



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Tesina

**El control administrativo institucional: El caso de la Procuraduría
Federal del Consumidor de 2012 a 2015**

Que presenta

EFREN JASSO SANTOS

Para obtener el título de:

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública
Opción Administración Pública



DIRECTOR DE TESINA
DR. OSVALDO CRUZ VILLALOBOS

México, Ciudad Universitaria, abril 2016

CDMX



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimiento

De manera muy especial, al Dr. Osvaldo Alfredo Cruz Villalobos, mi Asesor y Director de Tesina, por sus invaluable consejos y valioso apoyo para la realización de este Trabajo.

A las y los miembros del Jurado, por la confianza otorgada a mi Tesina.

¡MIL GRACIAS!

Dedicatoria

Con todo mi amor y admiración a:

Mi esposa Lorena que en todo momento me ha escuchado y me ha brindado sus consejos, apoyo, motivación y comprensión.

Mi hijo Einar Efrén y a mi hija Dagmara Lorena quienes son mi inspiración y motivación.

Y sobre todo,

A mi Mamá, por darme la vida y hacer de mí un hombre de bien.

Índice	pag
Introducción.	4
1. El Estado, Gobierno y la Administración Pública.	8
1.1. ¿Qué es el Estado?	9
1.1.1. Fines y funciones del Estado.	11
1.1.2. Enfoques para el estudio del Estado.	14
1.1.3. Las relaciones entre el Estado y el gobierno.	16
1.2. El estudio del gobierno.	17
1.2.1. ¿Qué es el gobierno?	17
1.2.2. Formas de Gobierno.	18
1.2.3. Caracterización del gobierno en la sociedad actual.	21
1.3. Elementos para el estudio de la Administración Pública.	23
1.3.1. El concepto de Administración Pública.	24
1.3.2. Diferentes enfoques para el estudio de la Administración Pública y su relación con la sociedad.	26
2. La función de control en la Administración Pública mexicana.	30
2.1. Tipos y características del control en la Administración Pública.	39
2.2. Elementos para el análisis de la función de control en las instituciones del Gobierno Federal.	50
2.3. La importancia del control como factor de mejora en la Administración Pública	55
2.4. La gestión pública y el control administrativo en la prestación de los servicios públicos	61

3. La práctica del Control Interno Institucional en la Procuraduría Federal del Consumidor	66
3.1. Origen de la Procuraduría Federal del Consumidor	66
3.2. La misión y visión	69
3.3. La importancia de la Procuraduría en la atención a la sociedad	71
3.4. Metodología para aplicación del Control Interno Institucional en la Profeco	76
3.5. El Control Interno Institucional en la Profeco	82
3.6. Principales resultados en la aplicación del control interno	84
3.6.1. Aspectos relevantes derivados de la aplicación de las encuestas por procesos.	84
3.6.2. Porcentaje de cumplimiento general por nivel del Sistema de Control Interno Institucional y por norma general	85
3.6.3. Porcentaje de cumplimiento por Norma General de Control Interno Institucional	86
3.6.4. Elementos de control interno con mayor grado de cumplimiento, identificados por nivel del Sistema de Control Interno Institucional y por Norma General	88
4. Conclusiones	90
5. Fuentes de consulta	94

Introducción

Es usual en el lenguaje coloquial confundir al Estado con el gobierno; inclusive los medios de comunicación a veces colaboran a repetir estos errores y se les trata como sinónimos, sin embargo, son dos conceptos diferentes, con elementos distintivos y con un tránsito histórico diferente, por lo que no se les puede tratar como sinónimos, aunque esto no implica que no guarden relación. Estado y Gobierno son dos esferas que se tocan en puntos específicos, y que hay que estudiar por separado y luego en su relación para entender la necesidad mutua que tienen.

Otro elemento que hemos considerado es el sistema de Control Interno Institucional, como el medio de control para garantizar que las dependencias y entidades de la Administración Pública, como se define en el acuerdo correspondiente que establece :

“Sistema de Control Interno Institucional: el conjunto de procesos, mecanismos y elementos organizados y relacionados que interactúan entre sí, y que se aplican de manera específica por una Institución a nivel de planeación, organización, ejecución, dirección, información y seguimiento de sus procesos de gestión, para dar certidumbre a la toma de decisiones y conducirla con una seguridad razonable al logro de sus objetivos y metas en un ambiente ético, de calidad, mejora continua, eficiencia y de cumplimiento de la ley”,

Esto lo podemos encontrar la publicación del ACUERDO por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, que se publicó en el DOF el 2 de mayo de 2014

Aunado a ello debemos considerar un tercer concepto: la Administración Pública, la cual suelen confundir con el gobierno, y de igual forma que con el Estado, guarda elementos que los hacen ser diferentes, pero también hay puntos de contacto y relación. Por lo tanto, Estado, Gobierno y Administración Pública son tres conceptos que se relacionan, donde existen puntos comunes.

Pretendemos analizar, en el primer capítulo, cada uno de los conceptos mencionados, con el fin de presentar sus diferencias, así como sus puntos de relación; la historia de cada concepto y su evolución, así como sus tipologías y características elementales. Se explicará la relación que los conceptos guardan con la sociedad, ya que como se analizarán los tres con una consecuencia social y por lo tanto su relación es intrínseca.

Para esto se revisarán a diversos autores, tratadistas de la Teoría del Estado, juristas, politólogos, historiadores, entre otros estudiosos y clásicos de cada concepto, ya que cada uno por separado ha sido ampliamente estudiado a lo largo de los años, y al final se podrán entender las diferencias de los tres conceptos y su correcto uso.

También otro concepto que nos interesa relacionar en esta investigación es el de Control, en el contexto de la Administración Pública, recordemos que está presente en todos los órdenes de gobierno, en particular en el Federal y como es nuestro objeto de estudio en la PROFECO.

Por tanto, hablar de control en la Administración Pública de nuestro país implica acercarse desde distintas perspectivas. No se puede entender un esquema único de control en un país de múltiples complejidades como el nuestro, a esto corresponde un análisis integral y profundo de las diferentes partes que engloban un tema tan complejo. En este sentido, en el segundo capítulo se busca dimensionar el actuar público en México con base en la función del control de las instituciones gubernamentales. Entender la necesidad de este tema es de suma importancia, pues nuestro país sufre de importantes rezagos en términos de control administrativo al observar que todavía existen casos en que las desviaciones de los planes y programas por asuntos políticos o económicos han derivado en fallas que a la larga implican mayores costos. De igual forma en nuestro país la falta de una cultura de la legalidad ha puesto en la mesa de debate continuo faltas a la ley y con esto uso indebido de los presupuestos asignados o de las atribuciones específicas de los servidores públicos en el mal manejo de los recursos y los constantes abusos de autoridad para beneficio propio. No vale la pena citar casos en específico, pues este apartado no se enfocará en enumerar los problemas que existen en nuestro país, sino que tiene la perspectiva de analizar de qué sirve el

control institucional, de dónde viene su conceptualización, cómo se materializa en México y cuál es su papel en el desarrollo de las instituciones públicas.

Partiendo de lo anterior, el capítulo dos está estructurado lógicamente en cinco puntos o sub apartados. El primero es un acercamiento conceptual al control como una fase en el proceso administrativo siendo una piedra de toque en el cumplimiento oportuno de los objetivos, de igual forma busca contextualizar el tema de control en nuestro país al revisar los niveles de confianza, corrupción e impunidad que nuestro país registro en el año 2015, esto para poner de manera explícita el porqué del control en nuestro país. El segundo nos adentra en el concepto del control y cuáles son las formas en que este se puede presentar para dar pie a la forma en que el control en nuestro país es entendido de manera conceptual al observar los contrapesos que propone el control legislativo adoptado en nuestro país. Siguiendo esta línea, el tercer punto aborda de manera teórica y jurídica las instituciones encargadas del control en nuestro país observando que se hace una mancuerna entre la Auditoría Superior de la Federación como control externo y la Secretaría de la Función Pública como control interno. El cuarto punto nos adentra a los cambios que implica la modernización administrativa al esquema de control y como este toma un papel preponderante en las nuevas formas de entender lo público como un sistema abierto de participación y evaluación constante. Finalmente el quinto punto, abre el debate para entender que el actuar contemporáneo de las instituciones públicas nos lleva a pensar en relaciones de Gobernanza horizontales y cooperativas que empoderan a la ciudadanía como un tercer jugador en el control del actuar gubernamental que tiene como responsabilidad la evaluación constante del uso de los recursos para verificar que sean utilizados para el desarrollo económico, político y social.

Con lo anterior en el tercer capítulo analizaremos la forma en que el control dentro de la Administración Pública, se aplica en la Procuraduría Federal del Consumidor, cuáles han sido sus formas y alcances en la institución. Considerando las instancias internas, objetivos, estadísticas y acciones orientadas a mejorar el desempeño de la institución.

A casi cuatro décadas de la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), en el año de 1976 durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez con

fundamento en la Ley Federal de Protección al Consumidor del año de 1975. Lo que se pretende en el capítulo tres es abordar temas relacionados con dicha institución.

Para vislumbrar qué es la PROFECO, primero debe verse el origen de ésta y cuál fue el motivo de su creación; para eso es necesario ubicarla dentro de un tiempo/espacio y conocer qué acontecía en ese momento. A su vez, para entender el funcionamiento de la institución en cuestión, será necesario adentrarse a los conceptos de misión y visión, para comprender cuáles son los objetivos y funciones de ésta y si su misión y visión van de acuerdo a ellos.

De igual manera, esta investigación aborda la relación que se da entre PROFECO y sociedad, es decir, cómo es la atención que brinda dicha institución a la sociedad y a través de qué medios se ha validado para mantenerse en cercanía con la sociedad e igual explicar la importancia que tiene dicha institución con relación al derecho del consumidor.

Por último se presenta el concepto de control interno y la función de éste dentro de una institución, en este caso se habla del Órgano Interno de Control (OIC) de la PROFECO, lo cual implica explicar descriptivamente cómo es que se lleva a la práctica tomando en cuenta la norma establecida, ya que ésta cuenta con una metodología para concretarlo. Además de esto presentar de manera esquemática quién se encarga del Control Interno en la PROFECO y cuáles han sido los resultados de la aplicación de la metodología del Control Interno; ya que, como se aborda en esta investigación, éste será considerado un elemento esencial para que una institución cumpla con sus objetivos y funciones.

Capítulo 1

El Estado, gobierno y la Administración Pública

A lo largo de la historia de la humanidad, se han buscado formas de organizar a la colectividad con diversos fines. En los primeros siglos de la humanidad la asociación colectiva sirvió para la caza, pesca y posteriormente la agricultura, con el fin de proveerse de sustento y a su vez de seguridad, al encontrarse reunidos en grupos tanto nómadas como sedentarios. El nacimiento de la política, entendida como la actividad humana destinada a: “(...) constituir, desenvolver, modificar, defender o destruir un orden.”¹ Permitted que con el transcurso de los siglos, las civilizaciones se organizaran cada vez con más perfección, ajustándose a las necesidades que cada entorno exigía, hasta llegar a formas más acabadas y perfectibles.

Para los griegos, hablar de su forma de organización, remitía a abordar diferentes conceptos, tal y como menciona Héctor González Uribe: “En el lenguaje político griego, además de los términos *Basileias* (reino) y *Polis* (ciudad), se usaron también las palabras *Koinonia* (comunidad) y *to koinon* (lo común) para indicar la totalidad de la comunidad política de un pueblo.”² De esta forma fue como ellos describieron a sus organizaciones sociales, así como sus regímenes, los cuales fueron inspiración para la posteridad.

Roma fue un ejemplo de la herencia helénica, al adoptar ciertas prácticas de los griegos, a quienes por cierto conquistaron. En Roma: “Se usaron términos así como *populus* para designar la reunión de individuos ligados por un acuerdo unánime en vista de su utilidad común (...) *res publica*, para denominar la cosa común (...) *civitas*, como una forma que adopta la *res publica* y que consiste, en esencia, en una comunidad jurídicamente organizada cuyo centro será constituido por una ciudad.”³ También se le puede agregar el *imperium* como su forma de organización más representativa, y que sin duda, marcó para siempre la forma de hacer política en el mundo.

¹ González Uribe, Héctor, “Teoría política” Ed. Porrúa, México, 2010, p. 24

² *Ibidem*. p. 144

³ *Ibid.* p. 145

Con el transcurso de los siglos, las organizaciones sociales fueron cambiando, algunas prosiguieron siendo repúblicas, imperios, unos más se organizaron en reinos y feudos, pero no fue sino hasta el siglo XV en que Nicolás Maquiavelo conceptualizó en la palabra *Stato* o Estado, a la organización de los principados de la actual Italia, pero que se comenzó a popularizar para describir a la organización humana: “A partir del siglo XVIII se generalizó el uso del término Estado tanto en la literatura científica como en las leyes y en los documentos políticos, aunque muchas veces conservó un sentido restringido de provincia o territorio.”⁴ De esta forma nació y se expandió este concepto, el cual perdura hasta hoy en día.

1.1. ¿Qué es el Estado?

Definir al Estado es una tarea compleja ya que tratar de definir con un solo concepto a algo que engloba contextos y situaciones diferentes, ha puesto en aprietos a muchos teóricos en los últimos siglos. Antes de proseguir, hay que aclarar que el Estado como concepto es una invención moderna, ya que su origen, como ya se mencionó, se debe a Maquiavelo, quien escribió “El príncipe” en el siglo XV durante el Renacimiento.

El Estado entonces: “Denota la organización política suprema de un pueblo. Pero en sí misma considerada, y de acuerdo con su etimología, tiene un sentido más amplio y general. Quiere decir, simplemente, la situación en que se encuentra una cosa, un individuo, una sociedad.”⁵ El concepto trata de explicar algo que es constante, que permanece en el tiempo, y en este caso referenciándolo a la actividad política y social que tiene un pueblo, por lo que hace compleja su definición.

José Antonio González dice que: “El Estado por tanto es una formación social histórica, organizada como unidad política, que tiene unos rasgos estructurales característicos...”⁶ es pues la consecuencia de un sinfín de variables que dan múltiples definiciones de lo que es un Estado.

⁴ Ibíd. p. 149

⁵ Ídem

⁶ González Casanova, José Antonio, “Teoría del Estado y Derecho constitucional” Vicens Vives, España, 1989, p. 75

A pesar de ello muchos teóricos han tratado de emitir una definición que permita sintetizar en un solo enunciado lo que es o representa el Estado, tomando en cuenta sus elementos para poder describirlo, para facilitar su entendimiento se pueden ver en el siguiente cuadro definiciones de Estado de diversos autores:

Definiciones de Estado	
Autor	Definición
Maurice Hauriou	"...el régimen que adopta una nación mediante una centralización política y jurídica que se realiza por la acción de un poder político y de la idea de la cosa pública como conjunto de medios que se ponen en común para realizar el bien común." ⁷
Norberto Bobbio	"...un ordenamiento político de una comunidad que nace de la disolución de la comunidad primitiva basada en vínculos de parentesco y de la formación de comunidades más amplias derivadas de la unión de muchos grupos familiares por razones de sobrevivencia interna (la sustentación) y externa (la defensa)." ⁸
Herman Heller	"Unidad de dominación, independientemente en lo exterior y lo interior, que actuará de modo continuo con medios de poder propios, y claramente delimitada en lo personal y territorial." ⁹
Luis Sánchez Agesta	"Una comunidad organizada en un territorio definido, mediante un orden jurídico servido por un cuerpo de funcionarios y definido y garantizado por un poder jurídico autónomo y centralizado, que tiende a realizar el bien común en el ámbito de esa comunidad." ¹⁰
María Amparo Casar	"A pesar de su multiplicidad, la mayoría de las definiciones de Estado incluyen a un conjunto de individuos –pueblo- que habita en un territorio delimitado y sobre los cuales el gobierno posee tanto el derecho para dictar las reglas de convivencia social como para hacerlas valer, así como el monopolio legítimo de la fuerza. Todo Estado moderno se basa o funda en tres grandes pilares: las leyes, el monopolio de la fuerza y los impuestos." ¹¹

Fuente: Elaboración propia con base en diversas definiciones de varios autores.

Como se puede notar, todas las definiciones destacan ciertos elementos que conforman al Estado, siendo los más comunes el territorio, gobierno, pueblo, orden jurídico y

⁷ Maurice Hauriou citado en González Uribe, Héctor, Óp. Cit. p. 156-157

⁸ Bobbio, Norberto, "Estado, Gobierno y Sociedad, Por una teoría general", FCE, México, 1ª edición en español 1989, p. 98

⁹ Heller, Herman, "Teoría del Estado", Fondo de Cultura Económica, México, 2011, p. 166

¹⁰ Luis Sánchez Agesta citado en González Uribe, Héctor, Óp. Cit. p. 158

¹¹ Casar, María Amparo, "Sistema político mexicano", Ed. Oxford, México, 2012, p. 5

soberanía, entre otros que se destacan. Héctor González Uribe menciona dos tipos de elementos, externos e internos, como se puede ver en el siguiente cuadro:

Cuadro 1
Clasificación de los elementos del Estado

Externos y visibles	a) Espacio b) Pueblo c) Poder o capacidad de organización de la comunidad.
Internos e invisibles	a) Obediencia o acomodamiento b) Normas c) Contenidos de las normas.

Fuente: Clasificación hecha por Héctor González Uribe.¹²

Entonces y de forma sintética, se puede decir que el Estado es ese ente abstracto que se compone de un territorio delimitado, un gobierno, pueblo y un orden jurídico vigente, y que puede englobar a los distintos regímenes que han existido y existen actualmente, pero cuya caracterización dependerá de sus aspectos teleológicos.

1.1.1. Fines y funciones del Estado

Andrés Serra Rojas dice que: “El Estado es una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le viene asignando. El Estado existe para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas.”¹³ Es de esta forma que el Estado se determina por las circunstancias que recoja en su tránsito por los años, por lo que no es posible determinar un fin o fines absolutos para el Estado moderno.

No obstante, Francisco Porrúa dice que pese a todo, hay un fin elemental del Estado, más allá de las disertaciones teóricas que puedan existir: “...Un fin esencial del Estado es realizar precisamente esa defensa internacional, conservar incólume el territorio patrio, mantener la independencia. Esa finalidad indiscutiblemente justifica al Estado.”¹⁴

¹² González Uribe, Héctor, Óp. Cit. p. 159

¹³ Serra Rojas, Andrés, “Derecho administrativo” Ed. Porrúa, México, 1985, p. 19

¹⁴ Porrúa Pérez, Francisco, “Teoría del Estado”, Ed. Porrúa, México, 2011, p. 447

El mismo Serra Rojas insiste que dado que el Estado es: "...una obra colectiva y artificial, creada para ordenar y servir a la sociedad. Su existencia se justifica por los fines que históricamente se le viene asignando. El Estado existe para realizar esos fines y se mantendrá en tanto se le encomienden esas metas."¹⁵ Por lo tanto, el bienestar y la conservación de éste en la sociedad es el fin primordial del Estado y para lo cual existe y se justifica su existencia. Es por ello que crea distintos organismos e instituciones para poder llegar a cumplir los fines que se proponga, pero siempre en miras a beneficiar a la sociedad.

Porrúa Pérez rescata la visión de Alejandro Groppali, quien afirma que hay dos doctrinas de los fines del Estado: "a) la que sostiene que el fin de todo Estado es la conservación y el bienestar de los individuos; y b) la que afirma que el Estado es el fin y los individuos son el medio."¹⁶ Ambas teorías pueden estar en lo correcto, ya que por un lado el origen del Estado desde su forma primitiva fue con fines de protección y sustento, pero a su vez la acción individual y la voluntad de aquellos primeros hombres de quedarse juntos también los llevó a concebir una forma de organización que llegó hasta la actualidad en forma del Estado moderno. Así que se puede hablar de una relación dialéctica, donde tanto el Estado está al servicio de la sociedad, así como la sociedad está al servicio y hace que el Estado funcione.

Ahora bien, habiendo visto los fines del Estado, es necesario abordar los alcances que el Estado tiene, hasta dónde puede intervenir en la vida de los individuos y las tareas que por su naturaleza adquiere, es decir, las funciones estatales. Para Herman Heller: "La función del Estado consiste, pues, en la organización y activación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un "status vivendi" común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica la cual, en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de denominación de naturaleza semejante."¹⁷ Con base en ello, el Estado debe armonizar las relaciones humanas con el fin de proveer a su sociedad de una vida

¹⁵ Serra Rojas, Andrés, Ídem.

¹⁶ Alejandro Groppali citado en Porrúa Pérez Francisco, Óp. Cit. p. 448.

¹⁷ Herman Heller citado en Arnaíz Amigo, Aurora, "La política en sus fines específicos" en Revista de la Facultad de Derecho de México, número 251 Enero-Junio 2009, p. 148, disponible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/251/pr/pr8.pdf>, consultada el 1/02/2016

segura y que permita la acción de los individuos que la componen, para lo cual ha sido usual encontrar en los Estados modernos una división de funciones o de poderes, que ha permitido llevar a cabo sus tareas de forma más organizada.

La mayoría de los tratadistas del Estado, coinciden en que existen tres funciones básicas del Estado, la función legislativa, administrativa y judicial. Francisco Porrúa describe estas tres funciones básicas así:

- a) Legislativa. Una función que emita normas para darle estructura al Estado y para regular la vida de los individuos, en sus relaciones entre sí y con el Estado;
- b) Judicial. Una función que defienda el orden jurídico establecido; y
- c) Administrativa. Una función que satisfaga las necesidades de la sociedad promoviendo el bienestar y su prosperidad.¹⁸

Con base en ello, existen atribuciones generales para cada función, y que pueden resumirse en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2.
Funciones del Estado**

Función legislativa	Función Administrativa	Función judicial
Reglamentación de las actividades de los particulares. Organizar las empresas del Estado y la situación de los particulares con estas. Crear la competencia de los agentes públicos.	Fomento, limitación y vigilancia de la actividad de los particulares, como el otorgamiento de permisos para desarrollar ciertas actividades. Regular las relaciones familiares, registros de propiedad y comerciales, y los servicios notariales.	Resolución de conflictos y controversias.
La realiza a través del Poder Legislativo.	El Estado realiza esta función a través del Poder Ejecutivo.	Se lleva a cabo a través del Poder Judicial.

Fuente: Cuadro elaborado con base en la información de Gabino Fraga.¹⁹

Dado que el Estado es una creación de la modernidad, es por ello que se conciben sus funciones en conjunción con la división de poderes, lo cual no es extraño, ya que fue

¹⁸ Porrúa Pérez, Francisco, *Ibíd.* p. 392

¹⁹ Fraga, Gabino, "Derecho administrativo", Ed. Porrúa, México, 1998, pp. 26, 27 y 28

durante la ilustración cuando los grandes pensadores como Montesquieu o Rousseau cuestionaron a las monarquías absolutas, que englobaban todo el poder en una sola persona, y como dice Fraga: “La división de Poderes, expuesta como una teoría política necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en el principio básico de los Estados constitucionales modernos.”²⁰

Concebir a cualquier Estado sin estos 3 Poderes o funciones básicas es poco probable, ya que son elementales para poder dotar al Estado del equilibrio necesario para poder conseguir los fines que el Estado se proponga acorde con sus ordenamientos jurídicos. Con respecto a esto, hay diversas visiones con las cuales se puede abordar el estudio del Estado, y que a continuación se pueden revisar.

1.1.2. Enfoques para el estudio del Estado

Para el análisis del Estado, han surgido un gran número de teorías o de doctrinas que buscan dar explicación a la forma de organización estatal, así como sus orígenes y fines. De las doctrinas más recurridas es la del naturalismo, que habla de un estado de naturaleza, un momento de caos en el cual los individuos deciden reunirse para firmar un contrato y entonces fundar esa asociación llamada Estado.

La existencia del contrato que da origen al Estado, es fundamental en la doctrina naturalista, aunque Rousseau advierte que: “El contrato social tiene por fin la conservación de los contratantes. El que quiere el fin quiere los medios, y estos medios son, en el presente caso, inseparables de algunos riesgos y de algunas pérdidas.”²¹ Esto significa que los individuos al hacer este pacto ceden algo a cambio, y esto es la capacidad de tomar sus decisiones sin limitaciones, es decir, su soberanía, a cambio de diversos beneficios, que cada tratadista de esta doctrina pondera como supremo.

Como dice González Uribe: “En la exposición de sus más grandes representantes ese contrato tiene diferentes presupuestos y consecuencias: un estado de guerra de todos

²⁰ Fraga, Gabino, Ídem.

²¹ Rousseau, Juan Jacobo “El contrato social”, Ed. Tomo, México, 2005, p. 44

contra todos del que se quiere salir, en Hobbes; unos derechos fundamentales pre-estatales que se quieren garantizar, en Locke; un estado de naturaleza, de libertad e igualdad, que se quiere conservar, en Rousseau.”²² Para Hobbes el Estado se erige como respuesta necesaria para garantizar la seguridad de los individuos que ceden su soberanía a un Poder soberano, ya que para Hobbes: “La seguridad depende de la existencia de un gobierno que tenga la fuerza necesaria para garantizar la paz y aplicar las sanciones necesarias para domeñar las inclinaciones antisociales innatas del hombre.”²³ En cambio para Locke, la defensa de la propiedad individual es para lo cual se firma ese contrato y el Estado lo deber garantizar; y para Rousseau, lo que es importante es que el individuo sea libre y sobre todo sea igual que los demás hombres.

Otra doctrina que ha estudiado al Estado ha sido el historicismo, que rescata el valor que los años han aportado para la conformación de los Estados modernos: “...si consideramos la estructura y funcionamiento de los Estados de nuestros días (...) no podemos menos de reconocer que casi todas sus instituciones son fruto de una larga evolución histórica y que es en la historia y por la historia que se encuentra su explicación y muchas veces su justificación.”²⁴ Con base en ello, el estudio de las formas de organización de la antigüedad, se conforma en un campo de estudio de los historicistas, como Hegel.

Otro enfoque de estudio es el que aporta el Derecho, el cual estudia al Estado como un ente jurídico que es erigido como la personificación del orden. Hans Kelsen es el teórico más importante de esta corriente de análisis, que es de las más importantes hasta hoy en día: “En ella aparece un nuevo concepto de Estado. Despojado mediante un método purificador, de sus ingredientes sociológicos, por una parte, y político-valorativos, por la otra, el Estado se presenta con su perfil propio e irreductible: como un mero sistema normativo. Estado y Derecho se identifican.”²⁵ Esta relación permitió concebir al llamado Estado de Derecho, resultado de la explicación del Estado a partir de la necesidad de un orden jurídico supremo que normara las relaciones de los individuos y le permite al

²² González Uribe, Héctor, Óp. Cit. p. 239

²³ Sabine, George, “Historia de la teoría política”, Fondo de Cultura Económica, México, 2011, p. 362

²⁴ González Uribe, Héctor, Óp. Cit. p. 240

²⁵ González Uribe, Héctor, Ibíd. p. 244

Estado conseguir los fines que se plantee según sea su realidad, es decir, se vuelve un análisis más empírico.

1.1.3. Las relaciones entre el Estado y el Gobierno

Hasta aquí se ha analizado al Estado en cuanto a sus fines, funciones y enfoques de estudio, sin embargo, el Estado va más allá de la teoría, pues aunque es un ente abstracto, está presente y la vida de los individuos se ve permeada por su acción. Entonces, si el Estado es abstracto, ¿cómo es posible ver sus acciones? La respuesta tiene que ver con la forma de organización que el Estado adquiere, es decir, a través de su relación con el gobierno.

No hay posibilidad de concebir a un Estado sin gobierno, ya que el Estado por su naturaleza abstracta no puede en sí conseguir sus fines, y requiere de la conformación de organizaciones para poder hacerlo. Rousseau dice que: “En el gobierno se encuentran las formas intermediarias, cuyas relaciones componen la del todo con el todo, o del soberano con el Estado (...) para que el Estado guarde un buen equilibrio, es necesario, compensado todo, que haya igualdad entre el poder del gobierno, considerado en sí mismo, y el poder de los ciudadanos, soberanos por un lado y súbditos por el otro.”²⁶

El gobierno entonces, y siguiendo lo que Rousseau dice, es la consecución o materialización del Estado, en donde se erigen la voluntad del Estado y donde los fines que se plantee se materializan a través de las organizaciones que lo conformen. Si se retoma a los elementos que conforman al Estado, se tiene que el gobierno forma parte de estos, junto con el territorio, el pueblo, la soberanía (que según el enfoque contractualista emana del pueblo) y el orden jurídico vigente. El gobierno al ser parte fundamental del Estado, está sujeto a los demás elementos, por lo que es consecuencia directa de ellos y es poco probable imaginar un Estado sin gobierno.

Por lo tanto, el papel que tiene el gobierno es vital para el Estado, ya que sin la existencia del gobierno, el Estado no tendría razón de ser. Dicho esto cabe cuestionar: si el gobierno es vital para la consecución de los fines del Estado, entonces ¿qué es en sí

²⁶ Rousseau, Juan Jacobo, Óp. Cit. p. 75

el gobierno? o ¿cómo debe estar conformado para poder cumplir con su objetivo? Esto se responderá a continuación.

1.2. El estudio del gobierno

Hablar de Gobierno también es una constante en la vida cotidiana, ya que es un elemento más cercano con la sociedad, pertenece y se conforma con base en la voluntad general, y le da un sentido distinto al Estado, por lo que si estudio es necesario y vital para entender al Estado y sus elementos.

1.2.1. ¿Qué es el gobierno?

Es común y cotidiano hablar acerca del gobierno, ya sea de sus acciones, sus decisiones o sus omisiones, sin embargo, es poco usual estudiarlo más a fondo, tratando de entender su organización, sus alcances y funciones. Primero hay que decir qué es el gobierno, para lo cual hay distintas definiciones que a continuación se pueden ver:

Cuadro 3
Definiciones de gobierno

Autor	Definición
Francisco Porrúa Pérez	"El gobierno es el conjunto de instituciones, organizadas por el ordenamiento jurídico, para el ejercicio de la soberanía. El gobierno se encuentra en la cúspide del Estado, en el vértice del ordenamiento jurídico; representa el órgano supremo central instituido para actuar, para realizar la voluntad del Estado; la vida de este recibe impulso y dirección del gobierno." ²⁷
Juan Jacobo Rousseau	"Un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política." ²⁸
Manuel Colmeiro	"El gobierno ejerce un poder general sustituido a los poderes individuales; y en este sentido se dice que el gobierno es la personificación del Estado. El gobierno, en su acepción más lata, reasume todos los poderes públicos o mejor dicho, posee la plenitud de las funciones propias del único poder social existente: dicta la ley, declara el derecho y provee el bien común o legisla, juzga y administra." ²⁹

²⁷ Porrúa Pérez, Francisco, Óp. Cit. p. 464

²⁸ Rousseau, Juan Jacobo, Óp. Cit. p. 74

²⁹ Colmeiro, Manuel, "De la ciencia administrativa" en Revista Encrucijada, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, septiembre-diciembre 2009, p. 177

María Amparo Casar	“Es el cuerpo o conjunto de instituciones que ostentan el poder del Estado en un momento determinado o, dicho de otra manera, es la organización institucional en la que reside la autoridad del Estado.” ³⁰
Luis de la Rosa	“Un gobierno tiene por principal objeto, defender y conservar la nacionalidad e independencia del país, mantener inviolables sus instituciones políticas y proteger al pueblo en el goce de sus derechos, si la constitución es popular, o sostener las prerrogativas e inmunidades de las clases privilegiadas, si el gobierno es una aristocracia.” ³¹

Fuente: Elaboración propia con base en definiciones obtenidas de varios autores

La palabra gobierno proviene del latín *gubernare* que significa conducir el navío³², es decir, hace referencia al manejo o control de algo superior, en este caso la referencia es con el Estado, por lo tanto, el gobierno es el manejo del Estado.

Aunado a ello, y con base en lo que múltiples estudiosos del Estado dicen, el gobierno es en simples palabras el conjunto de instituciones que conforman los poderes del Estado, y que es organizado por el pueblo mismo, quien deposita en su gobierno el ejercicio de la soberanía y por tanto del poder. El gobierno entonces es la herramienta de la cual se vale el Estado para poder llevar a cabo sus funciones y tareas, y dado que es una organización cuyo fin es la sociedad y sus individuos, la participación y el papel que estos tienen, es relevante para la conformación de un gobierno.

A pesar de la existencia de diferentes definiciones, no existe como tal un modelo único de gobierno, ya que dada la naturaleza del Estado, las condiciones geopolíticas, las relaciones de sus individuos y demás elementos, han hecho que se conformen un gran número de formas de gobierno, las cuales han sido estudiadas a lo largo de la historia.

1.2.2. Formas de Gobierno

Francisco Porrúa dice que: “...las formas de gobierno se refieren a los diferentes modos de constitución de los órganos del Estado, de sus poderes y de las relaciones de esos poderes entre sí.”³³ Y se diferencia de las formas de Estado en que estas solo se refieren a la organización política, más no a la organización formal y específica de los órganos

³⁰ Casar, María Amparo, Óp. Cit. p. 6

³¹ De la Rosa, Luis, “Sobre la Administración Pública en México y medios de mejorarla” en Revista Encrucijada, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, abril-julio 2009, p. 115

³² Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, disponible en: www.rae.es, “Gobernar”

³³ Porrúa Pérez, Francisco, Ídem

estatales. Las formas de gobierno refieren mucho la participación que la sociedad o pueblo tiene en su gobierno, y cómo deciden organizarse o hacerse sentir representados. Pueden depositar su soberanía en una o en varias personas y con base en ello se han clasificado desde hace siglos.

Desde la antigua Grecia se han estudiado las distintas formas de gobierno que en sus *Polis* o antiguos Estados prevalecían, y autores clásicos como Platón o Aristóteles catalogaron a estas formas de gobierno, por lo que es muy útil retomarlos. Aristóteles hablaba de formas puras e impuras de gobierno y se dedicó a caracterizarlas para destacar sus diferencias, y se pueden notar mejor en el siguiente cuadro:

Cuadro 4
Formas de gobierno para Aristóteles

Puras (su fin es el bien común)	Impuras (su fin son los intereses particulares)
Monarquía. Cuando el gobierno de uno tiene por objeto el bien general	Tiranía. Gobierno de uno que tiene por fin el interés particular del gobernante
Aristocracia. Gobierno de una minoría, hombres de bien que procuran el bienestar general.	Oligarquía. Gobierno de una minoría preocupada por su interés particular de los ricos.
Politeia. Gobierno de la mayoría que procura por el interés general	Democracia. Gobierno dominado por el interés de los pobres.

Fuente: Elaboración propia con base en lo dicho por Aristóteles en "La política"³⁴

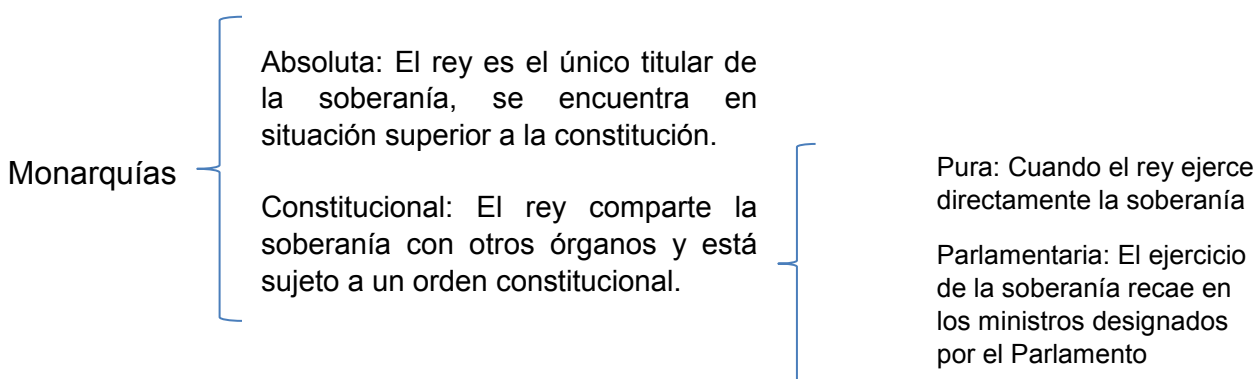
Para Aristóteles estas fueron las formas de gobierno que pudo observar en las 158 *polis* que analizó a lo largo de su vida, y que fue la forma usual en la que se organizaba el gobierno en la Grecia clásica. Para la época de los romanos la situación no se modificó demasiado, sólo hubo una interpretación diferente de las distintas formas de gobierno, tal y como Polibio las consideraba: "Polibio consideró que la fuerza de Roma derivaba de su gobierno mixto, en el que sabiamente se mezclaban la monarquía, la aristocracia y la democracia: la aristocracia, en el Senado; la monarquía, en el Consulado; y la democracia, en los Comicios."³⁵ La creación de la República en Roma también marcó una nueva forma de organización, que permitió integrar a todos los elementos que formaron parte de Roma, similar a la democracia descrita por Aristóteles, y que derivó después en el Imperio romano.

³⁴ Aristóteles, "La política", Ed. Gernika, México, 2006, p. 104

³⁵ Polibio citado en Porrúa Pérez, Francisco, Óp. Cit. p. 466

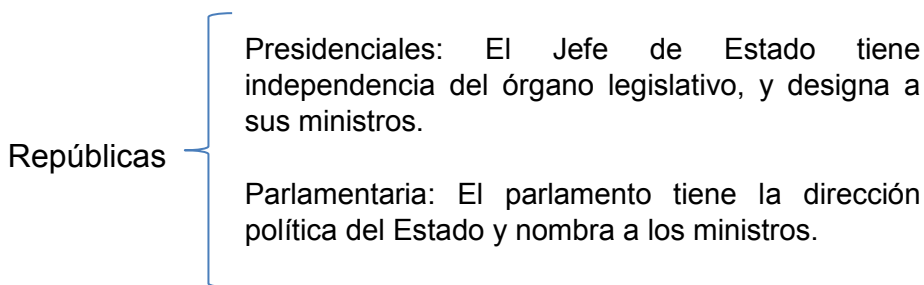
Posteriormente, y con el paso de los siglos se fue evolucionando en las formas de gobierno con base en las formas clásicas, pero con más características. Por ejemplo, Maquiavelo llegó a la conclusión de que sólo había dos formas de organizar a los Estados, ya fuera como Principados o como Repúblicas, con base en la experiencia que recogió a lo largo de su vida, y que lo llevó a escribir “El príncipe” en 1513. De hecho es prácticamente la clasificación que perduró desde entonces, y de la cual se han desprendido distintos tipos de gobierno, los cuales también han sido consecuencia de la aparición del Estado moderno.

El Estado moderno trajo consigo una nueva concepción de la organización humana, y por tanto dio paso al estudio de nuevas formas de organizar al gobierno, más elaboradas y complejas que la clásica diferencia entre monarquías o repúblicas, que hasta la fecha perduran. Hay tipos de monarquía que se pueden ver en el siguiente esquema:



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Francisco Porrúa Pérez.³⁶

De igual forma, las Repúblicas no son de un solo tipo, como se muestra a continuación:



³⁶ Porrúa Pérez, Francisco, Óp. Cit. p. 468

Después del Renacimiento ha sido poco usual hablar de aristocracias, ya que a pesar de que el poder se ha concentrado ya sea en una persona o en un parlamento, la diferencia con épocas anteriores es que ahora existe la representación de la sociedad a través de estos individuos que detentan el poder.

1.2.3. Caracterización del gobierno en la sociedad actual.

Desde la Revolución Francesa, el lenguaje liberal y el resurgimiento de las ideas clásicas trajeron de nuevo al lenguaje político a la democracia, como una alusión a la amplia participación social que surgió y que a partir de entonces exigió el cumplimiento a cabalidad de sus derechos fundamentales. Con la segunda Revolución industrial en el siglo XIX, la participación social se acrecentó a tal punto que la representación política creció hasta los sectores industriales y económicos. Los distintos tipos de gobierno tuvieron que adecuarse ante una pujante exigencia de democracia que perdura hasta nuestros días, sin embargo, se presentaron diversas formas de hacer partícipe a la sociedad y sus sectores, y que derivó en otras formas de gobierno.

Juan Linz dijo que en el siglo XX había detectado 2 formas básicas de organizar a los Estados, en regímenes no-democráticos o democráticos, los primeros se dividen en 2, autoritarios y totalitarios, y los segundos en presidenciales y parlamentarios, siguiendo el esquema clásico, pero ahora con la peculiaridad de agregar a la democracia como un fin del Estado. Para Linz estos dos modelos fueron antagónicos durante todo el siglo, y fueron posibles gracias a las condiciones sociopolíticas que cada Estado tenía. Los regímenes no-democráticos se caracterizan según Linz, de la siguiente forma:

Cuadro 5 Tipología de regímenes no-democráticos

1.-	Hay un centro de poder político y cualquier idea es legitimada por este.
2.-	Existe una ideología propia con la que se identifican el grupo gobernante y sus adeptos que usan para legitimar sus acciones frente a la sociedad, la cual se hace adherente de dicha ideología.

³⁷ Porrúa Pérez, Francisco, Ídem.

3.-	Se exige una amplia participación social en actividades políticas y colectivas, generalmente asociadas a la agrupación que detenta el poder.
-----	--

Fuente: Elaboración propia con base en el estudio de Juan Linz.³⁸

En esta clasificación se encuentran, por ejemplo, los regímenes comunistas de la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, los regímenes Fascista y Nazi en Italia y Alemania respectivamente, los cuales posicionaron una ideología que les permitió hacer que sus sociedades legitimaran sus acciones, debido a la afinidad que encontraban con los fines que estos regímenes tenían.

Esta caracterización de los regímenes no-democráticos que Linz destaca una de las formas de organizar al gobierno que fue recurrente en el siglo XX, pero que después de la Guerra fría se inclinó más hacia el otro tipo de régimen, que son los democráticos. Estos regímenes también tienen sus características, ya sean presidenciales o parlamentarios, siendo en primera instancia que: "...el gobierno democrático es también un gobierno constitucional, es decir, gobierno en el marco de determinados arreglos institucionales, acordados por los participantes para funcionar en más de una situación y que no son fáciles de cambiar de un día para otro."³⁹

El primer elemento básico es que ya sea una constitución escrita o no escrita, los gobiernos democráticos son el resultado de múltiples actores que conviven y colaboran dentro de un Estado y no importa si son República o Monarquía, aseguran la participación política, económica y social de todos sus integrantes o por lo menos de la mayoría.

Robert Dahl llamó a este tipo de democracia política moderna, una "Poliarquía", la cual debe tener siete condiciones básicas para poder ser reconocida como una democracia política moderna o "Poliarquía", y que se pueden ver en el siguiente cuadro:

³⁸ Linz, Juan, "Del autoritarismo a la democracia" en Revista de Estudios Públicos del Centro de Estudios Políticos de Chile, Núm. 23, 1986, Chile, p. 12, disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1333_1052/rev23_jlinz.pdf, consultada el 8/02/2016

³⁹ Linz, Juan, Óp. Cit. p. 37

Cuadro 6

Condiciones elementales para la existencia de una democracia política moderna o Poliarquía

1.-	La toma de decisiones recae en los funcionarios constitucionalmente electos.
2.-	Los funcionarios son elegidos en elecciones periódicas y con transparencia.
3.-	Prácticamente todos los adultos pueden votar.
4.-	Prácticamente todos los adultos tienen derecho a ser votados.
5.-	Hay plena libertad de expresión.
6.-	Hay libertad de información y de prensa, por lo que los ciudadanos pueden elegir la fuente de información deseada.
7.-	Los ciudadanos tienen derecho de conformar asociaciones políticas.

Fuente: Elaboración propia con base en información de Robert Dahl.⁴⁰

La democracia política moderna es hasta el momento la forma más usual de organizar a los Estados, ya que su integración de los diferentes actores que la integran la hace una forma de gobierno atractiva para cualquier sociedad: “La democracia política moderna es un sistema de gobierno en el que los gobernantes son responsables de sus acciones en el terreno público ante los ciudadanos, actuando indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes electos.”⁴¹

Sin embargo, el gobierno sea cual sea su forma, debe organizarse también, para lo cual crea distintas instituciones y organizaciones que le permiten articularse y conseguir sus fines, por lo que es importante estudiar también esta relación intrínseca e indivisible que hay entre la Administración Pública y el gobierno.

1.3. Elementos para el estudio de la Administración Pública

La existencia y fines del Estado como ya se ha visto están presentes o se organizan a través del gobierno, el cual se encarga de institucionalizar al Estado y asegurar su existencia, sin embargo, para poder llevar a cabo las funciones gubernamentales hay que remitirse estrictamente al estudio de la Administración Pública, ya que como dice Manuel Ortiz de Zúñiga: “El gobierno es pues el alma de la Administración, por cuyo

⁴⁰ Robert Dahl citado en Phillipe Schmitter y Terry Lynn Karl, “Qué es...y qué no es la democracia” en Diamond, Larry y Plattne, Marc, “El resurgimiento global de la democracia” Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1996, p. 43

⁴¹ Phillipe Schmitter y Terry Lynn Karl, Óp. Cit. p. 38

resorte ella se mueve: el gobierno, para valerme de una expresión feliz de un célebre autor, es el pensamiento que dirige y la Administración el brazo que ejecuta.”⁴²

1.3.1. El concepto de Administración Pública

El estudio de la Administración Pública ha dejado un sinfín de definiciones y explicaciones, desde considerarla una ciencia o un arte, hasta una condición *sine qua non* del éxito del Estado moderno. Explicar o definir a la Administración Pública en una frase ha sido complicado, pero diferentes tratadistas han hecho posible esto, a través de los elementos y los fines que persigue, y que pueden verse en el siguiente cuadro:

Cuadro 7
Definiciones de Administración Pública

Antonio Carrillo Flores	“...es la organización que tiene a su cargo la dirección y gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política” ⁴³
Roberto Ríos Elizondo	“...aquella actividad coordinada, permanente y continua que realiza el Poder Ejecutivo, tendiente al logro, oportuno y cabal, de los fines del Estado, mediante la representación directa de servicios públicos materiales y culturales, para lo cual dicho Poder establece la organización y los métodos más adecuados; todo ello con arreglo a la Constitución y al Derecho administrativo y a criterios eminentemente prácticos.” ⁴⁴
Andrés Serra Rojas	“...es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.” ⁴⁵
André Molitor	“...el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.” ⁴⁶

Fuente: Elaboración propia con base en definiciones de diferentes autores.

La Administración Pública como se puede ver, es un concepto que engloba a diversos elementos, los cuales en particular pueden ser estudiados uno a uno, y que se

⁴² Ortiz de Zúñiga, Manuel, “Idea general de la administración y del derecho administrativo” en Revista Encrucijada, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, mayo-agosto 2009, p. 129

⁴³ Antonio Carrillo Flores citado en Moreno Rodríguez, Rodrigo, “La Administración Pública federal en México” Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1980, p. 88

⁴⁴ Roberto Ríos Elizondo citado en *Ibidem* p. 89

⁴⁵ Serra Rojas, Andrés, *Óp. Cit.* p. 75

⁴⁶ André Molitor citado en Fraga, Gabino, *Óp. Cit.* p. 119

convierten en la razón de ser o fin de la Administración Pública. En primer lugar, la Administración Pública se deriva del Estado, por lo cual su naturaleza se asocia con los elementos que lo conforman, con el territorio, su población y el gobierno. Por otro lado es consecuencia de la existencia de un orden jurídico, es decir una Constitución, la cual da sus atribuciones a la Administración Pública, además de precisar sus principios orgánicos.

Entonces, al ser una consecuencia directa del Estado, lo es también del gobierno, y dependiendo de la forma que éste tenga es como se va a organizar, ya que como las definiciones indican la Administración Pública se asocia con el Poder Ejecutivo, y éste recae de diferente forma dependiendo el tipo de gobierno. Si el gobierno es una monarquía pura el Ejecutivo recae en el rey, y si es una monarquía parlamentaria el Ejecutivo reside en el Primer ministro elegido en su parlamento; de igual forma en una república presidencial el Ejecutivo está en el presidente, o si es parlamentaria en compartida entre el presidente y el legislativo, quien nombra a los ministros.

La Administración Pública como tal no tiene una identidad o personalidad jurídica propia, sino que representa y personifica al Estado, es decir, la personalidad de la Administración Pública depende del Estado y de sus fines, ya que estos se convertirán en los fines de la Administración Pública, que actúa en nombre del Estado. Esta es la diferencia que existe entre la Administración Pública y la privada, ya que mientras que la administración privada se asocian individuos para generar ganancias en actividades particulares, la Administración Pública se encarga de actividades a nivel general y actúa para todo integrante del Estado, ya que como dice Serra Rojas: “El fin de la Administración Pública es la realización del interés general por medio de una acción interesada de todo propósito de lucro, que se asegura con determinadas prerrogativas que establecen un régimen jurídico exorbitante del privado.”⁴⁷ Por lo tanto goza de sus propios ordenamientos en el Derecho público.

⁴⁷ Serra Rojas, Andrés, Ídem.

Por lo tanto, la Administración Pública vela por la consecución de los fines del Estado, siendo el primero y fundamental, el bien común de los individuos. Para que esto sea posible, Gabino Fraga dice que la Administración Pública tiene 3 sentidos:

Cuadro 8
Sentidos de la Administración Pública

Sentido material u objetivo	Actividad o acción de manejar los negocios públicos
Sentido orgánico, subjetivo o formal	El conjunto de órganos, servicios o actividades bajo una dirección con el objeto de alcanzar un fin.
Sentido moderno	No solo se limita a la ejecución de la ley, sino también al desarrollo económico y desarrollo nacional.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de Gabino Fraga.⁴⁸

Esta relación entonces, lleva a estudiar más a fondo la relación que tiene la Administración Pública con la sociedad, y cómo es que se puede analizar desde distintos enfoques.

1.3.2. Diferentes enfoques para el estudio de la Administración Pública y su relación con la sociedad.

La Administración Pública puede reconocerse como una invención moderna, y por tanto su estudio es hasta cierto punto reciente. Al principio el estudio de la Administración Pública se limitaba a lo teórico, ya que su origen proviene de la Ciencia Política y por tanto el estudio de las relaciones de poder y la forma de hacer uso de éste. Rafael Bañón dice que este primer enfoque es institucional, normativo y estático, ya que: "...ésta es una visión de responsabilidad moral y política, concebida en términos jerárquicos, en términos de la responsabilidad de las organizaciones públicas con respecto a la autoridad pública electa."⁴⁹

La Administración Pública en un primer estadio, se asociaba con el Derecho y la economía, en su relación con el poder. De ahí por ejemplo surgieron las ciencias camerales y su estudio, dando pie a los primeros tratados de administración desde el

⁴⁸ Fraga, Gabino, *Ibíd.* p. 73

⁴⁹ Bañón, Rafael y Castillo, Ernesto, "La nueva Administración Pública", Alianza Universidad Textos, Madrid, 1997, p.

Renacimiento. Dada esta relación no fue extraño que los estudios de Administración Pública la asociaran directamente con el Derecho administrativo o la redujeran a la parte organizacional y el manejo de la economía estatal.

La preocupación se remite al origen que como disciplina tiene la Administración Pública y para poder entender esto es preciso remitirse a su primer teórico o primer tratadista, Jean Charles Bonnín, quien en 1808 elaboró sus principios de la administración, donde la definió así:

“Es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y dirige al bien tanto, tanto los seres organizados como las cosas. Como ciencia su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos, que comprende; como establecimiento social, tiene sus elementos legislativos designados por la naturaleza de las cosas cuyo arreglo le corresponde. Instituida para cuidar de los pueblos de las personas y bienes en sus relaciones pública, haciéndolos concurrir a la utilidad, la administración es su acción ejecutiva directa de aplicación, es el gobierno de la sociedad: como ley o voluntad es pasiva, y activa como ejecución determinada. Su atribución propia es la ejecución de las leyes de interés general.”⁵⁰

Como se puede notar, la definición de Bonnín es bastante amplia, ya que engloba lo que para él en aquél 1808 representaba tener una Administración Pública, pero que responde a una necesidad que detectaba en los años posteriores a la Revolución francesa: el orden y bienestar social. El Estado moderno lleva en su seno a la sociedad, y por lo tanto debe su existencia a ésta, lo cual guía por ende a que la Administración Pública tenga como fin la sociedad y su bienestar.

La Revolución francesa dejó como consecuencia una nueva concepción de la organización estatal, la cual reorientó a toda la organización hacia nuevos fines: “La sociedad es el punto de partida con sus necesidades, carencias e ideales, ella demanda medios políticos para que pueda ser debidamente atendida. El Estado a través de sus órganos, recoge estas inquietudes y las transforma en leyes, planes y medios administrativos.”⁵¹ Este enfoque prevaleció hasta principios del siglo XX, cuando se comenzó a analizar de otra forma a la Administración Pública.

⁵⁰ Bonnín, Jean Charles, “Principios de la administración” Revista Encrucijada, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, abril-junio 2009, p. 81 y 82

⁵¹ Serra Rojas, Andrés, Óp. Cit. p. 86

A principios del siglo XX, Woodrow Wilson replanteó el estudio de la Administración Pública, ya que como dice Jay Shafritz: “Wilson intentó nada menos que reenfocar la Ciencia política. En vez de preocuparse por las grandes máximas de las verdades políticas perdurables, sostuvo que las ciencias políticas debían concentrarse en cómo se administran los gobiernos.”⁵² Este reenfoque permitió estudiar a la Administración Pública no sólo como la organización del Estado, sino el estudio de las mejores formas de administrar, y sobre todo el cómo darle mayor diferencia a la Administración Pública de la privada por medio de un replanteamiento de objetivos.

El enfoque llamado burocrático permitió reestructurar el estudio de la Administración Pública a uno más moderno, que incluía elementos de dominación racional, institucionalizada y bien delimitada, que fue clave para la construcción de los llamados Estados de bienestar, en los cuales la Administración Pública vivió su época de oro: “El crecimiento rápido y un tanto anárquico de la Administración en el periodo del *New Deal* planteó para algunos la conveniencia de construir un ejecutivo fuerte y organizado. Es decir, que se produjo un drástico aumento del papel público en la vida económica y social...”⁵³ La rectoría económica de parte del Estado permitió que se adquirieran diversas funciones básicas y necesarias para la población, como la salud, la alimentación y la educación, pero ahora siendo bienes públicos, aunado a aquellos que se agregaran, como la seguridad social general.

Posteriormente el enfoque de la posburocracia apuesta por otra forma de relacionar a la sociedad y la Administración Pública, reduciendo el tamaño de ésta para repartir sus funciones entre otros actores, incluida la sociedad misma, dando paso al nuevo enfoque de la administración democrática.⁵⁴ Esta es una nueva forma de concebir a la Administración Pública, que se presenta en otra faceta frente a su fin último que es la sociedad: “La sociedad, el cliente de la administración, en su conjunto y a través de los ciudadanos, pasa a ocupar un lugar frontal en la preocupación de los estudios. Pero aun

⁵² Shafritz, Jay y Hyde, Albert, “Clásicos de la Administración Pública” Fondo de Cultura Económica/Universidad de Campeche, México, 1999, p. 53

⁵³ Bañón, Rafael, Óp. Cit. p. 23

⁵⁴ Bañón, Rafael, Ibíd. p. 28

con mayor relevancia lo que aparece es el individuo, bien ese contribuyente y *homo politicus* de Ostrom o ese individuo portador de valores éticos de la nueva administración.”⁵⁵

Al final de todo, como dice Serra Rojas: “Los fines sociales se realizan en diversas etapas: primero, como un anhelo de lograr que sus intereses sean convenientemente planeados y analizados; segundo, que logren impresionar al Estado para que asuma la responsabilidad de la atención de ellos.”⁵⁶ Esto es posible en el actual enfoque y contexto democrático, donde la participación social es necesaria en los procesos de gobierno y la implementación de las políticas, ya que es hasta ahora como la Administración Pública se ha tenido que reorganizar y sobre todo construir como un mediador político que permita a la sociedad por una vía presentar sus problemas y presentar sus propuestas, y por el otro lado poner en marcha las acciones necesarias para resolver dichos problemas.

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ Serra Rojas, Andrés, Ídem.

Capítulo 2

La función del control en la Administración Pública mexicana.

Para poder entender el papel que juega el control dentro de las instituciones públicas, y más aún, dentro de aquellas que se encuentran en nuestro país, es necesario hacer una revisión seria de los elementos fundamentales que este concepto propone. Esto en búsqueda de tener una imagen más cercana de los sistemas que hoy en día se ha propuesto, mediante herramientas, órganos especializados y sistemas complejos de administración, la observación, vigilancia, escrutinio y castigo dentro de los procesos que lleva a cabo la Administración Pública. De ahí que, retomar el concepto de control, sea de suma importancia para entender qué se busca o dónde se encuentra esta fase administrativa dentro de todo el esquema y ambiente de las instituciones públicas; y más aún cuál es el papel del control para la mejora continua de nuestro país.

En este sentido, debemos observar que la Administración Pública es el conjunto de instituciones que materializan las decisiones de los gobiernos mediante el uso de recursos públicos. Un primer acercamiento interno a sus dinámicas nos deja entender que son cuatro las funciones generales e interconectadas⁵⁷ que lleva a cabo en busca de satisfacer las demandas ciudadanas. Si bien estas fases del proceso administrativo son generales para cualquier tipo de administración, vale la pena revisarlas para entender en dónde entra el control como factor fundamental.

- 1.- Planeación: Busca plantear las metas y objetivos a cumplir y se establecen tiempos y formas para lograr el cumplimiento de éstas.
- 2.- Organización: Se establecen a los responsables de cada área y los recursos disponibles para la búsqueda de cumplimiento por parte del personal de la organización.
- 3.- Dirección: El establecimiento de liderazgos que encaminen los esfuerzos tanto humanos como materiales con el objetivo de cumplir las metas establecidas.

⁵⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía , “Manual de Control Administrativo”, [En Línea] p.6 [Fecha de consulta: 08/12/15] www.inegi.org.mx/inegi/SPC/doc/internet/manualdecontroladmvo.pdf

4.- Control: Conjunto de operaciones previamente establecidas para asegurar que las acciones, los planes y los programas se están desarrollando acorde a lo establecido en todos los pasos anteriores. Es el proceso de medición del desarrollo y resultados obtenidos de los objetivos planteados, y una revisión de los planes y procesos determinados para el alcance de las metas.

Existe una relación directa entre todas las fases mencionadas, sin embargo, la planeación y el control establecen un puente directo ya que debe entenderse que la claridad, oportunidad e inteligencia en la planeación de los objetivos y metas será puesto a prueba durante la etapa de control al observar los resultados obtenidos aprobándolos o reprobándolos para, en su caso, modificarlos o reformularlos. Siendo así, responsabilidad fundamental en la fase de control ratificar el éxito esperado, observando y haciendo notar si existen desviaciones y en caso de encontrar alguna, proponer las correcciones pertinentes a futuro y considerando las variables que puedan surgir a lo largo del proceso administrativo.

El control, como establecimos anteriormente, tiene el objetivo de observar, analizar y destacar las inconsistencias y desviaciones que se han producido durante y al final de los procesos administrativos. Esta etapa no es el final de la línea de producción administrativa, sino que, se encuentra durante todo el proceso como un ente vigilante y recopilador de información de los resultados e información relevante, se encuentra al analizar y limitar las actividades antes de ser llevadas a cabo a manera de prevención; al observar y corregir los procesos como un participe constante y directo en la evaluación continua de los procesos; y como ente de retroalimentación al utilizar datos recabados para hacer llamados de modificación en las acciones llevadas a cabo.⁵⁸

¿Por qué hablar de control en nuestro país?

En la Administración Pública en México recae el papel de velar por la satisfacción de las necesidades sociales, es decir es el conjunto de instituciones que se encarga de dar vida a las leyes, mediante la ejecución constante y precisa de los ordenamientos legales y el uso eficiente de los recursos públicos a su disposición. A este objetivo en la actualidad se le suma la responsabilidad de vincular directamente las acciones y decisiones de los gobiernos con la percepción de la sociedad en términos de legitimidad gubernamental.

⁵⁸ *Ibíd. p. 13-14*

Es decir, que las acciones de la Administración Pública tienen un impacto directo en la opinión y satisfacción que tienen los ciudadanos con respecto al Gobierno en turno. Dentro de su actuar se determinará la perdurabilidad de las instituciones políticas, la aceptación de las decisiones de gobierno y la continuidad de un proyecto político o sistema de gobierno. Es por eso que su desarrollo y control constante toma un “valor político que se traduce en voto de recompensa o en voto de castigo [o búsqueda de evaluación y participación constante de los ciudadanos los cuales evalúan] el desempeño positivo o negativo de la propia Administración Pública.”⁵⁹ Es entonces papel de la Administración Pública, mantener las condiciones de certidumbre en términos políticos [económicos y sociales] mediante la satisfacción de los bienes y servicios a la sociedad.

Sin embargo, hemos sido testigos de un alejamiento por parte de los órganos ejecutores y los tomadores de decisiones administrativas de los objetivos planteados y la certeza en el uso de los recursos económicos a su disposición para satisfacer las demandas sin importar el nivel socioeconómico. Eso quiere decir que, los sistemas de control en nuestro país son cada vez más necesarios pues implican una evaluación constante del actuar gubernamental y con esto un acercamiento entre aquellos que demandan un bien o servicio público y los responsables de ofrecer una gama de soluciones integrales mediante procesos institucionales. Entendemos entonces que el control de la Administración Pública en nuestro país es un factor fundamental para reforzar la confianza en las instituciones y crear climas de certidumbre y desarrollo, y de no ser así implicaría un clima de desconfianza y desencanto por las instituciones.

La necesidad de hablar del control en nuestro país es de suma importancia, si bien las instituciones mexicanas son sólidas en términos normativos y legales, todavía se han visto fallas en el manejo de los recursos públicos. Vigilar y controlar a las instituciones públicas parte del entendido que los recursos públicos a disposición del gobierno nacen de las contribuciones y recaudaciones a los ciudadanos y del aprovechamiento de los recursos de la nación.

⁵⁹ Ricardo Uvalle Berrones, “La Democratización de la Administración Pública” en **La Transformación procedimental y democrática de la Administración Pública**. IAPEM, México, 2005, p. 81

Los ingresos públicos se dividen de acuerdo con la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2016⁶⁰ en impuestos, cuotas y aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos por ventas de bienes y servicios, participaciones y aportaciones, transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas e ingresos derivados de financiamientos (Deuda pública en caso de necesitar cubrir los egresos); los cuales se estima asciendan a la cantidad aprobada de 4,763, 874.0 millones de pesos (cuatro millones setecientos sesenta y tres mil ochocientos setenta y cuatro millones de peso m.n.). Del mismo modo es importante tener en cuenta el gasto público, este significa el establecimiento del destino, tipo y rumbo de los ingresos recaudados antes mencionados; en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016⁶¹ se establecen el monto y el destino de los recursos públicos en temas de servicios educativos y de salud, infraestructura habitacional y carretera, desarrollo económico y campesino, generación y distribución de energéticos, seguridad nacional, justicia, financiamiento de la deuda y transferencias a estados y municipios.

La confianza en las instituciones se entiende como el nivel de apoyo, aceptación, compromiso y legitimidad que tiene la capacidad de las instituciones para entregar resultados favorables⁶², la confianza institucional es la esperanza y seguridad que las acciones gubernamentales serán llevadas de manera correcta, bajo los principios de la ley y con los resultados planteados. Bajo este entendido y para usos prácticos de este trabajo, observaremos la consulta realizada por la empresa *Consulta Mitofsky*, la cual en 2015 realizó el estudio titulado “México: Confianza en las Instituciones 2015. Encuesta Nacional en viviendas”⁶³ en ésta, se consulta a aproximadamente a mil mexicanos

⁶⁰ Diario Oficial de la Federación. “DECRETO por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2016”. [En Línea] Artículo 1°. [Fecha de consulta: 10/01/16] http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5415876&fecha=18/11/2015

⁶¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. “Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016” [En Línea] Anexo 1-23. [Fecha de consulta: 10/01/16] http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2016.pdf

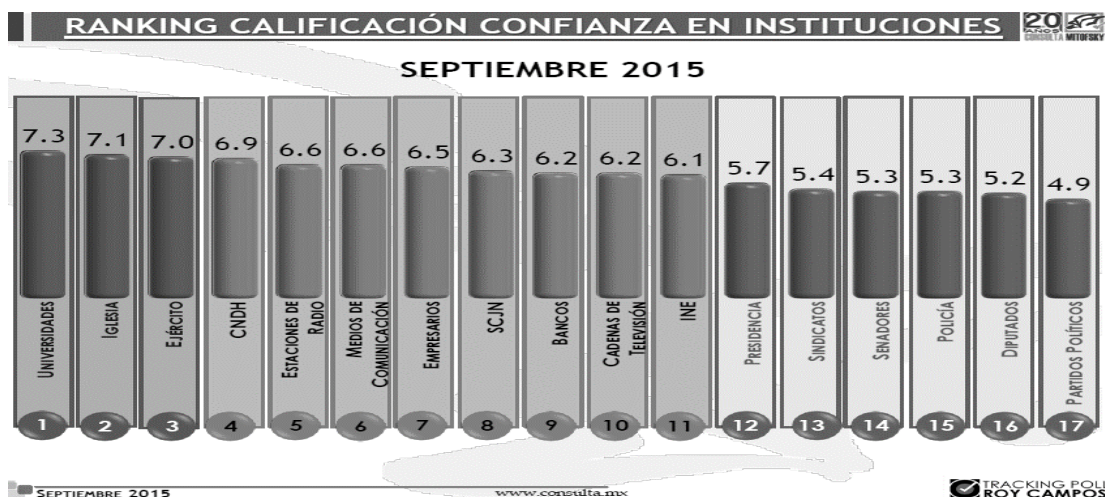
⁶² Alejandro Moreno (Coordinador), “Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada”. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados e Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2010, pp.19-22

⁶³ Consulta Mitofsky, “México: Confianza en las Instituciones 2015. Encuesta Nacional en viviendas”, Septiembre 2015. [En Línea] [Fecha de consulta: 02/01/16] en: <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/575-confianza-en-instituciones>

mayores de edad con un margen de error de +- 3.1%, a cerca de la confianza que generaban en ellos diecisiete instituciones públicas y privadas en México (Universidades, Iglesia, Ejército, CNDH, Estaciones de radio, Medios de comunicación, Empresarios, SCJN, Bancos, Cadenas de televisión, INE, Presidencia, Sindicatos, Senadores, Policía, Diputados y Partidos políticos) en una calificación de cero a diez, siendo los niveles del cero al seis confianza baja, de seis punto uno confianza media y de siete a diez confianza alta.

A continuación observaremos los resultados más representativos obtenidos en esta encuesta para poder entender los niveles de confianza y por ende de legitimidad en su acción que tienen estas instituciones, con lo que podremos tener una idea clara de la perspectiva que se tiene en nuestro país del actuar gubernamental.

Cuadro 9



Fuente: Consulta Mitofsky, "México: Confianza en las Instituciones 2015. Encuesta Nacional en viviendas", Septiembre 2015. [En Línea] [Fecha de consulta: 07/02/16] en:

Al observar la tabla anterior, nos damos cuenta que en primer lugar, que solamente en tres casos se observa una confianza alta y que el doble de instituciones presenta una confianza baja. En el mismo sentido, podemos observar que aquellas instituciones con confianza alta solamente una (el Ejército) es de carácter público centralizado, es decir directamente relacionado con la Administración Pública Federal, si bien en las Universidades se podría pensar en las instituciones de educación superior de carácter

público recordemos que la mayoría son de carácter autónomo en su presupuesto y gestión interna. Las siguientes ocho instituciones son determinadas con confianza media, en estas encontramos solamente tres que basan su actuación en el uso de recursos públicos: CNDH, SCJN e INE. De igual forma encontramos que dos de estas instituciones son de carácter autónomo, es decir, tienen independencia orgánica y de presupuesto. El tercero corresponde al poder Judicial de la Federación y si bien utiliza recursos públicos, no se establece, por razones de separación de poderes, dentro del ámbito de acción de la Administración Pública Federal.

Las últimas seis instituciones nos dan elementos importantes, para fines de este análisis dejaremos de lado a los partidos políticos y a los sindicatos y nos evocaremos a aquellas instituciones que tienen una injerencia directa en el análisis de la Administración Pública; en este sentido, a primera instancia podemos observar la falta de confianza rotunda en el Poder Legislativo, pues tanto Senadores como Diputados se encuentran en esta calificación baja, recordemos que estos son los encargados de revisar los ingresos y los egresos de la Federación. De igual forma encontramos que se encuentran en calificación baja dos instituciones fundamentales en el entendimiento de la Administración Pública, la presidencia y la policía. El primero al ser el puesto que encabeza a todos los organismos centralizados y paraestatales el cual se auxilia para sus funciones en Secretarías de Estado; podría pensarse entonces que esta calificación baja no sólo implica la referencia directa al presidente sino a todo el sistema que tiene a su responsabilidad, a decir, la Administración Pública Federal. El segundo, la policía, al ser la institución en la cual depositamos el uso de la fuerza en busca de la paz social, esto implica que como ciudadanos no confiamos en que alguien más haga justicia por nosotros, lo que implicaría un ambiente de legitimidad en la justicia por propia mano.

De igual forma es importante, para entender la necesidad de entender y estudiar los controles administrativos, observar la tendencia a la baja en términos de confianza en las instituciones, para ver que es de suma importancia recobrar la legitimidad gubernamental mediante control de la gestión, el gasto y las acciones de los gobiernos en busca de mejorar los procesos y los resultados hacia la ciudadanía.

Sin entrar en mucho detalle, a continuación se muestra una gráfica en la cual se puede observar el declive en los niveles de confianza general en las instituciones en México,

elemento alarmante pues las instituciones nos dan reglas claras que seguir y son en ellas en quienes depositamos los asuntos públicos para su solución y tratamiento.

Cuadro 10



Fuente: Consulta Mitofsky, “México: Confianza en las Instituciones 2015. Encuesta Nacional en viviendas”, Septiembre 2015. [En Línea] [Fecha de consulta: 07/02/16] en: <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/575-confianza-en-instituciones>

Siguiendo esta línea, debemos comprender de dónde surgen estos niveles tan bajos de confianza en las instituciones. Esto considerando lo planteado anteriormente en consideración a los pésimos niveles que demuestran aquellas referentes a la Administración Pública Federal. Para esto es necesario observar los niveles de percepción que existen en nuestro país en términos de corrupción e impunidad.

La corrupción significa en las instituciones públicas, “el uso de las funciones y medios en provecho, económico o de otra índole”⁶⁴ a la que están destinados, esto quiere decir que la corrupción es el uso diferente al que están determinados de recursos públicos, en busca de satisfacciones personales o grupales en términos económicos, políticos o sociales.

⁶⁴ Real Academia Española. [En línea] [Fecha de consulta: 07/12/15] en: <http://dle.rae.es/?id=B0dY4I3>

A nivel mundial, México es uno de los países con más altos índices de corrupción, esto con base en el Índice de Percepción de la Corrupción 2015⁶⁵ nuestro país se encuentra en el número noventa y cinco junto con países como Mali y las Filipinas, esto debido a que dentro de una evaluación de cero a cien, México obtuvo la calificación de treinta y cinco; justo por encima de países como Bolivia, Nigeria, Argentina y Ecuador, pero por debajo de países como Egipto, Perú y China; mientras que países como Dinamarca y Finlandia tuvieron las calificaciones más altas con noventa y uno y noventa respectivamente.

Cuadro 11
Percepción de la corrupción

83	Sri Lanka	37	38	37	40
88	Albania	36	33	31	33
88	Algeria	36	36	36	34
88	Egypt	36	37	32	32
88	Indonesia	36	34	32	32
88	Morocco	36	39	37	37
88	Peru	36	38	38	38
88	Suriname	36	36	36	37
95	Armenia	35	37	36	34
95	Mali	35	32	28	34
95	Mexico	35	35	34	34
95	Philippines	35	38	36	34
99	Bolivia	34	35	34	34
99	Djibouti	34	34	36	36

Fuente: Transparency International. "Table of Results: Corruption Perceptions Index 2015." [En línea] [Fecha de consulta: 07/01/16] de: <http://www.transparency.org/cpi2015>

El cuadro anterior nos ayuda a observar que si bien, México no se encuentra entre los últimos países con peores niveles de percepción de la corrupción, si entra en la

⁶⁵ Transparency International. "Table of Results: Corruption Perceptions Index 2015." [En línea] [Fecha de consulta: 10/12/15] de: <http://www.transparency.org/cpi2015>

categoría de países reprobados, pues su calificación se encuentra en niveles muy bajos. En este sentido, y siguiendo a la organización Transparencia Mexicana⁶⁶, es importante resaltar que son necesarias nuevas mecánicas de combate a la corrupción y mejores herramientas de control que dejen de lado la perspectiva federal y se enfoquen a nivel nacional, así mismo la necesidad de órganos internos y externos de control en los tres órdenes de gobierno y fortalecer una política integral de apertura de la información pública como compromiso de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Además de la corrupción en nuestro país encontramos otro elemento que aleja a la ciudadanía de las instituciones públicas: La impunidad. Esta se debe entender como el incumplimiento y omisión de responsabilidades, sanciones y detenciones penales, administrativas o civiles a aquellos que incurren en actos que contravengan a lo establecido en la ley. Es decir, la impunidad implica hacer caso omiso de la ley sin repercusión alguna.

Siguiendo el Índice de Impunidad Global⁶⁷ encontramos que aquellos países con sólidas estructuras institucionales en materia de seguridad e impartición de justicia, sumado a un respeto constante e inalienable de los Derechos Humanos mantienen un índice bajo de impunidad, por ejemplo países como Noruega, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Portugal, entre otros. México se encuentra en el número cincuenta y ocho de ciento noventa y tres Estados miembros de la ONU, pero con un gran avance en la generación de información estadística en la materia.

De igual forma, este informe nos da elementos importantes para comprender las fallas que existen en las instituciones de impartición de justicia. En primer lugar se observa que la inversión en mejorar los procesos de averiguación es más importantes que aquella en cuerpos de seguridad; esto resulta importante ya que en nuestro país existen cuatro jueces por cada cien mil habitantes a diferencia del promedio global que se encuentra en diecisiete jueces por cien mil habitantes.⁶⁸

⁶⁶ Transparencia Mexicana. "¿Dónde se encuentra México en el Índice de Percepción de la Corrupción 2014?" [En Línea] [Fecha de consulta: 08/12/15] en: <http://www.tm.org.mx/ipc2014/>

⁶⁷ " Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia. Universidad de las Américas Puebla, "Índice de Impunidad Global. Resumen ejecutivo", [En Línea] [Fecha de consulta: 08/12/15] de: <http://www.udlap.mx/cesij/resumenejecutivo.aspx>

⁶⁸ Ibídem.

Con base en los índices anteriores, podemos observar que en nuestro país, los niveles de certeza jurídica e institucional no sólo son deficientes sino que son poco confiables hacia la ciudadanía. Los niveles de corrupción e impunidad nos colocan en un nivel sumamente reprobable y pone en tela de juicio la necesidad de sistemas de control gubernamental integrales que se desarrollen en busca de aminorar la falta de confianza al otorgar certidumbre en el uso, destino e impacto en el uso de los recursos públicos, es decir de los recursos que nos corresponden a todos como nación. El control entonces surge como un elemento fundamental para revisar y evaluar la acción institucional y de amonestar o castigar en caso de encontrar irregularidades en el actuar de los servidores que hayan derivado en el mal uso de los recursos disponibles. Entendamos que las demandas sociales son constantes y crecientes, mientras que los presupuestos son limitados, en ese caso, el uso corrupto y opaco del recurso no sólo es una contraposición a los valores del servicio público sino que es una falta de consciencia social.

2.1. Tipos y características del control en la Administración Pública.

Como se estableció en páginas anteriores, el control es una parte fundamental en los procesos administrativos que surgen en la búsqueda asegurar los objetivos y el seguimiento de las acciones planteadas para todas las fases del actuar institucional. En nuestro país, el control de las instituciones públicas se establece con el objetivo de asegurar que los recursos destinados al bien común no se vean desviados y que las normas y reglas que moldean el actuar gubernamental sean cumplidas para lograr las metas de desarrollo de la sociedad.

En este sentido, este sub apartado se propone como un acercamiento a los tipos de control que existen dentro de la Administración Pública partiendo del análisis de las características del concepto de control administrativo, revisando sus elementos más importantes y las variaciones que el mismo concepto propone, como la diferencia entre control externo y control interno de las instituciones; así mismo se propone observar las herramientas que tiene el actuar gubernamental para su control como el concepto de la fiscalización; para siguiendo este objetivo observar las perspectivas de transparencia y rendición de cuentas como esquemas fundamentales para que exista un control y una

evaluación de las acciones públicas por parte de los ciudadanos como principales beneficiarios o perjudicados de las decisiones públicas. Finalmente nos adentramos el tipo de control que se ha desarrollado en nuestro país como forma de contrapeso en términos de división de poder, observaremos la perspectiva legislativa de control para comprender cuál es la visión que tiene la función de control en México.

Control administrativo.

Es importante, antes de observar los diferentes tipos de control existentes, tener una noción de qué es el control administrativo, es importante destacar que hablar de control significa hablar de un proceso complejo de verificación normativa, aseguramiento en el cumplimiento de los objetivos planteados, uso eficiente de los recursos asignados y avance sin desviaciones de la dependencia. Estas responsabilidades son correspondientes a todas y cada una de las áreas pues éstas deben mantener su actuar de manera correspondiente a lo esperado y planteado pues en caso contrario serán acreedores a alguna responsabilidad. Esto quiere decir que si bien, el control será llevado a cabo por un área en específico en términos de evaluación constante y retroalimentación final; le corresponde a toda la organización ser participe en un clima que vaya encaminado al control general de las acciones.

Para adentrarnos en el concepto de control, es necesario analizar los principios que tiene dentro de su desarrollo con apoyo del Manual de Control Administrativo del Instituto Nacional de Geografía y Estadística.⁶⁹

A continuación se enumeran siete principios que deben estar presentes en la concepción y entendimiento de la etapa y las herramientas destinadas al control.

1.- Principio del propósito de control: El punto principal del uso del control, es decir su principal objetivo es detectar y hacer visibles las desviaciones negativas de los planes establecidos, así mismo es dotar a los entes controlados bases para nuevas tomas de decisiones que deriven en correcciones de las desviaciones.

2.- Principio de controles dirigidos a futuro: Mientras mejor sea la prospectiva en términos de control, se vuelve más factible la detección a futuro de posibles problemas y desviaciones del objetivo primario; y con esto poder modificar las acciones antes de que

⁶⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, **Op, cit.**

los problemas ocurran. El control debe tomar medidas correctivas para evitar que los planes y programas resulten en impactos positivos, esto implica revisar a futuro las acciones que se tomarán para localizar puntos débiles y detectar escenarios negativos para hacer las debidas correcciones.

3.- Principio de la responsabilidad del control: ¿En quién recae la responsabilidad de llevar a cabo el control? Si bien, independientemente de los órganos de control que estén destinados a controlar el uso, destino, impacto y legalidad de los recursos asignados; el primer responsable de controlar que todo se desarrolle en tiempo y forma es el superior jerárquico que tiene a su cargo el plan o programa específico, en segundo lugar aquellos subordinados a quienes se les ha delegado responsabilidades y asignado tareas.

4.- Principio de la eficiencia de los controles: El control es eficiente si, al utilizar sus técnicas y herramientas, logra detectar y acentuar la desviación de lo planeado. Este control de igual forma se vuelve eficiente si logra hacer lo mencionado con oportunidad y evitando costos o consecuencias mayores y negativas.

5.- Principio de control preventivo: La prevención surge desde la planeación, mientras más desarrollado y eficiente sea el carácter de una organización en la prestación de servicios de calidad, menor será la necesidad de tener esquemas de control constantes e insistentes. Se entiende entonces que el control surge considerando que existirán errores humanos y las faltas cometidas no serán atendidas o corregidas en tiempos oportunos.

6.- Principio del reflejo de los planes: El control es un reflejo directo de la etapa de planeación, entonces, si los planes de acción, de gasto y las normas que lo posibilitan y dotan de capacidades son realmente explícitas, claras y completas; mejor será el proceso de diseño de control, pues el detalle en la acción de planeación y de control implica mejores oportunidades en la detección de irregularidades

7.- Principio del punto crítico de control: Se debe tener especial atención hacia los puntos clave establecidos en la planeación, para poder establecer una evaluación enfocada del desempeño que se ha tenido en el actuar administrativo.

Los puntos anteriores, son fundamentales para comprender las acciones que llevan a cabo los encargados del control en los órganos administrativos. Comprenderlos es de suma importancia pues detectar los principios que rigen el actuar de los órganos de control nos ayudará a observar de manera más atenta las acciones, políticas de control y programas de prevención que se desarrollen, así mismo son importantes pues podemos entender cuáles son las perspectivas y líneas de comportamiento que debe tener un órgano de control.

Tipos de control de la Administración Pública.

Una vez entendido el concepto y los pilares que marcan el desarrollo del control administrativo, es importante analizar los distintos tipos de control que existen en nuestro país. Si bien, a continuación expondremos varios tipos de controles, es importante recalcar que algunos (control interno y control externo) son concepciones más amplias de la acción de controlar; mientras que otros (fiscalización, transparencia y rendición de cuentas) son herramientas de control con características específicas y objetivos delimitados que serán explicados en su momento. Es importante recalcar que si bien, estos tipos de control buscan objetivos similares, su perspectiva o acercamiento es diferente, por lo que deben ser explicados por separado sin considerar lo repetitivo que esto pueda ser.

Control Interno.

Por el lugar en donde se desarrolla, el control se divide en dos tipos: Interno y externo. Ambos están encaminados a la vigilancia y corrección de los procesos y procedimientos administrativos, sin embargo la perspectiva que tienen de los órganos a controlar difiere dependiendo si son parte de ellas o están inmersas en los procesos o controlan desde un lugar autónomo y fuera de las dinámicas diarias de las dependencias.

El control interno se entiende como aquel que se lleva a cabo desde el interior de las dependencias y responsabiliza al personal de todos los niveles de decisión y acción dentro de una oficina. Este “sirve para asegurar en forma razonable la ejecución de sus operaciones en forma eficiente y efectiva, la confiabilidad de la información financiera y

de gestión, la protección de los activos, y el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias.”⁷⁰ Por control interno debemos entender al conjunto de herramientas y procedimientos planeados en políticas de control, normas escritas que conlleven a una organización eficiente y una vigilancia constante para mejorar los niveles de confianza e integridad de la información, cumplimiento de planes y prevenir desvíos legales o presupuestales en alguna dependencia.

El control interno, siguiendo los documentos informativos del Órgano Fiscalizador Superior del Congreso de Guanajuato, se puede observar desde cuatro perspectivas, las cuales cumplen varias funciones y se complementan entre sí. El primero es como ente preventivo, en este se analizan los sistemas anticipadamente para evitar mayores costos por incumplimientos o correcciones. El siguiente es como ente detectivo, en el cual se identifican o detectan las irregularidades al momento en que se están llevando a cabo, este tipo de control pone a prueba al preventivo y lo apoya en la corrección de errores inevitables. Como ente correctivo se asegura que se pueda revertir un efecto negativo derivado de alguna irregularidad y finalmente como ente directivo al focalizar su atención no en correcciones o prevención de anomalías, sino en acciones de liderazgo positivo para el logro de los objetivos.

Si bien, cada dependencia establece objetivos particulares, mecanismos específicos y metas deseables en sus planes y programas, el control interno tiene ciertos objetivos generales que deben ser entendidos independientemente del órgano que controle. A continuación, siguiendo el manual previamente citado, encontramos cuatro objetivos primordiales que debe de seguir el control interno en las dependencias gubernamentales.

1.- Garantizar una buena gestión bajo los preceptos de eficiencia, eficacia y economía: Este objetivo busca que se asegure que las acciones realizadas sean con los mayores logros en el tiempo y forma establecidos, convenientes y con el menor número de recursos posibles. De igual forma se establece la responsabilidad de ejecutar sistemas de medición del rendimiento y revisión de todos los pasos en el proceso de desarrollo de una política o programa.

⁷⁰ Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato. “Manual de Control Interno para el Sector Público” [En línea] p. 3 [Fecha de consulta: 10/11/15] en: www.ofsgto.gob.mx/doctos/pdf/501/50100820090327.pdf

2.- Combate a la corrupción: Busca proteger al presupuesto asignado de pérdidas o actos irregulares e ilegales. Este se basa en la búsqueda, detección y atención de operaciones, uso de recursos o apropiación de los mismos que no se encuentren debidamente autorizadas. Este control de protección presupuestal observa el mal uso o uso ilegal de los recursos en términos de corrupción más no en términos de pérdida por acciones ineficiente o poco económicos.

3.- Respeto a la legalidad: Mediante la expedición de leyes, normas y reglamentos se determinan las disposiciones en las cuales se pueden utilizar los recursos asignados en políticas o programas específicos.

4.- Rendición de cuentas y acceso a la información: Se entiende como la necesidad de establecer procedimientos que resulten en el desarrollo de información válida y confiable para que pueda ser evaluada, aceptada o replicada.

El control interno es entonces el conjunto de procesos que desarrollan dentro de las oficinas gubernamentales para prevenir, focalizar y corregir los desvíos en el uso de los recursos y el seguimiento de los objetivos. Si no existe este tipo de control por parte de los mismos servidores públicos, existirán gastos injustificados y soluciones parciales o no efectivas de las políticas y programas planteados.

Control externo.

Depositado en órganos autónomos e independientes técnica y presupuestalmente, la fiscalización o control externo se encarga de revisar que los objetivos, su desarrollo operativo, las metas logradas y el seguimiento de las normas jurídicas de los órganos gubernamentales que utilicen recursos públicos. El control externo gubernamental es el encargado de evaluar la cuenta pública (concordancia entre ingresos y gastos) y el logro de objetivos administrativos y financieros, siendo así un complemento del control interno.

Es importante hacer hincapié en el carácter autónomo de los órganos de control externo, estos están fuera de las estructuras administrativas ejecutivas pues es necesario tener una visión objetiva de las acciones gubernamentales; en este sentido, como ya hemos revisado anteriormente, el establecimiento de los órganos de control externo recae principalmente en los órganos parlamentarios o legislativos, pues al ser los

representantes de la sociedad, deben velar por los intereses de la misma y evaluar las acciones encaminadas a la satisfacción de las demandas y problemas públicos.

Fiscalización.

Una vez revisados los tipos de control que existen dependiendo quién los ejerce, es importante abordar las herramientas específicas y los conceptos determinados que logran controlar a las instituciones públicas. En este sentido, es importante determinar qué es la fiscalización, cómo se desarrolla y cuál es la finalidad de la misma. Fiscalización es la acción que llevan los órganos de control para vigilar la actuación de las instituciones gubernamentales en busca de evitar abusos, esta se entiende como la verificación del cumplimiento de lo planteado y de lo esperado al final de un proceso administrativo así como el control de la aplicación y los actos derivados del seguimiento de la Ley de Egresos de la Federación⁷¹.

El gasto público es el principal objetivo de la fiscalización, este es el principal motor de las acciones de los gobiernos y su revisión implica un desarrollo en términos democráticos de repartición y vigilancia de poder. Esta fiscalización se puede dar en dos esquemas, el primero de manera gubernamental en la cual se revisan los procedimientos y actuación legal de aquellos que forman parte de la Administración Pública y en segundo lugar las auditorías fiscales, las cuales tienen por objetivo revisar a los contribuyentes o a las empresas paraestatales.

Esta función de control se entiende de manera permanente y posterior al ejercicio del gasto, en la cual se evalúan las actividades de las administraciones, su ejercicio presupuestal y la gestión de sus recursos para la satisfacción de demandas. La fiscalización tiene varias finalidades que la dotan de un papel preponderante en el actuar público, en este sentido, encontramos que: nos ayuda a verificar la documentación contable en relación con el uso del presupuesto, es decir existe un cotejo entre los ingresos y los gastos; a mejorar la rigurosidad de la gestión pública, esto implica que se blinden los procesos públicos para combatir desviaciones corruptas de los recursos; a

⁷¹ Salvador Moreno Pérez, "La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social", Documentos de trabajo núm. 123, Centro de estudios sociales y de Opinión pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2011.

desarrollar en la actuación gubernamental basada en “los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y economía, convirtiéndose, de este modo, en una actuación profesionalizada [y] técnica”⁷²

Rendición de Cuentas y Transparencia.

El control de la Administración Pública implica dotar de responsabilidad hacia la sociedad a las instituciones encargadas de ejercer el presupuesto. Esto derivado de la procedencia de los recursos públicos y de la confianza que se deposita en éstas para solucionar los problemas y demandas sociales. Ser responsables de los actos y las decisiones gubernamentales implica la apertura a la crítica, al control y a la evaluación de las acciones llevadas a cabo; de ahí que sea importante abordar los temas de Rendición de cuentas y Transparencia como tipos de control, ya que la accesibilidad de información pública implica una vigilancia constante de la ciudadanía a los tomadores de decisiones.

La rendición de cuentas se entiende como la capacidad de las instituciones de abrir sus puertas al escrutinio público, en el que los ciudadanos tengan la posibilidad de exigir respuestas, explicaciones y justificaciones sobre el estado de las cuentas públicas y las decisiones tomadas a las autoridades y servidores públicos para que ellos las justifiquen y “acepten las responsabilidades por las decisiones tomadas.”⁷³ En este sentido la rendición de cuentas tiene en como objetivo que los servidores públicos informen y sean premiados o castigados por la sociedad; de ahí que sus pilares fundamentales se puedan ver plasmados en conceptos como la información, la justificación y la sanción como prevalencia del Estado de Derecho.⁷⁴

⁷² Javier Medina Guijarro, “La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en relación con el principio de transparencia en la elaboración de los presupuestos de las entidades del Sector público” *Revista Española de Control Externo*, Vol. IX N° 25 Enero, España, 2007, pp. 19

⁷³ Santiago Nieto Castillo, “Rendición de cuentas y transparencia como elementos para la persistencia democrática” p. 398 en: David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Olvera, *Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.

⁷⁴ Andreas Schedler, “Qué es la rendición de cuentas”. [En Línea], México, IFAI, 2004, Cuadernos de Transparencia, Núm. 3. [Fecha de Consulta: 10/01/16] en: <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo3.pdf>

Este concepto implica que exista una relación constante entre los ciudadanos y los tomadores de decisiones en debates constantes, vigilancia y responsabilidad pública tanto en la petición de resultados como en la capacidad de respuesta. Esta se puede observar en dos grandes esquemas: Rendición de Cuentas horizontal y vertical. Sin entrar en detalle, la primera se refiere a las acciones de control que desarrollan las instituciones legalmente autorizadas para realizar revisiones rutinarias, sanciones penales o administrativas, implica que la vigilancia gubernamental sea por parte de instituciones autónomas. Este tipo de vertical de rendir cuentas implica la adaptación del sistema de pesos y contrapesos en todos los Poderes de la Unión, de ahí que “los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los diferentes ámbitos de gobierno, deben rendirse cuentas entre si y frente a otras instituciones autónomas.”⁷⁵ La rendición de cuentas vertical se entiende en relaciones jerárquicas en término burocrático, esta se da entre superiores jerárquicos y subordinados para mejorar los procesos, ver fallas o éxitos en la gestión interna de las dependencias gubernamentales.

La transparencia debe entenderse como el combate a la opacidad de las estructuras gubernamentales, implica que los procesos, información y resultados estén al alcance del escrutinio público, abrir la caja negra del quehacer gubernamental para poder revisar cómo es que los recursos y decisiones del gobierno se transforman en resultados que impactan a la sociedad en su conjunto. Estos procesos de transformación dentro de las estructuras e instituciones públicas no están ausentes de vicios como corrupción e ineficiencia, lo que hace de la transparencia un elemento fundamental para controlar, vigilar y evaluar las acciones realizadas.

La transparencia implica hacer visible el poder, combatir la asimetría de la información y hacer público el actuar gubernamental. Siguiendo a Helena Hofbauer y a Juan Antonio Cepeda⁷⁶ la transparencia contiene ciertos atributos que deben seguirse como la calidad, veracidad y oportunidad de la información, la congruencia al determinar a la información disponible como útil y comparable, y debe ser de fácil acceso y comprensión a los interesados.

⁷⁵ Luis Carlos Ugalde, “RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEMOCRACIA. EL CASO DE MÉXICO”, Instituto Federal Electoral, México, 2002, p. 27

⁷⁶ Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda , “Transparencia y rendición de cuentas”, en: Mauricio Merino (Coordinador), *Transparencia: Libros, autores e ideas*. Instituto Federal de Acceso a la Información y Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2004.

En términos presupuestarios, la transparencia determina el actuar de las instituciones de la Administración Pública pues los obliga a apegarse a la ley, utilizar eficiente y eficazmente los recursos y dejar de lado prácticas opacas y discrecionales para dar pie a esquemas de honestidad y ética en el servicio público. Esto implica que se hagan públicos documentos presupuestarios y responsables de las decisiones, operación y evaluación del uso del mismo. De igual forma abre canales de comunicación con la ciudadanía pues la posibilidad de acercamiento mediante la dotación de información implica un proceso de cuestionamientos y debate continuo. La información que se establece como transparente o al alcance de la población está encaminada a hacer públicas las intenciones sobre las finanzas, los marcos legales que determinan su actuación, las fuentes de los recursos, los impactos esperados, el origen de las decisiones, los objetivos buscados, los recursos humanos utilizados y las evaluaciones antes realizadas.⁷⁷

Control de las acciones gubernamentales en México con base en la acción legislativa.

En nuestro país, encontramos que la separación de poderes dota de facultades y funciones específicas, responsabilidades marcadas y herramientas atinadas a cada Poder, si bien cada uno tiene sus ámbitos de competencia, no se deben entender como entes individuales, pues sumado a esta separación nos encontramos que la perspectiva de pesos y contrapesos implica una transversalidad en el actuar del Estado. En este sentido, este sub apartado se enfocará en el papel del Poder Legislativo como aquel responsable del control del Poder ejecutivo más allá de las facultades legislativas y el principio de legalidad.

El Poder Legislativo en nuestro país debe entenderse no sólo como el encargado de la creación, modificación y aprobación de ordenamientos legales, sino que en su carácter de representantes de la sociedad y que nombre de ellos controla las actividades de los miembros del gobierno y modera las acciones del poder Ejecutivo.⁷⁸

El control legislativo que ha adoptado nuestro país y se ha reforzado con la creación de órganos de control o equilibrio surge de la adopción de nuestro país como un Estado

⁷⁷ Ibíd. p. 40

⁷⁸ Susana Thalía Pedroza de la Llave, "El control del Gobierno: Función del Poder Legislativo", Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1996, p. 11-13.

contemporáneo o democrático ya que esta forma de control gubernamental implica que en nuestro país dejan de existir centros unipersonales de poder en el cual las decisiones no pueden ser cuestionadas o evaluadas y al contrario, se hacen públicas al escrutinio y evaluación pública. Este sistema adopta la noción americana de control parlamentario⁷⁹ en el cual el parlamento si bien puede evaluar al gobierno en turno, no tiene entre sus facultades el derrocamiento del mismo, esto debido al sistema presidencialista que rige nuestro actuar gubernamental.

El control político que recae en el ámbito legislativo, como ya se explicó antes, recae en que un régimen democrático como el mexicano se fundamenta en la soberanía popular en contraposición de regímenes unipersonales de poder ilimitado. Siguiendo a Pedroza de la Llave⁸⁰ podemos observar ciertas características del control político en nuestro país basado en la idea de control legislativo o parlamentario.

En primer lugar se destaca que aquellos que llevan a cabo este control tienen facultades dadas en la ley, es decir, que sus atribuciones y ejercicio están institucionalizados y se rigen bajo mandato legal. En segundo lugar, el control sólo se puede realizar a aquellas instituciones que llevan a cabo un acto político determinado, es decir, no se puede ejercer control de manera arbitraria sino ante un acto en específico, como puede ser el gasto de egresos o los niveles de cumplimiento y alcance de una política. En tercer lugar encontramos que los sujetos encargados pueden llevar a cabo sus atribuciones de control de manera “preventiva, permanente o *a posteriori*”⁸¹ de acuerdo a su oportunidad política. En cuarto lugar encontramos que el control se basa en la crítica y valoración, y estas por sí mismas no determinan la facultad de remoción del cargo al titular controlado o evaluado, a menos que se trate de casos excepcionales marcados y establecidos en las leyes. La quinta y última característica determina que el control político opera indirectamente y busca deslegitimar al gobierno en turno y las repercusiones electorales que esto implica.

Este tipo de control legislativo implica entonces que exista la posibilidad de criticar al poder político con base en los errores que cometa y de los que tenga conocimiento. Se busca que este control tenga un impacto, no en términos de derrocamiento del poder,

⁷⁹ *Ibíd.*, p. 30-33

⁸⁰ *Ibíd.*

⁸¹ *Ibíd.* p. 33

sino de exhibir las fallas del gobierno en turno para que la ciudadanía tenga información suficiente en la toma de decisiones electorales en torno a los éxitos y fracasos de una gestión y así poder decidir la permanencia o cambio de un proyecto político.

Finalmente el control legislativo o parlamentario que se ha implementado en nuestro país como medio de control político implica la necesidad de una separación real de poderes, así como la necesidad de un blindaje electoral en el que los escaños del poder Legislativo sean imagen de la multiplicidad de opiniones en nuestro país y así existan voces a favor y en contra de los planes de gobierno que impliquen la constante vigilancia y debate en torno a los éxitos y fracasos del poder Ejecutivo, y con esto tener órganos de control administrativo de carácter realmente autónomo a los tomadores de decisión ejecutiva, para que su control sea objetivo, concluyente y en su caso libres de impunidad en la promoción de sanciones.

2.2 Elementos para el análisis de la función de control en las instituciones del Gobierno Federal.

El control de las instituciones en nuestro país es un elemento fundamental para lograr de manera efectiva los objetivos planteados en los planes y programas gubernamentales. Como ya hemos observado, existen múltiples elementos como la falta de confianza, los altos niveles de corrupción y la enorme impunidad en nuestro país que nos llevan al estudio del control administrativo y que nos indican la necesidad de establecer esquemas de control desarrollados y profesionales. En un esquema democrático de gobierno no cabe la menor duda de la necesidad de pesos y contrapesos en los poderes públicos, de la apertura al control ciudadano y de una constante evaluación hacia los tomadores de decisiones, los logros y fallas de los planes y el destino de los recursos públicos.

Siguiendo lo planteado en páginas anteriores, los esquemas de control son llevados a cabo en un papel importante por los representantes de la ciudadanía y mediante los mecanismos que consideren pertinentes. Sin embargo en México se han implementado o desarrollado esquemas de control tanto externos como el parlamentario, como de control interno en términos de unidades administrativas de encargadas de la vigilancia y

evaluación de los procesos administrativos. De ahí que en nuestro país existan varios órganos encargados del control de los recursos gubernamentales.

El siguiente sub apartado busca observar a dos de los órganos más importantes de control en nuestro país, en primer lugar aquel que detenta el control externo y va de la mano con el control parlamentario el cual lleva el nombre de Auditoría Superior de la Federación; en segundo lugar nos evocaremos al órgano de control interno del Gobierno Federal denominada Secretaria de la Función Pública, órgano encargado de velar desde las mismas instancia la inobservancia jurídica.

Órganos de control del Gobierno Federal

Auditoría Superior de la Federación.

Siguiendo la idea del control parlamentario que propone la democracia contemporánea y la necesidad de contar con órganos externos de control a la Administración Pública Federal es necesario examinar las bases que determinan la actuación de la Auditoría Superior de la Federación.

Esta institución surge a partir de la publicación el 29 de diciembre del año 2000 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, sin embargo esta ley es subrogada en el año 2009 y su actuación se establece dentro del marco de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Esta última busca reglamentar las fracciones II y VI del artículo 74⁸² constitucional en el que se establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la revisión de la Cuenta pública para evaluar, comprobar y verificar el cumplimiento de la gestión, presupuestos y objetivos. Así mismo este artículo constitucional establece que será específicamente la Auditoría Superior de la Federación la encargada de revisar la Cuenta Pública, en términos de discrepancias entre ingresos y gastos, y en su caso la determinación de responsabilidades a quienes resulten involucrados.

Ahora bien, la revisión o fiscalización de la Cuenta Pública por este órgano comprende “la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y

⁸² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” [En Línea] Artículo 74° [Fecha de consulta: 10/02/16] en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm

donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas.”⁸³ Esto quiere decir que se observará el manejo y dirección de los recursos públicos que estén a disposición del Gobierno Federal y aquellos que éste ha transferido a estados y municipios.

La Auditoría Superior de la Federación busca, al fiscalizar la Cuenta Pública, tres objetivos principales⁸⁴. El primero es evaluar los resultados de la gestión financiera, en los que se observa si existieron anomalías en términos legales en el manejo de los recursos públicos a decir de registro, contratación de servicios u obras, recursos materiales y en general del ejercicio del gasto. Así mismo en términos de uso, manejo y custodia de las transferencias, subsidios o donativos federales a estados y municipios o cualquier entidad fiscalizada.

El segundo objetivo es el control mediante la comprobación del seguimiento de los criterios establecidos en la ley de ingresos y en el ejercicio del presupuesto. Esto quiere decir que existe una correspondencia entre lo planteado en los ingresos y los egresos, en este sentido, se observa si los planes y programas públicos llevaron a cabo su ejercicio fiscal conforme a lo aprobado en el presupuesto de egresos. El tercer objetivo, es aquel que busca verificar que los objetivos planteados en los programas mediante la realización de auditorías del desempeño, observando con detalle elementos como la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos, así como el impacto que tuvo su aplicación para el desarrollo del país en términos sociales, económicos y regionales.

El control de la Auditoría Superior de la Federación a las entidades fiscalizadas (es decir, de todos aquellos que administren y ejerzan recursos públicos federales) puede emitir observaciones, que a su vez, pueden derivar en responsabilidades administrativas, sanciones o denuncias, entre otras.

Para poder entender de mejor manera la importancia de este órgano de control externo hay que señalar que esta institución cuenta con una autonomía técnica y de gestión. Lo

⁸³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. “Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación” [En Línea] Artículo 1° [Fecha de consulta: 10/02/16] en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

⁸⁴ *Ibíd.* Artículo 12°

que implica que la toma de decisiones de su organización interna, funcionamiento, resoluciones y uso del presupuesto se establece directa y estrictamente en sí misma cuidando no contravenir a lo establecido en la ley.

Siguiendo a Arturo González de Aragón Ortiz, ex auditor de la Federación, el establece cinco objetivos de la Auditoría Superior de la Federación, para observar, fuera de lo establecido explícitamente en la ley, los objetivos que persigue este órgano autónomo: En primer lugar se plantea recobrar, mediante la revisión oportuna imparcial y apegada a la ley, la confianza y la credibilidad de la sociedad y fortalecer la responsabilidad de las acciones de gobierno mediante la necesidad de obtener resultados que aprecien los ciudadanos y que realmente tengan un impacto en las exigencias de la sociedad. Así mismo se busca que la Auditoría Superior identifique las áreas de oportunidad para que las acciones de gobierno mejoren; el desarrollo y fortalecimiento de la Cámara de Diputados como modelo internacional de control externo. Y finalmente tener una influencia directa en el actuar gubernamental en un ambiente de rendición de cuentas con tal de dar certeza y empoderar a la ciudadanía mediante la publicación de datos duros del impacto de las acciones de gobierno en la sociedad.⁸⁵

Secretaría de la Función Pública.

El control del Gobierno Federal, como ya revisamos, se da de manera externa con base en las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación, sin embargo se debe de tener en cuenta que dentro de sí mismos existen herramientas que desarrollan responsabilidades de control. El control interno de la Administración Pública Federal es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública, sin embargo, al hablar de ésta hay que tener en mente el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 2 de enero de 2013⁸⁶ establece que se deroga el artículo número 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el cual se establecían las responsabilidades de la Secretaría de la Función Pública. Esto implica que esta

⁸⁵ Arturo González de Aragón, "La Auditoría Superior de la Federación (colección Para Entender), Nostra Ediciones, 2009, pp. 1-2

⁸⁶ Diario Oficial de la Federación, "DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal." [En línea] Transitorios Primero y Segundo. [Fecha de consulta: 10/01/16] en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013

secretaría desaparezca y ya no sea considerada dentro de la Administración Pública Federal, pero es importante mencionar que en el decreto citado se establece que las modificaciones planteadas entrarán en vigor en el momento en que entre en funciones un nuevo órgano constitucionalmente autónomo encargado de combatir la corrupción, mientras tanto la Secretaría de la Función Pública continuará con sus labores.

En este sentido, encontramos que a dicha secretaría le corresponde, de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,⁸⁷ entre otras cosas, la organización y coordinación del sistema de control y evaluación gubernamental, la inspección del ejercicio del presupuesto y la evaluación de los resultados del uso de los recursos públicos. Un elemento importante de esta Secretaría es la atribución de expedir normas para regular las herramientas y procesos para controlar la Administración Pública Federal, así como la realización de auditorías a las dependencias. En este sentido, esta dependencia es la encargada de vigilar y desarrollar el óptimo uso de los recursos humanos, materiales y financieros dentro de las decisiones públicas en el Gobierno Federal y el seguimiento de las normas que regulan su actuar.

Para una constante vigilancia y control de las acciones administrativas, esta secretaría tiene la atribución de designar a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias públicas. Estos órganos se integran a las estructuras de las entidades en búsqueda de promover mejoras en la administración y vigilar que los procedimientos que se realizan en las dependencias se lleven a cabo con apego a la legalidad y sean encaminados a la satisfacción de los objetivos de las dependencias.

En resumen, las responsabilidades que tiene a su cargo esta Secretaría van desde el seguimiento y evaluación continua de los servidores públicos para revisar que cumplan que sus acciones sean con base en la legalidad aplicable y que exista un seguimiento y desarrollo de los objetivos establecidos en la planeación de las instituciones. Entre las atribuciones que se pueden destacar de esta Secretaría encontramos la revisión de las compras gubernamentales, las auditorías del gasto, y el sistema de Servicio Profesional de Carrera de cada dependencia federal.

Finalmente la revisión de los elementos de control que existen en las instituciones del Gobierno Federal nos ayuda a entender los alcances que se tienen en nuestro país en

⁸⁷ Diario Oficial de la Federación. "Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública", p. 96

busca de combatir los altos índices de corrupción e impunidad que derivan en un mal uso de los recursos públicos aprobados. Como ya establecimos anteriormente, la corrupción se entiende como el uso de los recursos destinados al bienestar social con el objetivo de la satisfacción personal, es importante observar que en México existen distintas perspectivas en torno al control del gasto gubernamental y la consecución de los objetivos planteados, el control externo por parte de los representantes de la ciudadanía implica un avance en términos de pesos y contrapesos gubernamentales que abona en el carácter democrático de las instituciones nacionales y se establece como un vigilante autónomo de las decisiones políticas por parte del Gobierno Federal; por otro lado encontramos que existe de igual forma un responsable del control interno de la Administración Pública, el cual está inmerso en los procesos constantes de las instituciones, es vigilante del actuar diario de los funcionarios y vela por un control constante del seguimiento de lo establecido en la ley, ya sea en términos presupuestales o en seguimiento de procesos para las adquisiciones o contrataciones en este ámbito público, pues la corrupción no se enfoca simplemente en el aprovechamiento de los recursos disponibles, sino también en el abuso del poder que derive en relaciones ventajosas de desarrollo individual en contraposición de la ley.

2.3. La importancia del control como factor de mejora y desarrollo en la Administración Pública.

Como ya se ha revisado, el control es un factor fundamental para el actuar administrativo, este implica observar con detalle las acciones que se desarrollan dentro de los espacios públicos. Ya sea de manera interna, externa o dejando a la sociedad conocer qué es lo que sucede dentro de las estructuras gubernamentales, el control implica que la Administración Pública deje de entenderse en sí misma y logre la aplicación de métodos mucho más eficientes en su actuar y así tener mejores resultados hacia la ciudadanía implicando finalmente confianza y legitimidad en su actuar. Por el contrario instituciones públicas que no están controladas de manera adecuada, implicarán acciones opacas, con centros de poder ilimitados y unipersonales que sólo verán por beneficios personales en términos políticos y económicos.

El desarrollo de los esquemas de control implican un avance en la Administración Pública, pues la hace más cercana a las necesidades sociales, más transparente y responsable ante los recursos asignados y las leyes, normas y manuales que rigen su actuar. De ahí que la siguiente reflexión vaya encaminada a revisar cómo es que la Administración Pública se ha modernizado con base en el acercamiento a un mejor control y evaluación en su desempeño, lo que ha implicado una apertura gubernamental y la adopción del esquema de Estado de Derecho constitucional como consolidación de la democracia administrativa en nuestro país.

Modernización de la Administración Pública.

El desarrollo de los Estados de acuerdo al momento económico, político y social tiene un impacto directo en las acciones, estructuras y formas de la Administración Pública, estos cambios implican el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones públicas para que cumplan con los objetivos planteados de desarrollo y con una orientación de los recursos públicos en la satisfacción de las demandas mediante planes y programas.

Esto implica que estas instituciones dejen de verse como sistemas técnicos y mecanizados que mediante procesos administrativos ofrecen resultados a la ciudadanía, y se transformen en entes de decisión integrales en los que las acciones estén controladas y así evitar usos perniciosos como corrupción o abuso de autoridad en los sistemas de gobierno.

Las acciones de la Administración Pública están encaminadas a una modernización de sus procesos, en los que la ciudadanía sea escuchada cuando exige vigilancia constante y evaluación externa independiente. Esto en busca de mejorar los procesos de asignación y utilización de recursos en programas públicos para que los servidores públicos encargados los operen de acuerdo a lo establecido en la planeación y con apego irrestricto a la ley. El control complementado “asegura una fortaleza indudable en la búsqueda de una gestión eficiente, eficaz, honesta y transparente del Estado.”⁸⁸

⁸⁸ José Eduardo Toledo Cartes, “Control Interno de la Administración: Modernización de los sistemas como una emergencia”, Revista de Administración Pública 110. INAP, México, 2004, p. 215.

Si queremos hablar de modernización de la Administración Pública, es fundamental referirnos al desarrollo de los mecanismos de control. Esto se nutre al observar el aumento de las exigencias por resultados más eficientes y visibles de los gobiernos por parte de la ciudadanía cada vez más informada y organizada que necesita que se cumpla la misión del Estado que es el bien común.

Ante esta situación surge un nuevo concepto de control que supera al tradicional que vela por la protección del presupuesto en caso de fraude y la observación y comparación de los informes financieros con la realidad; este esquema tradicional se basaba en la evaluación del cumplimiento de las acciones para un buen desarrollo organizacional. Este nuevo concepto logra que los fines de las instituciones públicas hayan derivado a “colaborar al logro de la eficiencia organizacional, a la optimización de sus resultados y al cumplimiento de las regulaciones a las que están sometidas.”⁸⁹

Esto implica un desarrollo en los sistemas de aprendizaje constante y retroalimentación institucional, y mejores canales de comunicación entre los implicados en lograr los objetivos de las políticas considerando importante la comunicación interinstitucional. Así mismo se determina que el compromiso con la institución por parte de los servidores públicos se base en entenderse dentro de un sistema completo y como parte del mismo, en que sus aportaciones son válidas y tomadas en cuenta y las responsabilidades generales del sistema son mayores a las individuales.

Este desarrollo administrativo se concentra en abastecer a los servidores públicos de libertades en su gestión para dotarlos de autonomía y creatividad para poder abonar al proceso de toma de decisiones. Siguiendo esta nueva forma de gestión organizacional podemos observar que “el control es participación, responsabilidad del cumplimiento de las tareas asignadas, y que su buen ejercicio deriva en importantes aportes”⁹⁰ a la tarea administrativa.

Un buen control de las instituciones, deriva en el desarrollo de sentimientos de confianza, esto parte de la búsqueda de resaltar la eficiencia de los procesos administrativos y el servicio público mediante una gestión con resultados que sean positivos tanto en su impacto como en la utilización de los recursos. Es importante

⁸⁹ *Ibíd*, p. 219

⁹⁰ *Ibíd*em.

recalcar que la ciudadanía es cada vez más participativa y exigente ante las instituciones, pidiendo un pleno cumplimiento de las metas planteadas, promoción de bienestar social, apego a la ley, transparencia y rendición de cuentas por parte de los tomadores de decisiones y un uso racional de los recursos enfocado en la idea de economía y eficacia administrativa.

Las exigencias a las organizaciones públicas por un servicio rápido y una preocupación constante por la satisfacción de las demandas sociales, han implicado cambios en los paradigmas administrativos y de cultura organizacional que requieren modelos novedosos de gestión y, consecuentemente, de control. Pues ahora, más que nunca, las instituciones son evaluadas constantemente de manera interna, externa y social para determinar los niveles de satisfacción que brindan a la ciudadanía.

La evaluación contemporánea del actuar gubernamental implica un desarrollo institucional que tiene ventajas rescatables. Siguiendo a Gisela Morales González⁹¹ en temas de Gobierno, existen ventajas como la valoración de los objetivos gubernamentales a la par de las necesidades sociales, la mejora en la calidad de las políticas públicas que consideren la multiculturalidad nacional para erradicar la desigualdad, dotar a la ciudadanía de herramientas para emitir juicios de valor fundamentados en datos certeros, empoderar a la ciudadanía en los procesos electorales al tener información precisa y promover la transparencia en la gestión de los asuntos públicos.

La modernización administrativa es entonces el proceso por el cual se dan cambios a los procesos, tamaño y enfoque de las instituciones públicas. En ésta nueva gestión de lo público, el control es fundamental pues los servidores públicos dejan el esquema tradicional de acción administrativa jerárquica y se enfocan a lograr satisfacer a la ciudadanía mediante la búsqueda de resultados y la evaluación constante de su actuar y durante todo el tiempo que detente algún cargo. Una Administración Pública desarrollada o moderna está en constante aprendizaje y evolución, y necesita de la evaluación y el control debido a que éstos la dotan de carácter democrático pues la apertura en la interacción constante con los beneficiarios, sus percepciones y calificaciones implica una

⁹¹ Gisela Morales González, "Evaluación del desempeño gubernamental y cultura organizacional: Reflexiones desde la Nueva Gestión Pública y la sociología de las organizaciones" en: REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 121, enero-abril, México, 2010, p. 38

horizontalidad y acercamiento de los centros de poder con la sociedad y de igual forma se presentan esquemas de retroalimentación constante que mejora las estrategias y procesos administrativos.

Apertura Gubernamental.

El desarrollo del Gobierno y por ende de la Administración Pública debe entenderse a partir de dejar de lado prácticas de poder ilimitado, implica distribuir el poder de decisión y acción, y dejar las puertas abiertas de su gestión a los ojos de la ciudadanía y de sus representantes para ser controlado, evaluado y calificado. En este sentido, es importante hacer referencia al esquema de apertura gubernamental que se ha planteado en las últimas décadas para mejorar las relaciones de comunicación y de confianza entre las instituciones y la sociedad.

Con el afán de ser concretos y siguiendo a la Alianza para el Gobierno Abierto⁹², abordaremos los compromisos a adoptar por los gobiernos para lograr establecerse como abiertos. A continuación se enumeran estos:

1. La promoción de un mayor acceso a la información y a mejores canales de divulgación sobre las actividades en todos los niveles de gobierno.
2. Una mayor recolección y publicación de datos relevantes sobre el gasto público y el rendimiento logrado.
3. Una mejor publicación de los datos, haciéndolos más oportunos y con mayor facilidad de comprensión.
4. Un contacto directo con la población para solicitar y determinar cuál es la información más relevante y valiosa.
5. Incentivar la participación ciudadana sin discriminación alguna en la toma de decisiones y la formulación de las políticas públicas.
6. Transparentar la toma de decisiones y la formulación de las políticas públicas, creando canales de comunicación en los que la sociedad pueda brotar opiniones acerca de las decisiones tomadas e incentivar su participación en el planteamiento, ejecución, seguimiento y evaluación de las mismas.

⁹² Alianza para el Gobierno Abierto. "Declaración de Gobierno Abierto". [En línea] [Fecha de consulta: 11/01/16] en: <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>

7. Velar por las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) para que su actuar vaya de la mano con el compromiso gubernamental del respeto de las libertades de expresión, opinión y asociación.
8. Crear mecanismos de colaboración directa entre las OSCs, las empresas y el gobierno.
9. Buscar los más altos estándares éticos y los mejores códigos de conducta en los funcionarios públicos.
10. Implementar políticas, programas y mecanismos que combatan eficazmente la corrupción, los cuales garanticen la transparencia en las finanzas y las compras gubernamentales; para así velar por el desarrollo del Estado de Derecho.
11. Publicar o reformar los ordenamientos jurídicos para hacer pública la información sobre los ingresos y bienes de los altos funcionarios.
12. Proteger mediante una norma, a las personas que denuncien algún delito.
13. Poner a disposición de la sociedad la información referente a las dependencias encargadas de aplicar las leyes contra la corrupción.
14. Aumentar los mecanismos contra la corrupción en los sectores tanto públicos como privados.
15. Incentivar y aprovechar el acceso a tecnologías de información y comunicación (TICs) para mejorar la apertura gubernamental y la rendición de cuentas.
16. Aprovechar las TICs para tener mayores alcances en términos de publicidad y así dotar a la sociedad de información útil para sus decisiones políticas.

Estado de Derecho.

Las instituciones públicas adoptan elementos de control pues es fundamental revisar el seguimiento de las normas legales y en caso de omisiones o contraposiciones, implementar esquemas de responsabilidades administrativas y penales. En este sentido, una cultura de legalidad es un factor importante para el desarrollo de las instituciones públicas, pues recordemos, las acciones de éstas no pueden ser otras a las que establezcan las leyes que les dan vida. Entender el Estado de Derecho dentro del actuar público-gubernamental, implica la adopción de un ambiente propenso al seguimiento de las leyes y con esto una actuación responsable de los servidores públicos.

El seguimiento irrestricto de las leyes implica una madurez por parte de una sociedad, lo mismo sucede en las oficinas administrativas. Mientras mayor sea el apego a la norma, mejores serán los resultados y las evaluaciones y esto implicaría un desarrollo en el actuar público institucional. El Estado de Derecho implica la adopción de la existencia y cumplimiento voluntario o no de las leyes, y conductas y acciones no favorables en contra de ellas resultarán en sanciones sin privilegios u omisiones de estatus social o político. Es establecer un piso firme de normas que todos, incluidas las instituciones públicas, tenemos que seguir en razón de la convivencia social, el desarrollo económico y social.

Siguiendo a Maximiliano García⁹³ retomando las ideas de Hayek, el Estado de Derecho tiene dos principios fundamentales, el primero establece que el Estado (y por ende todas las instituciones que lo conforman) se desenvuelve bajo un marco de sometimiento a las normas fijas, conocidas y públicas; el segundo implica que estas normas son lo suficientemente claras para tener prevenciones y conocimiento con certidumbre de cómo usará la autoridad su poder coercitivo.

Esto nos da pie a establecer que en nuestro país, el control de los procedimientos de la Administración Pública con base en su actuar legal y el seguimiento a este, aporta de manera considerable al establecimiento del Estado de Derecho y con esto un desarrollo en los niveles democráticos en nuestro país, entendido esto último no desde una perspectiva electoral sino desde la posibilidad de participación política de los ciudadanos en las instituciones mediante debate y consideración gubernamental a sus opiniones, necesidades, oposiciones y en general un ambiente de respeto a las diferencias, de constante retroalimentación y contacto entre las esferas de toma y acción de decisiones públicas, y los destinatarios de los planes y programas públicos.

2.4. La gestión pública y el control administrativo en la prestación de los servicios públicos.

⁹³ Maximiliano García Guzmán “Estado de derecho y rendición de cuentas en la democracia” en: REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 130. Rendición de cuentas y combate a la corrupción, Enero-Abril 2013, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2013.

Los cambios en el paradigma administrativo de la modernidad han puesto al control como un factor fundamental en el desarrollo de la gestión pública. Este se entiende como el actuar de las instituciones públicas con base en la utilización de los recursos provenientes de la recaudación a la sociedad y los cambios que se han implementado en ella a partir de los ajustes macroeconómicos de las últimas décadas del siglo XIX. A continuación abordaremos el tema de la gestión pública y la prestación de servicios públicos encuentran un nuevo esquema de acción mediante la adopción de la evaluación como principal control de sus acciones, de igual forma nos enfocaremos en el modelo contemporáneo de gestión pública llamado Gobernanza y cómo este nuevo esquema propone formas para hacer más eficiente el actuar gubernamental.

Gestión pública y evaluación como control de las instituciones públicas.

La implementación de sistemas de evaluación dentro de la gestión pública surge como un elemento fundamental para la reforma del sector público bajo la idea de la Nueva Gestión Pública o el neo-gerencialismo, en el cual se retoma la necesidad de evaluar el rendimiento en la prestación de servicios y el desarrollo de bienes públicos contraponiéndose a la orientación de controlar los insumos y el seguimiento de las normas. En este sentido, la gestión pública contemporánea plantea un cambio de enfoque mucho más centrado en los productos y resultados que en los procedimientos administrativos.

Este cambio propuso varios elementos que, siguiendo a José María Pablos Teijeiro⁹⁴, podemos comprender. Se buscó la implementación de sistemas estandarizados que pudieran valorar el rendimiento de las acciones públicas, así mismo se buscó disminuir el tamaño de las organizaciones al especializarlas a comparación de organizaciones grandes y burocráticamente jerárquicas, uso de mecanismos y teorías de mercado en la prestación de servicios, la implementación de esquemas de participación público/privada para la prestación de servicios y la preminencia de los valores del individualismo, eficiencia, eficacia y economía.

⁹⁴ José María Pablos Teijeiro, "La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para lograr la eficiencia en la gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época número 10 julio-diciembre, España, 2013.

Se propuso mejorar el rendimiento de las instituciones públicas conjuntando elementos como el ahorro presupuestario con el incremento de flexibilidad y profesionalización del servicio público. En este sentido, se buscó obtener los mejores beneficios sociales a los menores costos posibles basándose en una burocracia capacitada y especializada, todo esto bajo los esquemas de sistemas de control que propongan plena transparencia de los procesos, resultados, recursos, documentos y personal, para abrir la puerta a una constante participación ciudadana.

Este esquema de cambio estructural hacia resultados que son apreciados por los ciudadanos encuentra un aliado fundamental para su acción en el control interno⁹⁵, pues éste hace posible que exista una formulación clara de objetivos que puedan ser medibles y verificados, la medición objetiva de los alcances de los planes y programas público así como sus impactos y la satisfacción de la ciudadanía, reducción de costos y tiempos mediante controles a los procesos que resulten en mejores productos y servicios, finalmente el control interno ayuda a mejorar la localización, atención y erradicación de riesgos que ponen en peligro el cumplimiento de las metas y objetivos planteados.

Gobernanza contemporánea y Evaluación pública.

La Administración Pública contemporánea, como ya hemos establecido, necesita de esquemas de control fortalecidos, contante y evolutivos que hagan del actuar gubernamental un proceso eficiente que esté a la vista de todos y que erradique las desviaciones de los presupuestos y el seguimiento de objetivos. En este sentido, la perspectiva del análisis de las instituciones públicas se ha enfocado en ver que las capacidades directivas de los gobiernos serán mejoradas con esquemas de finanzas públicas sanas y mejores formas de asociación entre actores públicos, privados y sociales, sin embargo todavía se observa una falta de capacidad y eficiencia en las acciones gubernamentales, que han derivado a la sociedad a ambientes de inconformidad y desilusión.

⁹⁵ José Oyola Santiago, "LA IMPORTANCIA DEL CONTROL INTERNO EN LA GESTIÓN PÚBLICA: DEFINICIÓN, MODELOS Y LA EFICACIA DE LOS ENTES PÚBLICOS", en: Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, número 3, México, 2012.

A partir de lo anterior se propone a la Gobernabilidad como una línea de respuesta a las fallas institucionales. Ésta se entiende como “el proceso de dirección de la sociedad cuya intencionalidad y causalidad es definida y realizada por el gobierno en interdependencia con las organizaciones económicas y sociales,”⁹⁶ este surge como una respuesta a la falta de capacidad de los gobiernos para decidir la dirección de la sociedad y al empoderamiento civil que ha propuesto la democracia contemporánea en que los ciudadanos son cada vez más participativos y tiene más y mejor información para cuestionar los impactos positivos de las políticas planteadas.

La evaluación busca contribuir al desempeño de las instituciones y con esto al impacto de los programas planteados. Para esto el Banco Interamericano de Desarrollo⁹⁷, nos presenta algunos puntos que deben presentar los involucrados en el proceso de evaluación, estos nos serán sumamente útiles para comprender los alcances e impactos de esta herramienta contemporánea.

En primer lugar se debe ser imparcial, esto implica que exista una neutralidad y equidad en las conclusiones de la evaluación. Los involucrados en la evaluación no puede tener conflictos de interés y debe basar su actuación en la imparcialidad durante todo el proceso. En segundo lugar encontramos que debe ser creíble, esto quiere decir que aquellos interesados en la evaluación tengan confianza de los responsables de llevarla a cabo, lo cual necesariamente implica un sentido estricto y claro en las normas que se aplicarán, un rigor completo en el análisis de los datos y conexiones lógicas en las conclusiones; esto quiere decir que la credibilidad recae en acabar con la incertidumbre de quienes estén interesados. En tercer lugar encontramos que debe ser útil, esto en el sentido de ver en la evaluación un posible aprendizaje para otras organizaciones y de comprender que un lenguaje claro y preciso se traduce en una mejor aceptación y adopción de los resultados y las contribuciones. En cuarto lugar debe ser participativo, mientras mayor sea la apertura a todos los involucrados en el proceso para ser parte de la evaluación, mejores percepciones se tendrán y esto enriquecerá el análisis de la evaluación. En quinto lugar se encuentra la retroalimentación como factor fundamental

⁹⁶ Luis F. Aguilar y María Bustelo, “Evaluación ciudadana gobernanza y evaluación en el S XXI” en: Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas Nueva Época, Nº 4, julio – diciembre, México, 2010, p. 8

⁹⁷ Banco Interamericano de Desarrollo Oficina de Evaluación (EVO), “Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos”, 1997. [En línea] pp. 12-13 [Fecha de consulta: 11/02/16] en: http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/72BID-OVE%20-%20Marco%20L%C3%B3gico.pdf

de la evaluación, ya que si no existe la posibilidad de aprender de ésta y de mejorar la toma de decisiones, no tiene utilidad verdadera la evaluación. Y finalmente la sexta que respecta al costo, las evaluaciones como inversión de las instituciones públicas deben otorgar resultados como un producto con un valor que realmente implique una proporcionalidad en la mejora de sus procesos.

Finalmente la Gobernanza como nuevo modelo de acción institucional y la evaluación van de la mano como procesos que controlan el actuar gubernamental en el esquema contemporáneo de la Administración Pública. En primer lugar pues se abren las puertas de la decisión y acción de gobierno a todos los involucrados para así evitar mal usos de los recursos y del poder político, una repartición del poder para crear un esquema de contrapesos que mejore la calidad en el servicio público; en segundo lugar, la evaluación como herramienta contemporánea, implica una acción de control en el sentido de verificar que todo el proceso y los alcances de las políticas sean de manera positiva y en caso contrario hacer del conocimiento público las fallas para poner en tela de juicio las acciones realizadas y sugerir cambios a futuro en busca de mejorar los impactos en el uso de los recursos públicos.

Capítulo 3

La práctica del Control Interno Institucional en la Procuraduría Federal del Consumidor

3.1. Origen del Procuraduría

La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) tiene su origen en el sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez, contextualizando la aparición de ésta, se tiene como un factor la constante inestabilidad de la economía mexicana de dicho sexenio y la garantía de los derechos sociales.

En términos económicos puede analizarse al sexenio de Luis Echeverría Álvarez, en dos etapas, la primera va de 1971-1973 en la cual comenzó el llamado “Desarrollo Compartido” lo que se quiso implementar en este periodo fue una distribución del ingreso con equidad; el Presidente Luis Echeverría A. consideraba que no era necesario esperar a crecer económicamente para luego distribuir. Por lo que “en el aspecto económico el desarrollo compartido pretendió ampliar el mercado interno por medio de la redistribución del ingreso.”⁹⁸

Estos tres primeros años se caracterizaron por tener una política económica de frenos y arranques; se aprecia que en el año de 1971 se comenzó con una política monetaria restrictiva, “en 1972, luego de la alarma que provocó la atonía, los mecanismos más importantes para alentar la economía fueron la política fiscal y el gasto público.”⁹⁹ Para el año de 1973 el Gobierno continuó con una política expansiva por lo cual se desató una inflación y los precios tuvieron un alza sin precedentes.

En la segunda etapa de este sexenio que va de los años de 1974-1976 el objetivo de la Administración de Luis Echeverría A. fue reducir los niveles inflacionarios apoyándose en una política monetaria; sin embargo “... no fue posible conciliar los imperativos de una política anti inflacionista con el proyecto del Desarrollo Compartido, de tal forma que la política económica

⁹⁸ Cypher, M., James, *Estado y capital en México, Política de desarrollo desde 1940, Siglo XXI, México, 1992, p. 4.*

⁹⁹ Garza Toledo, Enrique de la, *Ascenso y crisis del Estado social autoritario, COLMEX, México, 1988, p. 148.*

globalmente considerada no fue ni reformista ni estabilizadora.”¹⁰⁰ Lo anterior deja entrevisto que el problema económico pudo ser un factor relevante para el origen de la PROFECO, ya que:

“Desde que el proceso inflacionario mundial comenzó a incidir en nuestro país las organizaciones de trabajadores plantearon al Ejecutivo Federal la urgencia de tomar medidas tendientes a la protección del poder adquisitivo de los grupos de menos ingreso...Es indiscutible que el consumidor se encuentre desprotegido ante prácticas que le impone la relación comercial y que implican tanto la renuncia de derechos como la aceptación de condiciones inequitativas. Estimular la conciencia cívica y dotar al pueblo de los instrumentos necesarios para su defensa es deber del Gobierno que no puede permanecer indiferente ante injusticias reiteradas que merman el ejercicio de las libertades humanas.”¹⁰¹

Lo anterior señala, que la sociedad se encontraba desprotegida como consumidora en la dinámica del mercado, por lo cual se necesitaba de una institución la cual pudiera interceder por el consumidor si éste era víctima al momento de adquirir un producto, bien o servicio. Por lo que la demanda planteada por las organizaciones de trabajadores, dio resultados positivos, ya que “el 22 de diciembre de 1975 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la primera Ley Federal de Protección al Consumidor, misma que entró en vigor el 5 de febrero de 1976...”¹⁰² La importancia de la Ley Federal de Protección al Consumidor es que garantiza un derecho social que hasta ese momento no se tenía contemplado, el derecho del consumidor, el cual “obedece a una tendencia, presente en la sociedades contemporáneas, a resguardar o tutelar niveles mínimos de satisfacción de las necesidades de los individuos. El fin último de este tipo de normas es obtener un nivel de justicia social aceptable.”¹⁰³ Para que el derecho al consumidor fuera garantizado, la Ley Federal de Protección al Consumidor al entrar en vigor dio paso a la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor y al Instituto Nacional del Consumidor, como organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Ambos organismos fueron creados en pro de la defensa del consumidor, sin embargo a cada uno le asignaron funciones específicas para llevar a cabo su labor. En las siguientes tablas se

¹⁰⁰ *Ibíd.*, p. 160.

¹⁰¹ Cámara de Diputados, “Diario de los Debates”, año III, T. III, No. 9, México 26 de septiembre de 1975.

¹⁰² Campa Cifrián Roberto, “Procuraduría Federal del Consumidor”, Revista de Administración Pública, *Las nuevas procuradurías*, No. 97, México, 1998, p. 95.

¹⁰³ Witker Jorge, Varela Angélica, Capítulo VI, “Derecho a la Competencia y Protección al Consumidor”, México, Biblioteca de Jurídicas UNAM, p. 253, disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1151/8.pdf> fecha de consulta: 25/01/2016

muestran las funciones que les fueron otorgadas a estas dos instituciones esto con relación a la Ley Federal de Protección al Consumidor del año de 1975.

Cuadro 12. Funciones del Instituto Nacional del Consumidor

1) Informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos.
2) Orientar al consumidor para que utilice racionalmente su capacidad de compra.
3) Orientarlo en el conocimiento de prácticas comerciales publicitaria, lesivas a sus intereses.
4) Auspiciar hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar y promuevan un sano desarrollo y una más adecuada asignación de los recursos.

Fuente: Realizada con información de Campa Cifrián Roberto, "Procuraduría Federal del Consumidor", Revista de Administración Pública, Las nuevas procuradurías, No. 97, México, 1998, p. 96.

Como se muestra con la tabla anterior, el Instituto Nacional del Consumidor, nace como una institución educadora para los consumidores, con el propósito de que éstos puedan hacer valer su derecho y no resulten perjudicados al momento de entablar prácticas dentro del mercado al adquirir bienes, productos y servicios, también puede verse al Instituto Nacional del Consumidor, como una institución preventiva.

Cuadro 13. Procuraduría Federal del Consumidor

1) Representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridades administrativas, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, encaminados a proteger el interés del consumidor.
2) Representar colectivamente a los consumidores en cuanto tales, ante entidades u organismos públicos o privados y ante los proveedores de bienes o prestadores de servicios.
3) Representar a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, previo el mandato correspondiente, cuando a juicio de la Procuraduría la solución que pueda darse al caso planteado llegare a trascender al tratamiento de intereses colectivos.
4) Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la equidad y la seguridad en las relaciones de consumo.
5) Proporcionar asesoría gratuita a los consumidores.
6) Ejercer, con el auxilio y participación, en su caso, de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia en materia de precios (...).
7) Denunciar ante las autoridades competentes los casos en que se presuma la existencia de prácticas monopólicas o tendientes a la creación de monopolios.
8) Procurar la satisfacción de los derechos a los consumidores conforme a los procedimientos conciliatoria y arbitral.
9) Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito.
10) Excitar a las autoridades competentes a que tomen las medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular.

11) Denunciar ante las autoridades correspondientes, y, en su caso ante el superior jerárquico de la autoridad responsable, los hechos que lleguen a su conocimiento, derivados de la aplicación de esta ley que pueden constituir delitos o infracciones.
12) Hacer del conocimiento público, cuando lo juzgue conveniente, las excitativas que haga.
13) Organizar y manejar el Registro Público de Contratos de Adhesión.

Fuente: Realizado con información de Campa Cifrián Roberto, "Procuraduría Federal del Consumidor", Revista de Administración Pública, Las nuevas procuradurías, No. 97, México, 1998, pp.96-97.

Con la información anterior se muestra que la Procuraduría Federal del Consumidor al momento de su creación, le fueron otorgadas funciones de tipo más coercitivo y obviamente dentro de sus funciones se ve la prevalencia de su papel como defensora de los consumidores ante los organismos prestadores de bienes y servicios; pero también dentro de sus funciones, podía verse a la PROFECO como una institución reguladora en aspectos relacionados con el tema económico.

En este apartado puede inferirse que la PROFECO, nació a partir de dos factores uno fue el declive de la economía mexicana, el cual afecto a los consumidores principalmente por el aumento que se tuvo en los precios de bienes, productos servicios, generando una elevada inflación; el segundo factor fue garantizar un derecho social.

3.2. La misión y la visión de la Procuraduría

La misión y visión dentro de cualquier institución es fundamental para que ésta pueda cumplir con su objetivo por el cual fue creada. Sin embargo, es necesario aclarar que la misión y visión no son exactamente lo mismo, pero ambas se complementan, estos dos conceptos provienen del ámbito privado, es decir las empresas privadas fueron las primeras en inculcar dichos conceptos a sus organizaciones y con el paso de los años ambos conceptos se han ido trasladando a la Administración Pública, con enfoques como la Nueva Gestión Pública es así que en la actualidad las instituciones gubernamentales posean dentro de su organización el manejo de dichos conceptos. Ahora bien, como ya se mencionó ambos conceptos misión y visión pareciera que son iguales, pero no es así, la misión debe entenderse como:

“el motivo, propósito, fin o razón de ser de la existencia de una empresa u organización porque define: 1) lo que pretende cumplir en su entorno o sistema social en el que actúa, 2) lo que pretende hacer, y 3) el para quién lo va a hacer; y es influenciada en momentos concretos por algunos elementos como: la historia de la organización, las preferencias de la gerencia y/o de los

propietarios, los factores externos o del entorno, los recursos disponibles, y sus capacidades distintas.”¹⁰⁴

Para el caso de la PROFECO la cual es una institución gubernamental descentralizada de la Secretaría de Economía, tiene como misión “... proteger y promover los derechos de las y los consumidores, garantizando relaciones comerciales equitativas que fortalezcan la cultura de consumo responsable y el acceso en mejores condiciones de mercado a productos y servicios, asegurando certeza, legalidad y seguridad jurídica dentro del marco normativo de los Derechos Humanos reconocidos para la población consumidora.”¹⁰⁵

Como puede apreciarse, la misión de la PROFECO contempla los tres puntos antes citados que son; lo que pretende cumplir, qué pretende hacer y para quién lo va a hacer. Poniendo atención a la misión de esta institución, podrá encontrarse que dentro de ésta, se pretende cumplir con el fortalecimiento de un cultura del consumo responsable, lo anterior es interesante, ya que con el paso de los años la PROFECO ha tenido modificaciones en cuanto a sus funciones, al principio la Ley Federal de Protección al Consumidor del año de 1975, únicamente le atribuía funciones relacionadas con la defensoría del consumidor y sancionatorias o de tipo más coercitivas; sin embargo para el año de 1992 al publicarse la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, se tuvieron modificaciones sustantivas, de tal manera que se desaparecía el Instituto Nacional del Consumidor y sus funciones fueron asumidas por la Procuraduría Federal del consumidor, esta medida se debió a lo siguiente:

“...La necesidad original de contar con dos organismos para atender las necesidades de los consumidores se ha convertido, a poco más de tres lustros de su creación, en un riesgo de duplicación de instancias administrativas que dificulta al Estado la posibilidad de solucionar los requerimientos de la población consumidora. Por ello, la presente iniciativa propone fusionar ambas instituciones en una nueva Procuraduría Federal del Consumidor, que fortalezca su presencia en la sociedad y atienda eficaz y oportunamente a la población.”¹⁰⁶

Con dicha modificación se le dan las funciones preventivas y educativas que tenía el Instituto Nacional del Consumidor a la PROFECO, lo anterior fue importante, ya que al agregar funciones

¹⁰⁴ Kotler Philip, Armstrong Gary, Cámara Dionisio y Cruz Ignacio, “Marketing”, 10a Edición Prentice Hall, España, 2004, p. 43.

¹⁰⁵ Misión de la Procuraduría Federal del Consumidor, disponible en http://www.Profeco.gob.mx/n_institucion/q_somos.asp fecha de consulta: 28/01/2016

¹⁰⁶ Cámara de Diputados, “Diario de Debates”, Doc. 18/LV/92, P.O. (I), México, 26 de noviembre de 1992.

sustantivas o de esta magnitud, la misión de esta institución se modificó, dejándola como actualmente se encuentra.

Ya se habló del concepto de misión dentro de la PROFECO, ahora es el turno de abordar la visión de ésta, pero primero es necesario entender el concepto de visión y éste puede entenderse como: “el camino al cual se dirige la empresa a largo plazo y sirve de rumbo y aliciente para orientar las decisiones estratégicas de crecimiento junto a las de competitividad.”¹⁰⁷ Con esto queda más claro la diferencia entre misión y visión, la primera pretende cumplir el fin por el cual se crea una institución, mientras que la segunda marca el camino por el cual va la institución y dónde quiere llegar. En el caso de la PROFECO su visión plantea lo siguiente: “Ser una Institución cercana a la gente, efectiva en la protección y defensa de las personas consumidoras, reconocida por su estricto apego a la ley, con capacidad de fomentar la igualdad, la no discriminación, la participación ciudadana, y la educación para un consumo responsable.”¹⁰⁸

Dando fin a este apartado se rescata la misión y visión de la PROFECO, la cuales como se vio no son lo mismo, aunque se encuentren relacionadas, lo importante de ambas es que sintetizan el quehacer de la institución o en un primer momento es una manera de dar a conocer en términos generales cual es el objetivo de ésta.

3.3. La importancia de la Procuraduría en la atención a la sociedad

Retomando un poco el origen de la PROFECO, es que se puede explicar la importancia de ésta en la atención a la sociedad. Como se vio esta institución surgió en un contexto de dificultades económicas, las cuales se hicieron presentes durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, y quizá el motivo fundamental de su origen es garantizar el derecho de las y los consumidores.

Ahora bien la PROFECO tiene una característica muy peculiar, ya que dentro de sus funciones es dar seguridad jurídica a las y los consumidores, garantizando el derecho que se tiene como

¹⁰⁷Fleitman Jack, “Negocios Exitosos”, McGraw Hill, 2000, p. 283.

¹⁰⁸ Visión de la Procuraduría Federal del Consumidor, disponible en http://www.Profeco.gob.mx/n_institucion/q_somos.asp fecha de consulta: 28/01/2016

consumidor, protegiéndolos de arbitrariedades que se den por parte de proveedores de bienes, producto y servicios, por lo que ésta podría asemejarse un poco a la figura conocida como *Ombudsman* la cual es “una institución que protege a las personas contra los abusos o actos arbitrarios de la Administración Pública, que pueden afectar sus derechos y garantías fundamentales”.¹⁰⁹ Sin embargo, la PROFECO al formar parte de la Administración Pública Federal, de manera descentralizada de la Secretaría de Economía, es posible que por eso no llegue a obtener esa denominación, como sí la tiene la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero sin duda su función esencial es garantizar el derecho del consumidor.

Su importancia con la sociedad radica, en que al momento de su creación, se brindó la garantía de un derecho social considerado como de tercera generación, lo cual fue relevante ya que México se convirtió en el primer país Latinoamericano en contar con una institución de este tipo, y prueba de la importancia de la PROFECO es que su actuar se encuentra especificado desde la norma suprema del Estado Mexicano, que es la Constitución Política, en el Artículo 28 párrafo III se establece que:

“Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.”¹¹⁰

Básicamente lo anterior señala que el Estado mexicano dará certeza a través de la ley a las y los consumidores. Ahora bien, para entender mejor el impacto que tiene la PROFECO en la sociedad, se necesita conocer de qué va el derecho del consumidor, del cual se ha hecho mención pero de una manera muy general y quizá con lo siguiente quede más preciso:

“el derecho de los consumidores se relaciona íntimamente con el mercado y sus vicisitudes, debiendo tener la normativa que los tutele, a corregir eventuales

¹⁰⁹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, “La figura del Ombudsman, Guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios,” 2006, p. 11, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/22612.pdf> fecha de consulta: 28/01/2016

¹¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 28, Párrafo III, Última reforma publicada DOF 29-01-2016.

fallas, no pudiendo desconocer el derecho del consumidor que las relaciones económicas del mercado involucran la no deseada competencia desleal, publicidad engañosa, monopolios y oligopolios. Se enmarcan en esta problemática asimismo los servicios públicos, que invitan a proteger tanto al usuario de los mismos como se los hace con el consumidor a fin de que la relación en ambos casos, sea igualitaria.”¹¹¹

Esto indica que el Estado mexicano a través de su aparato administrativo tiene de alguna manera la obligación para con la sociedad de brindarle seguridad ante las posibles fallas que se presentan en el mercado, en México la institución que tiene esa función como ya se ha visto es la PROFECO, de hecho dentro de los objetivos de ésta se encuentran los siguientes:

- Proteger y defender los derechos de las y los consumidores.
- Generar una cultura de consumo responsable.
- Proporcionar información oportuna y objetiva para la toma de decisiones de consumo.
- Implementar métodos de atención pronta y accesible a la diversidad de consumidoras y consumidores mediante el uso de tecnologías de la información.¹¹²

Es relevante, ya que la PROFECO debiera estar presente en cualquier relación donde existan las dos partes quien provee y quien consume, ya que de alguna manera está regulando que quienes proveen de bienes, productos y servicios lo hagan en forma leal, equitativa, de certeza y seguridad jurídica, lo cual obviamente representa un beneficio para los consumidores en general porque:

“...todo, hoy día, es derecho del consumidor: el derecho a la salud y a la seguridad; el derecho de defenderse de la publicidad engañosa y falaz; el derecho a exigir las cantidades y calidades pactadas; el derecho de información sobre los productos, los servicios y sus características sobre el contenido del contrato y sobre su medios de protección y defensa; el derecho a la libertad de elección y a la igualdad en la contratación; el derecho a intervenir en la fijación del contenido del contrato; el derecho a no someterse a cláusulas abusivas; el derecho a reclamar la indemnización de los daños y perjuicios sufridos; el derecho a asociarse para la protección de sus intereses; el derecho de voz y representación en todos aquellos organismos cuyas decisiones afecten directamente sus intereses; el derecho en fin,

¹¹¹ Jiménez Eduardo Pablo, “Los derechos humanos de tercera generación,” Ediar, Buenos Aires, 1997, p. 174.

¹¹² Objetivos de la Procuraduría Federal del Consumidor, disponible en http://www.Profeco.gob.mx/n_institucion/q_somos.asp fecha de consulta: 30/01/2016

como usuarios a una eficaz prestación de los servicios públicos e incluso a la protección del medio ambiente.¹¹³

Con esto puede verse que el derecho del consumidor contiene bastantes aspectos a atender, para que la PROFECO pueda cumplir con sus objetivos y dé atención a la sociedad, tiene funciones específicas, dichas funciones son de tres tipos, las cuales pueden apreciarse a partir del siguiente cuadro.

Cuadro 14. Tipo de funciones de la PROFECO

Preventivo	Naturaleza Contenciosa	Correctivas y Disciplinarias
Tiene el propósito final de lograr condiciones equitativas en el mercado por medio de la configuración y fortalecimiento de una auténtica cultura del consumo en México.	Facilitar el acceso del público consumidor a la justicia, proporcionándole una instancia administrativa adecuada que le permita dirimir sus controversias en aquellos casos en que la cuantía y características del negocio hacen complejo o incosteable su planteamiento ante los órganos jurisdiccionales ordinarios.	Imponer sanciones correspondientes a quienes han violado el mandato de la norma.
Aportar al consumidor la información suficiente para que pueda ejercer efectiva y adecuadamente su poder de compra.	Busca avenir los intereses de las partes para lograr una adecuada y equitativa satisfacción de las reclamaciones del consumidor al margen de las formalidades judiciales.	Realiza de oficio o a petición de parte, visitas de verificación en los lugares donde se administren, almacenen, transporten, distribuyan o expendan mercancías o productos a fin de constatar la debida observancia de la Ley, Normas Oficiales y demás disposiciones.
La PROFECO se encuentra facultada para recopilar, elaborar, procesar y divulgar información e instrumentar programas de difusión y capacitación, con el propósito de orientar al consumidor sobre los derechos e instancias legales que le asisten.	Aporta los elementos técnicos y jurídicos que requiere el consumidor a efecto de que las partes estén en posibilidades de llegar a un acuerdo en auténticas condiciones de igualdad.	Emplear medio de apremio durante la secuela del procedimiento consistente en multa equivalente al salario mínimo. Excitar a las autoridades competentes para combatir, detener, modificar o evitar que lesionen los intereses de los consumidores.

Fuente: Elaboración propia con información de Campa Cifrián Roberto, "Procuraduría Federal del Consumidor", Revista de Administración Pública, Las nuevas procuradurías, No. 97, México, 1998, pp.100-107.

¹¹³ Polo Eduardo, "La protección del consumidor en el derecho privado", Civitas, Madrid, 1980, p. 22.

Se ha abordado la importancia de contar con una institución como la PROFECO en la sociedad y las funciones que tiene ésta para brindar dicha atención; ahora se explicará los mecanismos de atención que brinda ésta.

En primer lugar la institución tiene presencia a nivel nacional, puede brindar atención a los consumidores de cualquier entidad federativa, a través de sus Delegaciones y Subdelegaciones de lunes a viernes de 9:00 a 15:30 horas. Lo anterior es relevante ya que “tiene facultades para representar a los ciudadanos frente a los gobiernos federal, estatal y municipal y defenderlos de arbitrariedades en la expedición de pasaportes, licencias o suministro de agua.”¹¹⁴

Otro de los medios de atención es el teléfono del consumidor el cual se encuentra al servicio de las y los consumidores desde el 5 de febrero de 1980; este mecanismo de atención cuenta “con más de 30 años en funcionamiento y es el principal instrumento de atención al público y la asistencia que ofrece es la más reconocida y emblemática de la Institución.”¹¹⁵ A través de este mecanismo de atención se brindan los siguientes servicios los cuales además son gratuitos.

- 1- Asesoría e Información: conoce tus derechos como consumidora y consumidor.
- 2- Programa de citas por teléfono (Procitel): agenda tu cita vía telefónica o en línea para acudir a la Delegación o Subdelegación más cercana.
- 3- Ubica tu Delegación o Subdelegación de Profeco: identifica cual es la más cercana a tu hogar o tu lugar de trabajo.
- 4- Comportamiento comercial: solicita información sobre las y los proveedores y empresas.
- 5- Denuncia: presenta tu denuncia contra las y los proveedores que afectan a tu comunidad.
- 6- Comparativo de precios: consulta quién vende un producto a menor costo.
- 7- Estudios de calidad: solicita los estudios que ha realizado el Laboratorio Nacional de Protección al Consumidor de Profeco.
- 8- Tecnología Doméstica de Profeco: recopila recetas para ahorrar y sorprender a tu familia.
- 9- Suscríbete a la Revista del Consumidor: recibe mes con mes la información que te ayudará a tomar mejores decisiones de consumo.¹¹⁶

¹¹⁴ González Méndez José, “Débil defensa del Consumidor”, La Jornada, México, 07 de febrero de 2005, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2005/02/07/003n1sec.html>

¹¹⁵ Procuraduría Federal del Consumidor, Teléfono del Consumidor, disponible en http://www.Profeco.gob.mx/Servicios/tel_cons.asp fecha de consulta: 06/02/2016

¹¹⁶ Ídem.

Como se ve la atención que brinda la PROFECO al consumidor ha sido en beneficio de éste, facilitándole los medios para que pueda acceder a cada uno de los servicios que la institución presta, ejemplo de esto es el comparativo que se realizó del año 2013 con respecto al de 2014 en el Informe Anual de Actividades 2014, donde se presenta el tipo de servicio de atención que brindó la PROFECO, como se aprecia en la siguiente tabla el tipo de servicio que es más recurrente en ambos años es el teléfono del consumidor, lo cual indica que éste ha sido un mecanismo eficaz para lograr los objetivos que tiene la institución.

Cuadro 15. Numeralia del servicio de atención

Fuente: Procuraduría Federal del Consumidor, Informe Anual de Actividades 2014, p. 22, disponible en

TIPO DE SERVICIO	2013	2014
Teléfono del Consumidor (Llamadas de información, asesoría, citas y denuncias).	436,359	464,013
Asesoría (Personal, correo electrónico, fax, escritos y chat).	66,897	77,249
Solicitudes de comportamiento comercial atendidas.	2,904	1,995
Programa de Citas por Teléfono-Procitel (Citas agendadas).	38,726	37,149

http://www.Profec.o.gob.mx/n_institucion/inf_des/Informe%20Anual%202014%20web.pdf

3.4. Metodología para aplicación del Control Interno Institucional en la PROFECO

Para entender cómo se aplica la metodología del control interno en la PROFECO, es necesario saber qué es el control, éste se refiere a una etapa del proceso administrativo, “por ejemplo, Fayol las divide en 5 (prever, organizar, mandar, coordinar y controlar) o Koontz y O’Donnell la dividen también en 5 (planeación, organización, integración, dirección y control), o también la de Urwick que la divide hasta en 6 (previsión, planeación, organización, integración, dirección y control).¹¹⁷ Esta etapa al igual que las otras es fundamental para cualquier institución, con relación al cumplimiento de los objetivos que ésta tiene.

Aunado a esto tiene relevancia mencionar que el control se puede ejercer de dos formas, ya sea de manera interna o externa. Por su parte el control interno, se refiere a la acción de seguimiento y verificación que realiza la misma unidad administrativa a través de un área

¹¹⁷ Cyril O’Donnell y Harold Koontz, y Lyndalla Urwick citados en Reyes Ponce, Agustín, *Ibíd.* p. 60.

específica con el fin de dar conducción y dominación al proceso administrativo, y llegar a cumplir los objetivos y metas planeados; mientras que el control externo, es aquél que lleva a cabo una unidad administrativa sobre otra, con el fin de dotar de objetividad al análisis, y cuya finalidad es la verificación y evaluación de las acciones que permitan determinar el cumplimiento de metas y objetivos.

Haciendo alusión únicamente al control interno, éste "... incluye planes, métodos, programas, políticas y procedimientos utilizados para alcanzar el mandato, la misión, el plan estratégico, los objetivos y las metas institucionales. Asimismo, constituye la primera línea de defensa en la salvaguarda de los recursos públicos y la prevención de actos de corrupción.

En resumen, el control interno ayuda al Titular de una institución a lograr los resultados programados a través de la administración eficaz de todos sus recursos, como son los tecnológicos, materiales, humanos y financieros."¹¹⁸Una cuestión relevante es que el control interno no se encuentra aislado o es una etapa que se realice al final del proceso administrativo de maneja estática, sino que "es un proceso dinámico, integrado y continuo en el que los componentes interactúan entre sí desde la etapa de diseño, implementación y operación."¹¹⁹

Una vez explicado que es el control interno, es conveniente abordar el tema de la metodología de éste en la PROFECO; para esto es necesario remitirse a la normatividad que la Secretaría de la Función Pública ha emitido en materia de Control Interno, dado que es su atribución organizar al Control Interno en la Administración Pública Federal. En este caso el "Acuerdo por el que emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno" publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2010 y reformado el 2 de mayo de 2014, es la norma de la que se desprenden los mecanismos con los que se lleva a cabo el Control Interno en las dependencias de la Administración Pública Federal.

Conforme al Acuerdo mencionado, se construye un Sistema de Control Interno Institucional es responsable el o la Titular de la PROFECO y los servidores públicos encargados del Control Interno, y acorde con la fracción I del numeral 14 del Acuerdo citado, hay 5 Normas Generales de control interno que todos los titulares de las dependencias deben asegurar y que se pueden ver en el siguiente cuadro:

¹¹⁸ Marco Integrado de Control Interno, Auditoría Especial de Tecnologías de Información Comunicaciones y Control, Auditoría Superior de la Federación, p.9.

¹¹⁹ *Ibíd.*, p. 13.

Cuadro 16. Normas Generales de Control Interno

Ambiente de control	Administración de riesgos	Actividades de control interno	Información y comunicación	Supervisión y mejora continua
<p>Que exista un entorno y clima organizacional de respeto e integridad con actitud de compromiso y congruente con los valores éticos del servicio público en estricto apego al marco jurídico que rige a la APF, con una clara definición de responsabilidades, desagregación y delegación de funciones, además de prácticas adecuadas de administración de los recursos humanos; alineados en su conjunto con la misión, visión, objetivos y metas institucionales, lo que contribuirá a fomentar la transparencia, rendición de cuentas y el apoyo a la implementación de un Sistema de Control Interno eficaz y eficiente.</p>	<p>Que se implementa un proceso sistemático que permita identificar, evaluar, jerarquizar, controlar y dar seguimiento a los riesgos que puedan obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.</p> <p>Se analizan los factores internos y externos que puedan aumentar el impacto y la probabilidad de materialización de los riesgos; y se definen estrategias y acciones para controlarlos y fortalecer el Sistema de Control Interno.</p>	<p>Que en todos los niveles y funciones de la Institución se establezcan y actualicen las políticas, procedimientos, mecanismos y acciones necesarias para administrar los riesgos, lograr razonablemente los objetivos y metas institucionales y cumplir con la normatividad aplicable a la gestión pública.</p> <p>Dentro de éstas, se incluirán diversas actividades de revisión, aprobación, autorización, verificación, conciliación y supervisión que provean evidencia documental y/o electrónica de su ejecución.</p>	<p>Que existan requerimientos de información definidos por grupos de interés, flujos identificados de información externa e interna y mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo; que permita la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública.</p>	<p>Que el Sistema de Control Interno Institucional se supervisa y mejora continuamente en la operación, con el propósito de asegurar que la insuficiencia, deficiencia o inexistencia identificada en la supervisión, verificación y evaluación interna y/o por los diversos órganos de fiscalización; se resuelva con oportunidad y diligencia, debiendo identificar y atender la causa raíz de las mismas a efecto de evitar su recurrencia.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en lo expreso en el Acuerdo por el que emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, fracción I, numeral 14.

Cada Norma general contiene principios elementales, con los cuales se puede construir un mejor Control Interno y que han sido distribuidos por la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública a través del “Manual Integrado de Control Interno”:

Cuadro 17. Principios elementales del Control Interno

	Principios por Norma General
Ambiente de control	1) Mostrar actitud de respaldo y compromiso
	2) Ejercer la responsabilidad de vigilancia
	3) Establecer estructura responsabilidad y autoridad
	4) Demostrar compromiso con la competencia profesional
	5) Establecer estructura para el reforzamiento de la rendición de cuentas
Administración de riesgos	6) Definir objetivos y tolerancia al riesgo
	7) Identificar, analizar y responder a los riesgos
	8) Considerar el riesgo de corrupción
	9) Identificar, analizar y responder al cambio
Actividades de control interno	10) Diseñar actividades de control
	11) Diseñar actividades para los sistemas de información
	12) Implementar actividades de control
Información y comunicación	13) Usar información de calidad
	14) Comunicar internamente
	15) Comunicar externamente
Supervisión y mejora continua	16) Realizar actividades de supervisión
	17) Evaluar problemas y corregir las deficiencias

Fuente: Elaboración propia con base en lo expreso en el Manual Integrado de Control Interno, México, 2014, pp. 21-50.

Plan de Trabajo de Control Interno.

La labor del Control Interno Institucional recae en los 3 niveles jerárquicos de la dependencia, ya sea en el nivel estratégico, directivo u operativo, y asimismo la responsabilidad para mantener en buen funcionamiento el Sistema de Control Interno Institucional también recae en el Coordinador de Control Interno y su Enlace. Para poder conseguir esto, es necesario que primero se haga un análisis del estado que guarda el Sistema de Control Interno Institucional, para poder fijar las metas y detectar las debilidades o puntos a corregir en la planeación estratégica; este informe, según el Acuerdo, se debe realizar por lo menos una vez al año, y remitirse a la Secretaría de la Función Pública.

Una parte importante del proceso es la autoevaluación del Sistema de Control Interno Institucional, que según el numeral 26 del Acuerdo: “El Enlace aplicará las encuestas en los tres

niveles de Control Interno, Estratégico, Directivo y Operativo, para este último seleccionará una muestra representativa de los servidores públicos que lo integran, conforme a lo que determine y comunique por escrito o a través de medios electrónicos la Unidad de Control. Las encuestas consolidadas por nivel de Control Interno forman parte integrante del Informe Anual y se remitirán en versión electrónica mediante el sistema informático que para tal efecto ponga a disposición la Unidad de Control.”¹²⁰

Posteriormente se elabora el Plan de Trabajo de Control Interno, el cual según el numeral 29: “...incluirá las acciones de mejora determinadas en las encuestas consolidadas, fechas compromiso, actividades y fechas específicas de inicio y de término, responsables directos de su implementación, medios de verificación y los resultados esperados.”¹²¹ Cada trimestre se debe revisar el avance de los compromisos expresos en el Plan de Trabajo de Control Interno, y se debe presentar ante el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) que tiene representantes de la Secretaría de la Función Pública, de la dependencia y de su Órgano Interno de Control.

Para la elaboración de un COCODI es necesario que el presidente del Comité, quien es el titular de la dependencia, determine los asuntos a tratar y a través del Coordinador de Control Interno de la dependencia solicite la información necesaria, la analice y la envíe a los miembros del Comité, el cual al final formalizará todo a través de un acta de acuerdos que elaborará el Vocal ejecutivo, que es el titular del Órgano Interno de Control, y presentará el Informe de resultados, donde se presentan los avances y debilidades, así como las acciones de mejora y los compromisos llevados a cabo en el COCODI.

Administración de riesgos

Una parte importante del Control Institucional es la detección de los riesgos dentro de la dependencia, para lo cual el Titular debe comenzar con el proceso de administración de riesgos. Para ello el Coordinador de Control Interno elabora la metodología y objetivos a seguir para detectar y atacar los riesgos institucionales y a través de su Enlace notifica a las Unidades administrativas para que manden sus propuestas de riesgos. Con base en ello, se elabora la Matriz de Administración de Riesgos Institucional y el Plan de Trabajo de Administración de

¹²⁰ Acuerdo por el que emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno” Óp. Cit. Numeral 26.

¹²¹ Ibíd. Numeral 29

Riesgos. Para ello, y con base en el Acuerdo, hay Etapas Mínimas de la Administración de Riesgos:

Cuadro 18. Etapas Mínimas de la Administración de Riesgos

Evaluación de riesgos	<ul style="list-style-type: none"> a) Identificación, selección y descripción de riesgos. b) Clasificación de los riesgos c) Identificación de los factores de riesgo d) Identificación de los posibles efectos de los riesgos e) Valoración inicial del grado de impacto f) Valoración inicial de la probabilidad de ocurrencia
Evaluación de controles	<ul style="list-style-type: none"> a) Descripción de los controles existentes para administrar el riesgo; b) Descripción de los factores que sin ser controles promueven la aplicación de éstos; c) Descripción del tipo de control preventivo, correctivo y/o detectivo, y d) Determinación de la suficiencia (documentado y efectivo), deficiencia (no documentado y/o ineficaz) o inexistencia del control para administrar el riesgo.
Valoración Final de los riesgos respecto a controles	<ul style="list-style-type: none"> a) Se dará valor final al impacto y probabilidad de ocurrencia del riesgo con la confronta de los resultados de las etapas de evaluación de riesgos y de controles, y b) La Institución establecerá los criterios necesarios para determinar la valoración final del impacto y probabilidad de ocurrencia del riesgo
Mapa de Riesgos Institucional	<p>Se elabora con 4 cuadrantes:</p> <ul style="list-style-type: none"> I) Riesgos de atención inmediata II) Riesgos de atención periódica III) Riesgos de seguimiento IV) Riesgos controlados
Definición de estrategias y acciones para su administración	<ul style="list-style-type: none"> 1) Evitar el riesgo 2) Reducir el riesgo 3) Asumir el riesgo 4) Transferir el riesgo

Fuente: Elaboración propia con base en lo expreso en el Acuerdo por el que emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Numeral 38.

3.5. El Control Interno Institucional en la Profeco

El control interno como ya se trató de vislumbrar es la supervisión, vigilancia constante que realiza una unidad administrativa específica dentro de la misma institución, para que se cumplan las normas, programas, políticas, etcétera, y así alcanzar los fines, objetivos y metas que tenga dicha institución.

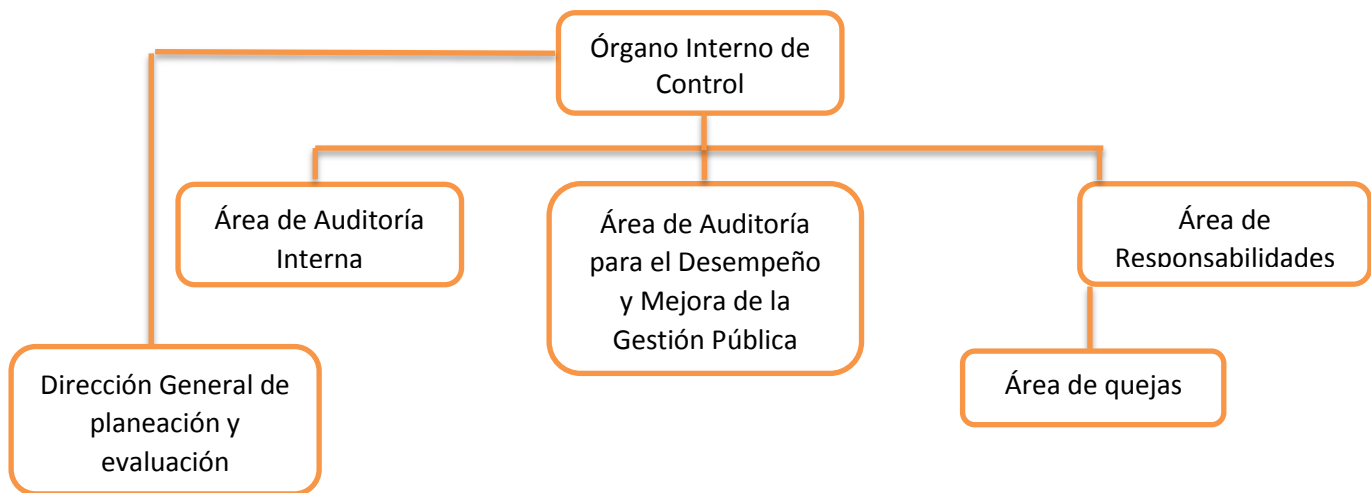
En el caso de la PROFECO, se cuenta con una Unidad administrativa, denominada OIC, lo cual quiere decir Órgano Interno de Control, dicha unidad “depende jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública y se encuentra facultado para recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones las servidoras públicas y los servidores públicos y darles seguimiento; así como para recibir las quejas, sugerencias, reconocimientos y solicitudes sobre los trámites y servicios federales que presente la ciudadanía y darles seguimiento hasta su conclusión; y para recomendar, cuando proceda, la puesta en marcha de mejoras en la institución.”¹²²

Ahora bien la relevancia del Artículo en cuestión es que señala puntos importantes en materia de Control Interno, que tienen relación con el OIC de la Procuraduría Federal del Consumidor en la fracción II y III, se menciona que la Secretaría de la Función Pública debe “II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo; III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.”¹²³

Para visualizar cómo se encuentra el Control Interno Institucional en la PROFECO, se presenta el siguiente organigrama.

¹²² Órgano Interno de Control, Procuraduría Federal Consumidor, disponible en <http://www.Profeco.gob.mx/honestidad/honestidad.asp>

¹²³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 37, antes de la Reforma de 2013



Fuente: Elaboración propia con base en el organigrama publicado por PROFECO en el Portal de Obligaciones de Transparencia disponible en: <http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama& idDependencia=10315> fecha de consulta: 10/02/2016.

Como se muestra el OIC de la Procuraduría Federal del Consumidor cuenta con tres áreas sustantivas para realizar su trabajo de manera adecuada, además de dos áreas más que sirven de apoyo; ya antes se mencionó que el OIC depende jerárquicamente de la Secretaría de la Función Pública, esto se debe a que el Titular del OIC, como el del área de auditoría, quejas y responsabilidades, son designados por la Secretaría de la Función Pública; dichos funcionarios “desarrollarán sus funciones conforme a las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y otros ordenamientos jurídicos aplicables de conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.”¹²⁴

En síntesis, el control interno en la PROFECO resulta ser un medio por el cual se deben mejorar los procesos, y resultados del desempeño; debe verse como un medio para que se garanticen precisamente esos resultados ante la población, o sea, los consumidores.

Es muy importante construir un modelo de control y por lo tanto, también de evaluación para poder detectar oportunamente los nudos y problemas en donde se pueden iniciar acciones de mejora para establecer mecanismos tanto preventivos como correctivos.

¹²⁴ Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, Artículo 5°, Secretaría de Economía, DOF, México, última Reforma 2015.

3.6. Principales resultados en la aplicación del control interno

Con base en lo ya abordado, se espera que el OIC presente un informe de resultados respecto a la aplicación del control interno en la institución. En esta ocasión, los principales resultados que se presentan son los correspondientes al Sistema de Control Interno Institucional (SCII) del año 2013-2015.

3.6.1. Aspectos relevantes derivados de la aplicación de las encuestas por procesos.

“La autoevaluación del Sistema de Control Interno Institucional (SCII) se realizó mediante la aplicación de 152 Encuestas de Autoevaluación en los tres niveles de Control Interno: Estratégico (6), Directivo (94) y Operativo (52), para este último, se seleccionó una muestra representativa de un universo de 301 servidores públicos que lo integran.”¹²⁵ (SCII, 2013).

Cuadro 19. SCII 2014

Proceso	Servidores Públicos
¹ Difusión de Hábitos y Prácticas de Consumo	13
² Registros de Contratos Apegados a la Ley	7
³ Verificación de Combustibles	39
⁴ Recursos Humanos (Remuneraciones)	7
⁵ Contabilidad y Presupuesto	12
Total	78

Fuente: Informe del estado que guarda el SCII, PROFECO, México, 2014, p. 1.

¹²⁵ Informe del estado que guarda el SCII, PROFECO, México, 2013, p. 1.

Cuadro 20. SCII 2015

Proceso / Nivel de Control Interno	Encuestas aplicadas
¹ Difusión de Hábitos y Prácticas de Consumo	13
² Registros de Contratos Apegados a la Ley	8
³ Verificación de Combustibles	35
⁴ Recursos Humanos	14
⁵ Recursos Financieros	9
⁶ Estratégico	6
⁷ Operativo-TIC's	13
Total	98

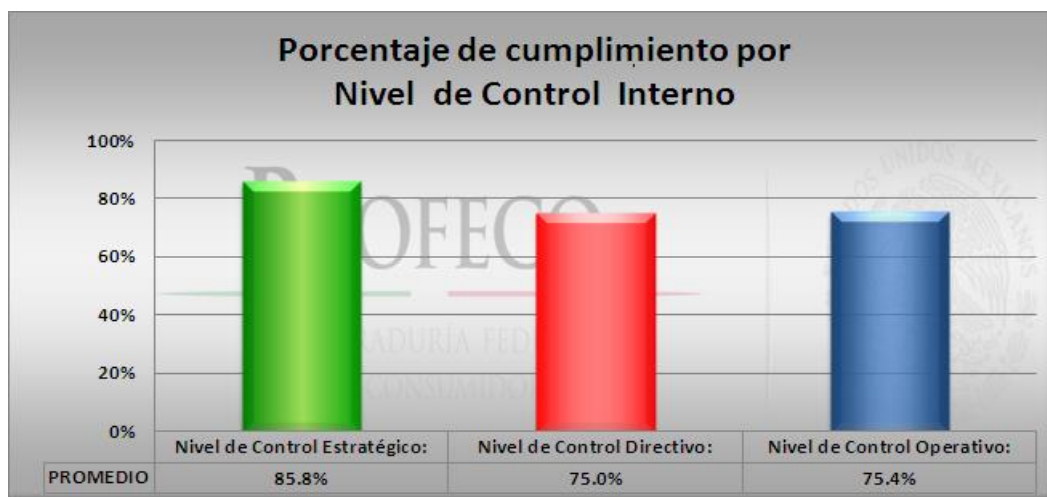
Fuente: Informe del estado que guarda el SCII, PROFECO, México, 2015, p. 1.

Los resultados anteriores muestran que las Encuestas de Autoevaluación fueron realizadas en mayor medida en el año 2013, mientras que para el año 2014 se tuvo una caída de éstas y en el año 2015 hubo un aumento, sin embargo no fue mayor al presentado en el año 2013, lo anterior muestra que hubo una disminución del Control Interno en este rubro. Sin embargo cabe destacar que las Encuestas de Autoevaluación se detallaron mejor en los años 2014 y 2015, tomando incluso más procesos y áreas a evaluar.

3.6.2. Porcentaje de cumplimiento general, por nivel del Sistema de Control Interno Institucional y por Norma General.

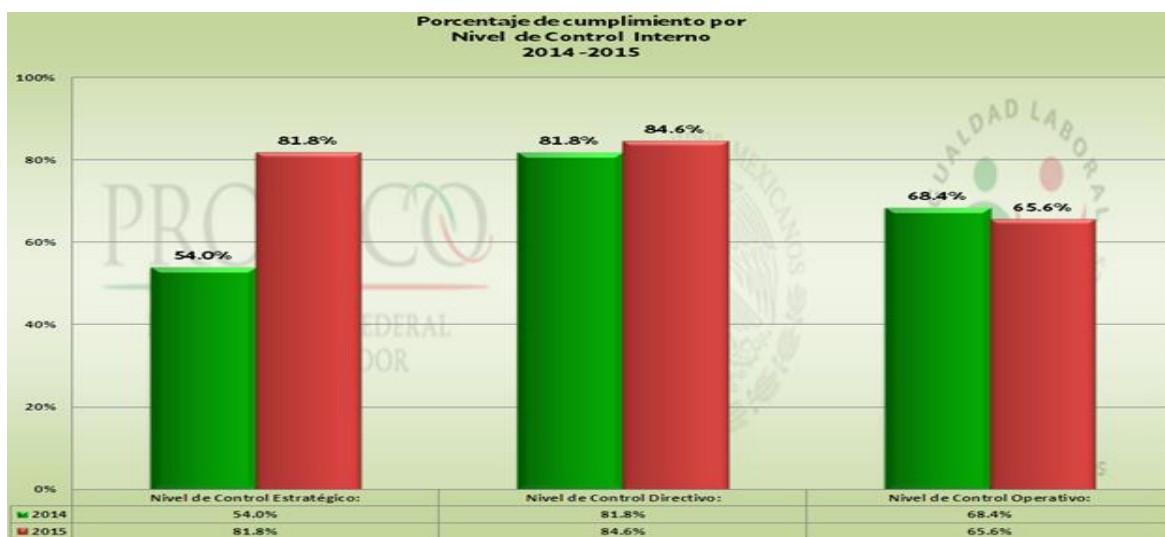
En este rubro se aprecia que el porcentaje de cumplimiento por Nivel de Control Interno, ha variado en cada uno de los años aquí vistos, ya que en el año 2013, el porcentaje del nivel de Control Directivo fue el más bajo, lo cual indicó que debía ponerse atención en este tipo de control, ya que, es el responsable de que la operación de los procesos y programas se realicen correctamente. Al parecer se reforzó el Control Directivo, ya que para los siguientes dos años aumento su porcentaje de cumplimiento; sin embargo el nivel de Control Operativo ha ido a la baja en 2014 y 2015 con respecto al 2013.

Grafica 1. SCII 2013



Fuente: Informe del estado que guarda el SCII, PROFECO, México, 2013, p. 1.

Grafica 2. SCIIN 2014- 2015



Fuente: Informe del estado que guarda el SCII, PROFECO, México, 2015, p. 2.

3.6.3. Porcentaje de cumplimiento por Norma General de Control Interno Institucional.

En cuanto al porcentaje de cumplimiento por Norma General de Control Interno, estas 5 normas también variaron con respecto a los años aquí tratados; cada una de estas normas se cumplieron

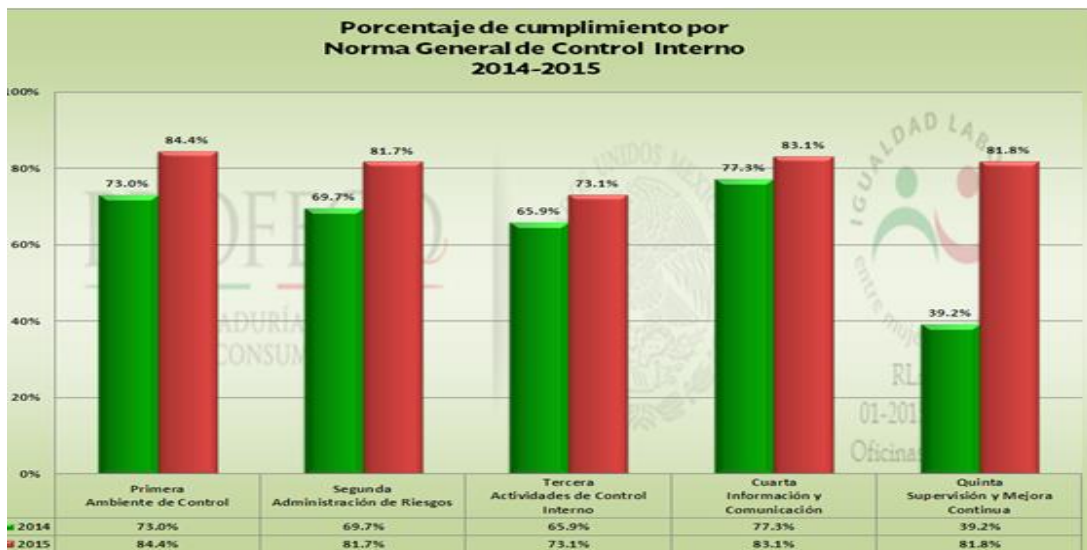
en más de 50%, la única excepción se presentó en el año 2014 en la quinta norma de Supervisión y Mejora Continua que sólo obtuvo un 39% de cumplimiento. De igual manera se aprecia que del año 2014 a 2015 se reforzó el cumplimiento por Norma General de Control Interno en cada una de estas 5.

Grafica 3. SCII 2013



Fuente: Informe del estado que guarda el SCII, PROFECO, México, 2013, p. 1.

Grafica 4 SCII 2014-2015



Fuente: Informe del estado que guarda el SCII, PROFECO, México, 2015, p. 3.

3.6.4. Elementos de Control Interno con mayor grado de cumplimiento, identificados por nivel del Sistema de Control Interno Institucional y por Norma General.

Debemos considerar al Control Interno como un medio para la mejora de los procesos, esto se hace a través de la medición y evaluación de resultados de cada unidad administrativa. Con ello la función de control es entendida como adjetiva para el logro de los objetivos y metas.

Dentro de los procesos y resultados de la Profeco, se han realizado acciones que en todo momento están orientadas al cumplimiento de los programas internos.

Así en los siguientes cuadros se muestra la forma en que se fue instrumentando el control dentro de una metodología transversal para poder lograr el cambio planeado.

Cuadro 21. SCII 2013

Nivel Estratégico.- El elemento de control con mayor grado de cumplimiento fue el 1.3.a con un porcentaje del 96.7%: “Los Comités institucionales funcionan en los términos de la normatividad que en cada caso resulte aplicable.” (Para este nivel se aplicaron 19 elementos de control).
Nivel Directivo.- De los 16 elementos de control que le aplican, el elemento 2.1.c fue el que obtuvo el mayor grado de cumplimiento con 81.3%: “Se aplican encuestas de clima organizacional al menos una vez al año, para identificar áreas de oportunidad, determinar acciones de mejora, dar seguimiento y evaluar resultados”.
Nivel Operativo.- El elemento de control 3.3.f.2 obtuvo el mayor grado de cumplimiento (90.0%) : “Existen y operan los controles necesarios en materia de TIC’s para la instalación apropiada y con licencia de software adquirido.” (Se aplicaron 15 elementos de control).

Fuente: Informe del estado que guarda el SCII, PROFECO, México, 2013, p. 2.

Cuadro 22. SCII 2014

Nivel Estratégico.- Para este nivel se aplicaron 20 elementos de control, 5 elementos de control obtuvieron el mayor grado de cumplimiento (80%) .
Nivel Directivo.- De los 18 elementos de control que le aplican, el elemento 2.1.c obtuvo el mayor grado de cumplimiento con 94.0% : “Se aplican encuestas de clima organizacional al menos una vez al año, para identificar áreas de oportunidad, determinar acciones de mejora, dar seguimiento y evaluar resultados”.
Nivel Operativo.- El elemento de control 3.4.a. obtuvo el mayor grado de cumplimiento

(74.9%): “La información que se genera y registra en el ámbito de su competencia, es veraz, oportuna, pertinente, suficiente, consistente, contundente y confiable. La información que genera y registra en el ámbito de su competencia, es necesaria, correcta, oportuna y se encuentra actualizada.” (Se aplicaron 17 elementos de control para este nivel).

Fuente: Informe del estado que guarda el SCII, PROFECO, México, 2013, p. 3.

Cuadro 23 SCII 2015

Nivel Estratégico.- Para este nivel se aplicaron 20 elementos de control, 11 elementos obtuvieron el mayor grado de cumplimiento (**83.3%**).

Nivel Directivo.- De los 36 elementos de control que le aplican, el elemento **2.1.d** obtuvo el mayor grado de cumplimiento con **92%**: “Se aplican, al menos una vez al año, encuestas de clima organizacional, se identifican áreas de oportunidad, determinan acciones de mejora, dan seguimiento y evalúan sus resultados”.

Nivel Operativo.- Se aplicaron 18 elementos de control para este nivel de control; el elemento de control **3.4.a.** obtuvo el mayor grado de cumplimiento (**80.3%**): “La información que genera y registra en el ámbito de su competencia, es accesible, correcta, suficiente, oportuna, válida, verificable y se encuentra actualizada” (se aplicaron 18 elementos de control para este nivel).

Fuente: Informe del estado que guarda el SCII, PROFECO, México, 2013, p. 4.

Las tablas anteriores contienen los datos relacionados a los elementos de Control Interno con mayor grado de cumplimiento, identificados por nivel del Sistema de Control Interno Institucional y por Norma General, es decir aquí se vislumbra que niveles han cumplido con mayor porcentaje, como se puede apreciar cada año ha variado el porcentaje de cumplimiento de cada uno de los tres niveles, los cuales son: estratégico, directivo y operativo. Por ejemplo en el año 2013 el nivel estratégico fue el que cumplió con mayor porcentaje respecto a los otros dos niveles; sin embargo para el año 2014 el nivel directivo fue el que obtuvo mayor porcentaje de cumplimiento, por último cabe señalar que el nivel operativo tuvo una caída de su porcentaje de cumplimiento en 2014 y 2015 con respecto al año 2013.

4. Conclusiones

Como se ha podido notar a lo largo de esta investigación, el Estado es una consecuencia histórica, una creación moderna y se podría decir que hasta ahora la organización humana más acabada, ya que ha ido transitando a lo largo de los siglos recolectando elementos que la han hecho integrar a las sociedades. Si se remite a la Grecia clásica la participación política se limitaba a un pequeño cúmulo de ciudadanos, de los cuales se excluían esclavos y mujeres; hoy en día la condición de esclavitud esta abolida y las mujeres son partícipes activas, lo cual ha generado que prácticamente todos los individuos tengan voz.

El Estado se ha organizado de distintas formas, y como ya se vio ha transitado por monarquías, aristocracias o democracias a lo largo de la historia, llegando a perfeccionarse cada vez más, y haciendo también más compleja la forma de organizarlos, pero respetando las condiciones sociales, políticas, culturales y económicas de los sitios donde se erigen. Esto también incluye la necesaria conformación de un aparato administrativo fuerte y suficiente a las necesidades que en cada Estado se presente, pero que debe estar presente de una u otra forma.

Un Estado sin gobierno es como un alma sin cuerpo, pero un gobierno sin Administración Pública es un cuerpo sin movimiento, los tres elementos son básicos para ordenar y procurar el bienestar social, ya que el Estado se manifiesta en la Administración Pública, la cual tiene como único fin la sociedad en su conjunto. Es por esto que el estudio de estos 3 elementos no puede distanciarse o considerarse sin tomar en cuenta a los otros 2, ya que como se ha visto a lo largo de este trabajo, el Estado, el gobierno y la Administración Pública son resultado de la modernidad, que a su vez es un sinónimo del avance de la humanidad, que desde entonces ha buscado las mejores formas de organizarse, y el estudio y entendimiento de estos elementos, presenta un panorama con el que se puede entender la organización social actual y sus retos.

En esta investigación se planteó como un acercamiento y análisis a los mecanismos de control que hoy en día moldean y determinan las acciones que llevan a cabo las instituciones públicas. Así mismo se han podido observar ciertos elementos de control importantes que implican un desarrollo de la Administración Pública Federal. Analizar los ordenamientos legales, conceptuales y teóricos para comprender el sistema de evaluación que permanece en nuestro país nos ayuda a entender cómo se desenvuelve el actuar público y dejar de lado ideas simplistas que observan a las estructuras gubernamentales como entes omnipotentes e intocables que realizan sus acciones con total discrecionalidad y utilizan los recursos públicos a su antojo y conveniencia.

El control de las instituciones en México, si bien no es un tema nuevo, ha retomado nuevos aires tras la reforma del Estado y la búsqueda de horizontalidad en la toma de decisiones. Abrir al escrutinio público a las instituciones ha derivado en la necesidad de observar al control como una herramienta que sirve tanto a servidores públicos como a ciudadanos para buscar la satisfacción de las demandas de manera eficiente, efectiva y con absoluto apego a la ley en el uso de los recursos de la nación.

Finalmente el control de la Administración Pública es elemento de gran envergadura para su desarrollo y el comportamiento. Este moldea a la gestión de los asuntos públicos y los dota de responsabilidad ante los vigilantes, lo que implica a su vez un compromiso público de integridad, ética y moralidad.

El control en nuestro país se ve desarrollado en una relación tripartita por un lado las mismas instituciones de manera interna controlan su actuar, por otro existe un ente con autoridad legal y autonomía presupuestal y de acción que vela por un control externo y en último lugar, pero no menos importante, la sociedad se organiza para ser participe constante y legítima de la evaluación pública.

Esto ha derivado en una mejor gestión pues los procesos públicos, ahora a la vista y evaluación de todos, asigna de forma clara los objetivos a lograr, las autoridades destinadas a su cumplimiento y las responsabilidades que llevarán a cabo con los recursos aprobados.

De igual forma se ven cambios en la profesionalización del personal, pues la idea de generar confianza mediante el cumplimiento oportuno de las acciones de atención a las

demandas sociales necesita de un cuerpo calificado y experto si los resultados desean ser positivos. Esto también determina que en caso de alguna duda o queja, se abran los canales de comunicación y rendición de cuentas para debatir los impactos esperados y los logrados.

Con base en todo lo anterior se tiene que la Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado de la Secretaría de Economía, la cual surgió en el año de 1976 para dar apoyo a los consumidores y que éstos no se vieran afectados en su economía por abusos latentes en el mercado; de tal manera que hoy día, prescindir de ella sería algo lamentable, ya que su finalidad es asegurar y/o garantizar el derecho que se tiene como consumidor, derecho que es considerado de tercera generación y que se encuentra inmerso en una amplia gama de actividades que pueden ir desde aspectos como la salud hasta la publicidad.

La creación de una institución como la PROFECO fue de gran relevancia, ya que fue la primera de su tipo en toda América Latina y en sus casi cuatro décadas de existencia se ha caracterizado por ser una institución de tipo social, la cual se ocupa de dar respuesta a las demandas, solicitudes y quejas de las y los consumidores; la cual también se ha reinventado con el paso de los años adquiriendo funciones no sólo sancionadoras o de asesoramiento jurídico, sino también de educadora tratando de fomentar una cultura de buen consumo brindando la información necesaria y útil a los consumidores.

Actualmente cumple con su misión y visión, además de que ha facilitado el diálogo entre institución y sociedad, brindando mecanismos de atención accesibles, lo cual le permiten como institución cumplir con sus objetivos.

Sin embargo, todo lo anterior no podría ser posible si la PROFECO no contará con una instancia de control, ya que esta unidad administrativa es fundamental para que la institución cumpla con sus objetivos, metas, políticas, programas, etc., ya que dicha unidad se encarga de controlar, vigilar, supervisar que la institución realice cada uno de sus objetivos apegada a la norma, lo anterior es de suma importancia, porque a través del OIC se encuentran las áreas de oportunidad que tiene la institución para que ésta

siga cumpliendo con su fin por el cual existe, además de que se emiten las observaciones a cada unidad administrativa de la institución para su mejora o continuo estado si este es positivo.

Por último la labor del OIC es esencial, porque este puede entenderse como una unidad que no permite la malversación de la institución consolidándola como una institución capaz de rendir cuentas y trabajando en beneficio de la sociedad.

5. Fuentes de consulta.

Bibliografía

- Aguilar, Luis Fernando y Bustelo, María. "Evaluación ciudadana gobernanza y evaluación en el S XXI" en: Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas Nueva Época, N° 4, julio – diciembre, México, 2010.
- Aristóteles, "La política", Ed. Gernika, México, 2006, pp. 335
- Bañón, Rafael y Castillo, Ernesto, "La nueva Administración Pública", Alianza Universidad Textos, Madrid, 1997, pp. 347
- Bobbio, Norberto, "Estado, Gobierno y Sociedad, Por una teoría general", FCE, México, 1ª edición en español 1989, pp. 244
- Bonnin, Jean Charles, "Principios de la administración" Revista Encrucijada, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, abril-junio 2009, pp. 81-102
- Casar, María Amparo, "Sistema político mexicano", Ed. Oxford, México, 2012, pp. 292
- Cienfuegos Salgado, David y Alejandro López Olvera, Miguel. "Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz. Derecho constitucional y política", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
- Colmeiro, Manuel, "De la ciencia administrativa" en Revista Encrucijada, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, septiembre-diciembre 2009, pp. 173-191
- Cypher, M. James, "Estado y capital en México, Política de desarrollo desde 1940", Siglo XXI, México, 1992, pp. 280.
- De la Rosa, Luis, "Sobre la Administración Pública en México y medios de mejorarla" en Revista Encrucijada, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, abril-julio 2009, pp. 111-133
- Diamond, Larry y Plattner, Marc, "El resurgimiento global de la democracia" Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, 1996, pp. 37-49
- Fraga, Gabino, "Derecho administrativo", Ed. Porrúa, México, 1998, pp. 506
- García Guzmán, Maximiliano. "Estado de derecho y rendición de cuentas en la democracia" en: REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 130. Rendición de cuentas y combate a la corrupción, Enero-Abril 2013, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2013.
- Garza Toledo Enrique, "Ascenso y crisis del Estado social autoritario", COLMEX, México, 1988, pp. 207.
- González Casanova, José Antonio, "Teoría del Estado y Derecho constitucional" Vicens Vives, España, 1989, p. 564
- González de Aragón, Arturo. "La Auditoría Superior de la Federación (colección Para Entender)", Nostra Ediciones, 2009.
- González Uribe, Héctor, "Teoría política" Ed. Porrúa, México, 2010, pp. 696
- Heller, Herman, "Teoría del Estado", Fondo de Cultura Económica, México, 2011, pp. 353
- Luis Carlos Ugalde, "RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEMOCRACIA. EL CASO DE MÉXICO", Instituto Federal Electoral, México, 2002.
- Medina Guijarro, Javier. "La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas en relación con el principio de transparencia en la elaboración de los presupuestos de las entidades del Sector público" Revista Española de Control Externo, Vol. IX, N° 25. Enero, España, 2007.

Merino, Mauricio (Coordinador). *Transparencia: Libros, autores e ideas*. Instituto Federal de Acceso a la Información y Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 2004.

Morales González, Gisela. "Evaluación del desempeño gubernamental y cultura organizacional: Reflexiones desde la Nueva Gestión Pública y la sociología de las organizaciones" en: REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 121, enero-abril, México, 2010.

Moreno Rodríguez, Rodrigo, "La Administración Pública federal en México", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1980, pp. 245

Moreno, Alejandro (Coordinador). "Confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada". Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados e Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2010.

Ortiz de Zúñiga, Manuel, "Idea general de la administración y del derecho administrativo" en Revista Encrucijada, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, mayo-agosto 2009, pp. 121-133

Oyola Santiago, José. "LA IMPORTANCIA DEL CONTROL INTERNO EN LA GESTIÓN PÚBLICA: DEFINICIÓN, MODELOS Y LA EFICACIA DE LOS ENTES PÚBLICOS", en: Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, número 3, México, 2012.

Pablos Teijeiro, José María. "La evaluación del rendimiento individual. Un instrumento válido para lograr la eficiencia en la gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas", Gestión y Análisis de Políticas Públicas, Nueva Época número 10 julio-diciembre, España, 2013.

Pedroza de la Llave, Susana Thalfá. "El control del Gobierno: Función del Poder Legislativo", Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1996.

Pérez Moreno, Salvador. "La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social", Documentos de trabajo núm. 123, Centro de estudios sociales y de Opinión pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2011.

Rousseau, Juan Jacobo "El contrato social", Ed. Tomo, México, 2005, pp.185

Sabine, George, "Historia de la teoría política", Fondo de Cultura Económica, México, 2011, pp. 697

Serra Rojas, Andrés, "Derecho administrativo" Ed. Porrúa, México, 1985, pp. 773

Shafritz, Jay y Hyde, Albert, "Clásicos de la Administración Pública" Fondo de Cultura Económica/Universidad de Campeche, México, 1999, pp. 1154

Toledo Cartes, José Eduardo. "Control Interno de la Administración: Modernización de los sistemas como una emergencia", Revista de Administración Pública 110. INAP, México, 2004.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La Democratización de la Administración Pública" en La Transformación procedimental y democrática de la Administración Pública. IAPEM, México, 2005.

Hemerografía

Campa Cifrián Roberto, "Procuraduría Federal del Consumidor", Revista de Administración Pública, *Las nuevas procuradurías*, No. 97, México, 1998, pp. 93- 108, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/97/pr/pr8.pdf>

Cyril O'Donnell y Harold Koontz, y Lyndalla Urwick citados en Reyes Ponce, Agustín, pp. 1-14, disponible en <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/viewFile/477/689>

Fleitman Jack, "Negocios Exitosos", McGraw Hill, 2000, p. 283, disponible en www.promonegocios.net/empresa/mision-vision-empresa.html

González Méndez José, "Débil defensa del Consumidor", La Jornada, México, 07 de febrero de 2005, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2005/02/07/003n1sec.html>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, "La figura del Ombudsman, Guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios," 2006, pp. 1-56, disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/22612.pdf>

Jiménez Eduardo Pablo, "Los derechos humanos de tercera generación," Ediar, Buenos Aires, 1997, p. 174. Cita disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1151/3.pdf>

Kotler Philip, Armstrong Gary, Cámara Dionisio y Cruz Ignacio, "Marketing", 10a Edición Prentice Hall, España, 2004, pp. 787, disponible en <https://es.scribd.com/doc/247741996/MARKETING-PHILLIP-KOTLER>

Polo Eduardo, "La protección del consumidor en el derecho privado", Civitas, Madrid, 1980, p. 22., cita disponible en biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1151/8.pdf

Procuraduría Federal del Consumidor, Portal de Obligaciones de Transparencia disponible en: <http://portaltransparencia.gob.mx/pot/estructura/showOrganigrama.do?method=showOrganigrama&idDependencia=10315>

Procuraduría Federal del Consumidor, Portal disponible en <http://www.Profeco.gob.mx/>

Witker Jorge, Varela Angélica, Capítulo VI, "Derecho a la Competencia y Protección al Consumidor", México, Biblioteca de Jurídicas UNAM, pp. 253-293 disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1151/8.pdf>

Documentos Institucionales

Procuraduría Federal del Consumidor, Informe Anual de Actividades 2014, disponible en http://www.Profeco.gob.mx/n_institucion/inf_des/Informe%20Anual%202014%20web.pdf

Procuraduría Federal del Consumidor, Informe del estado que guarda el Sistema de Control Interno Institucional 2013, pp. 1-3.

Procuraduría Federal del Consumidor, Informe del estado que guarda el Sistema de Control Interno Institucional 2014, (Por procesos), pp. 1-3.

Procuraduría Federal del Consumidor, Informe del estado que guarda el Sistema de Control Interno Institucional 2015, (Por procesos y por nivel de Control Interno), pp. 1-14.

Reglamento de la Procuraduría Federal del Consumidor, Secretaría de Economía, DOF, México, última Reforma 2015, disponible en <http://www.Profeco.gob.mx/juridico/pdf/decreto%20por%20el%20que%20se%20reforma%20el%20reglamento%20de%20la%20PROFECO.pdf>

Documentos Oficiales

Acuerdo por el que emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, pp. 1-56, disponible en http://www.normateca.gob.mx/Archivos/66_D_3803_23-05-2014.pdf

Cámara de Diputados, "Diario de Debates", Doc. 18/LV/92, P.O. (I), México, 26 de noviembre de 1992 citado en Campa Cifrián Roberto, "Procuraduría Federal del Consumidor", Revista de Administración Pública, *Las nuevas procuradurías*, No. 97, México, 1998, pp. 93-108, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/97/pr/pr8.pdf>

Cámara de Diputados, "Diario de los Debates", año III, T. III, No. 9, México 26 de septiembre de 1975, citado en Campa Cifrián Roberto, "Procuraduría Federal del Consumidor", Revista de Administración Pública, *Las nuevas procuradurías*, No. 97,

México, 1998, pp. 93- 108, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/97/pr/pr8.pdf>
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma publicada DOF 29-01-2016.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, antes de la Reforma de 2013.

Marco Integrado de Control Interno, Auditoría Especial de Tecnologías de Información Comunicaciones y Control, Auditoría Superior de la Federación, pp. 1-51, disponible en http://www.asf.gob.mx/uploads/171_Control_interno_riesgos_e_integridad/MARCO_INTEGRADO_DE_CI.PDF

Mesografía

Arnaíz Amigo, Aurora, “La política en sus fines específicos” en Revista de la Facultad de Derecho de México, número 251 enero-junio 2009, p. 148, disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/251/pr/pr8.pdf>, consultada el 1/02/2016

Alianza para el Gobierno Abierto. “Declaración de Gobierno Abierto”. [En línea] <http://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaracion-de-gobierno-abierto>

Banco Interamericano de Desarrollo Oficina de Evaluación (EVO), “Evaluación: Una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos”, 1997. [En línea] http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/72BID-OVE%20-%20Marco%20L%C3%B3gico.pdf

Linz, Juan, “Del autoritarismo a la democracia” en Revista de Estudios Públicos del Centro de Estudios Políticos de Chile, Núm. 23, 1986, Chile, p. 12, disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1333_1052/rev23_jlinz.pdf, consultada el 8/02/2016

Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, disponible en: www.rae.es

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” [Referencia en Línea] Artículo 74° www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm

----- “Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación” [Referencia en Línea] Artículo 1° <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

----- “Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016” [Referencia en Línea] Anexo 1-23. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2016.pdf

Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia. Universidad de las Américas Puebla, “Índice de Impunidad Global. Resumen ejecutivo”, [Referencia en Línea] <http://www.udlap.mx/cesij/resumenejecutivo.aspx>

Consulta Mitofsky, “México: Confianza en las Instituciones 2015. Encuesta Nacional en viviendas”, Septiembre 2015. [Referencia en Línea] <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/575-confianza-en-instituciones>

Diario Oficial de la Federación, “DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.” [En línea] Transitorios Primero y http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5283959&fecha=02/01/2013

----- “DECRETO por el que se expide la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2016”. [Referencia en Línea] Artículo 1°. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5415876&fecha=18/11/2015

----- “Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública” [En línea] <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n280.pdf>
Instituto Nacional de Estadística y Geografía , “Manual de Control Administrativo”, [En Línea] p.6 www.inegi.org.mx/inegi/SPC/doc/internet/manualdecontroladmvo.pdf
Órgano de Fiscalización Superior del Congreso del Estado de Guanajuato. “Manual de Control Interno para el Sector Público” [Referencia en línea] www.ofsgto.gob.mx/doctos/pdf/501/50100820090327.pdf
Schedler, Andreas. “Qué es la rendición de cuentas”. [Referencia en Línea], México, IFAI, 2004, Cuadernos de Transparencia, Núm. 3. <http://inicio.ifai.org.mx/Publicaciones/cuadernillo3.pdf>
Transparencia Mexicana. “¿Dónde se encuentra México en el Índice de Percepción de la Corrupción 2014?” [Referencia en Línea] <http://www.tm.org.mx/ipc2014/>