursos Renovables; Educación y Cultura; Energía; Hacienda; Salud y Previsión Social; y Seguridad Nacional. Para cada uno de estos sectores se designa un Delegado y Comisario Público Propietario, así como un grupo de Subdelegados y Comisarios Públicos Suplentes; para que con esta estructura se cubran la totalidad de dependencias, órganos desconcentrados, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos de la Administración Pública Federal a evaluar y vigilar.

sus objetivos y metas, que permitan el desarrollo eficaz y eficiente de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuentan, sin caer en arbitrariedades, desviaciones, ilegalidad y abusos que impidan que la APF contribuya al desarrollo económico y social.

3.2.2.1 INFORMES TRIMESTRALES DE ACTIVIDADES

Para que sea posible el control de las dependencias y entidades de la APF, así como para conservar y en su caso incrementar, la confianza y certeza de que están ejerciendo de manera legal, eficiente y eficaz los recursos públicos de acuerdo a la normatividad y lineamientos aplicables para cada caso, la APF se ha dado a la tarea de emitir informes respecto del estado de sus actividades, esto es, la manera en que se ejercen los recursos públicos de conformidad con el PND, sus programas y PEF, así como las metas y objetivos alcanzados, o bien, el avance de éstos, todo ello en función de combatir la opacidad y la falta de rendición de cuentas que puede existir, y que en muchos casos existe, respecto del uso de los recursos públicos.

La SFP es la dependencia encargada de la vigilancia y control a nivel global de la APF, por lo que de acuerdo al artículo 111, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, corresponde a ésta, verificar periódicamente, al menos cada trimestre, los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes.

No debemos pasar desapercibido, que el sistema de evaluación del desempeño es obligatorio para los ejecutores de gasto y que éste contempla los indicadores para evaluar los resultados presentados en los informes trimestrales, siendo el elemento fundamental para evaluar la calidad de los bienes y servicios públicos, la satisfacción del ciudadano y el cumplimiento de los criterios de legalidad,

honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

Por su parte, el Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su artículo 181, establece que las dependencias y entidades deberán de rendir cuentas respecto del presupuesto ejercido, así como de los objetivos y metas alcanzados por los programas a su cargo, con base en los indicadores de desempeño previstos en las Reglas de Operación aplicables. Esta información será presentada de manera trimestral a la Cámara de Diputados, por conducto de las comisiones correspondientes, atendiendo los criterios establecidos en el SED y en la normatividad aplicable en cada caso, turnando copia a la SHCP y a la SFP, a través de la dependencia coordinadora de sector de las dependencias y las entidades.

Dichos informes se deberán presentar a más tardar a los 15 días hábiles posteriores a la terminación de cada trimestre, salvo en el caso de programas que operen en zonas rurales aisladas y de difícil acceso, que cuenten con las autorizaciones de las Comisiones para remitir la información en un plazo distinto, ello con la finalidad de vigilar y evaluar el correcto desempeño de los servidores públicos, el correcto ejercicio de los recursos públicos, así como del cumplimiento de las metas y objetivos de los programas de cada dependencia y entidad.

La relevancia de estos informes, es que presentan e informan tanto a la APF, como a la ciudadanía el estatus de las acciones que se realizan con cargo al Presupuesto de Egresos, en concordancia con el PND y con el SED, lo que debe tener como finalidad detectar oportunamente irregularidades en el gasto, en la conducta del servidor público y la no consecución de las metas y objetivos previstos, lo que permite el re direccionamiento de conductas y procedimientos tendientes a mejorar la calidad, el desempeño, la eficacia y eficiencia de la dependencia y entidad.

Estos informes junto con los OIC, son mecanismos de control interno que se efectúan durante el ejercicio de los recursos públicos y del despliegue de

conductas de los servidores públicos, lo que en teoría debe lograr que se tenga un control efectivo respecto de las actividades de las dependencias y entidades, lo cual debe impedir que ante irregularidades tanto en el ejercicio de los recursos, como en la consecución de acciones, llegue a existir un impacto negativo tanto social, como económico. Los informes trimestrales y los OIC, supeditan sus acciones a realizar ante irregularidades, en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo que conlleva procedimientos de carácter administrativo que buscan la sanción del servidor público por la falta en sus obligaciones establecidas en el artículo 8 de la normatividad referida, así como por cualquier acto u omisión que implique el incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público, que sea detectada por la SFP, por la dependencia o entidad en cuestión, así como por la interposición de quejas o denuncias que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público, ante el incumplimiento de sus obligaciones.

3.2.3 AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN

En nuestro país no sólo tenemos mecanismos de control interno del gasto público, sino que también tenemos un órgano fiscalizador de carácter externo, que realiza sus funciones de manera ex post, esto es, posterior al ejercicio del gasto público y a la ejecución de actividades por parte de los ejecutores de gasto; mismo que se encuentra contemplado en los artículos 74, fracción VI y 79, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este órgano fiscalizador tiene sus antecedentes¹⁰¹ en la Contaduría Mayor de Hacienda, creada por la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública en el año de 1824, para garantizar la sana administración de la economía nacional, encargado del examen de las cuentas, gastos y crédito público; de analizar los presupuestos de gastos; hacer cuenta, observaciones y reparos a la recaudación, distribución e inversión de las rentas nacionales. Posteriormente en

¹⁰¹ HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Fiscalización superior. Avances y retos*, México, Porrúa, 2010, pp. 26-35

razón de las crisis económicas, pero con las mismas finalidades, se promulgó una Ley que dio origen al Tribunal de Revisión de Cuentas, dependiente de la Cámara de Diputados, que tenía a su cargo a la Contaduría Mayor de Hacienda, mismo que por periodos en la historia de nuestro país desaparecía y reaparecía, siempre con la función de implantar en la vida pública la función de vigilancia de la hacienda pública y la observancia del presupuesto.

A partir del año 1867 al 2000, la Contaduría Mayor de Hacienda existió de manera permanente con eventuales modificaciones en cuanto a sus funciones, atribuciones y organización, mismas que fueron plasmadas en las diversas leyes orgánicas de 1866, 1904, 1936 y 1978, siendo ésta la última Ley que reguló a la Contaduría Mayor de Hacienda como el órgano técnico de la Cámara de Diputados que tenía a su cargo la revisión de la Cuenta Pública del Gobierno Federal y la del Departamento del Distrito Federal. En el año de 1998 fueron presentadas al titular del Poder Ejecutivo, tres iniciativas en materia de auditoría, control y evaluación, mismas que dieron paso a las reformas de los artículos 73, 74 y 79 constitucionales, publicadas en el DOF el 30 de julio de 1999, misma que a la letra señalaron:

“ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

I a XXIII.

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

XXV a XXX.

ARTÍCULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.

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

III. Derogada

IV.

....

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

....

V a VIII.

Sección V

De la Fiscalización Superior de la Federación

ARTÍCULO 79.- La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.

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

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la ley.

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

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

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y

verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público.

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

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

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

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

Dichas reformas, al día de hoy, en materia de evaluación, control y auditoría, no has sufrido mayores modificaciones, salvo el artículo 79 constitucional, que prevé la existencia de la entidad de fiscalización superior de la Federación, denominada Auditoría Superior de la Federación, en adelante ASF, en virtud de que éste ha sido reformado para la especificación de términos, procedimientos, alcances y objetivos del órgano fiscalizador, mismo que fue creado en consecuencia de las mencionadas reformas constitucionales en el año 2000, junto con su respectiva ley en el mes de diciembre, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, con la

que fue sustituida la Contaduría Mayor de Hacienda y en concordancia, abrogada su ley orgánica de 1978.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación fue abrogada en mayo de 2009 por la Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación, en razón de las reformas constitucionales del 2008, que ampliaron el ámbito de competencia de la ASF, establecieron los principios de acción del órgano de fiscalización y modificaron las fechas para la presentación de la Cuenta Pública, por parte del Ejecutivo Federal y su revisión por la Cámara de Diputados.

Las principales diferencias¹⁰² entre el nuevo órgano fiscalizador y la Contaduría fue que al primero, se le otorgó autonomía técnica y de gestión, lo que le permite la autorregulación respecto de su funcionamiento, procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad que permiten las auditorías y revisiones respectivas; revisa y audita fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, asimismo, fiscaliza los recursos federales que se destinan y se ejercen por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las Leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.

En este sentido, se le facultó para imponer las sanciones de rectamente, que determinen los daños y perjuicios, así como la responsabilidad resarcitoria a cargo de los sujetos responsables; se le faculta para establecer los convenios necesarios de colaboración y coordinación con los órganos encargados de la fiscalización federal y local; promueve el fincamiento de otro tipo de responsabilidades de carácter civil, penal y administrativo. Se le obliga además al

¹⁰² Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, UEC, *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, México, Biblioteca de Fiscalización Superior 1, 2005, pp. 142- 143

rendimiento de un informe ante la Cámara de Diputados, que permite conocer los resultados de su labor de fiscalización.

La ASF, ejerce sus funciones con apego a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. El principio de posterioridad refiere a que las actuaciones de fiscalización serán realizadas transcurrido el ejercicio fiscal; el de anualidad, obliga que la función fiscalizadora debe ajustarse al año fiscal durante el que se ejerce el presupuesto; en relación al principio de legalidad, las funciones de la ASF, deben ser realizadas con apego al marco normativo existente; el principio de definitividad, consiste en que una vez aprobada la Cuenta Pública, no puede realizarse con posterioridad una nueva revisión respecto de ésta, cabe hacer mención, que la constitución en su artículo 79 señala que, la entidad de fiscalización superior de la Federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, a bierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa, proyecto o la erogación, contenidos en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales, sin perjuicio del principio de anualidad.

El principio de imparcialidad aduce que las acciones de fiscalización deben ser objetivas e independientes de cualquier tipo de influencia, ya sea política, social o económica; por último, el principio de confiabilidad refiere que la función de la ASF, debe ser de calidad, que propicie la seguridad jurídica respetando en todo momento la técnica y procedimientos establecidos para el control y la evaluación del ejercicio de los recursos públicos.

3.2.3.1 FISCALIZACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

La tarea principal de la ASF es fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos, así como realizar

auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales a los Poderes de la Unión, los entes públicos federales y los órganos jurisdiccionales que no formen parte del Poder Judicial de la Federación; las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que administren o ejerzan recursos públicos federales; incluyendo a sus respectivas dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales; las entidades de interés público distintas a los partidos políticos; los mandantes, mandatarios, fideicomitentes, fiduciarios, fideicomisarios o cualquier otra figura jurídica análoga, así como los mandatos, fondos o fideicomisos públicos o privados cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales, no obstante que no sean considerados entidades paraestatales por la Ley de la materia y aun cuando pertenezcan al sector privado o social y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales, incluidas aquellas personas morales de derecho privado que tengan autorización para expedir recibos deducibles de impuestos por donaciones destinadas para el cumplimiento de sus fines¹⁰³; tarea que realiza mediante la fiscalización de la Cuenta Pública, tal y como lo establecen los artículos 74 fracción VI y 79 constitucionales, que tiene por objeto, el evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el PEF y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en el PND y sus respectivos programas.

La revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación (ASF) mediante la Comisión de Vigilancia, quien tendrá que de terminar responsabilidades administrativas, resarcitorias, de carácter civil, penal o cualquier otra aplicable ante la existencia de discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas, o bien, si no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los

¹⁰³ Son entidades fiscalizadas, de acuerdo al artículo 2, fracción IX de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

gastos realizados. Respecto del cumplimiento de los objetivos de los programas, sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos.

De conformidad con el artículo 1º de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; el manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales¹⁰⁴, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento.

La fiscalización de la Cuenta Pública tiene como objeto, acorde al artículo 12 de la Ley de la materia, evaluar los resultados de la gestión financiera, esto es, verificar:

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

¹⁰⁴ No debe pasar por alto la Tesis Jurisprudencial de la novena época P. /J. 9/2000, emitida por el Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Febrero de 2000, Pág. 514, intitulada "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA", que establece que "las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales".

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

- c) Verifica si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el Presupuesto se ajustó a los criterios señalados, cotejando si las cantidades correspondientes a los ingresos y a los egresos, se ajustaron o corresponden a los conceptos y a las partidas respectivas; si los programas y su ejecución se ajustaron a los términos y montos aprobados en el Presupuesto; si los recursos provenientes de financiamientos se obtuvieron en los términos autorizados y se aplicaron con la periodicidad y formas establecidas por las leyes y demás disposiciones aplicables, y si se cumplieron los compromisos adquiridos en los actos respectivos. Además, verifica el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, mediante la realización de auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales del país durante el periodo que se evalúe; así como si se cumplieron las metas de los indicadores aprobados en el Presupuesto y si dicho cumplimiento tiene relación con el PND y los programas sectoriales.

Tras realizar la revisión de la Cuenta, la ASF cuenta con resultados preliminares que presenta a las entidades fiscalizadas para que realicen las justificaciones y aclaraciones pertinentes, a efecto de que la Auditoría pueda determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones alcanzadas. Una vez realizado lo anterior se realiza de manera definitiva el Informe de Resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública, mismo que debe ser entregado a la Cámara de Diputados, o bien, a la Comisión Permanente, a más tardar el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta.

El Informe del Resultado correspondiente, es de carácter público y a solicitud de la Comisión o de su mesa directiva, el Auditor Superior de la Federación y los funcionarios que éste designe presentarán, ampliarán o aclararán el contenido del Informe del Resultado, en sesiones de la Comisión cuantas veces sea necesario a fin de tener un mejor entendimiento del mismo, siempre y cuando no se revele información reservada o que forme parte de un proceso de investigación; la presentación del referido informe no contraviene o posterga las observaciones, recomendaciones y acciones que deberán ser promovidas como consecuencia de la fiscalización de la Cuenta Pública¹⁰⁵.

El Informe de Resultados deberá contener, de acuerdo al artículo 29, de la Ley de Fiscalización:

I. Los criterios de selección, el objetivo, el alcance, los procedimientos de auditoría aplicados y el dictamen de cada auditoría;

II. En su caso, las auditorías sobre el desempeño;

III. El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos y normativa correspondientes;

IV. Los resultados de la gestión financiera;

V. La comprobación de que las entidades fiscalizadas, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos, el Presupuesto y demás disposiciones jurídicas aplicables;

VI. El análisis de las desviaciones, en su caso;

VII. Los resultados de la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;

¹⁰⁵ La Auditoría Superior de la Federación informará a la Cámara, por conducto de la Comisión de Vigilancia, del estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas. Para tal efecto, el reporte a que se refiere este párrafo será semestral y deberá ser presentado a más tardar los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, con los datos disponibles al cierre del primer y tercer trimestres del año, respectivamente, artículo 30 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

VIII. Las observaciones, recomendaciones y las acciones promovidas;

IX. Un apartado específico en cada una de las auditorías realizadas donde se incluyan las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado en relación con los resultados y las observaciones que se les hayan hecho durante las revisiones, y

X. Derivado de las auditorías, en su caso y dependiendo de la relevancia de las observaciones, un apartado donde se incluyan sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.

Una vez presentado ante la Cámara el Informe, la Comisión de Presupuesto lo estudiará y someterá a votación del Pleno el dictamen correspondiente a más tardar el 30 de septiembre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública para su aprobación. La aprobación del dictamen no suspende el trámite de las acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación, mismas que comprenderán la emisión de recomendaciones para las entidades fiscalizadas respecto del desempeño de sus funciones; mientras que para el caso de irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos que las entidades fiscalizadas no logren solventar, se reinstaurará el Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, previsto en el artículo 57, de la Ley de Fiscalización, mismo que tendrá como finalidad resarcir los daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal, estimables en dinero.

A diferencia del procedimiento administrativo instaurado por los OIC, que busca la sanción del Servidor Público para inhibir futuras conductas tanto del sancionado, como de otros servidores públicos, en virtud del mal desempeño de sus funciones, el Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias busca resarcir el daño que se causa a la Hacienda Pública Federal por el mal manejo de los recursos públicos; es importante señalar que ambos procedimientos pueden ser instaurados en contra de un mismo servidor público, no obstante como se señala, las finalidades de los mencionados procedimientos son diversas y no deben ser confundidas, puesto que una busca la reparación del daño causado a la Federación por el mal uso de los recursos públicos, mientras que el otro busca

impedir que conductas alejadas de la transparencia, la igualdad y la eficiencia subsistan dentro de la dependencia o entidad.

Tanto los OIC, como la ASF, buscan la correcta aplicación del marco normativo que rige al servidor público y a los ejecutores del gasto, no obstante sus tiempos de acción son distintos, mientras que los OIC desarrollan sus funciones durante el ejercicio del gasto público, la ASF funciona de manera posterior al ejercicio; el OIC sólo controla, audita y evalúa a la dependencia o entidad de la que forma parte, en tanto la ASF controla, audita y evalúa un mayor número de sujetos; por último, ambos mecanismos de control buscan sancionar al servidor público y al ejecutor del gasto, de la forma en que previamente se señaló.

No debemos pasar por alto, que estos mecanismos de control interno y externo, no son de carácter preventivo sino correctivo, lo cual evidencia que existen fallas que ocurren dentro de las etapas de planeación, programación, presupuestación y ejercicio de los recursos públicos, pues existen ventanas de oportunidad para la incorrecta aplicación de los recursos públicos en relación a la normatividad existente; motivo por el cual, el Estado no sólo debe velar porque las conductas de los servidores públicos y los ejecutores de gasto se apeguen al marco normativo, sino que también se deben prever mecanismos que permitan la recuperación de los recursos públicos que no son utilizados conforme el PND y al PEF.

3.2.4 CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL)

Los mecanismos de control interno y externo en nuestro país, como se señaló, pretenden corregir el mal desempeño de las funciones de los servidores públicos y ejecutores de gasto, transparentar la utilización de los recursos públicos, rendir cuentas tanto a la APF, como a la ciudadanía en general y, resarcir al Estado en los casos que se determine la existencia de desvíos o incorrecta aplicación de los recursos públicos, que provoquen un daño a la Hacienda Pública Federal, o bien, sean causa de responsabilidades administrativas.

Tanto para la determinación de responsabilidades administrativas, como resarcitorias, los OIC y la ASF en su función de control, además de las disposiciones aplicables en la materia, deben tomar en cuenta los lineamientos y directrices establecidas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, en adelante CONEVAL, que es un organismo público descentralizado¹⁰⁶, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que tiene por objeto:

- 1. Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y*
- 2. Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.*¹⁰⁷

Recordemos que las etapas de planeación y programación se caracterizan por identificar las necesidades sociales más inmediatas que el Estado debe afrontar y, uno de los elementos para la identificación de este tipo de necesidades, son los criterios emitidos por el CONEVAL, pues los estudios que realiza este Consejo, son encaminados a la medición de la pobreza, lo que permite dilucidar la cantidad y tipo de programas que se requerirán en un tiempo determinado, señalando en todos los casos los indicadores de resultados, gestión y servicios para medir su

¹⁰⁶ Cabe destacar que de acuerdo al artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social, el CONEVAL es un organismo público descentralizado, empero, el 19 de febrero del presente año 2014, se adicionó el inciso C. del artículo 26 constitucional, en el que se establece que este consejo será un “...órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, a cargo de la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social, así como de emitir recomendaciones en los términos que disponga la ley, la cual establecerá las formas de coordinación del órgano con las autoridades federales, locales y municipales para el ejercicio de sus funciones”. No obstante dicha adición conforme al transitorio vigésimo del decreto establece que “En caso de que en el plazo referido no quede integrado el órgano constitucional referido y hasta su integración, continuará en sus funciones el organismo descentralizado denominado Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social”. En virtud de que se cumplió el plazo otorgado de 60 días naturales posteriores a la publicación del Decreto para la integración constitucional del organismo, sin que éste se haya integrado, me seguiré refiriendo al CONEVAL, como un organismo público descentralizado.

¹⁰⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *¿Quiénes somos?*, Disponible en <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>, última fecha de consulta 7 de junio de 2014.

cobertura, calidad e impacto, necesarios para poder modificar las situaciones de pobreza y vulnerabilidad¹⁰⁸ en las diferentes regiones del Estado Mexicano.

Los tipos de necesidades sociales y la forma en que se les dará atención, se plasman en el Programa Nacional de Desarrollo Social, el cual será la instrumentación de la Política Nacional de Desarrollo Social que es tablezca el Estado en un tiempo determinado, misma que deberá incluir, tal como lo establece el artículo 14, de la Ley General de Desarrollo social, por lo menos:

I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;

II. Seguridad social y programas asistenciales;

III. Desarrollo Regional;

IV. Infraestructura social básica, y

V. Fomento del sector social de la economía.

La Ley General de Desarrollo Social establece en sus artículos 39 y 43, que la elaboración del Programa Nacional de Desarrollo es tarea a cargo del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, en los subsecuentes SEDESOL, la cual deberá establecer políticas públicas en tre las dependencias federales, los gobiernos estatales y municipales enfocadas a la disminución de la pobreza, las carencias y los rezagos sociales, promoviendo que la planeación sea congruente, objetiva y participativa; para su elaboración es importante señalar que de acuerdo al Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social, en su artículo 10, establece que para la formulación de dicho Programa, la SEDESOL implementará procesos de consulta pública y recabará las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las Entidades

¹⁰⁸ La Ley General de Desarrollo social, establece en su artículo 6, que son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Federativas y de los municipios, así como de los sectores social y privado para su formulación.

Para que este Programa Nacional y los programas sectoriales, regionales, especiales e institucionales se lleven a cabo, deberán ser contempladas las distintas acciones a realizar por parte de las dependencias y entidades de la APF, en el PEF, para que cada institución cuente con los recursos públicos necesarios y suficientes¹⁰⁹ para hacer posible la existencia y fortalecimiento del desarrollo social en nuestro país. En el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación, se establecerán las partidas presupuestales específicas para los programas de desarrollo social, que no podrán destinarse a fines distintos a los establecidos, por lo que para asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social, el Gobierno Federal, por conducto de la SEDESOL y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, integrarán el Padrón¹¹⁰.

La política nacional de desarrollo, se basa en gran medida, en los lineamientos y criterios que establece el CONEVAL de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza, por ser de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, de acuerdo a lo establecido en el artículo 36, de la Ley en comento, razón por la cual el CONEVAL es el encargado de la evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizar por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, como lo señalan los artículos 72 a 80 de la Ley de la materia; la evaluación de la Política, tiene por objeto, revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente.

¹⁰⁹ Que de conformidad con el Artículo 20, de la referida ley, el presupuesto federal destinado al gasto social no podrá ser inferior, en términos reales, al del año fiscal anterior

¹¹⁰ Se entiende por padrón, de acuerdo a la fracción X del artículo 5, de la Ley General de Desarrollo, la relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas federales de Desarrollo Social cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente.

La mencionada evaluación implica, el estudio y análisis de forma anual, respecto de los indicadores de resultados y de gestión específicos para cada programa, mismos que permiten identificar el cumplimiento de los objetivos sociales de los programas, metas y acciones; los procedimientos y la calidad de los servicios de los programas, metas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social, cuyos resultados serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y deberán ser entregados a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y a la SEDESOL.

Los lineamientos y criterios emitidos por el CONEVAL, son en sí mismos indicadores que permiten el control en la ejecución de los programas sociales instaurados por el Estado, ya que los órganos de control interno y externo, no sólo deberán vigilar, controlar y auditar, que los recursos públicos se ejerzan de conformidad con la normatividad existente, sino que estos recursos sean empleados en las regiones y con los grupos de personas que efectivamente requieren la ejecución de este tipo de programas, es decir, los órganos de control deben verificar que efectivamente el grupo social que recibió el apoyo previsto en cada programa social, cuente con las características, que cumplan con los lineamientos y criterios emitidos por el CONEVAL.

3.2.5 COMISIÓN NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

A pesar de los mecanismos de control ex ante, durante y ex post, ya señalados, es un hecho que en nuestro país el gasto público no es ejercido cien por ciento apegado al marco normativo existente y conforme a la Planeación Nacional, hecho que ocurre en gran medida por el fenómeno de la corrupción existente en la Administración Pública Federal.

Muchas son las definiciones de la palabra corrupción, no obstante la SFP, en su portal de internet¹¹¹, señala que la corrupción se entiende de manera general

¹¹¹ Secretaría de la Función Pública, *¿Por qué la Contraloría Social contribuye a combatir la corrupción y a transparentar la gestión pública?*, Disponible en <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/contraloria-social/por-que-la-contraloria->

como el cambiar la naturaleza de una cosa volviéndola degradada o mala; mientras que en relación con el Estado, se refiere al abuso de autoridad pública para obtener un beneficio privado. Respecto de los actos que se entienden como corruptos, es importante mencionar que México es Estado Parte de la Convención Interamericana contra la Corrupción, firmada el 29 de marzo de 1996 y ratificada el 27 de mayo de 1997, misma que en su artículo VI, establece como actos de corrupción¹¹²:

a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;

d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

[social-contribuye-a-combatir-la-corrupcion-y-a-transparentar-la-gestion-publica.html](http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html), última fecha de consulta, 7 de junio de 2014.

¹¹² s/a, Convención Interamericana contra la Corrupción, Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-58.html>, última fecha de consulta 8 de junio de 2014

Las principales características de estos actos calificados como corruptos son: el alejamiento del servidor público del marco normativo existente, el aprovechamiento de situaciones de carácter público que conllevan beneficios de carácter personal, y a sea económicos, sociales, políticos o de cualquier otra índole, la omisión de sus funciones como servidor público y el ocultamiento de hechos e información que impidan la identificación de las acciones u omisiones del servidor público, que permitan la interposición de responsabilidades de carácter administrativo, civil, penal, resarcitoria u otra, como consecuencia de su actuar.

Hoy en día, muchas son las organizaciones de carácter internacional, públicas y privadas, que buscan la erradicación de este fenómeno que tiene como una de sus mayores consecuencias la imposibilidad de que exista desarrollo económico y social en los países, por motivo de la malversación y la negligente asignación de fondos y gastos públicos, así como por el incorrecto actuar del servidor público al alejarse del marco normativo que rige su acción principalmente.

Actualmente, México de acuerdo al Índice de Percepción de Corrupción, en adelante IPC¹¹³, cuyos últimos resultados fueron emitidos en diciembre de 2013, se encuentra en la posición 106 de 177 países, ubicándolo 87 posiciones por debajo del país menos corrupto de América Latina. De acuerdo al Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, en lo subsecuente INCBG 2010¹¹⁴ en 10.3 de cada 100 ocasiones en que se realizó un trámite o se accedió a un servicio público, los usuarios pagaron “mordida” para recibir el mencionado servicio; señaló también que el costo económico de la corrupción en México rebasó los 32 mil

¹¹³ El IPC es elaborado por Transparencia Internacional, fundada en 1993, como una organización de carácter no gubernamental que promueve medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional. Publica anualmente el Índice de Percepción de Corrupción, una lista corporativa de corrupción a nivel mundial. Disponible en <http://www.ti.org.mx/historia/>, última consulta 8 de junio de 2014.

¹¹⁴ Es una herramienta analítica que permite en un mismo instrumento medir experiencias y percepciones de los hogares acerca de la corrupción. La ENCBG registra, entre otros temas, la frecuencia con la que se presentaron actos de corrupción en la gestión o recepción de 38 servicios públicos en un periodo de 12 meses para cada una de las 32 entidades federativas del país. Publicado por primera vez en 2001. *Ibid.*

millones de pesos, cifra que significó un incremento de 5 mil millones de pesos en comparación con 2007¹¹⁵.

Se señaló además, que México pasó de 1 97 millones de actos de corrupción en 2007 a 2 10 millones en 2010; además de que, mientras en 2007 se erogó un promedio de 138 pesos por cada acto de corrupción, en 2010 este pago llegó a \$165 pesos; la frecuencia de corrupción a nivel nacional se incrementó tres décimas y pasó de 10.0 en 2007 a 10.3 en el 2010. Es decir, que por cada 100 ocasiones en que se realizó un trámite o servicio se registraron 10.3 casos de corrupción. Acorde al INCBG 2010 las Entidades Federativas con mayor número de actos de corrupción son: Guerrero, Hidalgo, Colima y Oaxaca, mientras que los que mejoraron su índice fueron: Baja California Sur, Yucatán y Morelos. Sin embargo, de acuerdo al estudio de Transparencia Mexicana las Entidades que siguen ocupando los primeros lugares en el Índice de Corrupción son: Distrito Federal y Estado de México.

Como se puede apreciar, los niveles de corrupción en nuestro país han ido en aumento año con año, no obstante la acción de las instituciones gubernamentales existentes en nuestro país que han pretendido combatir el problema de la corrupción, las cuales son:

1. Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, como una comisión intersecretarial de carácter permanente, con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia, creada en diciembre de 2000, por el ex Presidente Vicente Fox.
2. En el año 2003, a la SFP, se le asignó las facultades de prevención y combate a la corrupción mediante mecanismos de supervisión de los

¹¹⁵ TRANSPARENCIA MEXICANA, *Comunicado de Prensa – Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno: Primera Serie Histórica de Corrupción en México*, Disponible en <http://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-primera-serie-historica-de-corrupcion-en-mexico/>, última consulta 8 de junio de 2014. Los 32 mil millones de pesos en los que se valuó el costo de la corrupción en México, es una cifra similar al presupuesto anual de una Entidad Federativa como Sinaloa.

recursos ejercidos por los servidores públicos, que incluyen auditorías anuales y específicas, reglas de adquisiciones y obras públicas, sanciones a los servidores públicos y declaraciones patrimoniales.

La Comisión para la Transparencia fue rebautizada por el ex Presidente Felipe Calderón, por Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, una de cuyas metas era alcanzar una calificación de 9, en el Índice de Transparencia Internacional (0 es el nivel más alto de corrupción, mientras que 10 es el menor).

Aparejado con la creación de estas instituciones, durante los últimos años, se han elaborado diversas leyes en pro del combate a la corrupción, de las cuales se pueden mencionar:

1. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en adelante LAASSP, y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, en lo subsecuente LOPSRM, que establecen mecanismos para reducir los márgenes de discrecionalidad para llevar a cabo las licitaciones y contrataciones de obra públicas y servicios, publicadas en el año 2000.
Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, señalada como LFRASP, que incluyó excepciones al secreto bancario e incasos de investigación de la situación patrimonial de los servidores públicos; la presentación de declaraciones patrimoniales en medios electrónicos; así como otros elementos de rendición de cuentas de la función de los servidores públicos, promulgada en 2002.
2. Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en lo siguiente LTAIPG, que estableció, por regla general, la publicación de la información del gobierno y creó el Instituto Federal de Acceso a la Información, en adelante IFAI, como autoridad en la materia, promulgada en 2002.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental, la cual sienta las bases para la homologación de los sistemas contables en el país; obliga a los estados a formar órganos de auditoría independientes y con amplias atribuciones; y

da origen a la elaboración de presupuestos basados en resultados para vincular los recursos públicos a indicadores estratégicos, aprobada en 2008.

4. Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, en lo subsecuente LFACP, que faculta a la SFP para investigar y sancionar administrativamente a las personas físicas o morales que incurran en actos de corrupción en los tres ámbitos de la administración pública, promulgada en 2012.

Es importante mencionar que ninguna de estas leyes y normatividad existente dan una definición concreta, con aceptación general, de lo que es la corrupción o los actos que de ésta se desprenden, por lo que de alguna manera la lucha contra la corrupción no ha tenido objetivos claros, motivo por el que probablemente y como consecuencia de las lagunas legales existentes, no se ha podido disminuir el nivel de corrupción en nuestro país y, en vía de consecuencias, no se ha logrado sancionar de manera eficiente a los servidores públicos que incurren en ella, para inhibir de manera contundente la conducta del servidor público tendiente a actos de corrupción.

Como respuesta a los altos niveles de corrupción en nuestro país, así como a la creciente desconfianza dentro de la APF, por parte de la ciudadanía, en noviembre de 2012, los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecológico de México, entregaron al Senado la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122, de la CPEUM, para crear una nueva institución pública que sustituya a la SFP, para hacer frente al problema de corrupción en nuestro país, con la creación e inclusión de la Comisión Nacional Anticorrupción, en adelante CNA, misma que responde a lo dispuesto en el artículo 6, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹¹⁶, que establece que el Estado parte

¹¹⁶ Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, disponible en: http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-s.pdf, última fecha de consulta: 9 de junio de 2014.

deberá garantizar la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción.

Es necesario mencionar que de acuerdo al Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 2 de enero de 2013, establece en su TRANSITORIO Segundo¹¹⁷, que las modificaciones previstas en el mencionado decreto para los artículos 26, 31, 37 (referente a las funciones de la SFP), 44 y 50, de la Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la SFP, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo CNA, que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica. Entre tanto se concrete la existencia de la CNA, la SFP continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes hasta el momento.

Al día de hoy, no hay certeza respecto de las funciones de la CNA que tendrá a su cargo, su entrada en función, ni los mecanismos y procedimientos que utilizará para el combate de la corrupción; no obstante, de la iniciativa presentada se desprenden las posibles adecuaciones en la materia a nivel constitucional, respecto de la CNA¹¹⁸.

¹¹⁷ El mencionado TRANSITORIO, a la letra señala: “Segundo.- Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica.

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar. Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto”.

¹¹⁸ Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Disponible en:

1. Facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de combate a la corrupción;
2. Crear la CNA como la instancia encargada de prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción en materia administrativa cometidos por los servidores públicos de la Federación, así como por cualquier particular, ya sea persona física o moral;
3. Se establece que la Comisión sea autónoma y cuente con personalidad jurídica y patrimonio propio;
4. Los principios que regirán el actuar de la Comisión serán: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y profesionalismo;
5. La Comisión, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales, estará también facultada para impulsar, de forma prioritaria, acciones y programas de carácter preventivo; en especial de aquellos destinados a promover la ética y la honestidad en el servicio público así como el estado de derecho;
6. La Ley establecerá que la CNA podrá conocer casos de oficio, por notificación de otros órganos del estado mexicano, a través de demandas para asuntos de gran valor administrativo, y por Reportes Ciudadanos para casos donde los ciudadanos sean victimizados por actos de corrupción en trámites menores;
7. En estos casos, la Ley establecerá el mecanismo para el registro de los Reportes Ciudadanos, su verificación y su publicación en un mapa electrónico de acceso libre y permanente. La Comisión remitirá los casos a las autoridades competentes y si su magnitud o relevancia lo ameritan podrá pedir mayor información sobre el caso o atraerlos para investigar y, en su caso, sancionar directamente;

8. En la Ley se preverá que la Comisión no estará impedida para hacer sus investigaciones por el secreto bancario, fiduciario y fiscal. Asimismo, se protegerá la integridad de las personas que denuncian, se promoverán la colaboración y los eventos simulados, y se penalizarán las demandas frívolas;

9. Se integrará por cinco comisionados los cuales durarán en su encargo siete años, improrrogables;

10. Contará con un comisionado Presidente, el cual desempeñará dicha función por un periodo de cuatro años, improrrogables, y deberá rendir un informe anual ante el Consejo Nacional por la Ética Pública;

11. La renovación de los comisionados se realizará de forma escalonada; para asegurar la continuidad de los trabajos así como la “memoria institucional” y garantizar su plena independencia de autoridad o partido político alguno;

12. En cuanto al sistema de designación de los comisionados, se propone que éstos sean nombrados por el Presidente de la República, pero el Senado —o la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, cuando éste no se encuentre reunido— podrán objetar la designación por dos terceras partes de sus miembros presentes, dentro de los primeros treinta días después de la fecha del nombramiento¹¹⁹;

13. También se propone un régimen de incompatibilidades para que los comisionados —durante su encargo— no puedan ocupar otro empleo o comisión, salvo aquellos de carácter académico o científico sin percibir

¹¹⁹ En cuanto a su titular se ha dicho que el nuevo órgano será dirigido por un titular nombrado por la Cámara de Senadores a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, siguiendo el proceso establecido en la ley. Además, el nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objeta el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo la persona nombrada por el Senado. CHAVEZ, Víctor, *En la gaveta, la Comisión Nacional Anticorrupción*. México, El Financiero, 14 de abril de 2014.

remuneración alguna. Para garantizar la plena autonomía e independencia de los comisionados, éstos sólo podrán ser removidos por las causas graves establecidas en la ley;

14. Las sanciones impuestas por la Comisión podrán ser recurridas en amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito especializados que para este propósito establezca el Poder Judicial de la Federación. El procedimiento sancionador que establezca la Ley Federal Anticorrupción deberá ser diseñado como un procedimiento en forma de juicio con todas las garantías del debido proceso. La Ley determinará el procedimiento para la aplicación de las sanciones, las cuales pueden consistir en amonestaciones públicas, amonestaciones privadas, multas personales (no con cargo al erario público), suspensión, destitución, dar vista al Congreso de la Unión para Juicio Político y realizar recomendaciones de inhabilitación al Congreso Estatal según corresponda;

15. La Ley también preverá que cuando las investigaciones se encuentren en curso, la información que posea la Comisión será reservada hasta que la investigación concluya. En casos de interés nacional y respecto a los cuales ya exista información pública, la Comisión podrá comunicar a la opinión pública los avances de la investigación;

16. Se faculta a la Comisión Nacional para que pueda interponer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, en los términos establecidos en el artículo 105 de la Constitución Política; la intención es que dicha Comisión pueda defender sus esferas de competencias de posibles injerencias indebidas de otros órganos —ya sean federales o estatales— así como denunciar la posible inconstitucionalidad de una norma —ya sea una Ley de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República—, pero restringido a su ámbito de competencia: es decir, relacionados exclusivamente con el combate a la corrupción;

17. En caso de que la Comisión encuentre actos presumiblemente constitutivos de delito deberá dar vista al Ministerio Público —ya sea federal o estatal—, y podrá actuar como una instancia coadyuvante. También se prevé que en los casos de corrupción las responsabilidades no prescribirán en un plazo inferior a cinco años;

18. Se contempla que se establezca claramente en la normativa penal federal los delitos relativos a actos de corrupción, previéndose asimismo la posibilidad del decomiso y la privación de la propiedad de los bienes que se hayan adquirido directa o indirectamente como resultado de la comisión de dichos delitos;

19. Con el objetivo de fortalecer la rendición de cuentas, se establecen las bases para que la Comisión coordine sus acciones con la entidad superior de fiscalización establecida en el artículo 79 constitucional;

20. Se propone la creación del Consejo Nacional por la Ética Pública, como un órgano de carácter interinstitucional e encargado de promover acciones para fortalecer el comportamiento ético de la sociedad y coordinar las instancias de gobierno encargadas de prevenir y combatir la corrupción en toda la República;

21. Este Consejo será presidido por el Ejecutivo Federal e integrará a ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. La Ley determinará sus atribuciones, funcionamiento e integración;

22. Se propone que dicho Consejo también esté integrado por el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente de la Comisión Nacional Anticorrupción (Secretario Técnico), el Secretario de Gobernación, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Procurador General de la República, el Secretario de Educación Pública, los 31

Gobernadores y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Auditor Superior de la Federación y el Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos;

23. Se establece la obligación de que los Estados y el Distrito Federal establezcan sus propias comisiones especializadas en el combate a la corrupción, de carácter colegiado, con plena autonomía y personalidad jurídica y patrimonio propios; y

24. Las comisiones anticorrupción de las entidades federativas contarán con las atribuciones que disponga la Ley Federal Anticorrupción, así como las normas de carácter estatal respectivas.

Actualmente, la minuta del 13 de diciembre de 2013, que aprobó la reforma para crear la Comisión Nacional Anticorrupción, se encuentra en la Cámara de Diputados, en manos de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción en San Lázaro, no obstante no se tiene prevista una fecha exacta para su análisis, discusión y aprobación, lo que ciertamente para este trabajo de investigación repercute, pues lo vertido en este apartado son hechos de posible realización, que podrían ser o no modificados para la reacción de la Comisión Nacional Anticorrupción y la normatividad conducente.

Sin perjuicio de lo anterior, una de las características que resaltan en relación a la creación de la mencionada Comisión será su carácter constitucional autónomo, lo que respecto de la ASF, así como los órganos internos de control ha sido criticado, ya que al depender directamente de la Cámara de Diputados y de la dependencia de la que forma parte y a su vez de la SFP, respectivamente, su eficacia, independencia, imparcialidad y objetividad han sido puestos en duda, pues tanto académicos, políticos y servidores públicos han tachado el actuar de estos mecanismos de control de fácil manejo y manipulación, y a que sostienen que conforme a la situación económica, social y política, en el momento en que se desarrolle será su modo de actuar.

Otra característica importante a resaltar es la señalada en el numeral 18, respecto de la necesidad de creación de la normatividad penal federal sobre los delitos relativos a actos de corrupción, esto es, se hace presente la importancia de un marco normativo que dilucide lo que se entiende por corrupción, así como los actos que de ésta emanen, para que exista concordancia de criterios, que permitan efectivamente contrarrestar los altos niveles de corrupción de nuestro país, lo que permita el fortalecimiento de la APF, en su búsqueda de lograr un óptimo nivel de desarrollo económico y social.

En efecto es una necesidad que en nuestro país se homologuen definiciones y procedimientos que combatan la corrupción, si bien es cierto, existen mecanismos que han intentado combatir este mal, como lo es actualmente la SFP, es una realidad que sus resultados no han sido alentadores para la forma en que desempeñan sus funciones los servidores públicos de la APF. Sólo queda esperar la creación de la CNA y su normatividad, para comenzar a analizar los posibles beneficios y desventajas que deriven de su implementación, así como para cuantificar sus resultados, en pro de la eficacia y eficiencia de la APF y de la calidad, transparencia y honradez de los servicios públicos que brinda con cargo al PEF.

3.3 TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL GASTO PÚBLICO

Tener acceso a la información que permita conocer el desempeño gubernamental, saber quién gasta, cómo gasta, en qué gasta, por qué gasta y cuánto gasta, resulta necesario para que tanto ciudadanía como gobierno conozcan los avances y cumplimiento de objetivos establecidos en la Planeación Nacional y en vía de consecuencias, en el PEF.

La importancia de contar con dicha información, radica en que en caso de no ser satisfactorios los resultados obtenidos, mediante la retroalimentación, modificación de políticas públicas y sanciones a los servidores públicos y ejecutores de gasto, se obliga a la APF a mejorar sus procedimientos, sus controles, su eficacia y

eficiencia en el desempeño de sus funciones, pues no debemos olvidar que la información es la base de la rendición de cuentas.

En este sentido, no se debe pasar por alto que con el ejercicio del gasto público se pretende alcanzar un nivel aceptable del desarrollo económico y social del país, pues la erogación de recursos tienen como justificación y como finalidad, la satisfacción de las necesidades sociales consideradas como impostergables, por lo que su pronta y completa atención, permite que grupos sociales se vean beneficiados con el acatamiento y desarrollo del PND y sus programas.

En razón de lo anterior, resulta necesario para el mejoramiento del desempeño de la APF, del ejercicio del gasto público y de la toma de decisiones gubernamentales, mecanismos que permitan el acceso a información clara, veraz, congruente, accesible, comprensiva, relevante, oportuna y confiable, que brinde los datos necesarios para efectuar el control de la APF y del gasto público en nuestro país. Para que ello sea posible, es preciso el ejercicio del Derecho de Acceso a la Información, que se traduce como el derecho que permite a la ciudadanía transparentar la actividad gubernamental, esto es, se obliga al Estado a compartir la información, no sólo con las demás dependencias y entidades, sino con los ciudadanos, lo que permite que exista un control no sólo dentro de la APF, sino también un control externo por parte de la población hacia ésta.

El derecho de acceso a la información, tiene su fundamento en el artículo 6° constitucional, mismo que a partir de 1977 derivado de la Reforma Política ha sido reformado para constituir la base de este derecho. Originalmente este artículo en 1917 establecía, *“Las manifestaciones de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público”*.

La primer y más significativa reforma a este artículo, fue en el año de 1977, en el que se adicionó la parte final que estableció *“El derecho a la información será garantizado por el Estado”*; bastó un renglón para cambiar la perspectiva que se tenía del Estado como el único poseedor de información respecto de sus

administración, lo que permitió se diera paso a la discusión y creación de mecanismos y procedimientos que permitieran el cumplimiento de este artículo en favor de la sociedad en general. Esta reforma sentó las bases para fortalecer la democracia en el país, ya que encaminó a que la toma de decisiones se realizara de manera informada, pues alienta a dejar de lado la ignorancia, para tener una sociedad consciente e interesada en el progreso del país.

Empero, esta reforma no fue suficiente, pues se estableció únicamente el Derecho, la norma sustantiva, más no la norma adjetiva para el ejercicio efectivo del mismo, lo que provocó que durante muchos años en nuestro país este artículo fuera letra muerta, mismo que comenzó a tener vida, hasta junio del año 2002, con la publicación en el DOF, de la LFTAIPG que dio origen al IFAI.

Afortunadamente, tras presiones internacionales como nacionales, producto de las condiciones en nuestro país en el ejercicio de este derecho y tras la creación del IFAI en 2003, en julio de 2007, esto es 30 años después de su primera reforma, se adicionaron en el segundo párrafo de este artículo, siete fracciones que sentaron los principios y las bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información, mismas que dispusieron:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos y organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicaran a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinaran la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

En su tercer reforma, en noviembre de 2007, se adicionó en el primer párrafo el derecho de réplica; en su cuarta reforma del mes de junio de 2013, se adicionó un inciso B. en materia de radiodifusión y telecomunicación y un segundo y tercer párrafo del inciso A. que disponen que, *“Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios”*.

Finalmente, en el mes de febrero del presente 2014, se reformaron las fracciones I, IV y V, adicionando una fracción VIII, al inciso A., mismas que disponen:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. y III. ...

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. y VII. ...

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

...Cuyo funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley. El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente

del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.; las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados y la Ley de la materia establece las medidas de apremio que podrá imponer el organismo para asegurar el cumplimiento de sus decisiones. Toda autoridad y servidor público está obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante debe de coordinar sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Como se puede apreciar ha sido largo el camino para institucionalizar y hacer efectivo el Derecho de acceso a la información en nuestro país, lo que ha permitido que la acción gubernamental sea poco a poco más transparente, para brindar una base sólida para la rendición de cuentas. Este Derecho permite que en materia de gasto público toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, sea pública.

Al permitir el acceso a la información respecto de quién, cómo, cuándo, en qué y por qué se ejercen los recursos públicos, se ha dado paso a la inclusión de la sociedad en la rendición de cuentas, lo que ha permitido que dependencias, entidades, organismos autónomos y todos aquellos que reciban y ejerzan recursos públicos, creen mecanismos de control y evaluación, que permitan verificar el

correcto ejercicio de éstos, pues ante los mecanismos de control interno y externo deben comprobar su correcta utilización de acuerdo al marco normativo aplicable, lineamientos y criterios establecidos en la materia, so pena del establecimiento de sanciones administrativas, resarcitorias, civiles o penales.

3.3.1 INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS

El organismo encargado de velar por el Derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales en nuestro país, es el IFAI, que es un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, conforme al artículo 2, de su Reglamento Interior; se rige por la LFTAIPG, que tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

La importancia del IFAI se refleja en su actuar, y a que busca transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados¹²⁰; coadyuva a la rendición de cuentas, con el mejoramiento en la organización, clasificación y manejo de los documentos en posesión de los sujetos obligados, pues en materia de gasto público, estos sujetos deberán poner a disposición del público las facultades de cada unidad administrativa; remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes; metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el PEF.

¹²⁰ Son sujetos obligados, de acuerdo al artículo 3, fracción XIV, el poder ejecutivo, legislativo, judicial, órganos constitucionales autónomos, tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal.

En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la SHCP, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el presupuesto; resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la SFP, las contralorías internas o la ASF y, en su caso, las aclaraciones que correspondan; diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación; concesiones, permisos o autorizaciones otorgados; contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable; informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados; mecanismos de participación ciudadana, y cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

Para que lo anterior sea posible, cada dependencia y entidad deberá contar con una unidad de enlace, la cual deberá realizar todas aquellas funciones tendientes para recabar y difundir la información a que se le obliga, así como las relacionadas para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, que puede versar sobre cualquier actividad que lleven a cabo las dependencias y entidades, minutas de reuniones, resultados de los proyectos y programas, entre muchos otros conceptos, o bien, sobre el desempeño de los servidores públicos, gastos que realizan, versión pública de sus agendas laborales, versión pública de su currículum, et c. excepto aquella que el propio ordenamiento la clasifique como reservada o confidencial.¹²¹

Además de la unidad de enlace, se cuentan con dos mecanismos más, para recibir y solicitar información establecida en el artículo 7 de la LFTAIPG, y son

¹²¹ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, *Solicitud de Información Pública*, Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/catalogs/masterpage/AIP-Como-realizo-una-solicitud-de-informacion.aspx?a=m2>, última fecha de consulta 10 de junio de 2014. En relación a la información reservada y confidencial, véase capítulo III de la Ley en comento.

INFOMEX Gobierno Federal y el portal de obligaciones de transparencia, en adelante POT; es importante diferenciar éstos, pues mediante el primero los ciudadanos pueden presentar su solicitud de información a nivel federal; a nivel estatal, mediante el INFOMEX de su Estado y, a través del segundo, se accede a la información del gobierno federal relacionada con el directorio, contratos, informes, remuneraciones, normatividad, subsidios, servicios, concesiones y permisos de cada dependencia y entidad que faciliten en su portal de internet, haciendo uso de la transparencia focalizada.

Los sujetos obligados, acorde al artículo 4 de la LFTAIPG, deben responder a las solicitudes de información en comento, en un plazo no mayor a veinte días hábiles; posterior a la recepción de la respuesta de la solicitud realizada, si al ciudadano se le niega el acceso a determinada información, se le indica la inexistencia de los documentos requeridos, o bien, si considera que la información que se le proporcionó es incompleta o no corresponde a la solicitud que formuló, tiene derecho a la interposición del recurso de revisión ante el Instituto o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación, por sí mismo o a través de su representante, como medio legal para impugnar la respuesta otorgada, con el propósito de recibir la información que efectivamente fue solicitada.

En los casos en que la autoridad no responda a la solicitud de información en el tiempo establecido, si el ciudadano interpuso el recurso de revisión y en la resolución se confirma su acceso, y la dependencia o entidad continúa con la negativa de acceso, el IFAI podrá comunicarlo al órgano interno de control para su inmediata intervención, o bien, lo hace del conocimiento público.

Es de resaltar que existe responsabilidad administrativa, sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, acorde al artículo 63, de la Ley en comento, cuando los servidores públicos incurran en:

I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;

III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;

IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley.

V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;

VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y

VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

En caso de que el servidor incurra en alguna de estas conductas, el OIC deberá instaurar el procedimiento administrativo en contra del servidor público para sancionar la conducta, no obstante es de resaltar que la omisión del artículo 63 señalado, no constituye una falta administrativa grave, por lo que el servidor público será acreedor a una sanción de tipo administrativa simple, como es la amonestación o suspensión y en virtud de que no existen daños o perjuicios al Erario Federal, no se le sancionaría económicamente.

Aunado a lo anterior, la LFTAIPG omite facultar al órgano garante para imponer sanciones y omite establecer un listado de sanciones, por lo que actualmente no hay un mecanismo efectivo, ni homogéneo para la sanción de los servidores públicos en la materia. Un aspecto muy importante que no debemos pasar por alto, es que además de la LFTAIPG, existen 32 leyes más de transparencia, 31

estatales y 1 para el Distrito Federal, pues no obstante su obligación de observar la LFTAIPG, también están facultados para expedir leyes, reglamentos y acuerdos en materia de transparencia y acceso a la información, lo cual ha impedido un avance simétrico en la materia de transparencia y rendición de cuentas en nuestro país, pues tanto los mecanismos de defensa, sanciones, clasificaciones de información, procedimientos y órganos garantes, son distintos a lo largo y ancho de la República Mexicana.

Si bien es cierto, en los últimos años México ha dado pasos importantes en la materia de transparencia y acceso a la información, aún es largo el camino para contar con un sistema nacional de transparencia y rendición de cuentas efectivo, que permita contar con la homologación de procedimientos, lineamientos y criterios en relación a la información pública, así como en la obligación de los servidores públicos de ponerla al alcance de la ciudadanía.

Es importante señalar que la ciudadanía tiene mucha responsabilidad en esta materia, pues no obstante las reformas que se han dado en años recientes, Héctor Rubio, coordinador del Colectivo por la Transparencia, destacó que en el país sólo 5 por ciento de los mexicanos ha ejercido su derecho de acceso a la información y 25 por ciento de la población sabe que éste es un derecho humano¹²², lo cual es un grave problema, pues en materia de gasto público de las 31 entidades del país, sólo el 50 % cumple con la publicación de los estados financieros y difusión de informes sobre cuenta pública, siendo los Estados de Aguascalientes, Baja California, Chiapas Guanajuato, Michoacán y Oaxaca quienes no hacen públicos sus estados financieros; Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, sus informes sobre cuenta pública. Respecto de la entrega de recursos, su destinatario

¹²² RRC, “Revolución administrativa” las nuevas leyes de transparencia y rendición de cuentas: Mauricio Merino, México, 10 de junio de 2014, Red por la Rendición de cuentas, disponible en <http://rendiciondecuentas.org.mx/revolucion-administrativa-las-nuevas-leyes-de-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-mauricio-merino/>, última fecha de consulta 11 de junio de 2014

y u so, los Estados de Baja California, Hidalgo, Puebla y Tabasco, no transparentan esta información.¹²³

El acceso a la información y la rendición de cuentas son mecanismos de control, de carácter posterior, que conllevan a que la actividad gubernamental modifique su actuar, pues es mediante éstos, que ciudadanía y gobierno, tienen los elementos necesarios para exigir que los recursos públicos sean erogados de acuerdo a sus finalidades, en estricto apego al marco normativo. Lo que permite el no estancamiento de legislaciones y procedimientos, pues recordemos que la información es poder, y ésta es lo que permitirá reconocer las modificaciones necesarias que deberán realizarse en la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control y evaluación del gasto público, que permitan el pleno desarrollo económico y social que se anhela para el país.

¹²³ MORALES, Alberto, *Opacos, 50% de estados en cuenta pública*, El Universal, México, 10 de febrero de 2014.

CAPÍTULO IV

CONTROL Y EVALUACIÓN EN EL DERECHO COMPARADO

El control y la evaluación del gasto público, como fue señalado en el capítulo tercero del presente escrito, son las herramientas que permiten el cumplimiento de los fines, objetivos y metas de los recursos públicos con los que cuenta el Estado, para la satisfacción de necesidades de tipo colectivas, que conllevan al mejoramiento del desarrollo económico y social, por ser los medios con los que se vigila y conduce el actuar del ejecutor del gasto respecto de la erogación de los recursos públicos, de conformidad con la Planeación Nacional y con lo establecido en el PEF; tal es la importancia de la correcta utilización de dichos recursos, que es necesario realizar un análisis de tipo macro en relación a los mecanismos de control y evaluación en otros países, que permitan la retroalimentación y mejoramiento de nuestros mecanismos.

Es por ello que en este capítulo se analizarán tres países, que se han distinguido en la historia moderna, en cuanto a sus instituciones de control y evaluación del gasto público, entre ellos, la República de Chile, Estados Unidos de América y España, con la finalidad de identificar similitudes y diferencias entre los mecanismos de control y evaluación del gasto, que permitan el mejoramiento de nuestro propio sistema, esto es, realizar un análisis comparativo de instituciones, que dilucidan elementos concretos respecto del control y evaluación que puedan ser trasladados a nuestra realidad en pro del mejoramiento y eficiencia de nuestros mecanismos.

4.1 CHILE

El primer país a analizar, es la República de Chile, en razón de que de acuerdo al Índice de Competitividad Global 2012-2013 del World Economic Forum (WEF), se ubicó en el lugar número 10 en calidad del gasto público, en el ranking que incluyó en esta medición a 144 países, lo que implicó una mejora significativa durante los

últimos años, ya que en 2008 el país ocupó la posición 49 en este indicador¹²⁴. En el mismo tenor, según el informe publicado por Transparencia Internacional, sobre el Índice de Percepción de la Corrupción 2013, Chile es uno de los países latinoamericanos con menores índices de corrupción ocupando el 2º lugar entre los países de América Latina, mientras que en la lista de los 177 países materia de este estudio, ocupó la posición 22; no debemos pasar por alto que México ocupó la posición 106 de 177 países¹²⁵.

La República de Chile, de conformidad con su artículo 4 constitucional, es una República Democrática; conforme su artículo 2 de la Constitución, es un Estado unitario, en el que su administración, será funcional y territorialmente constitucional des centralizada, o des concentrada en su caso; corresponde al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado, el gobierno y la administración, acorde al artículo 24 constitucional; para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias; para efectos de la administración local, las provincias se dividen en comunas, artículo 110 de la Constitución. La formulación de leyes queda a cargo del Congreso Nacional, que se compone de dos ramas, de acuerdo al artículo 46 de la Constitución, la Cámara de Diputados y el Senado. El Poder Judicial está a cargo de los tribunales establecidos por ley, facultados para conocer de las causas civiles y criminales, resolverlas y hacer ejecutar lo juzgado, artículo 76, de la Constitución de la República de Chile.

4.1.1 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO.

En Chile la autorización para que se realice el gasto público se encuentra en el Presupuesto, mismo que tiene rango de Ley y que delimita los planes de trabajo

¹²⁴ Dirección de Presupuestos, gobierno de Chile, *Chile se ubica entre los diez países con mejor calidad del gasto público*, disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-article-100152.html>, última fecha de consulta 16 de junio de 2014.

¹²⁵ Transparencia Mexicana, *México se ubica en la posición 106 de 177 países en el Índice de Percepción de la Corrupción 2013*, disponible en <http://www.tm.org.mx/ipc2013/>, última fecha de consulta 16 de junio de 2014.

de todo el sector público, los recursos y lineamientos del gobierno en turno para el año siguiente, pues de acuerdo al artículo 100 Constitucional, *“Las Tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto o resolución expedido por autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del presupuesto que autorice aquel gasto. Los pagos se efectuarán considerando, además, el orden cronológico establecido en ella y previa refrendación presupuestaria del documento que ordene el pago”*.

La elaboración del Presupuesto¹²⁶ inicia en el mes de abril mediante su análisis por parte de funcionarios de instituciones del Sector Público, expertos externos, autoridades de gobierno y miembros del Congreso Nacional. Simultáneamente, el Ministerio de Hacienda evalúa los resultados de programas incluidos en el presupuesto anterior y analiza los indicadores de desempeño de las instituciones públicas, pues esta información define un marco de gastos iniciales que considera aquellos gastos obligatorios por ley o por contrato y la continuidad de programas con evaluación satisfactoria. Considerando sus prioridades todas las instituciones del Sector Público desarrollan y presentan al Ministerio de Hacienda propuestas para ampliar programas exitosos o crear nuevos.

Posterior al proceso de análisis y discusión técnica de las propuestas por parte del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Desarrollo Social, el Presidente de la República realiza una revisión y define el proyecto de presupuesto para cada institución; posteriormente, se integra el Presupuesto y el Presidente lo envía al Congreso Nacional a más tardar el 30 de septiembre de cada año, y éste a su vez es enviado a la Comisión Especial Mixta de Presupuesto, para que cada subcomisión elabore sus informes en relación a las 23 partidas del presupuesto presentadas, para que ulteriormente se voten por la Comisión, misma que despachará el informe final, para que la Cámara de Diputados y el Senado lo ratifique antes del 30 de noviembre.

¹²⁶ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile/BCN, *Cómo se elabora y se tramita la Ley de Presupuestos*, disponible en: http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/como-se-elabora-y-se-tramita-la-ley-de-presupuestos, última fecha de consulta 16 de junio de 2014.

Un aspecto importante a resaltar es que en este país existe la reconducción presupuestal, es decir, en caso de que no se apruebe el Proyecto de Ley de Presupuesto, la Ley anterior regirá para el siguiente año, comenzando su vigencia el 1 de enero.

En cuanto a la calidad del gasto, entendida como la entrega oportuna, adecuada, eficiente y eficaz de los bienes y servicios públicos a los distintos beneficiarios, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en los subsecuentes DIPRES,¹²⁷ se encarga de la asignación y uso eficiente de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión.

Entre los objetivos estratégicos que contribuyen al logro de esta misión es tan “fortalecer el Presupuesto como instrumento para la asignación eficiente de los recursos públicos en función de los objetivos prioritarios de la acción gubernamental, optimizando los procedimientos para la formulación, discusión, ejecución y evaluación del mismo”; y “promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos, desarrollando técnicas e instrumentos de evaluación y control de gestión ligados al presupuesto”.¹²⁸

Respecto de la evaluación fue instaurado el Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central¹²⁹, que ha contribuido a cumplir con el desafío de realizar y mantener un gasto público de calidad, y a que permite contar con información de desempeño de las instituciones públicas para apoyar la toma de decisiones durante las distintas etapas del proceso presupuestario, permitiendo mejorar la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos al conocer dónde se requiere realizar ajustes que permitan mejorar la gestión pública y, por

¹²⁷ Sistema de Evaluación y Control de Gestión, Definiciones Estratégicas, disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-article-3677.html>, última fecha de consulta 17 de junio de 2014

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Dirección de Presupuestos, Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*, disponible en: http://www.dipres.gob.cl/594/articles-60578_doc_pdf.pdf, última fecha de consulta 17 de junio de 2014, pp. 8-33.

tanto, llegar de mejor manera a los ciudadanos con las distintas políticas y programas.

Al igual que en nuestro país, el presupuesto chileno, como ya se señaló, se evalúa de acuerdo al Presupuesto por Resultados, el cual verifica que los Programas a realizar y realizados se sujeten a los lineamientos establecidos en tres tipos de evaluaciones, conforme a los indicadores de desempeño establecidos en el Presupuesto y sus programas: la primera, es la Evaluación de Programas Gubernamentales, en adelante EPG, la segunda, es la Evaluación de Impacto, en lo subsecuente EI, y la tercera, es la Evaluación Comprensiva del Gasto, señalada como ECG. Los dos primeros tipos de evaluación son los componentes del Programa de Evaluación, en lo siguiente PE, que permiten al Legislativo contar con información de calidad para la toma de decisiones respecto de l presupuesto.

La EPG consiste en identificar los objetivos de los programas y determinar la consistencia de éstos con su diseño y resultados; esta evaluación es realizada por evaluadores externos, seleccionados a través de concurso público, con la finalidad de garantizar la transparencia, objetividad, e independencia en las evaluaciones, tienen una duración aproximada de seis meses, iniciándose en enero y finalizando oportunamente para incluir sus resultados en la toma de decisiones en la formulación del presupuesto de los programas evaluados.

En cuanto a la EI, se busca evaluar los cambios ocasionados por la ejecución del programa, analizando las características previas y finales al programa, comparando las posibles mejoras entre un grupo de beneficiarios y otro de no beneficiarios con características similares que no fueron beneficiados por el programa; este tipo de evaluación lo realizan universidades o empresas seleccionadas a través de licitación pública por una duración aproximada de 18 meses.

Por último, respecto de la Evaluación Comprensiva del Gasto, ésta analiza la consistencia estratégica entre los objetivos institucionales y sectoriales, el diseño

institucional (estructura institucional y la distribución de funciones entre las distintas unidades de trabajo), los procesos productivos y de gestión, el uso de recursos financieros y los resultados en la provisión de bienes y servicios; tiene una duración aproximada de 12 meses y es realizada por universidades o empresas consultoras seleccionadas a través de licitación pública.

Como consecuencia de estos tres tipos de evaluación, a partir del año 2000, las recomendaciones emitidas como resultado de las evaluaciones, son analizadas por los profesionales de las instituciones y ministerios responsables de los programas y/o instituciones evaluadas con profesionales de la Dirección de Presupuestos, que conllevan a la definición de compromisos institucionales entre esta Dirección y el ministerio responsable del programa evaluado o la institución evaluada, señalando la forma particular en que se dará respuesta a los problemas o insuficiencias detectadas y los plazos para ello, con el objetivo de mejorar el desempeño de los programas e instituciones evaluadas.

La revisión del cumplimiento de compromisos es realizado por la DIPRES en dos momentos del año¹³⁰; el primero cuando las instituciones deben informar el cumplimiento de los compromisos, con fecha de vencimiento al 30 de junio, además de aquellos que hayan sido calificados como no cumplido o parcialmente cumplido en instancia de seguimientos anteriores, como parte de la formulación del próximo proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público; y el segundo, cuando las instituciones deben informar el avance en el cumplimiento de compromisos al 31 de diciembre con motivo de la presentación del Balance de Gestión Integral (BGI). Es importante señalar, que los resultados del seguimiento de compromisos es publicado en el sitio web de DIPRES e informado al Congreso junto al Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año, por ser información pública, que tiene como ánimo el de transparentar la gestión gubernamental y facilitar la rendición de cuentas.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 36

Es importante señalar que en el periodo de 2006 a 2010¹³¹, se estableció como meta para el Sistema de Evaluación el aumento de cobertura de las evaluaciones de programas e instituciones, para lograr de esta manera la evaluación del 50% de los programas públicos comprendidos en la Ley de Presupuesto, lo que ha llevado no sólo a la retroalimentación y modificación de programas presupuestales, sino a crear competitividad entre los diversos evaluadores, pues no perdamos de vista que son de carácter externo a las instituciones. También es importante resaltar que a partir del año 2008, se hizo obligatorio el uso del Formato de Presentación para los programas nuevos y ampliaciones y/o reformulaciones de los programas existentes, lo que ha hecho posible contar con mejor información para establecer la línea base de los programas y permitir el futuro seguimiento de sus resultados, a partir de los indicadores definidos.

4.1.2 CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En lo que respecta al control del gasto público, éste queda en manos de la Contraloría General de la República, misma que tiene sus antecedentes¹³² más remotos en el año de 1541, con la creación de la Real Audiencia, institución que tuvo la tarea de establecer una mayor autonomía en la función fiscalizadora de la gestión pública; posteriormente, en el siglo XVIII, las atribuciones de la Real Audiencia fueron asumidas por la Contaduría Mayor de Cuentas, institución dotada de facultades fiscalizadoras, consultivas y normativas.

En 1869 se crea la Dirección General de Contabilidad, en reemplazo de la Contaduría Mayor de Cuentas, misma que duró hasta 1888, cuando se establece por ley el Tribunal de Cuentas que termina por superar en atribuciones a todos los organismos contralores conocidos hasta ese momento. En 1925, durante el gobierno del Presidente Arturo Alessandri Palma, el Gobierno de Chile contrató a un grupo de expertos financieros estadounidenses, liderados por Edwin

¹³¹ *ibidem*, pp. 47-49.

¹³² Contraloría General de la República, *Contraloría General de la República: 85 años de historia institucional*, disponible en <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?nfpb=true&pageLabel=P18200239681286226265111>, última fecha de consulta: 18 de junio de 2014

Kemmerer, quien propuso la creación de la Contraloría General de la República a partir de la fusión de la Dirección General de Contabilidad, el Tribunal de Cuentas, la Dirección General de Estadísticas y la Inspección General de Bienes de la Nación. Como consecuencia, se crea la Contraloría General de la República, en virtud del DFL N° 400-Bis, del 26 de marzo de 1927.

Entre las disposiciones legales ¹³³ más importantes que han modificado el organismo está la reforma aprobada en 1943, que otorga rango constitucional a esta entidad fiscalizadora, además de la promulgación en 1953, de la Ley Orgánica de la Contraloría, que desde su aparición ha experimentado diversas modificaciones.

La Contraloría tiene como funciones, de acuerdo al artículo 98 de la Constitución Política de la República de Chile, ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevar la contabilidad general de la Nación, y desempeñar las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva; es encabezada por el Contralor General, que es nombrado por el Presidente de la República, con acuerdo del Senado.

Es de resaltar que este órgano fiscalizador es independiente de todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado y tiene por objeto fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del Fisco, de las Municipalidades, de la Beneficencia Pública y de los otros Servicios que determinen las leyes; verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos o bienes de esas instituciones y de los demás servicios o entidades sometidos por ley a su fiscalización, y la inspección de las oficinas correspondientes; llevar la contabilidad general de la Nación; pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos y de las

¹³³ *Ibid.*

resoluciones de los Jefes de Servicios, que deben tramitarse por la Contraloría General; vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo y desempeñar, finalmente, todas las otras funciones que le encomiende esta ley y los demás preceptos vigentes o que se dicten en el futuro, que le den intervención.

Los sujetos fiscalizados, de conformidad con el artículo 16 de la Ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República (LOACGR), comprenden: Servicios, Instituciones Fiscales, Semifiscales, Organismos Autónomos, Empresas del Estado y, en general, todos los Servicios Públicos creados por ley; empresas, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado o sus empresas, sociedades o instituciones centralizadas o descentralizadas tengan aportes de capital mayoritario o en igual proporción, o en las mismas condiciones, representación o participación; la Superintendencia de Seguridad Social, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio, la Sindicatura General de Quiebras, y los demás Organismos del Estado que cumplan funciones de fiscalización, quedarán sujetos al control de la Contraloría General de la República. No son sujetos de fiscalizar el Poder Legislativo, Judicial, Banco Central, Ministerio Público ni entidades comerciales.

La función de la Contraloría es eminentemente fiscalizadora, jurídica, contable y financiera, encargada de proteger el principio de juridicidad, al verificar que los órganos de la Administración del Estado actúen dentro del ámbito de sus atribuciones y sujetos a los procedimientos que la ley establece, para satisfacer la demanda de la ciudadanía por servicios de calidad, transparencia y rendición de cuentas de la gestión del Estado. Para cumplir con su objetivo, la Contraloría, de acuerdo a su artículo 21 A, de la LOACGR, efectuará auditorías con el objeto de velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa; a través de estas auditorías la Contraloría General evaluará los sistemas de control interno de los servicios y entidades; fiscalizará la aplicación de las disposiciones relativas a la administración financiera del Estado, particularmente, las que se refieren a la ejecución presupuestaria de

los recursos públicos; examinará las operaciones efectuadas y la exactitud de los estados financieros; comprobará la veracidad de la documentación sustentadora; verificará el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos y formulará las proposiciones que sean adecuadas para subsanar los vacíos que detecte.

La Contraloría realiza el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas que tengan a su cargo bienes o que administren fondos de las entidades sometidas a su fiscalización y ante irregularidades se instaura el Juicio de Cuentas, a cargo del Tribunal de Cuentas que se encuentra consagrado en el Título VII de la Ley N° 10.336, mismo que tiene por objeto la determinación de responsabilidades civiles de funcionarios o ex funcionarios públicos que, con ocasión de su cargo, hayan ejecutado conductas o incurrido en omisiones¹³⁴, que causan un detrimento al patrimonio público por el cual deben responder pecuniariamente.

Notificado el inicio del procedimiento mediante el reparo, el cuentadante¹³⁵, contesta el reparo habiendo valorado las alegaciones o defensas, ofreciendo los medios probatorios a su consideración; se cuenta con el plazo de 30 días para que el jefe de División dicte la sentencia de primera instancia, dicha sentencia cuenta con los recursos procesales de apelación y del recurso de revisión, el primero es interpuesto por las partes para que el tribunal superior emita con arreglo a derecho la resolución del inferior, mientras que el segundo, sólo procede contra una resolución firme o ejecutoriada. Una vez que se agote la segunda instancia del Juicio de Cuentas, la sentencia, en caso de responsabilidad, consistirá en el

¹³⁴ Mismas que son indicadas en los llamados “reparos”, en los que se señalan a los demandados, los hechos y fundamentos de derecho que le son atribuidos y las peticiones que se sometan al juez.

¹³⁵ Se entiende todo funcionario o persona que reciba, custodie, administre o pague fondos de la Administración del Estado y que se encuentre obligado a rendir cuentas a la CGR para comprobar el manejo de dichos recursos.

reintegro por la vía administrativa de la cantidad por la que se le responsabilizó, así como de la suspensión y separación del empleo.¹³⁶

4.1.3 POSIBLES ADECUACIONES AL SISTEMA MEXICANO

Como se puede apreciar el mecanismo de control y evaluación en la República de Chile es similar al de nuestro país, ya que sus mecanismos de evaluación miden el desempeño, diseño y el impacto de los programas, no obstante una gran diferencia y posible adecuación para nuestro sistema es que las evaluaciones sean realizadas por órganos de carácter externo, lo que permite la independencia y objetividad en las mismas, situación que en México no sucede, pues las evaluaciones las realiza el mismo órgano que ejecuta las acciones, es decir, las realizan internamente la misma dependencia o entidad ya sea mediante el OIC, o bien, por alguna unidad administrativa interna facultada para realizar las evaluaciones o aquella que ejecutó los programas, lo que ha puesto en tela de juicio la efectividad, objetividad e imparcialidad de las mismas.

Otro aspecto a considerar respecto del Sistema de Evaluación Chileno, es la uniformidad que se está realizando en cuestión de los indicadores que manejan los programas, pues se ha dado a la tarea el Estado Chileno de su homologación, lo que permite que las evaluaciones de las instituciones cuenten con criterios y lineamientos semejantes que efectivamente permiten evaluar a la Administración en su conjunto que permiten identificar fallas constantes o repetidas de las instituciones, lo que conlleva que el proceso de retroalimentación se facilite.

Respecto del control, considero que el Juicio de Cuentas tiene las mismas finalidades del Procedimiento para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias que instaura la ASF, empero el segundo ciertamente cuenta con un número de sujetos fiscalizados más amplio que el fiscalizado por la Contraloría General de la Republica; no obstante dentro de las posibles adecuaciones se debe

¹³⁶ SAN MARTÍN CERRUTI, Marcelo, *El juicio de Cuentas*, disponible en: http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/portalCGR/Contenidos/Html/Seminario_Probidad2010/JuicioCuentas.doc, última fecha de consulta 19 de junio de 2014.

de tomar en cuenta el carácter constitucional y autónomo de la CGR, pues no depende de ningún poder u órgano, lo que en el caso mexicano no ocurre.

4.2 ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

Respecto a Estados Unidos de América, se debe señalar que ha sido uno de los países dentro del continente Americano con más historia respecto del ingreso y del gasto, siendo el país que por primera vez estableció el Presupuesto por Programas¹³⁷ en 1946, por el Departamento de Marina quien presentó su presupuesto para 1948, bajo dos clasificaciones, por un lado el gasto y por otro los programas; posteriormente en el año de 1961 fue el Departamento de la Defensa quien elaboró un sistema de planeación por programas y presupuestos, estableciendo las categorías de programas necesarios para el logro de los objetivos básicos. En el año de 1965 se estableció el Departamento del Presupuesto, quien finalmente estableció las bases para que las distintas secretarías formularan sus presupuestos por programas.

No obstante las crisis económicas de los últimos años, Estado Unidos es un país que debe ser analizado en cuanto a sus controles de evaluación y gasto público, pues es uno de los países más desarrollados en la materia en este Continente, al poseer una de las oficinas de fiscalización gubernamentales más prestigiosas en el mundo, además de ser uno de los principales expositores y defensores del sistema de checks and balances, tan característico del federalismo y de la gestión del gobierno federal.

4.2.1 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El presupuesto en Estados Unidos es elaborado en tres etapas; la primera, consiste en la formulación, que incluye la preparación y elaboración del proyecto que se inicia en el mes de abril por el ejecutivo federal, mediante la Oficina de gestión y presupuesto (OMB por sus siglas en inglés), que recibe los

¹³⁷ s/a, *Presupuesto por programas y actividades*, Capítulo cuarto, disponible en: http://biblio3.url.edu.gt/Libros/tec_pre/8.pdf, última fecha de consulta 20 de junio de 2014

anteproyectos de presupuesto de los organismos de gobierno, que una vez analizados, ajustados y consolidados se presenta al Congreso en el mes de enero, lo que inicia la segunda etapa presupuestal, la cual consiste en la aprobación por el Congreso del presupuesto propuesto por el Ejecutivo; cabe señalar que el ejercicio fiscal en los EUA va del 1º de octubre al 30 de septiembre del siguiente año.

Como tercera etapa se tiene la ejecución y el control presupuestario, que inician una vez aprobada la legislación presupuestaria, que permite la obtención de los ingresos y la erogación de los recursos, y que mediante el proceso de control se vigila que los gastos se ejecuten de conformidad con las legislaciones aplicables, acorde a los programas establecidos. Por su parte, los programas son aprobados por el Ejecutivo a propuesta del Congreso, quien le envía proyectos de programas a realizar, para que el primero acepte o rechace; en caso de que algún proyecto no fuese aceptado por el Ejecutivo, si se cuenta con la mayoría de dos tercios de los votos de cada cámara del Congreso se aprobará el proyecto, convirtiéndose en ley para que efectivamente se ejecute el programa. Se debe considerar que en Estados Unidos no se cuenta con una única ley que constituya el presupuesto federal, como ocurre en nuestro país, sino que existen varias leyes de ingresos y de egresos que lo constituyen.

Una vez efectuados los programas, son evaluados primeramente por la OMB, con la herramienta para la Evaluación y Medición de Programas (PART)¹³⁸ creada en 2003, que consiste en un cuestionario que deben responder los organismos, con el que se pretende evaluar el grado de cumplimiento por parte de los programas de cada una de las iniciativas contenidas en la Agenda Gerencial del Presidente (AGP)¹³⁹, identificar fortalezas y debilidades de los programas e informar las medidas que apuntan a mejorar el desempeño y lograr mejores

¹³⁸ LLOSAS, Hernán Pablo, *Reformas recientes en el sistema presupuestario de los Estados Unidos*, disponible en: <http://www.asip.org.ar/es/content/reformas-recientes-en-el-sistema-presupuestario-de-los-estados-unidos>, última fecha de consulta 22 de junio de 2014.

¹³⁹ La AGP refiere a las prioridades establecidas por el Poder Ejecutivo que son de carácter público; los programas y actividades deben encaminar sus objetivos y metas al cumplimiento de estas prioridades.

resultados; con el PART se evalúa la efectividad integral del programa y de l organismo, evalúa el propósito, el diseño, la planificación, el gerenciamiento, los resultados y la rendición de cuentas, respecto del desempeño y realización de cada uno de los programas presupuestarios.

La importancia de esta herramienta realizada de manera anual, radica en que con base en los resultados obtenidos de los cuestionamientos, las agencias informan y justifican el por qué de sus pedidos presupuestales, esta información es de carácter público, y ha sido una herramienta que permite que el análisis previo al presupuesto, sea más apegado a la realidad, pues una de las finalidades del PART, es determinar que programas han mostrado resultados positivos y cuáles tienen una evaluación negativa, lo cual no sólo muestra las deficiencias en la ejecución de los programas, sino también las necesidades que deben considerarse para los anteproyectos del presupuesto. No obstante lo anterior, una fuerte crítica para la PART, es la ausencia de indicadores de desempeño de carácter general en todas las agencias, lo que ha ocasionado que las evaluaciones no sean homogéneas, por lo que los resultados de una agencia a otra varían en cuanto al alcance de la evaluación misma.

No debe perderse de vista que estas evaluaciones son de carácter informativo, que son utilizadas principalmente en la elaboración de la Ley de presupuesto, conformado por la creación de los presupuestos de desempeño por cada agencia gubernamental (anteproyectos), que vinculan los fines estratégicos con los objetivos de desempeño de largo plazo y anuales, y con los costos de actividades específicas que contribuyen a lograr esos fines y objetivos, incluyendo para cada caso los indicadores de desempeño, para que se lleve a cabo la PART, que conlleva a la retroalimentación del propio programa.

4.2.2 OFICINA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS GUBERNAMENTALES

Una vez realizada la evaluación por parte de la agencia gubernamental, control interno del gasto público, se realiza la evaluación y fiscalización, por parte del órgano de control externo, es decir, por parte de la Government Accountability

Office, en adelante GAO, que es una agencia de carácter dependiente del poder legislativo dentro del gobierno federal, que examina el uso de los fondos públicos; evalúa los programas y actividades federales, provee análisis, alternativas y otros apoyos para ayudar al Congreso en la realización de decisiones de política pública, financiamiento y vigilancia más efectivas¹⁴⁰.

La misión de la GAO es mejorar la eficiencia y efectividad del gobierno federal, a través de actividades de vigilancia, control y previsión, por lo que para cumplir con su labor, realiza auditorías financieras, programas de revisiones y evaluaciones, análisis de políticas, opiniones legales e investigaciones. Las actividades de la GAO están diseñadas para asegurar en términos constitucionales la rendición de cuentas del Poder Ejecutivo ante el Congreso y la sociedad.

Las actividades de la Agencia se llevan a cabo a petición de los comités del Congreso o subcomités, o bien, por las leyes públicas o informes de las comisiones, teniendo como objetivo determinar si los fondos federales se gastan de manera eficiente y eficaz; investigar las denuncias de actividades ilegales; informar sobre cómo los programas y políticas gubernamentales están cumpliendo con sus objetivos; y la emisión de las resoluciones judiciales y las opiniones¹⁴¹.

Más de las tres cuartas partes del trabajo de la GAO son auditorías operativas, mientras que el resto, son auditorías financieras, enmarcadas en la planificación estratégica con duración de cinco años, en el que se establecen una serie de metas y objetivos relacionados con las necesidades que deben ser atendidas por la gestión pública. Las auditorías que realiza la GAO, son realizadas de acuerdo a los lineamientos establecidos (Generally Accepted Government Auditing Standards), en el Yellow Book, estableciendo para cada caso el cumplimiento de

¹⁴⁰ Unidad de Evaluación y Control. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Oficina de fiscalización superior del gobierno de los Estados Unidos, GAO*, México, 2005, p. 5

¹⁴¹ USA Government Accountability Office, *About GAO*, disponible en: <http://www.gao.gov/about/index.html>, última fecha de consulta 23 de junio de 2014

las garantías de competencia, integridad, objetividad e independencia al planificar, realizar y presentar informes¹⁴².

Las auditorías operativas¹⁴³, buscan la solución de problemas y el logro de los objetivos planteados, examinando y evaluando las actividades públicas para mejorar la eficiencia y economía del gasto, los servicios y la gestión pública; éstas son realizadas en cada departamento de las instituciones de acuerdo a un procedimiento consistente en siete etapas: admisión de la auditoría, iniciación, planificación de la auditoría, informe de auditoría, alegaciones de los entes auditados y emisión del informe; etapas que integran una guía informatizada de seguimiento de las auditorías en curso (Electronic Assistance Guide for Leading Engagements (EAGLE)).

No se debe pasar por alto, que de acuerdo a la Ley de Resultados y Gestión del Gobierno de 1993, obliga a los entes públicos a la elaboración de planes estratégicos que establezcan sus fines, objetivos orientados a resultados y las estrategias requeridas para su logro; estos planes estratégicos son la base por la cual tanto la OMB, como la GAO ejercen sus funciones, que mediante la expedición de informes expresa el grado de cumplimiento de los objetivos determinados, verifica el costo-eficacia de la gestión del programa, cumplimiento de resultados, fiabilidad de la información financiera relacionada con la gestión del programa.

4.2.3 POSIBLES ADECUACIONES AL SISTEMA MEXICANO

Es fácil apreciar las similitudes del control interno y externo entre los sistemas de control y evaluación de los Estados Unidos de América con los de nuestro país, ya que ambos cuentan con un control de carácter interno por cada dependencia o entidad, realizado durante la ejecución del programa y posterior al mismo, lo que permite la retroalimentación en la forma en que fue desarrollado el programa y las

¹⁴² RODRIGUEZ ARIZA, Javier J., *La Contraloría General de los Estados Unidos. Funcionamiento y auditorías*, Revista Española de Control Externo, disponible en: dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2015973.pdf, última fecha de consulta 23 de junio de 2014, p. 142.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 143

posibles adecuaciones presupuestales para su mejoramiento o desaparición; no obstante es importante resaltar que, en el caso de nuestro país vecino, cada programa de cada agencia gubernamental, cuenta con su propia ley lo que permite mayor claridad en cuanto a sus objetivos, metas, calendarios de ejecución y sobre todo, del presupuesto que le fue asignado; en el caso mexicano, no es así ya que el presupuesto es designado para cada dependencia y entidad, y queda en éstas desarrollar los programas que es pertinente para el alcance de los objetivos de las políticas públicas presentes en el PND, en otras palabras, la creación y elaboración de los programas no se sujeta a la aprobación de una ley por parte del Congreso o del Ejecutivo sino que éstos quedan al libre arbitrio la dependencia o entidad, lo que ha permitido que existan grandes desvíos de recursos públicos, pues muchos de los programas creados no cuentan con un marco normativo claro, objetivos, metas, ni reglas de operación bien definidas, es por ello que una posible adecuación para nuestro sistema para el control interno, es la creación de programas previa aprobación del Congreso, con la finalidad de ejercer un efectivo control sobre la existencia del total de los programas de cada dependencia y entidad y, sobre todo de los recursos que serán destinados para cada uno.

En virtud de lo anterior, se hace necesario el mejoramiento en el establecimiento y definición de indicadores de gestión, de desempeño y de impacto, por parte de las dependencias gubernamentales que hagan uso de recursos públicos para un mejor control y evaluación, así como la homologación de lineamientos para las evaluaciones y auditorías.

En lo que respecta al control externo, al ser similares la GAO y la ASF en cuanto a sus funciones, considero que las adecuaciones posibles respecto del control externo en nuestro país no serían de carácter funcional sino estructural, pues una de las adecuaciones posibles sería que la ASF contara con una mayor independencia política y económica como lo tiene la GAO, lo que se traduciría en una mayor presencia internacional y mayor importancia nacional, pues la

información y recomendaciones presentadas por la ASF se considerarían de mayor independencia e imparcialidad.

Otro aspecto a considerar, sería la posibilidad de que ante denuncias por el presunto mal manejo de los recursos públicos, la ASF pudiera realizar auditorías durante el ejercicio de los recursos y no esperar hasta la presentación de la cuenta pública para ejercer sus funciones, pues si bien, en el caso del control interno en nuestro país, si pueden ser auditadas las dependencias y entidades durante la ejecución de los programas por parte de sus OIC, en caso de que se presentaran quejas o denuncias, no debemos perder de vista que por el problema de la corrupción, la misma dependencia y entidad no permite que el OIC realmente investigue los programas sino hasta la conclusión de los mismos, o bien, se autorizan las auditorías, cuando los servidores públicos responsables de la ejecución de los programas y a no se encuentran dentro de la dependencia o entidad, permitiendo de esta manera que se provoque un daño tanto al Erario Federal, como a los posibles beneficiarios de los distintos programas.

4.3 ESPAÑA

En cuanto a España, se debe señalar, que es uno de los países de la Unión Europea, que atraviesa una crisis económica fuerte desde el año 2009, misma que comenzó tras el desplome del gasto público que en los años previos de 2004 a 2009 se había presentado, pues de casi un crecimiento anual del 9% del gasto público, se recortó el mismo a un -5% en los años de 2009 a 2013¹⁴⁴, mismo que generó altas tasas de desempleo y crisis social.

Muchas de las críticas y protestas por parte de la ciudadanía española, fue el mal uso de los recursos y de la mala planeación prevista para el desarrollo y crecimiento económico del país, pues no fue sostenible la manera en que se emplearon los recursos públicos del 2004 al 2009, por lo que resulta importante

¹⁴⁴ MARTÍNEZ ABASCAL, Eduardo. *Gasto público: España vs Europa*, disponible en: <http://blog.iese.edu/martinezabascal/2014/04/25/gasto-publico-espana-vs-europa/#sthash.Zid68WDw.7ieLoqZd.dpbs>, última fecha de consulta 24 de junio de 2014.

analizar los métodos de control y evaluación del gasto, que permitan a grandes rasgos el entendimiento de la falla en la planeación, reacción del presupuesto, ejercicio de los recursos públicos, su control y evaluación.

No debemos desconocer el hecho, que de acuerdo a Transparencia Internacional¹⁴⁵, España se colocó en el segundo lugar durante el año 2013, como uno de los países en el que más se ha aumentado la percepción de la corrupción, pues en la edición 2013 del IPC, se informó que España disminuyó seis puntos con respecto a la pasada edición, de los 65 a los 59 puntos; recordemos que este índice entiende el 100 como países menos corruptos, descendiendo a los más corruptos.

4.3.1 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

España es una monarquía constitucional con un régimen de democracia parlamentaria, por lo que el jefe de Estado es el rey y el jefe de gobierno el Presidente; en lo que respecta a los Presupuestos Generales del Estado le corresponden al Gobierno y su examen, enmienda y aprobación a las Cortes Generales¹⁴⁶, que ejercen la potestad legislativa del Estado. Estos presupuestos tienen carácter anual e incluyen todos los gastos e ingresos del sector público estatal.

El Gobierno debe presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior, basándose en los anteproyectos remitidos por parte de los órganos del Estado al Ministerio de Economía y Hacienda, el cual elabora y pone a disposición del gobierno el anteproyecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, para ser enviado a las Cortes para su aprobación. En cuanto a su aprobación si la Ley de Presupuestos no se aprueba antes del primer día del ejercicio económico,

¹⁴⁵ EFE, *España, el segundo país tras Siria donde más aumenta la percepción de corrupción*, El Mundo, Berlín, 3 de diciembre de 2013.

¹⁴⁶ Artículo 134 de la Constitución española; de conformidad con el artículo 66, las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.

mismo que corre del 1º de enero al 31 de diciembre, se consideran prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos. Una vez aprobada la Ley de Presupuestos Generales del Estado y sancionada por el Jefe de Estado, se cuenta con el presupuesto normativo para la previsión de ingresos y la autorización de gastos que pueden realizar el Estado y los Entes a él vinculados o de él dependientes para el ejercicio económico de que se trate.

Con la Ley Orgánica 2/ 2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, se estableció que la presupuestación sería acorde a la programación plurianual, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de la política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, tal como lo establece el artículo 7 de la ley en comento.

Se debe precisar que a partir de la Constitución Política de 1978, España se estructura territorialmente en Comunidades Autónomas y a nivel local en municipios y ayuntamientos, instituyéndose así la descentralización en el ámbito jurídico en el marco normativo estatal, por lo que la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)¹⁴⁷ es el órgano de control interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal.

La IGAE es la encargada de verificar, mediante el control previo de legalidad y el control financiero, que la actividad económico-financiera del sector público se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia, por lo que le compete proporcionar información contable fiable, completa, profesional e independiente sobre la gestión pública y dictar las normas necesarias para su adecuado desarrollo; mediante los informes de control financiero, posteriores a la ejecución del presupuesto, se tiene por objeto comprobar la eficacia de los sistemas de gestión y control existentes, o respecto de una muestra de operaciones o proyectos; comprobar las declaraciones de gastos realizadas en los

¹⁴⁷ Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, *Intervención General de la Administración del Estado*, disponible en: <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/Inicio.aspx>, última fecha de consulta 25 de junio de 2014.

diferentes niveles de que se trate, con independencia de la naturaleza de las operaciones o proyectos, de conformidad con los artículos 10 y 9 de los Reglamentos no. 438/2001 y 186/2002.

En relación a los informes generados en las auditorías del Programa Anual, una vez realizadas, se emite un borrador de informe, que se envía al órgano, organismo o entidad bajo control, para que en el plazo de quince días hábiles desde la recepción del informe formule las consideraciones pertinentes, respecto de las aseveraciones hechas valer en el informe; una vez realizadas, el órgano de control emite un informe definitivo, para que el órgano controlado realice las modificaciones necesarias en su actuar, o bien, comience el procedimiento de reintegro, por el inadecuado uso de los recursos del programas presupuestal.

Respecto de la evaluación, la IGAE tiene por objeto la evaluación del cumplimiento de la normativa aplicable, evaluación del adecuado registro y contabilización de las operaciones realizadas, la adecuación a los principios de buena gestión financiera y el cumplimiento de los objetivos asignados en los presupuestos. Es importante señalar que las comunidades autónomas poseen el ya referido órgano de control interno, no obstante, se debe señalar que además de éste también deben de informar y apoyar al Tribunal de Cuentas, que es el órgano de control externo, de carácter superior que rige en todas las comunidades autónomas.

4.3.2 TRIBUNAL SUPERIOR DE CUENTAS

Como medio de control externo, la Constitución Española de 1978, en su artículo 136, establece como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, al Tribunal de Cuentas¹⁴⁸, el cual dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado; de la cual remitirá a las Cortes Generales un informe anual, en el que,

¹⁴⁸ La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 1851 estableció su denominación que al día hoy perdura, no obstante en sus orígenes el tribunal dependía del ejecutivo hasta la Constitución de 1931, la que estableció en su artículo 120 que este órgano fiscalizador dependería de las Cortes directamente.

cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que se hayan incurrido, mediante su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

El Tribunal de Cuentas tiene como funciones principales, en primer lugar, la función fiscalizadora, que determina si la actividad económico-financiera de la Entidad local respeta los principios de legalidad, eficiencia y economía en relación con la ejecución de los programas de ingresos y gastos públicos, con base en la cuenta general de Estado que le sean entregadas y, en segundo lugar, la función jurisdiccional, que supone el enjuiciamiento de la posible responsabilidad contable en que pueden incurrir los que tienen a su cargo el manejo de fondos públicos. De conformidad con el artículo 11, de la Ley Orgánica del Tribunal, éste fiscalizará en particular: los contratos celebrados por la Administración del Estado y las demás Entidades del sector público, en los casos en que así esté establecido o que considere conveniente el Tribunal; la situación y las variaciones del patrimonio del Estado y demás Entidades del sector público; y los créditos extraordinarios y suplementarios, así como las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales.

Respecto de la fiscalización de la Cuenta General del Estado, el Tribunal tiene como objetivo ¹⁴⁹ hacer constar en el resultado de la fiscalización cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de la responsabilidad en que, a su juicio, se hubiere incurrido y de las medidas para exigirla. Asimismo, propondrá las medidas que haya que adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público. La mencionada función fiscalizadora, se rige a partir del 1º de enero de este año 2014, por las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, las que buscan el cumplimiento más eficaz y eficiente de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, con el establecimiento de criterios, definiciones y lineamientos generales a seguir en la fiscalización.

¹⁴⁹ Tribunal de Cuentas, *Función de fiscalización*, disponible en: <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/fiscalizacion/funcion-de-fiscalizacion/>, última fecha de consulta 25 de junio de 2014.

Una vez realizada la fiscalización, como ya se mencionó, se generan informes que incluyen el párrafo de aprobación de las auditorías, la introducción, los resultados de la fiscalización, las conclusiones y las recomendaciones. Estos informes son la base para comenzar la función jurisdiccional, es to es , el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurren los que tienen a su cargo el manejo de bienes, caudales o efectos públicos, y tiene por objeto lograr la restitución de los fondos públicos perjudicados, por malversación, por incorrecta, incompleta o nula justificación, o por otras causas o conductas.

De acuerdo al artículo 15.1 de la Ley Orgánica del Tribunal, el enjuiciamiento contable, se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos, cuando exista menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u o misiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público. La jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal. Cuando los hechos materia del enjuiciamiento son constitutivos de delito, la responsabilidad civil se determina por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia.

El establecimiento de la responsabilidad directa o subsidiaria según sea el caso, se exige mediante tres procedimientos jurisdiccionales, que son el juicio de cuentas, el procedimiento de reintegro por alcance y el expediente de cancelación de fianzas; en relación a las resoluciones que dicten los órganos de jurisdicción contable son recurribles mediante los recursos de casación y revisión.

4.3.3 POSIBLES ADECUACIONES AL SISTEMA MEXICANO

España es uno de los países de la Unión Europea que más dificultades ha tenido en cuanto al control y a la evaluación del gasto público, en primer momento, por el número de comunidades autónomas y de sus administraciones locales, que han impedido la implementación de lineamientos y criterios generales para el control y

la evaluación, y en segundo momento, porque este país cuenta con mecanismos de control previo y posterior al ejercicio de los recursos, no obstante no cuenta con mecanismo efectivos, pl enamente es tablecidos para el c ontrol que s e r ealice durante la ejecución del presupuesto.

Respecto del c ontrol ex terno, sus m ecanismo no s on di stantes a l os nues tros, pues c uentan c on un ó r g a n o s u p e r i o r f i s c a l i z a d o r q u e d a c u e n t a s a l a s C o r t e s G e n e r a l e s r e s p e c t o d e l a g e s t i ó n p ú b l i c a y d e l a C u e n t a G e n e r a l d e l E s t a d o , i n s t a u r a n d o p r o c e d i m i e n t o s p a r a r e s a r c i r e l d a ñ o a l a H a c i e n d a P ú b l i c a , a s í c o m o p a r a e l f i n c a m i e n t o d e r e s p o n s a b i l i d a d e s d e c a r á c t e r c i v i l y p e n a l ; s i n e m b a r g o , f u e r t e e s l a c r í t i c a e n c u a n t o a l a i n d e p e n d e n c i a e i m p a r c i a l i d a d d e l T r i b u n a l , p u e s l o s d o c t o s e n e l t e m a s e ñ a l a n q u e e s t a i n s t i t u c i ó n n o h a e j e r c i d o s u s f u n c i o n e s d e a c u e r d o a s u s c a p a c i d a d e s , n i d e u n a m a n e r a c l a r a y t r a n s p a r e n t e , p o r l o q u e s u l a b o r i n q u i s i t o r i a y s a n c i o n a d o r a s e ñ a l a n h a s i d o d e f i c i e n t e r e s p e c t o d e l a s n e c e s i d a d e s s o c i a l e s , p o l í t i c a s y e c o n ó m i c a s p r e s e n t e s e n E s p a ñ a .

En suma, considero que no se cuentan con posibles adecuaciones para nuestro sistema de control y evaluación del gasto público, pues tanto España como México deben mejorar la independencia e imparcialidad de sus órganos fiscalizadores, así como incrementar la calidad y homologación en los lineamientos y criterios para llevar a cabo el control interno de la Administración del Estado. Para concluir, se puede resaltar la importancia de los indicadores de gestión en la programación presupuestal, pues son mecanismos de control a priori, durante y a posteriori que permiten que el control y la evaluación sean aptos de medición y retroalimentación.

CONCLUSIONES

1. La actividad financiera del Estado, en la recaudación de ingresos, administración de los recursos públicos y ejercicio del gasto público, tiene que tomar en cuenta el tipo de políticas públicas estatales, el marco normativo aplicable para cada una de sus fases, las variaciones micro y macroeconómicas del mercado y la producción, y sobre todo, prever las posibles afectaciones y beneficios que se puedan generar en el ámbito social, con la finalidad de que pueda llevar a cabo su actividad financiera acorde a la realidad del país y en consecuencia, se creen las condiciones que permitan el desarrollo económico y social del país.
2. El estudio de las finanzas públicas permite al Estado identificar los procedimientos y medios que resultan más adecuados para la obtención de los recursos económicos necesarios para financiar el gasto público. Debe orientarse a la obtención justa y equitativa de los ingresos, para que mediante su erogación se atiendan a cabalidad las necesidades económico sociales de la población, dando paso al pleno empleo, a la estabilidad económica, a la estabilidad de precios, al equilibrio económico exterior y al desarrollo económico social.
3. Las metas y objetivos que el Estado se propone para cada ejercicio fiscal, respecto del gasto público, deben encaminarse a la satisfacción de necesidades de tipo material, cultural, educativo, de vivienda, de empleo, de seguridad, de salud y, en específico, de aquellas que en momentos determinados requieren ser atendidas por su posible, o bien, inminente impacto en el desarrollo integral de la sociedad.
4. El control y la evaluación del ejercicio del gasto público, debe verificar que éste se realice con base y conforme a la normatividad aplicable, que la erogación de los recursos sea a cargo del servidor público facultado, o bien, del ejecutor del gasto establecido, conforme a los fines de los recursos y atendiendo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Su importancia radica en que si son realizados de manera correcta, alejada de la arbitrariedad y

parcialidad, se hace posible el seguimiento de los recursos públicos identificando su destino, su impacto, su legalidad y la oportunidad de su utilización, lo que conlleva a que ante irregularidades se pueda redefinir la forma en que se está ejerciendo el gasto público, para impedir, o en su caso, detener el daño que se pueda estar causando al Estado en su Hacienda Pública Federal, así como para sancionar, conforme a Derecho, al servidor público o ejecutor de gasto, que haya incurrido en responsabilidades.

5. Contar con información comprensiva, clara, confiable, oportuna y veraz, permite que los mecanismos de control y evaluación puedan ser desarrollados de manera oportuna, eficaz y eficiente, pues se está en posibilidades de identificar a los responsables de la decisión del gasto y de su ejecución, su fundamentación y motivación, la manera en que se erogaron los recursos, su destino, sus resultados y el impacto social generado.

6. La rendición de cuentas complementa a la transparencia por ser un mecanismo alternativo de control y evaluación, que permite tanto al gobernado, como al gobernador, preguntar tanto al órgano estatal, como al ejecutor del gasto el ¿Cuándo, cómo, quién, por qué, con base en qué disposición legal y para qué? del gasto público, lo que conlleva a identificar y corregir los abusos de poder, a promover el uso mesurado de los recursos y a limitar la discrecionalidad en su uso, lo que permite una retroalimentación entre ambas, pues a mayor transparencia, mayor es la cantidad de información sobre la cual se puede exigir la rendición de cuentas y en sentido opuesto, debido a la falta de información, el sistema de rendición de cuentas fortalece al de transparencia, pues le hace evidente al órgano estatal que no está otorgando la información necesaria e idónea, para el adecuado funcionamiento de los mecanismos de control y evaluación.

7. La ley de ingresos y el presupuesto de egresos son los instrumentos más importantes y significativos para el ejercicio del gasto público, por ser las herramientas para su control y evaluación, pues mediante éstos se busca delimitar la acción del Estado, la discrecionalidad, arbitrariedad y abuso en la percepción y uso de los recursos públicos, ya que el Estado no puede realizar ningún tipo de

actividad que implique la utilización de recursos públicos, sino se encuentra establecida de manera previa en estos instrumentos, pues de lo contrario, se incurrirá en responsabilidades, ya sea de tipo administrativas y/o resarcitorias.

8. Para que exista en nuestro país un óptimo nivel de desarrollo económico y social, es necesario que la Planeación Nacional se fije metas y objetivos alcanzables, tomando en cuenta la realidad política, económica y social del país, y no solamente intereses individuales o de grupos que se encuentren en las cúpulas de poder, ya que de ésta dependerá el tipo de programas presupuestarios que se llevarán a cabo en un ejercicio fiscal determinado.

9. La evaluación del ejercicio del gasto público tiene como finalidad, verificar que la manera en que los órganos del Estado erogamos los recursos públicos y realizan sus funciones, sean acorde a la normatividad aplicable y en pro de la eficacia y eficiencia en su utilización, pues determina la pertinencia y el logro de los objetivos y metas de los programas, así como su calidad, resultados, impacto y sostenibilidad, lo que genera contar con los elementos necesarios que permitan las posibles modificaciones para el mejor funcionamiento de la Administración Pública y para evitar los posibles daños que se estén generando tanto a la sociedad, como al Estado, por la indebida actuación y ejecución de los programas presupuestales, promoviendo de tal forma un gobierno responsable, alejado del abuso del poder y de la arbitrariedad en el uso de los recursos públicos.

10. El desarrollo económico y social del país se ha visto obstaculizado por la falta de estándares en el nivel de calidad de los indicadores y metas a evaluar, así como por la parcialidad con la que se realizan las evaluaciones de los programas presupuestales, en un gran número de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en adelante APF, en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad, por lo que no se ha podido generar la retroalimentación requerida en la elaboración y desarrollo de los programas presupuestales, lo que ha impedido que éstos cumplan con sus objetivos y metas.

11. Los Órganos Internos de Control, en adelante OIC, como mecanismos de control interno, al existir dentro de la dependencia o entidad, su actuación en ocasiones, se caracteriza por su parcialidad y subjetividad, pues existen intereses y favores de por medio que rigen la forma en que se realizan las auditorías, el seguimiento de quejas y denuncias, y en especial, la manera en que sancionan las irregularidades e incumplimientos de la ley. El hecho de depender presupuestalmente de la dependencia o entidad, impide que se realicen las auditorías necesarias, y se limita el personal y los recursos materiales para su correcto funcionamiento, lo que ocasiona que los OIC, no sean del todo eficaces ni eficientes.

12. La Auditoría Superior de la Federación, en los subsecuentes ASF, como mecanismo de control externo, no cumple con amplitud las expectativas y necesidades de su reacción, en virtud de que su actuación se realiza una vez presentada la Cuenta de la Hacienda Pública, es decir, ejercido el gasto público, lo que genera que sea un mecanismo correctivo y no preventivo en la gestión pública, permitiendo de tal forma que los daños a la Hacienda Pública Federal se generen; adicionalmente es de señalar, que su función fiscalizadora, no cubre la totalidad del universo de los recursos públicos erogados en el ejercicio fiscal, por lo que su finalidad resarcitoria, es ineficiente, ya que no sólo se permite que se genere el daño, sino que éste no es en su totalidad reparado.

13. Para que los mecanismos de control interno y externo de nuestro país sean más eficientes y eficaces, es necesario que cuenten con autonomía presupuestal, técnica y de gestión, que aumenten su universo de programas, dependencias y entidades auditadas y fiscalizadas, así como de personal que integre estos mecanismos de control, que se dé prioridad a la capacitación del personal para especializarlos en las materias de responsabilidad y que se endurezcan las sanciones tanto disciplinarias, como resarcitorias, acorde a la conducta irregular, para que efectivamente se inhiba este tipo de conductas entre los servidores públicos y ejecutores de gasto, y sea plenamente reparado el daño al Estado causado en el Erario Federal.

14. En caso de que la eficacia y eficiencia de los OIC no mejore, será necesario otorgarle facultades a la ASF, para ejercer sus funciones, aun y cuando no se haya presentado la Cuenta Pública. Asimismo, se propone la desaparición de los OIC como existen actualmente, para fusionarlos con la ASF, para que sus funciones sancionatorias y disciplinarias de servidores públicos continúen, pero cuenten con la autonomía presupuestal necesaria para su funcionamiento.

15. Las políticas públicas actuales, por las que desaparecen Secretarías y se crean nuevas dependencias, y aquellas que cambian la naturaleza jurídica de dependencias y entidades, son un ejemplo de los pobres resultados que se generaron durante su existencia como tal, pues ante su ineficacia se ha buscado la solución para contrarrestar a la misma, no obstante, éstas no significan un cambio positivo si las estructuras ineficientes que rigen su funcionamiento se conservan, es decir, se debe de buscar los errores de su fracaso, para que exista una retroalimentación y redireccionamiento en el modo de actuar de la dependencia o entidad, asimismo, se deben de remover todas aquellas variables que conlleven a que se corrompan nuevamente la institución, refiriéndome principalmente a los servidores públicos corruptos e ineficientes y a la normatividad que sea susceptible de diferentes interpretaciones, utilizada para beneficio personal y no en beneficio de la sociedad.

16. Para la disminución de la corrupción, el mejor funcionamiento de las dependencias y entidades de la administración pública federal y el adecuado ejercicio del gasto público, se requiere que el Estado determine y delimite qué se entiende por actos de corrupción, los actos y conductas que la constituyen, medios de prueba y sus elementos, para que los órganos del Estado cuenten con el marco conceptual y normativo necesario para que sea posible su persecución y sanción, pues la creación de Comisiones, no solventará los problemas de corrupción, si antes no se identifica con exactitud lo que se pretende atender.

17. La inspección pública es un elemento importante para que exista la retroalimentación en la gestión pública, por tal motivo es necesario que respecto de la obtención, manejo y ejercicio de los recursos públicos, las dependencias y

entidades sigan en el camino de brindar información clara, veraz, congruente, accesible, comprensiva, relevante, oportuna y confiable que permita el seguimiento, el control y la evaluación del gasto público, por lo que se requieren mecanismos de acceso y archivo de información eficientes y completos, que permitan el conocimiento de la documentación comprobatoria de la obtención, administración y uso de los recursos, de los beneficiarios de los distintos programas, de los mecanismos de selección para ser beneficiario, de la adquisición de bienes y servicios, de las contrataciones y licitaciones, para así evitar que continúe la opacidad y abusos de poder en la Administración Pública Federal.

18. Al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos le corresponde la tarea, como organismo autónomo, en coordinación con dependencias y entidades, la creación y mejora de procedimientos que faciliten dentro de la APF el acceso a la información, que se especialice a los servidores públicos en materia de transparencia y protección de datos personales, que se difunda la importancia de la transparencia y rendición de cuentas como mecanismos de democratización y de poder ciudadano en la gestión pública, y sobre todo, que se generen mecanismos y procedimientos eficientes para sancionar a los servidores públicos, personas físicas y morales, que no permitan el acceso a la información, o en su caso, que hagan un uso inadecuado de la misma.

19. El control del gasto público podría ser adecuado a partir de las tendencias internacionales, en los siguientes rubros: respecto de la evaluación de los programas presupuestales, en cuanto a su desempeño, diseño e impacto, que sean realizados por órganos de carácter externo, que no tengan un vínculo directo con la entidad o dependencia que será evaluada, para evitar la discrecionalidad que existe por parte de los OIC, como ocurre en el caso de la República de Chile; someter a la aprobación del Congreso, al igual que en los Estados Unidos de América, los programas establecidos en los anteproyectos de cada dependencia y entidad, para que no queden cien por ciento al arbitrio de los titulares de las dependencias y entidades; y finalmente, se insiste en que los mecanismos de

control interno deben de buscar su independencia presupuestal, que les permita que el ejercicio de sus funciones se aleje de la imparcialidad y corrupción.

20. Los avances en materia internacional respecto del control, evaluación, transparencia y rendición de cuentas, deben ser considerados por el Estado como herramientas para efficientar y mejorar los mecanismos propios, y no verlos como avances que podrían implicar un decremento de poder para la A PF; las experiencias de otros países deben de crear conciencia entre gobernadores y gobernados, para exigir una mejor gestión pública, elevando los niveles de resultados que se desean tener por parte del gobierno, que impliquen de manera gradual el incremento en el desarrollo económico y social del país.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACKERMAN, John M. (Coord.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
2. ACKERMAN M. , John (C oord.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, México, Siglo XXI, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
3. ACEKRMAN, M. John, *Sociedad civil y rendición de cuentas, en Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, colección Sinergia, núm. 6, 2006.
4. BARRERA RIVERA, Mónica, *¿Quién y cómo debe controlar y evaluar al gobierno? El eje fundamental de la reforma del Estado: la participación social en el control y evaluación del servicio público. El caso mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010.
5. BUSTAMANTE TORRES, Jorge, *Introducción al derecho económico*, México, Porrúa, UAM, Unidad Azcapotzalco, 2007.
6. CASTELLS, Antoni, *El papel del Tribunal de Cuentas Europeo en la Unión Europea. Balance y Perspectiva. Madrid*, Revista Española de Control Externo, ISSN 1136-517X, N°. 12, 2012.
7. CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, *Planeación, programación y Presupuestación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
8. CHAVEZ, Víctor, *En la gaveta, la Comisión Nacional Anticorrupción*. México, El Financiero, 14 de abril de 2014.
9. COMISIÓN DE VIGILANCIA DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, UEC, *Fiscalización Superior Comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo*, México, Biblioteca de Fiscalización Superior , 2005
10. COSSIO, José Ramón, *¿Es la transparencia una condición del Estado de Derecho?*, Revista Este País, núm. 175, octubre de 2005.

11. DE LA GARZA SERGIO, Francisco, *Derecho Financiero Mexicano*, 27ª ed., México, Porrúa, 2006.
12. DEL CASTILLO, Arturo, *Medición de la Corrupción: un Indicador de la Rendición de Cuentas*, México Cámara de diputados, 2003.
13. DUVERGER, Maurice, *Finances publiques*, París, Presses Universitaires de France, Themis, 1978.
14. EFE, *España, el segundo país tras Siria donde más aumenta la percepción de corrupción*, El Mundo, Berlín, 3 de diciembre de 2013.
15. FAYA VIESCA, Jacinto, *Finanzas Públicas*, 5ª ed., México, Porrúa, 2000.
16. FLORES ZAVALA, Ernesto, *Elementos de finanzas públicas mexicanas: los impuestos*, 34ª ed., México, Porrúa, 2004.
17. GAMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual básico de derecho administrativo*, 2ª ed., Madrid, Tecnos, 2005.
18. GARCÍA AÑOVEROS, Jaime, *Naturaleza Jurídica del Presupuesto*, España, Estudios en homenaje a Jordana Pozas, IEP, Tomo III, Vol. 2, 2004.
19. GIL VALDIVIA, Gerardo, *Aspectos jurídicos del financiamiento público*, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1989.
20. GIANNINI, Achille Donato., *Instituciones de Derecho tributario*, n. 1. Contra JARACH, Dino, *El hecho imponible*, Bs. As., 1943.
21. GONZÁLEZ-ARÉCHIGA, *Transparencia Integral para el Reposicionamiento de la Deuda Pública: Criterios, Áreas y Retos para México*, México, Auditoría Superior de la Federación, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 7, 2004.
22. GONZÁLEZ GARCÍA, Eusebio, *Introducción al Derecho Presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica*. Madrid, Editorial de Derecho financiero, 1973.
23. GUERRERO, Juan Pablo, *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004.
24. GUERRERO, Juan Pablo y MADRID, R., *La transparencia en el Proyecto de Presupuesto 2002*, México, CIDE, Programa de Presupuesto y Gasto Público.

25. GUTIERREZ JIMENEZ, Paulina, *El derecho de acceso a la información pública*, Instituto de acceso a la información pública del Distrito Federal, 2008
26. HARO BÉLCHEZ, Guillermo, *Fiscalización superior. Avances y retos*, México, Porrúa, 2010.
27. HERDEGEN, Matthias, *Derecho económico internacional*, Bogotá, Universidad del Rosario, Facultad de Jurisprudencia 2012.
28. ISUNZA VERA, Ernesto, *Construcción de la democracia y rendición de cuentas: una mirada regional de nuevas interfaces socio-estatales en el contexto de la transición política mexicana*. Congreso de la Latin American Studies Association, Dallas, Marzo, 2003
29. ISUNZA VERA, Ernesto y J. OLVERA, Alberto, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Universidad Veracruzana, 2006.
30. JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributario*, 3ª ed., Buenos Aires, Argentina, Abeledo Perrot, 2003.
31. LANZ CARDENAS, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México. Antecedentes históricos y legislativos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
32. MABARAK CE RECEDO, Doricela, *Derecho Financiero Público*, 3ª ed., México, McGraw-Hill, 2007.
33. MARTÍN, José María, *Introducción a las finanzas públicas*, Buenos Aires, Depalma, 1987.
34. MIJANGOS BORJA, María de la Luz, *El control del presupuesto desde una perspectiva jurídica, la fiscalización superior ante el nuevo milenio*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.
35. MORALES, Alberto, *Opacos, 50% de estados en cuenta pública*, El Universal, México, 10 de febrero de 2014.

36. MORONES HE RNÁNDEZ, Humberto y SANTANA LOZA, Salvador, *Presupuestación, ejercicio y control del gasto público municipal*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1991.
37. MUÑOZ FRAGA, Rafael, *Derecho económico*, México, Porrúa, 2011.
38. NUÑO SEPULVEDA, José Ángel y SANTANA LOZA, Salvador, *Legislación en materia de presupuesto, ejercicio y control del gasto público local*, Guadalajara, Jal., Indetec, 1992
39. OCDE, *Public Sector Transparency and the International Investor*, 2003
40. O'DONNELL Guillermo, *Illusions About Consolidation*, Journal of Democracy, volumen 7, número 2, abril 1996.
41. ORTEGA GONZÁLEZ, Jorge, *Derecho presupuestario mexicano*, México, Porrúa, Universidad Iberoamericana, 2007.
42. ORTEGA, Joaquín B. *Apuntes de Derecho Fiscal*, Reimpresión I TESM: Monterrey y México, 1946.
43. PÉREZ, B. Lavielle y HOFBAUER, Helena, *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*, Fundar, México, 2003.
44. QUINTANA VALTIERRA, Jesús y ROJA YÁÑEZ, Jorge, *Derecho tributario mexicano*, México, Trillas, 1998.
45. RETCHKIMAN, Benjamín, *Teoría de las finanzas públicas, Tomo II*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987.
46. ROMERO ANIA, Alberto, *Política Económica. Objetivos, instrumentos y políticas*, Universidad Rey Juan Carlos.
47. RUIZ EULER, Alexander, *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Fontamara, 2006.
48. SAINZ DE BUJANDA, Fernando, *Hacienda y Derecho*, Vol. I, 1962.
49. SÁINZ DE BUJANDA, Fernando, *Hacienda y Derecho: introducción al derecho financiero de nuestro tiempo, estudios de administración*, Madrid, Instituto de estudios políticos, 1955.
50. SCHEDLER, Andrea, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IF AI, Cuadernillo de trabajo 3, 2008.

51. UNIDAD DE EVALUACIÓN Y CONTROL. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, *Oficina de fiscalización superior del gobierno de los Estados Unidos, GAO*, México, 2005.
52. VARENICK O., Robert, *Accountability, Sistema Policial de rendición de cuentas*, Instituto para la seguridad y la Democracia A.C., 2005.
53. VILLANUEVA, Ernesto, *Derecho de acceso a la Información en el mundo*, México, Universidad Metropolitana, 2008.
54. VILLEGAS B., Héctor, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, 7ª ed., Buenos Aires, Depalma, 1999.
55. VITAGLIANO, G. *Il Contenuto giuridico della legge del bilancion*, Roma, cap. I, 1910.
56. VITTI, Di Marco, *Principios fundamentales de la Economía Financiera*, trad. Esp., Revista de Derecho Privado, Madrid, 1934.
57. WITKER, Jorge Alberto, *Introducción al derecho económico*, México, Grupo Editorial Hess: UNAM, Instituto de investigaciones Jurídicas, 2012.

LEGISLACIÓN

58. Boletín A, Normas y lineamientos que regulan el funcionamiento de los órganos internos de control. Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
59. Constitución Política de los Estados Unidos de México.
60. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
61. Convención Interamericana contra la Corrupción.
62. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
63. Ley de Coordinación Fiscal.
64. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
65. Ley de Ingresos
66. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
67. Ley de Planeación.
68. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

69. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
70. Ley Federal de Transparencia y Acceso a La Información Pública Gubernamental.
71. Ley General de Contabilidad Gubernamental.
72. Ley General de Desarrollo Social.
73. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
74. Ley para la Transparencia y Ordenamientos de los Servicios Financieros.
75. Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 y 2014.
76. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
77. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
78. Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
79. Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a La Información Pública Gubernamental
80. Reglamento Interior de la Secretaría de la función Pública.

CIBERGRAFÍA

81. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE/BCN, *Cómo se elabora y se tramita la Ley de Presupuestos*, México, http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/como-se-elabora-y-se-tramita-la-ley-de-presupuestos
82. CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *¿Quiénes somos?*, México, <http://www.coneval.gob.mx/quienessomos/Paginas/Quienes-Somos.aspx>.
83. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *Contraloría General de la República: 85 años de historia institucional*, México, <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/appmanager/portalCGR/v3ESP?nfpb=true&pageLabel=P18200239681286226265111>.

84. DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, GOBIERNO DE CHILE, *Chile se ubica entre los diez países con mejor calidad del gasto público*, Chile, <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-article-100152.html>.
85. DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS, GOBIERNO DE CHILE, MINISTERIO DE HACIENDA, Chile, *Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central*, México, http://www.dipres.gob.cl/594/articles-60578_doc_pdf.pdf.
86. GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, *Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, <http://grupoipsmexico.com/images/news/Iniciativa%20Comision%20Anticorrupcion.pdf>.
87. GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo y LOPEZ ORTEGA, Mariana, *Manual sobre la clasificación funcional del gasto público*, México, Centro de investigación y documentación económicas, A.C., www.rendiciondecuentas.org.mx.
88. INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS, *Solicitud de Información Pública*, México, <http://inicio.ifai.org.mx/catalogs/masterpage/AIP-Como-realizo-una-solicitud-de-informacion.aspx?a=m2>.
89. INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, *¿Quién vigila el gasto público? Las entidades de fiscalización superior en México*, México, www.imco.org.mx.
90. JORDÁN GALDUF, Josep Ma., *Aspectos básicos de la política económica*, <http://www.uv.es/econcult/APP/programa/APPPoliticaEconomica.pdf>.
91. LLOSAS, Hernán Pablo, *Reformas recientes en el sistema presupuestario de los Estados Unidos*, *Revista Internacional de Presupuesto Público*, Buenos Aires, Argentina, Año XXVIII, N° 73 Julio/Agosto 2010

- <http://www.asip.org.ar/es/content/reformas-recientes-en-el-sistema-presupuestario-de-los-estados-unidos>.
92. MARTÍNEZ A BASCAL, Eduardo. *Gasto público: España vs Europa*, <http://blog.iese.edu/martinezabascal/2014/04/25/gasto-publico-espana-vs-europa/#sthash.Zid68WDw.7ieLoqZd.dpbs>.
93. MIGANJOS BORJA, María de la Luz, *Control del gasto público*, México, www.biblio.juridicas.unam.mx.
94. MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Intervención General de la Administración del Estado*, <http://www.igae.pap.minhap.gob.es/sitios/igae/es-ES/Paginas/Inicio.aspx>.
95. MONTEMAYOR SEGUY, Rogelio, *El sistema nacional de planeación democrática*, *Revista de administración pública*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/55/trb/trb2.pdf>.
96. RODRIGUEZ A RIZA, Javier J., *La Contraloría General de los Estados Unidos. Funcionamiento y auditorías*, *Revista Española de Control Externo*, dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2015973.pdf.
97. RRC, “*Revolución administrativa*” *las nuevas leyes de transparencia y rendición de cuentas: Mauricio Merino*, México, 10 de junio de 2014, Red por la Rendición de cuentas, <http://rendiciondecuentas.org.mx/revolucion-administrativa-las-nuevas-leyes-de-transparencia-y-rendicion-de-cuentas-mauricio-merino/>.
98. S/A, *Antecedentes de la Secretaría de la Función Pública*, <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/mision/antecede.htm>.
99. S/A, *El Ciclo Presupuestario*, disponible en www.shcp.gob.mx.
100. S/A, *Función Presupuestaria o financiera*; www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/pospar/iifunci.htm.
101. S/A, *Guía para la transparencia en las finanzas públicas. Buscar más allá del presupuesto central. 4. Pasivos Contingentes*, <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Transparency-Guide-4-Contingent-Liabilities-Spanish.pdf>
102. S/A, *La actividad financiera del Estado*, www.catarina.udlap.mx.

103. S/A, Ley de Ingresos, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=146>.
104. S/A, Plan Nacional 2013-2018, Introducción y visión general, www.pnd.gob.mx.
105. S/A, Política económica y social, http://www.mef.gob.pe/index.php?option=com_content&view=section&id=26&Itemid=100694.
106. S/A, Presupuesto Ciudadano 2013, <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/pc2013/index.html>.
107. S/A, Presupuesto ciudadano 2014, <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/ServletImagen?tipo=pdf&idDoc=934>.
108. S/A, Presupuesto de egresos de la federación 2010, http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/Presupuesto%20Ciudadano/PresupuestoCiudadanoWEB_OP-2012.pdf.
109. S/A, Presupuesto por programas y actividades, Capítulo cuarto, disponible en: http://biblio3.url.edu.gt/Libros/tec_pre/8.pdf.
110. S/A, Producto Interno Bruto, <http://www.productointernobruito.com/>.
111. SAN MARTÍN CERRUTI, Marcelo, El juicio de Cuentas, http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/portalCGR/Contenidos/Html/Seminario_Probidad2010/JuicioCuentas.doc.
112. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, ABC del PbR-SED, www.transparenciapresupuestaria.gob.mx.
113. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Guía para el diseño de indicadores Estratégicos, http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_2011/guia_indicadores_estrategicos.pdf.
114. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Sistema de evaluación del desempeño, http://www.normateca.gob.mx/Archivos/51_D_1996.pdf.

115. SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Conoce la SFP*, <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>.
116. SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *Órganos Internos de Control (SFP-OIC)*, http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_mex_OIC.pdf.
117. SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *¿Por qué la Contraloría Social contribuye a combatir la corrupción y a transparentar la gestión pública?*, <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/contraloria-social/por-que-la-contraloria-social-contribuye-a-combatir-la-corrupcion-y-a-transparentar-la-gestion-publica.html>.
118. SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, *¿Quiénes somos?*, <http://www.oic.ipn.mx/quienessomos03.html>.
119. SISTEMA DE EVALUACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN, *Definiciones Estratégicas*, <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-article-3677.html>.
120. SISTEMA DE INFORMACIÓN LEGISLATIVA, *Cuenta pública*, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=59>.
121. TRANSPARENCIA MEXICANA, *Comunicado de Prensa – Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno: Primera Serie Histórica de Corrupción en México*, <http://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-primera-serie-historica-de-corrupcion-en-mexico/>.
122. TRANSPARENCIA MEXICANA, *México se ubica en la posición 106 de 177 países en el Índice de Percepción de la Corrupción 2013*, <http://www.tm.org.mx/ipc2013/>.
123. TRIBUNAL DE CUENTAS, *Función de fiscalización*, <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/fiscalizacion/funcion-de-fiscalizacion/>.
124. UNIDAD DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA SUBSECRETARÍA DE EGRESOS DE LAS HCP, *PEF 2014*, www.transparenciapresupuestaria.gob.mx.
125. USA GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE, *About GAO*, <http://www.gao.gov/about/index.html>.