



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN
COORDINACIÓN DE POSGRADO**

**LA SECRETARIA DE LA FUNCION PUBLICA
Y LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL
EXPERIENCIAS, RETOS Y OPORTUNIDADES**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

DOCTORA EN CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

P R E S E N T A:

MARTHA SILVIA GRANADOS RODRÍGUEZ



DIRECTOR DE TESIS:

DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX.

2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

JURADO ASIGNADO:

Presidente:

Secretario:

Vocal:

Vocal:

Vocal:

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM)

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por darme la vida por medio de mis padres, la salud que me ha regalado a lo largo de mi vida y habérmela regresado cuando la he perdido, sobre todo los últimos años, por entregarme cada amanecer la oportunidad de continuar viviendo, sabiduría y ser mi guía, una luz encendida constantemente y un pilar siempre.

A mis padres, por ser el instrumento con el que Dios me regaló la vida, en especial a mi mamá Ma. Dolores Rodríguez Macías, por estar siempre a mi lado, por su amor, apoyo, experiencias, conocimientos, regaños, consejos, desvelos y entusiasmo para conseguir esta meta profesional.

A mi hermana Margarita, que ha estado presente en cada logro que he conseguido, por sus invaluable consejos, por hacer que prevalezca la unión entre nosotras, sobre nuestras diferencias.

A mis sobrinos, en especial a Chuy y Cruz, quienes me han hecho recapacitar en muchas situaciones que se presentaron en el transcurso de mis estudios de Doctorado y de quienes he escuchado palabras que llevaré siempre grabadas en mi mente.

A mi familia: tíos, primos, sobrinos, especialmente a quienes se han adelantado para hacerme un lugar en el cielo: mi abuelita (férrea educadora y consejera), mi tía Tere, mi tío Jesús, mi madrina Francis, mi tío Raymundo, mi tía Tina, mi sobrino Yahir.

A mis amigos, que son la familia que he conformado en mucho tiempo, en especial a Toño que ha permanecido a mi lado durante casi 24 años, y me ha animado a continuar aun cuando estoy a punto de claudicar. Enunciar a mi familia-amigos, sería una larga lista, que, cuando escribí estos párrafos, me di cuenta de lo afortunada que soy al poder contar con ellos: Julio, Beto Cifuentes, Beto E., Oscar (que sabe mis anhelos, problemas y desvelos para sacar adelante este trabajo), Lino (por su apoyo, consejos, paciencia, tolerancia, poesía y su forma de ver y vivir la vida), Isabel (has sido ejemplo, inspiración y apoyo), Agnes (gracias por el empeño y los desvelos para enseñarme francés, sin ella, no lo hubiera logrado), Frida, Leonel, Armando, Abraham, Germán, Luis Enrique, José Juan y Jess (aunque los conozco hace relativamente poco tiempo, me han demostrado que la amistad, la honestidad y la sinceridad existen), Lupita y Mario, porque me escucharon largas horas con atención y compartieron mis angustias.

Mi profunda gratitud al Padre Pedro, Ma. Teresa y al grupo de Servidoras así como al Padre Ricardo, por sus oraciones y dedicación.

A mis Tutores: la Dra. Marcela Astudillo, mi Tutora principal, su paciencia, consejos, tolerancia y trabajo en equipo conmigo, son invaluable, la Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, la Dra. Rina Marissa Aguilera Hintelhorher, el Dr. Roberto Moreno Espinosa, el Dr. Nicolás Guadalupe Zúñiga Espinoza por el tiempo, esfuerzo, paciencia, tolerancia y consejos para que este trabajo de investigación tomará forma.

A la UNAM, por darme la oportunidad de que mi sueño de estudiar y aprender en sus aulas se hiciera realidad.

A mis jefes, en particular a la Lic. Margarita Gracia Aguilar, una persona con una calidad humana excepcional, preocupada y ocupada en trabajar por el país y quien ha depositado confianza en mi persona y en mi capacidad profesional y con quien espero entablar una perene amistad.

A mis médicos, aunque puede ser raro mencionarles en una dedicatoria de tesis, les agradezco enormemente su paciencia, sus conocimientos, su tiempo, su experiencia, consejos y el ayudarme para que pudiera llegar a este momento.

A mi correctora, Marisol, por su tiempo, paciencia, conocimientos y “estilo”.

A todas las personas (jefes, compañeros), con las que he tenido la fortuna de compartir espacios en las aulas, oficinas, hospitales y en muchos otros lugares, en donde he aprendido de ellos a tener paciencia, tenacidad, humildad, fe y confianza.

A todas las personas que he omitido involuntariamente, pero que, al compartir en algún momento mi camino, me han dejado huella y enseñanzas, les dedico con todo respeto y cariño este trabajo con el que cumplo uno de mis anhelos más importantes en la vida.

Martha Silvia

ÍNDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS	
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO 1. CORRUPCIÓN, TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN	33
1.1 Corrupción	33
1.1.1 Concepto de corrupción	34
1.1.2 La corrupción como sistema	38
1.1.3 Formas de medir la corrupción	40
1.2 Transparencia	41
1.2.1 Definición de transparencia	44
1.2.2 Transparencia y Estado de derecho	47
1.2.3 Utilidad de la transparencia	49
1.3 Rendición de cuentas	56
1.4 Fiscalización	64
1.4.1 Definición de fiscalización y diferencia con rendición de cuentas	64
1.4.2 Instituciones fiscalizadoras en México	67
CAPÍTULO 2. EL CONTROL INTERNO Y LA FISCALIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO: UNA HISTORIA INSTITUCIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN	70
2.1 El control interno en el siglo XIX: de la Independencia a la Revolución Mexicana	70
2.2 La contraloría de la posRevolución: 1917-1982	80
2.3 El surgimiento de la secretaría encargada del Control Interno, la Fiscalización y el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: 1982-2015	94
CAPÍTULO 3. DE LA PROPUESTA DE EXTINGUIR LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA A SU REACTIVACIÓN	102
3.1 La propuesta de Felipe Calderón Hinojosa para sustituir la Secretaría de la Función Pública por la Contraloría General de la República en 2009	103
3.2 La proposición de Enrique Peña Nieto de extinguir la Secretaría de la Función Pública y crear la Comisión Nacional Anticorrupción	107
3.2.1 La iniciativa de la transición de Dependencia de la Administración Pública Federal a la Comisión Nacional Anticorrupción	108
3.2.2 El trabajo de la Secretaría de la Función Pública en el periodo 2013- 2015	110
3.3 La reactivación de la Secretaría de la Función Pública	114
CAPÍTULO 4. LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL: ESTRUCTURA Y ATRIBUCIONES	116
4.1 El papel de la Secretaría de la Función Pública en el combate a la corrupción	117
4.2 Estructura y atribuciones de la Secretaría de la Función Pública	121
4.3 La Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control	134

4.3.1 El papel de los órganos internos de control en la implementación y coordinación del control interno institucional en la Administración Pública Federal	136
4.3.2 Atribuciones de los órganos internos de control	140
4.3.3 Planeación del Programa Anual de Trabajo de los órganos internos de control	147
4.3.4 La transferencia de atribuciones de la Secretaría de la Función Pública y específicamente de los órganos internos de control	150
4.4 La Comisión y el Sistema Nacional Anticorrupción	155
CAPÍTULO 5. PROPUESTA PARA MEJORAR LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL	164
5.1 Diagnóstico	164
5.1.1 La falta de autonomía	165
5.1.2 Estructura inadecuada	168
5.1.3 Falta de capacitación del personal de los órganos internos de control	170
5.2 Propuesta para mejorar los problemas planteados de la Secretaría de la Función Pública	173
5.2.1 El trabajo de campo	173
5.2.2 La falta de autonomía	173
5.2.3 Ausencia de estructuras acordes a las entidades que se fiscalizan y personal que es elegido por razones diversas a lo que realmente se requiere	177
5.2.4 Falta de capacitación del personal de los órganos internos de control	178
CONCLUSIONES	183
ANEXO. PROPUESTA DE CURSOS	193
Curso: Valores y principios	193
Curso: Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (Coso)	194
Curso: Redacción y nociones de archivo	195
Curso: Historia	196
Curso: Cultura laboral	197
BIBLIOGRAFÍA	198

SIGLAS Y ABREVIATURAS

APF— Administración Pública Federal.

ASF— Auditoría Superior de la Federación.

CGR— Contraloría General de la República.

CGOVC— Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control.

CEFSL— Contralorías de los Estados y las Entidades de Fiscalización Superior Locales.

CNA— Comisión Nacional Anticorrupción.

Conacyt— Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Conade— Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.

Conalep— Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica.

Conapred— Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Coso— *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway.*

CPC— Comité de Participación Ciudadana.

DCP— Delegados y Comisarios Públicos.

DOF— *Diario Oficial de la Federación.*

FECC— Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.

IFAI— Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

INAI— Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

IPN— Instituto Politécnico Nacional.

LFRCF— Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

LOAPF— Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

OCDE— Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

OIC— Órgano Interno de Control.

ONU— Organización de las Naciones Unidas.

PAA— Programa Anual de Auditoría.

PAN— Partido Acción Nacional.

PAT— Programa Anual de Trabajo.

PGR— Procuraduría General de la República.

PRD— Partido de la Revolución Democrática.

PRI— Partido Revolucionario Institucional.

PVEM— Partido Verde Ecologista de México.

Secodam— Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Secogef— Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

serOVC— Sistema para la Evaluación de Resultados de Órganos de Vigilancia y Control.

SFP— Secretaría de la Función Pública.

SHCP— Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

SNA— Sistema Nacional Anticorrupción.

SNF— Sistema Nacional de Fiscalización.

SCJN— Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TFJA— Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

UPN— Universidad Pedagógica Nacional.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como eje central el desarrollo de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y de sus Órganos Internos de Control (OIC), destacando el contexto económico-político-social en México durante la última década, periodo de la historia reciente de la Administración Pública Federal (APF) que merece ser estudiado por las implicaciones que ha causado a los gobiernos en turno el contar con una instancia que combata la corrupción, fenómeno que se ha establecido como una constante dentro de la sociedad mexicana.

Son puntos de interés de la presente investigación el tratamiento de algunos temas a los que se ha enfrentado la SFP, los retos que ha habido en su quehacer, así como las propuestas que podrían coadyuvar a mejorar su desempeño. El periodo comprendido de 2009 a 2017 es, aquí, el eje temporal porque corresponde a una coyuntura que se caracterizó por el intento de implementar decisiones que pretendían acabar con la SFP y reasignar a los OIC: la propuesta de extinguir a la primera no se pudo concretar en ese periodo debido a diversas situaciones en el país, destacando en la vida política los cuestionamientos por probables actos de corrupción en la esfera más alta del gobierno federal y la falta de consenso para llevar a cabo la reforma anticorrupción entre otras.

Al final de esta etapa, se presentó un proceso de revitalización de la institución que, cabe aclarar, continuó trabajando, a pesar de que durante un tiempo significativo no tuvo titular, ni proyección, y no formaba parte de la estrategia nacional de combate a la corrupción, ni se le tomaba en cuenta porque legalmente estaba condenada a extinguirse de conformidad con lo estipulado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). En esta investigación, se estudian las facultades de la SFP y de los OIC, sus limitaciones y algunos de los problemas que han encontrado, así como los nuevos retos y atribuciones que deberán atender. Finalmente, y tomando en cuenta la experiencia profesional de la autora de este trabajo, se presenta un diagnóstico que considera algunas situaciones de las y los servidores públicos que se encuentran adscritos a los OIC, así como propuestas viables para mejorar su funcionamiento.

Se consideró este tema para ser investigado porque la SFP es una institución que, a lo largo de la historia de México, ha sido constante bajo varias denominaciones: como departamento, dependencia, parte de otra instancia, por una sencilla razón, se requiere fiscalizar y normar a quienes gobiernan, transparentar su gestión, lo que al final se convierte en un asunto político en una democracia, expresado en las urnas, pues se continúa confiando en ellos, o bien, el resultado es que dejen de gobernar.

La SFP con el nombre que ostenta actualmente, renació formalmente en 2003, con el objetivo de organizar y coordinar los sistemas de control interno y evaluación de la gestión gubernamental. Formó parte de una estrategia para combatir la corrupción en el país, problema que había sido identificado como uno de los más graves que lo afectaban y que debía atenderse de cara al siglo XXI, mismo que, desafortunadamente, continúa siendo lacerante para la sociedad y podría llegar a ser considerado un detonante de la alternancia (no se habla de cambios) en dos de los tres poderes que hay en México: el Ejecutivo y el Legislativo.

Las expectativas puestas en la SFP eran altas ya que, en aquel tiempo, se vivía una situación nunca antes vista en México: la transición democrática que trajo consigo la llegada de un nuevo partido a la Presidencia de la República. De esta manera, el “cambio” se manifestaba, por una parte, con la creación de nuevas instituciones y con la implementación de estrategias enfocadas en transformar lo que en el siglo pasado había llevado a incrementar la percepción negativa de los ciudadanos, respecto de los gobiernos o de la administración pública en general.

Desde aquel año hasta la fecha la percepción sobre la SFP ha venido a menos hasta el punto de que, tanto el gobierno de Felipe Calderón como el de Enrique Peña, promovieron su extinción reconociendo, de alguna forma, que esta institución no había podido llevar a cabo sus funciones, ni había incidido como se esperaba en el combate a la corrupción.

Los índices de percepción de la corrupción en México han venido empeorando con los años. En el 2015 se obtuvo una calificación de 35 y se ocupó el lugar 95 de 168 países analizados. Dos años más tarde, en 2017, la percepción sobre la corrupción tuvo una caída estrepitosa pues en el estudio de Transparencia Internacional, México se colocó en el puesto 135 de 180, lo que lo convirtió en el país más corrupto entre los

miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), por ende en este aspecto, México se encuentra por debajo de países como Mali, Surinam, Perú, China y Brasil; estos dos últimos con mejoras sustanciales después de 20 años a diferencia de México que pareciera no sólo encontrarse estancado, sino que ha empeorado.

Al estar por debajo de sus principales competidores económicos, México padece en la actualidad un rezago frente a otros países que han mostrado un mejor desempeño en el combate a la corrupción, elemento que se torna significativo para atraer inversiones extranjeras, incrementar el producto interno bruto (PIB), mejorar las condiciones y la calidad de vida de las personas que habitan en el territorio nacional, transparentar el gasto público y rendir cuentas, entre otros aspectos. Otro punto revelador que surge de la comparación del *ranking* mundial, es que en la región de Latinoamérica ha disminuido su nivel de percepción de corrupción; no obstante, México se ha movido de manera opuesta, es decir, del estancamiento ha pasado al retroceso, al igual que Venezuela.

Por lo anterior, además de opiniones de líderes, académicos y conocedores del tema, noticias, experiencia personal y profesional, surge un abanico de preguntas tales como: ¿por qué a pesar de tener instituciones, específicamente de la SFP, pareciera que las estrategias para combatir la corrupción en México no funcionan?, ¿qué ha fallado dentro de esta institución y de los OIC?, ¿qué puede mejorarse desde el interior de estas instancias fiscalizadoras para alcanzar los objetivos que tienen encomendados?

La corrupción es un problema complejo que debe estudiarse desde diferentes enfoques. Es un fenómeno global que experimentan todos los países del mundo y que contiene un conjunto de conductas y una serie inagotable de comportamientos que, a veces, son de difícil identificación e interpretación.

En este sentido, se ha reconocido que uno de los problemas relacionados con esta situación es, precisamente, la falta de precisión y claridad en la tipificación de los actos de corrupción, aun cuando los esfuerzos del legislador en las más recientes reformas han logrado especificarlos mejor. Esta circunstancia convierte al combate a la corrupción en una tarea aún más compleja, pues los vacíos, carencias o ambigüedades en el marco jurídico pueden orillar a interpretaciones de conductas como abuso del poder público para beneficio privado y, también, pueden interpretarse de forma contraria,

es decir, que no hay abuso del poder público. La ambigüedad que hay en la normativa constituye uno de los obstáculos en la lucha para combatir la corrupción, situación que trató de disminuirse mediante la reforma o elaboración de leyes dentro del programa anticorrupción como se verá durante el desarrollo de este trabajo. Aunado a lo anterior, el personal adscrito a los OIC, carece de actualización en temas normativos, situación que se podría prestar a que el mismo realice un trabajo cuestionable o cometa posibles actos de corrupción, al desconocer la norma que debe aplicar. Por tanto, hablar de corrupción requiere de un análisis desde diversas perspectivas y enfoques interdisciplinarios.

En esta investigación, las ideas de Morris y Arellano son fundamentales para entender el concepto de corrupción como una construcción social y cultural en donde interfieren diferentes factores, convirtiéndose en un fenómeno social-organizacional, más allá de actos aislados e individuales. Las ideas de estos autores se complementan y direccionan hacia una corrupción sistémica y cultural en donde, en esencia, la permanencia del sistema político contribuye a la institucionalización y en una rutina de la corrupción, lo que hace que dichas acciones sean vistas con normalidad, se justifiquen y sean aceptables.

Para Morris la corrupción es “el uso ilegítimo del poder público para el beneficio privado, así como todo uso ilegal o no ético de la actividad gubernamental como consecuencia de consideraciones de beneficio personal o político” (1992:25). Dicho beneficio puede ser múltiple en cuanto a formas y cantidades para obtenerlo, lo que hace difícil establecer parámetros para medirlo, así como sancionar las formas en que se desenvuelven los actos de corrupción, los cuales podrían ser desde el clientelismo político, compadrazgo, el tráfico de influencias, favoritismos, entre otros.

El señalamiento que realizan Morris y Arellano en torno a cómo la corrupción se convirtió en un asunto que permeó al Estado mexicano es sustancial porque impregnó a las instancias gubernamentales y privadas y trastocó las acciones cotidianas de la sociedad civil. En distintas ocasiones, al perseguir o castigar dichas prácticas de corrupción se ha caído en una simulación o en un mero discurso porque ha logrado institucionalizarse, creando estructuras fuertes que, incluso, son favorables para que se desarrollen acciones corruptas dentro de instancias públicas y privadas.

Por otro lado, como lo denomina Arellano (2012): “la corrupción como una interacción social posibilita así estudiar las reglas de acción, los elementos grupales y psicológicos que incitan y procrean comportamientos que terminan normalizando comportamientos que derivan en corrupción”. Por ello, a pesar de las dificultades a las que se pueda enfrentar el estudio de la corrupción, es necesario desarrollar trabajos de investigación que tengan como objetivo, más allá de eliminarla, crear estrategias de vigilancia y contención de este “fenómeno social denso”, tomando en cuenta las relaciones sociales, profesionales y personales que se gestan dentro y fuera de las instituciones.

Esta investigación podrá ser un referente para las personas que deseen ahondar en el estudio de la corrupción relacionada con la historia reciente de la SFP y sus OIC, que continúan siendo el órgano fiscalizador interno de la APF; también se podrá dar continuidad a la problemática abordada, planteando soluciones tecnológicas que acorten las posibilidades de cometer actos de corrupción.

En este trabajo, se han identificado algunas problemáticas concretas al interior de la institución, y por ello, se presentan alternativas y propuestas de solución. Para este último fin, se realiza un diagnóstico por medio de trabajo de campo, en donde fue importante revalorizar la experiencia acumulada durante varios años dentro de la administración pública. Lo que se ha observado y experimentado a lo largo del tiempo, podrá ser de utilidad para identificar los problemas que se abordan, así como otros a los que se enfrentan los responsables en diferentes niveles en la multicitada dependencia, de los OIC y algunos funcionarios encargados de combatir la corrupción, como son fiscalizar, controlar o auditar dentro de la Secretaría.

De igual forma, podrá ser un referente para cualquier persona interesada en conocer qué ha pasado con esta entidad y sus múltiples tareas para implementar el control interno, fiscalizar, atender a la ciudadanía en cuanto a los servicios recibidos por servidoras y servidores públicos de todos los niveles y, sobre todo, por qué la percepción es que ha fallado en el combate a la corrupción que se vive en el entorno social y que se interrelaciona con la APF. Se considera relevante para esta investigación identificar las funciones y atribuciones de la SFP, así como las formas cómo trabajan los OIC, sus atribuciones, logros, limitaciones y retos.

Cuando se hacen análisis críticos sobre las instituciones, en general, se observan los resultados y el desempeño de las mismas, a partir de esto, habrá que tener en cuenta que se evalúa el desempeño de las y los servidores públicos que la conforman desde fuera; desde el ambiente académico, la opinión pública o las noticias. Estos análisis resultan valiosos sin duda; no obstante, hace falta investigar para conocer la historia de la institución, de otra forma, se está condenado a repetirla, así como estudios que tomen en cuenta las experiencias de las personas que colaboran en ella para que se reconstruya. Son ellos precisamente, los que perciben en ocasiones, con mayor claridad, algunos de los problemas sustanciales que impiden su propio desempeño dentro de las oficinas. El análisis desde el interior es una forma de autocrítica que permite sugerir propuestas para mejorar los procesos administrativos, en este caso, de la SFP y de sus OIC y de esta forma, optimizar la tarea que le corresponde realizar frente a la sociedad.

Por lo tanto, aquí se plantean varias preguntas:

- Cómo influye la falta de autonomía de los OIC respecto del ente auditado en el combate a la corrupción.
- Qué efectos tiene en las decisiones de los titulares de los OIC y de sus áreas específicas la dependencia económica respecto del ente auditado.
- ¿Es conveniente que la SFP integre en su presupuesto el costo de los OIC y no en los entes que fiscalizan?
- ¿Hay problemas respecto de las estructuras autorizadas de los OIC con relación a los entes fiscalizados?
- ¿El perfil del personal adscrito a los OIC es acorde a las funciones que lleva a cabo?
- Qué resultado tiene la deficiente o nula capacitación al personal de los OIC en la lucha contra la corrupción.
- ¿El personal adscrito a los OIC actúa de conformidad con los Códigos de Ética y Conducta de los Servidores Públicos de la APF?

La SFP, ha experimentado acumulación de atribuciones y obligaciones (muchas veces otorgadas para justificar su inclusión como parte de la APF) enfocadas a implementar y mejorar el control interno institucional, a fiscalizar, investigar conductas

que, probablemente, deriven en una responsabilidad administrativa, así como a sancionar en caso de presentarse esta situación dentro de las dependencias y entidades de la APF, lo que la convierte en la instancia “anticorrupción” por excelencia al interior de la misma, sin que ello signifique que ha logrado su cometido.

Esta situación conllevó a que la dependencia creciera en responsabilidades, muchas de las cuales recaen en el quehacer de los OIC (al grado que, las personas que laboran en ella, acentuándose en las y los servidores públicos de los OIC, el desconocimiento de dichas responsabilidades y, en otras, aun conociéndolas, adolecen de capacitación especializada sobre estos aspectos dentro de los cuales desarrollan su labor); se autorizaron estructuras que, probablemente, no sean las idóneas para obtener los resultados comprometidos; se tomó la decisión de adoptar una administración híbrida y compleja, que deja “opaca” su gestión, impidiendo la rendición de cuentas; ocasionando, probablemente, pérdida del sentido original y los objetivos para los cuales fue creada; así como la subordinación respecto de los directivos de las dependencias y entidades que fiscaliza, disipando la autonomía que sus titulares deberían tener en su desempeño.

Hipótesis

Los OIC adolecen de autonomía, estructuras adecuadas y personal capacitado para combatir efectivamente la corrupción en México.

De esta hipótesis general se desprenden las siguientes variables:

- a) Dependiente: corrupción.
- b) Independientes: autonomía de los OIC.
estructuras de los OIC.
personal capacitado de los OIC.

La corrupción no es un agente aislado de las acciones sociales, hay diferentes factores que contribuyen a generar los mecanismos que pueden nutrirla y fortalecerla. En este sentido, ante la falta de autonomía de las instancias –OIC– que vigilan y

fiscalizan la APF, adscritas al mismo poder ejecutivo, podría darse una mayor corrupción al presentarse situaciones como conflictos de interés, lo que podría interferir con la calidad de los resultados hasta el grado de perder legitimidad. Por otra parte, las estructuras no cuentan con los perfiles adecuados ni el personal suficiente, lo que imposibilita la supervisión y fiscalización detallada, pudiendo abonar al campo de la corrupción. Dentro de los OIC podría presentarse falta de capacitación en asuntos éticos, históricos, administrativos y sociales del personal adscrito a éstos.

De conformidad con lo antes expuesto, la corrupción se convierte en un efecto, estudiándose en específico las tres causas mencionadas que podrían propiciarla dentro de los órganos internos de control.

Las hipótesis específicas de esta investigación son:

1. La SFP mostró debilidad en su actuación para llevar a cabo sus objetivos porque, en el periodo comprendido entre 2009 y 2015, se encontraba en una etapa de transición que traía explícita su eventual extinción, lo que acentuó su falta de autonomía en relación con los entes auditados, favoreciendo la deficiente coordinación hacia el interior y con otras instancias de fiscalización.
2. La SFP, encargada de autorizar estructuras organizacionales en la APF, perdió de vista lo que podría pasar con las estructuras de los OIC, al permitir estructuras inadecuadas, tanto en tamaño y, en muchas ocasiones, también respecto de los perfiles del personal que labora en ellos, lo que propició que parte de las y los servidores públicos adscritos a los OIC, fuera personal de dichas dependencias y entidades afectando, probablemente, la imparcialidad de los resultados en la prevención y el combate a la corrupción.
3. La SFP sufrió un proceso de reactivación o revitalización en 2015, a pesar de que se había anunciado su extinción, esta circunstancia significó una respuesta parcial a un compromiso presidencial, que conllevó cambios jurídico-administrativos, los cuales se difundieron parcialmente al personal, considerando esta acción parte de un programa de capacitación, propiciando, probablemente, una aplicación errónea de la normativa, que podría convertirse en abono para la corrupción.

La SFP es la dependencia de fiscalización interna de la APF, tarea que realiza específicamente mediante los OIC en las dependencias y entidades, coadyuvando con éstos por medio de las diversas unidades que tiene al interior (auditoría, quejas y responsabilidades). Es importante, en el contexto de esta investigación, mencionar que la SFP es el órgano que debería combatir la corrupción al interior de la APF, emana directamente del propio Poder Ejecutivo y ha sufrido transformaciones importantes a lo largo de su devenir histórico dentro del gobierno en México, destacando de forma contemporánea, el pronunciamiento hecho en septiembre de 2009 por el entonces presidente de la República, Felipe Calderón, en donde se anunciaba la eventual extinción de la SFP que, si bien había surgido en la segunda mitad del sexenio del entonces presidente Vicente Fox Quesada, en 2003, como institución fiscalizadora y sancionadora hacia el interior de la APF, realmente había nacido como dependencia en 1983 con la denominación de Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) la que, en el año de 1994, había sufrido una reforma donde además de añadirle facultades se le cambió el nombre a Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam).

El surgimiento de la SFP con una visión de fiscalización preventiva y, al mismo tiempo, investigadora de conductas y sancionadora de faltas administrativas, puede considerarse como producto del proceso de alternancia en el poder que dio inicio en el año 2000 con la llegada de un partido de oposición después de más de 70 años, en donde el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ocupó la Presidencia de la República, la mayoría en las cámaras (excepto la de diputados donde el PRI perdió la mayoría absoluta en 1997) y gubernaturas y municipios del país. Algunas de las demandas de la sociedad mexicana del nuevo milenio fueron, precisamente, el combate a la corrupción, el mejoramiento de los servicios ofrecidos por el Estado, la transparencia en el ejercicio cotidiano de las y los servidores públicos, así como hacer eficaz la actuación de éstos. En este sentido, la SFP, fue un proyecto impulsado con esa nueva visión por los gobiernos del Partido Acción Nacional (PAN). Empero, como se ha dicho, un presidente panista anunció la extinción de la Secretaría a seis años de haber sido creada, argumentando que sus funciones y facultades podían ser realizadas por otras

dependencias como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y por un nuevo órgano propuesto: la Contraloría General de la República (CGR).

No obstante, seis años más tarde, la SFP no sólo ha seguido funcionando, sino que se le han conferido mayores atribuciones; además, ha empezado a destacar nuevamente en el escenario de la política nacional, sin que los reflectores sean por el trabajo de sus funcionarios en el combate o erradicación de la corrupción como tal, misma que, por lo menos en la percepción ciudadana, continúa, únicamente como parte del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). Es complejo entender que, con el regreso del PRI a la Presidencia de la República en 2012, la SFP haya logrado sobrevivir, aun cuando el presidente Enrique Peña Nieto, ya había ratificado la extinción de la misma al menos en dos ocasiones: una siendo candidato del PRI a la Presidencia y otra cuando ya ostentaba el título de Presidente electo.

Otro momento clave que enmarca el eje temporal principal de la presente investigación se presentó a principios del año 2015 cuando el entonces presidente Enrique Peña Nieto reactivó la SFP. Durante el periodo seleccionado la SFP era un “muerto viviente” o, como un diputado lo mencionó en la comparecencia del Secretario de la dependencia, Virgilio Andrade, en noviembre de 2015: “un muerto con acta de defunción expedida pero que nunca se le hizo funeral”.

En resumen, hay tres grandes momentos de cambios. El primero, va de septiembre de 2009 hasta enero de 2013, en donde se abarcan los últimos años de gobierno de Felipe Calderón, el anuncio de la extinción de la SFP que nunca se llevó a cabo, la campaña presidencial de Enrique Peña Nieto que anunció la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA) como órgano autónomo que sustituiría las funciones de la SFP y los cambios a la LOAPF de principios de 2013 que ratificaron la extinción de esa Secretaría.

El segundo periodo va de enero de 2013 a febrero de 2015 en espera de las anunciadas reformas jurídico-administrativas que darían origen a la CNA. Durante este lapso, la SFP trabajó, aunque cabría el término “navegó” en la incertidumbre, continuó funcionando sin Secretario de Estado y su actuación dentro de las dependencias y entidades quedó sujeta a un artículo transitorio de la LOAPF. A pesar de que durante este periodo se aprobaron varias reformas importantes (hacendaria, educativa y

energética), se deja a un lado aquélla que permitiría la construcción de la CNA. La promesa del Presidente no se lleva a efecto en los mismos tiempos y, con ello, se retrasan los cambios anunciados antes de que Enrique Peña Nieto tomara protesta como Presidente.

El tercer momento corre de febrero de 2015 a la actualidad. Inició con la ruptura de la promesa de campaña presidencial porque la SFP fue reactivada en el contexto urgente de llevar a cabo una serie de investigaciones en materia de corrupción, específicamente en el tema de “conflicto de interés”, en donde integrantes de la familia presidencial y servidores públicos de la misma Presidencia y del gabinete podrían haberse visto involucrados. Es entonces cuando se nombra un Secretario de Estado al frente de la SFP y se le confieren atribuciones para atender e investigar, o en su caso, sancionar, los casos de presuntos conflictos de interés y la CNA pasa a un segundo término en cuanto a su formación. Se crea el SNA en donde la SFP desempeñaría un papel relevante a pesar de que al inicio del sexenio se pensó en extinguirla.

Bajo las primeras circunstancias descritas, la SFP mostraba puntos débiles en su actuación, que en algún momento de la historia fue considerada base del combate a la corrupción en el país. La incertidumbre ante su eventual extinción, la inseguridad laboral que se creó entre las y los servidores públicos que la conformaban, la obligación de continuar con su trabajo, la acumulación de atribuciones a lo largo de los años y el tortuguismo burocrático originado muchas veces por la propia SFP, pudieron ser factores que la convirtieron, bajo la crítica de muchas personas, en un costoso y paquidérmico ente, que, además, ofrecía pocos resultados a diferencia de lo que ocurría y acontece en otros países de América Latina donde altos funcionarios han sido investigados y castigados por casos de corrupción, con trabajo realizado por las contralorías de esos países. La labor de la SFP respecto de los temas relacionados con el combate a la corrupción es cuestionable, bajo la perspectiva de la opinión pública, corroborada por importantes estudios internacionales e investigaciones periodísticas, la corrupción en México no ha disminuido, sino que “va de mal a peor”.

Pareciera que los esfuerzos de la SFP, en muchas ocasiones, se perciben para dotar de credibilidad la actuación de las y los servidores públicos más que para combatir la corrupción por medio de sus atribuciones. Por si esto fuera poco, no le apoya el hecho

de que no es un ente autónomo del Poder Ejecutivo, situación que se empeora por la dependencia de recursos humanos, materiales y financieros que presentan los OIC respecto de las dependencias o entidades en las cuales se encuentran adscritos y a las que fiscalizan, por lo que sus investigaciones son percibidas, en muchos momentos, como carentes de objetividad: es el gobierno inquiriéndose y pesquisándose a sí mismo: juez y parte en las investigaciones. Esto, ante los ojos de la opinión pública, y reiterando lo dicho anteriormente, convierte a la SFP en una dependencia inútil y, probablemente, costosa para la sociedad, respecto de los resultados que hasta ahora ha dado.

Objetivos

Para comprobar las hipótesis, esta investigación consideró los siguientes objetivos:

1. Estudiar los conceptos de transparencia, rendición de cuentas, fiscalización y corrupción, así como los medios para medirla.
2. Contextualizar la forma en que se han llevado cabo las actividades de control interno en las dependencias y entidades de la APF en México históricamente y que dieron origen a que la SFP, tuviera dentro de sus atribuciones, justamente, el implementar dicho control interno, con el fin de transparentar y rendir cuentas de la gestión pública y, con ello, combatir la corrupción.
3. Exponer y explicar las obligaciones, facultades y limitaciones, así como las actividades de la SFP de acuerdo al marco legal que le ha sido aplicable en diversas etapas históricas.
4. Examinar el contexto en el que actuó la SFP durante el ciclo 2009-2015, mismo que abarca el término de un sexenio presidencial y el comienzo de otro, analizando si hubo un vacío legal y, proponiendo mejoras en la actuación de las y los servidores públicos que la conforman, encaminadas a realizar sus atribuciones y, con ello, mejorar como entidad fiscalizadora interna del Poder Ejecutivo y pieza fundamental del combate a la corrupción en México, transparentando su actuación, rindiendo cuentas de la misma y coadyuvando con las dependencias y entidades a realizar lo propio en esta materia.

5. Analizar las posibles situaciones e implicaciones derivadas del momento que conllevó al nombramiento de Virgilio Andrade como titular de la SFP, la coyuntura (en el periodo comprendido de 2015 al 2018), que marcó un cambio en la estrategia de combate a la corrupción del gobierno federal.
6. Realizar propuestas viables en temas relacionados con la dependencia federal encargada de la implementación del control interno institucional, en particular en los OIC, encaminadas a la realización de mejores prácticas que incidan en el perfeccionamiento del personal que la conforma y, con ello, coadyuvar en el combate a la corrupción.

Estudios identificados con el tema

Con el objetivo de poder desarrollar esta investigación se han rastreado los siguientes trabajos que nos ofrecen un marco referencial que posibilita comprender y nutrir el análisis planteado con nuevas y diferentes aportaciones desde diversas aristas: el derecho, la administración pública, la ciencia política y la historia.

Desde el derecho se han elaborado trabajos que se ocupan de la corrupción, destacando el caso del estudio intitulado: “Análisis de las actividades de la SFP para combatir la corrupción de los servidores públicos en México”, Cabrera (2009). La particularidad que presenta este trabajo es que se posiciona la corrupción como un fenómeno recurrente en países con incipientes democracias, elitismo político, que prioriza las garantías de funcionarios más allá de las del ciudadano y, por ello, hay un desinterés que resta la participación ciudadana. Uno de los atributos que tiene esta investigación es que logra dar seguimiento a la SFP como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, convirtiéndose en el órgano encargado de vigilar y prevenir los actos de corrupción de los funcionarios públicos.

Como parte de esta investigación, la autora realizó en su momento una propuesta de “creación de un modelo ético” mediante el cual se pudiera “sugerir una estructura abierta que permita la inducción, capacitación y seguimiento al comportamiento ético de los servidores públicos” (Cabrera, 2009:157). Proposición que invitaba a que la SFP

podiera rendir frutos que no había logrado durante el gobierno del entonces presidente Vicente Fox y que tampoco aparecían en el del presidente Felipe Calderón.

Otro trabajo enmarcado en el campo del derecho es el realizado por Roque (2014), "Obligación de la SFP para investigar a los servidores públicos de la Administración Pública Federal". El autor enfatiza en las facultades de la SFP para dar seguimiento a las conductas llevadas a cabo por las y los servidores públicos, mediante la declaración patrimonial para fomentar los principios de legalidad y así evitar actividades ilícitas como el enriquecimiento o lavado de dinero, de manera que si algún funcionario público se ve coludido en algún acto, las sanciones administrativas de las que puede ser sujeto pueden ir desde lo económico, amonestaciones privadas o públicas, suspensión, destitución o inhabilitación.

Dentro de la ciencia política y la administración se encuentra el estudio presentado por Figueroa (2013), "Análisis de la función diagnóstica en el marco del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012" en él se analiza de manera particular el caso del OIC del Centro de Investigación en Geografía y Geomática, Ing. Jorge L. Tamayo, A.C.; su propuesta arroja elementos importantes sobre los sistemas de mejora de la gestión a partir de la Nueva Gestión Pública (NGP); su estudio se circunscribe en la APF de 2008-2012. Desde su postura, analiza el papel de la SFP como "responsable de organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal" que además surgió como "parte de una política de modernización del sector público que orientaría a las instituciones públicas a mejorar su desempeño" (Figueroa, 2013:32).

Hasta ahora se presentaron trabajos particulares desarrollados en el contexto mexicano. A continuación, se mencionarán algunos que acercan a casos internacionales. Hay un artículo escrito por García, "El control externo de la administración pública, un enfoque internacional", aquí, la autora expone la necesidad de controlar las entidades fiscalizadoras con el fin de que las estructuras administrativas se tornen eficientes, ya que "en las naciones con niveles altos de desarrollo y estabilidad política, la actividad del gobierno implica que haya un monitoreo proporcional al volumen y uso de los fondos gubernamentales. Las decisiones públicas se justifican

financieramente y es en este nivel donde la vigilancia sobre el desempeño presupuestario refleja la calidad de las instituciones” (García, 2010:2).

La falta de órganos que realmente fiscalicen y controlen los recursos públicos ha sido un problema recurrente en diferentes naciones, es por ello por lo que se debe pugnar por una administración pública que actúe conforme a la ley y frene la corrupción. García puntualiza el papel que ha desempeñado la INTOSAI (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, de carácter autónomo e independiente creada en 1953, especializada en normas para el control público y que para 1970 fue reconocida como órgano consultivo no gubernamental) como promotora de la creación de órganos de control interno y externo, teniendo un alcance internacional. Este trabajo destaca la participación de la organización como parte de los esfuerzos que la auditoría ha realizado en escala internacional y rescata el papel estratégico que tienen los auditores para prevenir el fraude y la corrupción; no obstante, también refiere los problemas que hay para los auditores cuando los informes llegan a incomodar a las autoridades.¹

Por otra parte, uno de los trabajos que aborda la temática de los órganos de control desde un enfoque latinoamericano es el denominado *Órganos de control en América Latina. Indicadores de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas*, en éste se encuentra la participación de diversos investigadores como Cornejo, Cejudo, Páez, Espada, Muñoz y Medina, quienes aplicaron en países como Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México ciertos indicadores con la finalidad de ajustar los

¹ A finales del siglo XIX, después de la guerra civil de Estados Unidos, hubo un incremento en la industria y en obras materiales, no obstante, esta situación detonó que se gestaran prácticas corruptas en donde se beneficiaban a los grandes empresarios auspiciados por el poder político. Ante esta situación Woodrow Wilson, quien fuera Presidente de Estados Unidos de América, comentaba que “el gran gobierno que amamos, con demasiada frecuencia ha sido utilizado con fines particulares egoístas, y quienes lo han utilizado se han olvidado del pueblo” (Sanabria, 2009:39). Estas acciones llevaron a que se enfocara sobre el estudio de la administración pública y que de esta manera se pudiera fortalecer el gobierno, así en 1887 en “The Study of Administration”, Wilson delineó dos premisas que guiarían la administración estadounidense, pero que siguen teniendo vigencia, no sólo para el caso que atañe a esta investigación, sino para otros países, ya que se puede preguntar de manera pertinente cómo es que se puede tener un gobierno eficiente, que sea capaz de crear instancias al margen del poder. Uno de los puntos que se desarrolla es que la administración pública y la política tienen que dissociarse de tal manera que la primera, como conocimiento científico, se restringiera al campo académico y, con ello, evitar que se pudieran desarrollar prácticas que favorecieran a grupos particulares.

sistemas de rendición de cuentas y comenzaron el desarrollo de una herramienta que planifica, implementa y evalúa “las políticas de vinculación con la ciudadanía, de transparencia, de acceso a la información, que producen y de comunicación con los potenciales beneficiarios de control para incrementar el impacto de su labor” (Cornejo, 2013:5-6).

Entre los indicadores que les permitieron realizar parte de este proyecto se encuentran: la transparencia y acceso a la información, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el rendimiento. Con los resultados que arrojó la implementación del proyecto, se lanzaron una serie de recomendaciones para fortalecer los órganos de control de manera integral, donde éstos estuvieran relacionados con los actores político-gubernamentales y la ciudadanía. Este estudio establece una pauta dentro del contexto latinoamericano para desplegar “estándares regionales” que podrían proporcionar mecanismos específicos, así como resultados de los mismos, dentro de los procesos de fiscalización.

Metodología

Cuando se decide la metodología, se resuelve el camino general a lo largo del cual se llevará a cabo la investigación, así como los pasos, métodos o técnicas particulares que se seguirán para lograr el o los objetivos que se plantearon al inicio de la investigación y que se encaminan a la resolución de las preguntas de investigación y los problemas que dieron origen a las mismas.

El presente trabajo se materializa como producto de una investigación teórica y práctica de un cáncer que lastima, denigra y ha detenido por mucho tiempo el avance económico y desarrollo en general de la sociedad en México, misma que ha adoptado medidas desde el punto de vista democrático, que es una de las mejores alternativas que posee para hacer frente a dicho problema: la corrupción.

En esta investigación se estudió, analizó, llegó a conclusiones y proponen alternativas o soluciones a problemas que se observaron de manera directa en la SFP, en específico en los OIC, mismas que podrían considerarse parte de un Programa Nacional Anticorrupción, aplicable en la práctica e inevitable para dar nueva dirección y

rumbo a una política que otorgue un tratamiento diverso a la corrupción mediante la entidad antes mencionada, que dicho sea de paso, es precisamente la encargada normativamente de llevar a cabo la tarea de lucha contra la corrupción en las instituciones de la Administración Pública Federal.

Para llevar a cabo esta investigación, desde el punto de vista empírico, se ha considerado, como se expuso en el párrafo que antecede, el ámbito particular en que participa la SFP y sus OIC en la prevención y combate a la corrupción, y que justifican el tema elegido para ser objeto de la misma. Las preguntas eje de esta investigación y el diagnóstico que se realizó, quedaron articulados al trabajo de campo, siendo la principal motivación el interés por generar propuestas que tomen en cuenta la realidad que se vive en el país e incluyan la participación de las y los servidores públicos.

Se ha establecido la esfera de estudio de esta investigación, la importancia que reviste dentro de la APF, así como su aplicabilidad, por lo que se procederá a exponer las etapas de trabajo que lo conformaron metodológicamente.

En la etapa exploratoria, se utilizó la técnica de observación en el ámbito laboral, se realizó un examen minucioso y profundo del hecho de que la SFP y sus OIC, que son las instancias encargadas de prevenir y combatir la corrupción en la APF, razón por la cual, llamó poderosamente la atención, hacer preguntas respecto de los resultados obtenidos y conocer y reconocer algunos de los problemas que al interior les aqueja y les impide, consciente o inconscientemente, dar los resultados que se esperan y con ellos, contribuir a ofertar mejores productos y servicios por parte del Poder Ejecutivo. En esta etapa, además de las preguntas de investigación planteadas, se llevó a cabo un análisis del problema de la corrupción, que incluyó la percepción del ciudadano, recabada por organismos como Transparencia Internacional; de ahí se determinaron algunas de las variables que, en el ámbito de estudio delimitado, pudieran intervenir en el comportamiento del problema antes enunciado.

Se buscaron datos (bibliografía, hemerografía, páginas web, entre otros) que permitieran determinar, de manera particular, los estudios que habían abordado el problema u otros casos que sirvieran como referencia para comprender desde qué ámbito se habían analizado y cuáles habían sido los resultados obtenidos, así como su aplicabilidad.

En este sentido, tal como refiere la investigadora Aguilera, se partió de un acercamiento desde la teoría normativa que permitió una aproximación a conceptos e ideas que se han aplicado, por medio del conocimiento y comprensión de ellos, lo cual arrojó luz para desarrollar y justificar el caso particular que se abordó en este trabajo de investigación. De esta manera, la teoría normativa sería el punto de arranque para pensar y desentrañar la parte empírica. Ahora bien, “el nexo entre la visión normativa y la visión empírica es fundamental en el conocimiento científico moderno, lo cual indica que la aplicación del conocimiento para atender y solucionar problemas es parte de logros que se consiguen con la utilización del método” (Aguilera, 2013:87).

Se realizó un análisis bibliográfico: por un lado, la bibliografía histórica, que permitió describir el contexto del nacimiento y desarrollo de la SFP y, con ella, de los OIC, a lo largo de la historia de la APF en México, destacando, por los cambios que se han dado, el periodo comprendido entre los años 2009-2015, así como de la bibliografía con los aportes teóricos que diversos autores han generado respecto de la corrupción, la rendición de cuentas, la transparencia, la fiscalización y el control interno.

Por la vigencia y modalidad del tema propuesto, fue de vital importancia el acercamiento a fuentes documentales oficiales tales como leyes, reglamentos y, cualquier tipo de normativa; también fue recurrente la exploración de páginas electrónicas; material audiovisual y uso de hemerografía.

En la etapa conclusiva se realizó un análisis de contenido de la información recabada por diversos medios, que permitió despegar justamente de la información pertinente, fehaciente, válida para esta investigación y, al mismo tiempo, permitió incorporar parte de la teoría positiva que es, en esencia, el estudio, análisis y la observación de los problemas, así pues, “con la teoría positiva se estudian los hechos y la realidad cómo se están comportando y para encontrarle explicación lógica, es decir, lo que conecta un fenómeno con otro, para tener una comprensión más afinada de lo que se está estudiando” (Aguilera, 2016:66). Con ello, se obtuvieron las conclusiones iniciales o preliminares, al lograr una “radiografía” de la SFP y, particularmente, de sus OIC en cuanto a los temas abordados y que les concierne de manera directa.

Es de suma importancia exponer que, desde la propia elección del tema de investigación, así como durante ella, se hizo uso de la experiencia que se ha adquirido

a lo largo de varios años, lo que conllevó a conocer la problemática que se estudia desde el interior de diversas instituciones, identificar si se trata de problemas externos o internos, reflexionar a partir de dicha experiencia y realizar un ejercicio analítico que permitió encontrar soluciones concretas y viables a las situaciones que se plantearon, lo que se traduce en la aplicación de la teoría positiva que refiere Aguilera mediante de la aplicación de dos procedimientos fundamentales; el análisis de los problemas y la observación de los mismos (Aguilera, 2016:65).

La etapa de síntesis se llevó a cabo mediante el método inductivo, partiendo de los resultados obtenidos en las diferentes fases que comprendió la investigación y que consintió arribar a las conclusiones finales que se presentan, conocer el efecto en la percepción de la corrupción en la APF que tiene el trabajo realizado por el personal adscrito a los OIC, la falta de autonomía en el desarrollo del mismo, algunos de los problemas causados por sus estructuras y la escasa capacitación con la que cuentan en temas fundamentales para desempeñarse adecuadamente y proporcionar los resultados que se esperan en el combate a la corrupción y que se encuentran en metas e indicadores que, en muchas ocasiones desconoce, lo que permitió explorar y comprobar las hipótesis planteadas así como exponer de manera sucinta la perspectiva a alcanzar.

En esta investigación se realizó un análisis cualitativo, en cuanto al control de la corrupción en México, relacionado con situaciones específicas que se presentan en los OIC. Se consideraron las cifras que ha dado a conocer Transparencia Internacional respecto de la percepción de la corrupción en México, y que han servido, en parte, como base para que la imagen y el trabajo del personal adscrito a la SFP y, concretamente, a los OIC muestren constante detrimento frente a la sociedad. Asimismo, abona al campo de los estudios empíricos que permiten desarrollar planteamientos prácticos en situaciones específicas, en particular, en áreas que se consideran una oportunidad para prevenir y combatir la corrupción.

Estructura de la tesis

La presente investigación contiene cinco capítulos. En el primero, se encuentra un estudio somero de los conceptos de corrupción, transparencia, rendición de cuentas y fiscalización. En general, se exploran las problemáticas que trae consigo la corrupción y cómo ha sido abordada desde la perspectiva académica. Parte de exponer situaciones que dan origen a diversas instituciones, sin perder de vista que la que compete a esta investigación es la SFP.

El segundo capítulo explora la historia mexicana de combate a conductas que podrían calificarse de corruptas; una larga serie de experiencias donde ha habido diversos matices, desavenencias, acalorados debates, leyes y conflictos que han acompañado a México en su devenir como país moderno. A pesar de esta larga historia, que algunos autores han remitido incluso a épocas anteriores a la Conquista, la lucha contra la corrupción se incorporó en la agenda nacional y en los debates públicos a partir de la década de los ochenta del siglo XX, cuando por vez primera, se reconoció abiertamente que las prácticas de corrupción eran nocivas para la vida del país. Con fundamento en ello, se ha ido creando un marco legal, que a la fecha en la que se realiza la presente investigación, se encuentra en proceso de construcción, después de muchos años de debates y discusiones. La tarea, lejos de ser sencilla, se ha caracterizado por la complejidad inmanente de un país, con una sociedad heterogénea y llena de problemas que son visibles tales como la pobreza y la impunidad, que se encuentran ligadas a la corrupción y las fallas en su combate o erradicación.

La atención se centra en los últimos 30 años, en los cuales se presentó una serie de respuestas emanadas del propio gobierno y, más recientemente, de la sociedad para combatir este problema que afecta el desarrollo del país y corrompe la vida de la nación. La efectividad de estos esfuerzos institucionales es cuestionable, lo cierto es que las últimas décadas se han caracterizado por un deseo, al menos en discurso, de construir un gobierno menos corrupto. Los gobiernos mexicanos han firmado una serie de convenios y acuerdos internacionales en materia anticorrupción, se han modernizado los sistemas administrativos, se ha buscado brindar información precisa y clara, transparentar los procesos administrativos y, se han explorado una serie de medidas que poco a poco han aparecido en la agenda nacional.

El tercer capítulo de esta investigación trata sobre la coyuntura de 2009 a 2017, en donde la SFP pasó de ser parte sustancial de un proyecto para transparentar el gobierno e instrumento idóneo para combatir las prácticas corruptas, a una institución considerada ineficaz para llevar a cabo sus obligaciones. Como resultado de los cuestionamientos, desde el gobierno del expresidente Felipe Calderón se planteó extinguir dicha Secretaría, asunto que fuera respaldado, de alguna forma, por el gobierno del entonces presidente Enrique Peña Nieto. En este capítulo se exponen las iniciativas para sustituir las funciones de la SFP, los proyectos que se propusieron y los cambios en la ley para su extinción; también cómo, en una coyuntura marcada por posibles actos de corrupción en las altas esferas del gobierno, la SFP se reactivó, aunque al hacerlo se desechó el proyecto original que prometió el gobierno del presidente Peña Nieto al iniciar su sexenio. Años confusos donde la SFP siguió funcionando, a veces sin titular, y que dejó mucho que desear en su labor, dejando hasta cierto punto, de tener programas básicos de capacitación para todas y todos los servidores públicos que la conforman, aunque sea sólo jerárquica y funcionalmente, enfocando la capacitación sólo a titulares de los OIC y los titulares de área.

El cuarto capítulo explora las atribuciones y la estructura de la SFP y sus OIC, encargados de vigilar una serie de procedimientos e interacciones mediante los cuales las y los servidores públicos obtienen recursos que administran. Los procedimientos que vigilan y fiscalizan están relacionados con recursos humanos, materiales, financieros, de operación tales como trámites, prestación de servicios, producción de bienes, todos ellos vinculados a la toma de decisiones por parte de las y los servidores públicos. Se les llama de control interno porque se encuentran adscritos a las dependencias o entidades que vigilan o fiscalizan; lo que se traduce en que estas últimas, les proporcionan recursos humanos, materiales y financieros para que puedan llevar a cabo su labor de prevención, fiscalización y, en muchos casos de investigación y sanción de conductas. Son “híbridos”, desde el punto de vista de su dependencia funcional y jerárquica, dado que es de una Secretaría de Estado, la SFP, aun cuando se supeditan, para obtener recursos humanos, materiales y financieros, a las dependencias o entidades en donde se encuentran anexos.

El capítulo cinco se divide en dos partes. La primera es un diagnóstico donde se exponen, mediante un trabajo de observación y acumulación de experiencias, una serie de problemáticas que van desde la falta de autonomía de los OIC frente a las dependencias que fiscalizan, la estructura de la Secretaría, enfatizando la de los OIC, y la falta de capacitación de los funcionarios y personal que trabajan en los mismos. En la segunda parte del capítulo se presenta una serie de propuestas encaminadas a solucionar dichos problemas, tomando como eje fundamental la inexistencia de un programa permanente de capacitación para el personal, la conformación de sus estructuras, así como la falta de autonomía en su actuación.

Si bien hay muchos problemas que aquejan a las instituciones encargadas de vigilar la implementación del control interno y sus resultados, como la incapacidad para coordinarse y articularse como un sistema ágil y eficaz para combatir la corrupción en México, lo cierto es que, al analizar la capacidad o incapacidad de las y los servidores públicos de las instituciones como un problema, resulta complejo en sí mismo, pues ello conlleva justo al examen de las personas que las conforman y sus propios objetivos e intereses. Ahora bien, se está frente a instituciones con características particulares, personalidad jurídica, objetivos, visiones, misiones propias y, en muchas ocasiones, hasta fines, que se tornan personales o políticos. La propuesta de esta investigación se constriñe a la SFP y los OIC de que se vale para realizar parte de sus atribuciones dentro de la Administración Pública Federal.

CAPÍTULO 1

CORRUPCIÓN, TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN

1.1 Corrupción

La corrupción es uno de los problemas que, aunado a la inseguridad, preocupan a la sociedad mexicana de cara al sexenio 2018-2024. En los últimos años, en México, la población percibe que no sólo las prácticas corruptas han aumentado, sino que los gobiernos emanados de diversos partidos han hecho poco o nada por cambiar esta situación. Los escándalos de corrupción han involucrado a autoridades de todos los niveles de gobierno, viéndose implicadas autoridades de toda índole, desde presidentes municipales, gobernadores y funcionarios del Poder Ejecutivo Federal.

Pareciera que el problema no tiene solución, que es parte de la cultura en el país, y erradicarla constituye una tarea prácticamente imposible. Esta postura abona poco para proponer estrategias e instrumentos para combatir este problema. Por demás está decir que la corrupción es muy costosa y sus consecuencias son terribles para el país: reduce las inversiones nacionales e internacionales, actúa como un impuesto, estimula la informalidad y, con todo ello, desacelera el crecimiento económico.

En el ámbito político-social, la corrupción constituye una amenaza a la gobernabilidad, sus imbricaciones distorsionan la imagen y credibilidad de las y los servidores públicos que conforman las instituciones del Estado, impide el desarrollo social, las prácticas corporativas legales, reduce la confianza de la sociedad en los gobiernos y, por ende, en la democracia. Para que la corrupción persista debe cuestionarse también la actuación del sistema de justicia, la falta de leyes, las “lagunas e imprecisiones” que hay en ellas o el exceso de las mismas, así como su correcta aplicación.

Hay que considerar la debilidad de las instituciones o más bien, de quienes laboran en ellas que permiten y, en ocasiones, forman parte de la corrupción. La normativa abundante y compleja, imprecisiones o la falta de ella, favorecen la presencia

de vacíos que permiten la opacidad de varios actores, quienes actúan finalmente en un marco de corrupción. Se genera impunidad en las instituciones aprovechando esta situación, pues en un Estado donde las instituciones funcionan adecuadamente, los funcionarios realizan de manera correcta sus actividades, la vigilancia y el castigo a prácticas corruptas resulta casi innecesario.

Se ha de meditar, guste o no, en que, para que haya corrupción, se necesitan dos partes, el que ofrece o paga al funcionario y la o el servidor público que acepta el pago a cambio de algo, por ejemplificar.

Las tecnologías obsoletas y las formas de hacer licitaciones abonan el campo de la corrupción, pues gracias a estos factores el Estado merma su capacidad de recopilar y analizar la información necesaria para establecer si se está cometiendo un acto de corrupción o no, además la información puede ser limitada y aumentar la incapacidad de los agentes para hacer sus selecciones adecuadas (Romero, 2015).

El problema de la corrupción resulta más complejo. Sus factores y causas son sujetos de análisis de los contextos sociales en diversas épocas y sus consecuencias no deben enfocarse únicamente al aspecto económico y político, pues el resultado de la corrupción también acarrea otros problemas como la pobreza y la marginación social. Para analizar la corrupción, en primera instancia, se debe conocer y entender su concepto. A continuación, se hará un breve análisis de algunos conceptos del problema aquí presentado.

1.1.1 Concepto de corrupción

La corrupción ha sido estudiada desde diversos enfoques. Definirla constituye un gran reto pues, desde el marco teórico, su definición depende de establecer una serie de actividades complejas que, tal vez, ameritarían la atención de la academia. La Real Academia de la Lengua define la corrupción como una serie de prácticas, que se presentan comúnmente en las organizaciones públicas, y que consisten en “la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores” (Betanzos y Chávez, 2017:19).

Hay quienes se quedan con esta definición, no obstante, se expondrán algunos temas que, si bien no pretenden una nueva definición de corrupción, se consideran necesarios para entender la complejidad intrínseca de este fenómeno en México.

Habrá que partir de reconocer, como lo dicen Alonso y Garciamartín (2011), que la corrupción adopta una amplia variedad de formas que imposibilitan una adecuada definición, pues nos enfrentamos a un abanico de prácticas que, al bordear la legalidad, nos llevan al problema de trazar fronteras precisas entre lo que sí y lo que no es un acto de corrupción.

Cabe señalar que la corrupción es “relativamente vaga en comparación con la determinación de conductas precisas que se reconocen como corruptas” (Gudiño, 2015: 269). La OCDE y otros organismos internacionales suelen utilizar conceptos alusivos a prácticas que se consideran corrupción como soborno, peculado y obstrucción de la justicia; la discusión sobre qué es la corrupción se mantiene en la mesa de debate.

Algunos conceptos de corrupción se enfocan en el comportamiento inadecuado de ciertos individuos que influyen en personas que tienen facultades de decisión. Este tipo de definición considera la presencia de una persona que detona el acto de corrupción y otra que se ve envuelta en ella, en todo caso ambas personas son corruptas. De esta manera, se puede definir la corrupción como:

[...] dar a alguien una ventaja financiera o de cualquier tipo, para alentar a esa persona a desempeñar sus funciones o actividades de manera impropia o para recompensar a esa persona por ya haberlo hecho de tal forma. [...] De esta manera, la definición cubre el supuesto de buscar influenciar a un tomador de decisiones dándole alguna clase de beneficio extra, respecto de lo que a ese tomador de decisiones se le pudiera legítimamente ofrecer como parte de un proceso adecuado (Mijangos, 2012).

Otras definiciones parten del hecho de que hay un sistema que se ve vulnerado y suele corromperse, por ello, la corrupción es “el incumplimiento intencionado del principio de imparcialidad con el propósito de derivar de tal tipo de comportamiento un beneficio personal o para personas relacionadas” (Tanzi, 1996:266). En esta definición, sobresale el hecho de que para que haya corrupción debe haber una trampa; un acto premeditado e intencional donde una persona o un grupo de personas deciden no acatar las reglas del juego que todos acatan para ganar y obtener beneficios transgrediendo el

sistema preexistente (principio de imparcialidad) que da sentido, orden y permite vivir en sociedad. Visto desde esta perspectiva, la corrupción atenta directamente contra las formas en que nos organizamos, las desestructura, las quiebra y se aprovecha de las personas que participan de forma adecuada en el sistema.

Romero (2015) plantea que en términos económicos un corrupto es aquel que aprovecha los bienes públicos en beneficio personal, haciendo ineficiente el sistema, aunque el mismo salga beneficiado. En esta definición los sistemas organizativos se ven profundamente afectados por el fenómeno de la corrupción, aunque siempre resulta de mayor interés para la sociedad en general la relacionada con los actos inadecuados de los funcionarios públicos o autoridades, no sólo porque los recursos e intereses de la mayoría se ven afectados, sino también por el morbo que significa este tipo de noticias.

Por ello, no es de llamar la atención que muchas definiciones se han dado desde la perspectiva política o administrativa. Por ejemplo, Transparencia Internacional, órgano autónomo cuyo objetivo es medir los grados de corrupción en varios países del mundo, la define como “aquellos comportamientos de parte de los funcionarios del sector público o servidores civiles que incorrecta e ilegalmente se enriquecen o aquellos próximos a éstos que abusan del poder público confiado a ellos” (OCDE, 2008:21-22). Este punto de vista es similar a la expuesta por la Real Academia de la Lengua, que la define también como abuso de confianza; una traición efectuada por personas que acceden al poder por la vía democrática o son “seleccionados” para servir a la mayoría y no para enriquecerse a sí mismos, a sus familiares o a un grupo determinado, utilizando los recursos de todos y las facultades que sobre ellos descansan.

Lo cierto es que, vista desde esta perspectiva, se escapan matices sociales del fenómeno de la corrupción. En México, cualquier ciudadano ha caído o participado en actos de corrupción o se ha enterado de ellos sin hacer gran cosa. Es una situación permanente, en donde participa toda la sociedad. Hay ejemplos infinitos de estas prácticas que van desde sobornar o dejarse sobornar por un policía de tránsito (la famosa y muy común mordida), apartar un lugar en el metro o incluso, dar unas monedas al barrendero para que se lleve la basura y nos ahorre la espera del camión recogedor. En este sentido, la corrupción es vista como algo que trae “beneficios” mediante una

acción incorrecta debilitándonos como sociedad y permitiendo cuestionar: ¿el fin justifica los medios?

La corrupción es frustrante, se produce y reproduce rápidamente y todo el tiempo, en el funcionario que desvía recursos públicos, los ciudadanos que se quejan pero que no asumen, que también participan en la reproducción de estas prácticas al sobornar a servidoras y servidores públicos para conseguir algún beneficio. Los políticos, sobre todo cuando están en campaña para ser nombrados en puestos de elección popular, prometen todo el tiempo, por medio de discursos, que acabarán con ella, pero sus esfuerzos, si los hay, y las estrategias para combatirla traen resultados pobres, que, suman indignación y enojo. México, de acuerdo a la *vox populi* y a resultados de encuestas de organismos internacionales, es un país experto en corrupción, diversos sectores de la sociedad participan en pequeños o grandes actos. La frustración y el coraje quizás nazcan no tanto por la permanencia del fenómeno de la corrupción, a veces lo que más enoja a la sociedad es el descaro con que esta corrupción se materializa: funcionarios que compran mansiones, propiedades en el extranjero, hijos de políticos que conducen autos deportivos y se pasean por el mundo; lujos y extravagancias que indignan a una sociedad que, además, ve que sus sueldos o salarios ya no alcanzan, que sube la gasolina, el gas y, en general, todos los productos que conforman la canasta básica y que podrían considerarse indispensables para vivir.

Arellano señala que la corrupción en México se ha institucionalizado, mientras la prensa y la academia se escandalizan, se rasgan las vestiduras y expresan peroratas sobre la ética, la patria y la decencia, acciones que sirven poco o nada pues, al estar institucionalizada, la corrupción no va a cambiar de fondo “lanzando gritos moralistas, invocando paladines o mecenas de la democracia, la transparencia o rendición de cuentas, o simplemente promulgando leyes más estrictas con castigos más severos” (2012:10).

La hipótesis de Arellano es que la corrupción puede ser vista como un sistema que ha encontrado espacios de múltiples equilibrios para obtener estabilidad. Estos equilibrios le permiten al sistema ser constante y rutinario; imbricándose en las prácticas comunes y diarias de muchos actores. Esta circunstancia incrementa la gravedad del problema pues, “bajo un orden institucionalizado determinado la gente puede llevar a

cabo un proceso de inversión moral donde un acto se convierte en rutina, una acción normal, pese a que en la práctica es un acto corrupto” (Adams y Balfour citado en Arellano, 2012).

Partiendo de estas ideas, se puede decir que la corrupción en México conforma un sistema complejo que “tiene mecanismos específicos para evitar ser observada, para eludir la vigilancia, para burlar la supervisión” (Arellano, 2012:10). Este enfoque de la corrupción se le conoce como social y Romero la plantea como el resultado de un proceso interactivo de construcción social “pues un individuo con cada uno de sus actos contribuye a la construcción de la sociedad” (2015:268). Por si fuera poco, la corrupción genera un aprendizaje social que se transmite entre padres e hijos, familias y amigos o compañeros de trabajo, además, genera expectativas que la alimentan y aumentan la dificultad para erradicarla.

La corrupción, así, es un sistema construido con base en costumbres, principios y valores distorsionados. También es “una red de acciones, una red que dirige, genera equilibrios, permite esconder de manera efectiva las acciones corruptas, e incluso, racionalizarlas” (Arellano, 2012:11). Es decir, entender que es un sistema que requiere observar que hay personas que toman decisiones, pero en un “marco socializado de equilibrios, retroalimentación y protección” (Arellano, 2012:11). Es un sistema complejo donde se pueden presentar desde “actos simples” de corrupción, hasta otros donde hay entramados en los que participan varios actores, que pueden pertenecer al gobierno o no, que deciden y tienen mecanismos y procedimientos organizados para efectuar actos ocultos de corrupción en forma constante.

1.1.2 La corrupción como sistema

La corrupción como sistema es propuesta de Arellano (2012), quien indica que lo importante y prioritario es reconocer que no se puede eliminar, en todo caso se le puede controlar, disminuir o acotar. Este planteamiento es fundamental y base teórica de este trabajo de investigación, para desarrollar estrategias reales y concretas que mejoren el trabajo de quienes laboran en los OIC de la Secretaría de la Función Pública.

Arellano sostiene que, si prevalece el planteamiento de que la corrupción debe y puede exterminarse por completo, se puede caer en el error de plantear figuras retóricas

y discursos cargados, quizás, de “buenas intenciones”, pero que, al ejecutar estrategias reales, pueden llevar a la frustración. El ciudadano ya está harto de discursos y la poca efectividad que han mostrado los gobiernos emanados de diferentes partidos en el tema de combate a la corrupción.

Gran parte del problema recae, precisamente, en lo difícil que es reconocer que, hasta en los estados más modernos y avanzados del mundo, la corrupción persiste, sin que haya logrado bloquear el desarrollo de la sociedad. En México, desafortunadamente, sí se presenta este escenario.

Se ha de reconocer que los instrumentos con que se cuenta para combatirla son “profundamente limitados”, además de ser altamente costosos en su aplicación, vigilancia y mantenimiento (Arellano, 2012). Seguramente, la información con la que se cuenta tampoco es “total” o concluyente, pues las interacciones en las que surgen actos de corrupción resultan enmarañadas. A la complejidad del tema se suma el hecho de que los actores que deberían perseguirse han logrado evadir desde la vigilancia hasta la justicia en sí misma, a partir de construir redes de relaciones de todo tipo y evitar ser castigados.

De dichas relaciones, también se desprenden las limitaciones de los instrumentos para combatir la corrupción; hay que partir de que los actos inadecuados se presentan generalmente en la oscuridad, y los entramados que se generan sólo pueden surgir gracias a una excelente organización: justo aquí cabría preguntarse si es esa buena organización de la que carecen las instituciones del Estado, sobre todo las encargadas de enfrentar la corrupción. De conformidad con lo planteado por Arellano, los instrumentos contra la corrupción deben ser ajustados constantemente, se requiere dotarlos de información, recursos y tiempo, “para ser adaptados a las circunstancias y efectos reales”. Hay que partir de que los instrumentos comúnmente atacan una de las aristas del sistema y no su totalidad, por ello pueden ser burlados (Arellano, 2012:12).

Lo antes expuesto, bajo lo escrito por Arellano, permite decir que el combate en contra de las prácticas corruptas sólo puede efectuarse como proceso continuo, es decir, todas las acciones que se hagan y los instrumentos aplicados para reducir la corrupción deberán aplicarse y revisarse permanentemente adecuándose a las necesidades,

contexto económico-político-social, así como a los indicadores de corrupción que seguirán midiéndola en nuestro país.

1.1.3 Formas de medir la corrupción

Uno de los problemas a los que se enfrentan las personas que combaten la corrupción es que es difícil de medir. No se está frente a hechos concretos como el asalto o robo; las víctimas de la corrupción, en muchas ocasiones no lo dicen de manera inmediata y en otras ni lo expresan, menos lo denuncian. Pocas personas lo hacen, ya que el efecto, la mayoría de las veces, es que también obtienen un beneficio. No obstante, hay formas que permiten medir la corrupción que prevalece en un país, una de ellas depende meramente de la percepción social del fenómeno de la corrupción que se puede expresar por medio de encuestas. Quizá la más importante, es la que realiza Transparencia Internacional en varios países del mundo, una vez al año. Este sistema de medición tiende a magnificar la presencia de corrupción, pero gracias a los índices que anualmente presenta este organismo, se ha logrado que, el combate a la corrupción, sea reconocido como una necesidad que requiere atenderse y tomarse en cuenta en la agenda mundial (Johnston, 2005). En 2018, Transparencia Internacional publicó su índice anual en el que México se ubica en el lugar 135 de 180 países.

Otra forma de medir la corrupción, de acuerdo con Romero (2015), es mediante las auditorías. Éstas se convierten en una etapa de la fiscalización para determinar desviaciones y problemas, pero no constituyen todo el proceso, apenas son el principio, pues identificar si ciertas acciones forman parte de todo un sistema de corrupción implica, además, un esfuerzo crítico de análisis, independencia para trabajar, dar seguimiento específico a cada caso con el objetivo de reconstruir el sistema que origina la corrupción. Las auditorías son una herramienta vulnerable, en cuanto a que, quienes las llevan a cabo son personas susceptibles de estar inmersas en el propio sistema de corrupción. Cualquier política anticorrupción requiere de evaluación constante con el objetivo de hacer los ajustes necesarios, así como de capacitación continua para el personal.

Para abatir, combatir o erradicar la corrupción, como lo han expresado muchas veces políticos, estudiosos en la materia, los funcionarios públicos y la población en

general, era y continúa siendo necesario, adoptar políticas públicas que permitan avanzar de manera positiva, como las relacionadas a hacer transparente el ejercicio de la función pública, contar con mejores sistemas de fiscalización y rendición de cuentas, conceptos que se presentan en el resto de este capítulo.

1.2 Transparencia

Después de la segunda guerra mundial, hubo auge económico mundial. En esos momentos, apareció poco a poco en el escenario lo que se conoce como el Estado benefactor que se caracterizó por administrar abundancia con cierto margen de estabilidad y desarrollo. El crecimiento económico activó la industrialización de los países emergentes, mientras los que habían padecido la guerra comenzaban a reconstruirse. Los estados durante este periodo se caracterizaron por aplicar políticas intervencionistas, es decir, fungían como el motor de la economía y, por ende, organizaban las actividades económicas, como la industria y el comercio. La intervención en el sector económico provocaba el aumento de las estructuras estatales, es decir, de las burocracias, pues el Estado se asumía como el principal agente del desarrollo, mientras que los mercados tenían un papel secundario en la producción y distribución de la riqueza.

En este contexto, posterior a la guerra, estas posturas fueran exitosas, pues en buena parte del mundo occidental hubo crecimiento económico. En algunos países, como México, el PIB crecía a 6.3% anual, con bajos índices de inflación y una paridad del peso con el dólar bastante estable (12.5 pesos por dólar durante 22 años). El Estado como planeador del desarrollo parecía ser un éxito total. Visto de otra manera, durante esta etapa el “gobierno es pieza sustantiva del desarrollo económico y social de una nación, es un motor fundamental que requiere de un aparato administrativo grande, fuerte y efectivo” (Arellano, 2004:19).

En la década de los setenta este modelo económico cayó en crisis derivada de muchos factores, entre los que se encuentran la súbita disminución del precio del petróleo. El resultado no se dejó esperar: devaluaciones, aumento de la deuda exterior y graves problemas financieros que llevaron al Estado benefactor a una zona de ingobernabilidad caracterizada por una desproporción entre las demandas a procesar y

solucionar y los recursos que habían (Uvalle, 2011). Fue entonces que comenzaron a descapitalizarse las haciendas de varios países.

Estos problemas se acompañaron de un deterioro de la gestión gubernamental; las políticas de intervención frenaban el desarrollo de las iniciativas individuales y, como resultado de esta crisis, comenzaron las críticas a la política del Estado benefactor. Fue en la década de los ochenta, principalmente en Australia, Estados Unidos, Suecia, Nueva Zelanda y Reino Unido, que comenzó un movimiento que originaría la nueva gestión pública, que buscaba mejorar las capacidades y los procesos de la gestión pública (Uvalle, 2011).

En la época del Estado como diseñador de los planes económicos y pilar de la economía, los gobernantes y funcionarios públicos que lo integraban no solían dar a conocer lo que gestionaban ante los ojos de los ciudadanos. En otras palabras, la transparencia no tenía lugar en la agenda de los gobiernos porque no era tan trascendente conocer los costos y beneficios de los procesos de su gestión administrativa. La participación de la sociedad en los asuntos públicos ni siquiera se ponía en la mesa de debate, menos el que los ciudadanos pudieran vigilar los asuntos públicos. Lo anterior no quiere decir que no hubieran métodos para evaluar las acciones del Estado, no había mecanismos ni controles desde la sociedad y la evaluación que se llevaba a cabo se hacía desde “los instrumentos que las burocracias diseñaban y aplicaban para ordenar y mejorar la casa en razón de sus objetivos y ventajas políticas que sobre el control de los presupuestos y la aplicación de políticas públicas” (Uvalle, 2011:17).

Durante el auge del Estado benefactor, la administración pública y, por tanto, los funcionarios o servidores públicos no eran objeto de cuestionamientos por parte de la sociedad, pues en general el país solía estar bien y este tema no se tocaba. La crisis económica que experimentó el mundo en la década de los setenta y ochenta trajo consigo señalamientos y críticas por parte de políticos e intelectuales que se les denominaría neoliberales, quienes acusaban a los políticos socialdemócratas de no haber permitido conocer el modo en que se utilizaban los recursos públicos. También los ciudadanos experimentaron un proceso de desencanto que se tradujo en desconfianza hacia los gobiernos.

Las políticas neoliberales comenzaron a imponerse en la década de los ochenta y se basaban en sustituir al Estado como motor de la economía. Se empezó a llevar a cabo el “adelgazamiento de la administración pública”, disminuyendo el aparato burocrático, buscando agilizar los procesos administrativos y de gestión para que los ciudadanos recuperaran la confianza, y se acercarán a dicha administración dando a conocer que la misma había disminuido, se había depurado e innovado. Dicho de otra manera:

Lo relacionado con la revisión de estructuras, procesos, personal, presupuestos, productividad, e implementación de políticas públicas, se apoya de manera fundamental en los postulados mercantiles y económicos de la Nueva Gestión Pública, la cual es valorada incluso, como un movimiento que tiene como objetivo en la visión de una nueva gobernanza, llevar a cabo la revolución gerencial en el sector público, a fin de depurar las áreas del Estado que no se justifican y que estaban ocasionando costos, improductividad y lentitud que dañan las expectativas de la sociedad (Uvalle, 2011:19-20).

La desconfianza ciudadana respecto de la gestión gubernamental intervencionista se manifestó en una toma de conciencia de la sociedad civil. Temas como la vigilancia por parte de los ciudadanos fueron puestos en la mesa de debate, así como las libertades económicas y políticas. Surgen nuevas organizaciones y movimientos ciudadanos para controlar y vigilar el desempeño de los gobiernos. Se abría el camino hacia la transparencia no como una moda, sino como una tendencia que apunta hacia mejorar el ejercicio del poder. Su presencia va acorde con los valores de la democracia moderna, porque en ella se le exige al poder público respuestas y dar a conocer a la sociedad lo que realiza, sus costos, beneficiarios y el efecto de las políticas públicas.

Con estas bases se comienza a establecer un sistema de control de los procedimientos de la administración pública. En otras palabras, es “un poder que no sólo tiene atribuciones, sino límites para su acción [...] No es un poder cerrado en sí mismo, sino sujeto a controles y regulaciones para que responda a los ciudadanos de manera clara y abierta” (Uvalle, 2011:22).

1.2.1 Definición de transparencia

A pesar de que en la actualidad el concepto transparencia es utilizado en casi todo el mundo, su definición es compleja, como cualquier noción usada por las ciencias sociales, porque no se refiere únicamente a que haya disponibilidad de documentos gubernamentales para la consulta de la población en todo momento, “sino que la organización misma del ejercicio del gobierno esté orientada a la apertura informativa.” La transparencia implica que se permita ver qué sucede en cada rincón de la estructura gubernamental, “pero también significa que el quehacer gubernamental esté diseñado y orientado para lograr esta visibilidad” (Peschard, 2017:48)

Para explicar el concepto de transparencia, vale la pena retomar el trabajo de Hernández (2017), quien examina antecedentes del significado actual. La palabra transparencia en la connotación que corresponde a esta investigación nace, al menos, en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando las revoluciones permitieron reformular la función del Estado en general y del gobierno en particular y su comportamiento frente a la sociedad. Una noción planteaba que el gobierno debía operar de acuerdo a reglas predecibles y lo más fijas posibles. Esta idea respondía a la lógica de que los gobernantes demandaban la creación de procesos conducidos por reglas concretas para facilitar la supervisión y el cumplimiento de las normas.

Otra postura, inspirada en las ideas ilustradas de Rousseau (1782), establecía que los asuntos sociales deberían llevarse a cabo con un alto grado de franqueza y apertura para mantener el pacto social, aquel que se establece entre el gobierno y sus gobernados y en donde se instituye el término de soberanía ligado al pueblo, que emana de él, pero recae en un gobernante. Para evitar el rompimiento del pacto, el gobierno debía estar siempre en constante vigilancia pública (Hernández, 2017).

La última idea que desarrolla Hernández (2017) es la de Betham (1787) y consiste en establecer que el mundo social se podía conocer mediante los métodos utilizados por las ciencias naturales. Este enfoque plantea que las personas, como los objetos, pueden ser expuestas a la luz o vistas por el ojo público y sólo entonces ser controladas. Betham es el primero en utilizar el término transparencia para referirse a la posibilidad de controlar comportamientos para hacer todo visible, es decir, transparente. Hay que recordar que este pensador fue propulsor de las cárceles panópticas, aquellas donde

arquitectónicamente se podía vigilar todo lo que sucedía desde un punto central. La idea era generar la sensación de ser observado constantemente para inhibir los comportamientos inadecuados. Dicho de otra manera, “cuando más estrictamente nos observan, mejor nos comportamos” (Hood, 2008:9).

Para Hernández (2017), la tercera postura es la que más ha contribuido a los planteamientos actuales de transparencia, pues deja en evidencia no sólo que se pueden controlar los comportamientos por medio de una constante exposición, sino también la posibilidad de que las organizaciones pueden experimentar cambios para transparentarlas.

El término de transparencia sigue siendo impalpable y, según los especialistas y teóricos, algunas de las definiciones actuales abonan a la confusión, pues a veces se utiliza como sinónimo el *derecho de acceso a la información*, o el flujo o calidad de información proporcionada a los ciudadanos. Sin duda, ambos elementos son importantes, pero únicamente constituyen medios o herramientas para transformar las instituciones del gobierno en transparentes. De la misma forma, la edificación de una torre panóptica en una cárcel no es transparencia, sino un medio para lograrla (Hernández, 2017).

Para Hernández este problema es fundamental pues, incluso, dos de las organizaciones mundiales que fomentan la transparencia han caído en estos planteamientos: la OCDE y el Banco Mundial. En ambos casos, entienden que la información y el acceso a ella, son transparencia.

- La transparencia refiere a un entorno en el cual, los objetivos de la política, de marco jurídico, institucional y económico, las decisiones de política y su razón de ser, los datos y la información relacionados con las políticas monetarias y financieras y los términos de la rendición de cuentas de las agencias, se proporcionan al público de una manera comprensible, accesible y oportuna, (OCDE, 2017).
- La transparencia tiene dos dimensiones distintas: en primer lugar, el acceso a la información sobre los procesos y procedimientos mediante los cuales el sector público adopta y aplica las decisiones; y segundo, el acceso a la

información generada, mantenida y utilizada por el sector público (Banco Mundial, 2017).

Ante ello, lo que se puede hacer es retomar el concepto de transparencia y abordarse desde diversas perspectivas y dimensiones. De entrada, hay que subrayar que el concepto de transparencia está íntimamente ligado a los valores e ideales de la democracia. En el sentido etimológico de la palabra, transparencia es que se puede ver “a través de”, es decir, que no hay obstáculos que impidan observar lo que hay adentro de algo, haciéndolo visible o transparente.

Empero, la transparencia en el sentido de las instituciones gubernamentales se refiere a la apertura de la información, es decir, a los documentos de todo tipo relativos a las actividades del gobierno. En este sentido, la transparencia se establece como concepto opuesto a la secrecía y a la opacidad.

Por otra parte, la transparencia hace alusión también a la necesidad y obligación de que las instituciones gubernamentales pongan a disposición de la sociedad la información que da cuenta de sus acciones y decisiones. Esta información es de carácter pública puesto que involucra los intereses de la sociedad que, además, ha encomendado la administración de los recursos al gobierno. Con esta idea, la transparencia es contraria a la práctica que llevan a cabo quienes elaboran y resguardan los documentos y se apropian de ellos como si fueran parte de su patrimonio personal. “Nada más opuesto a la transparencia que el control patrimonial de la información, que es otra manera de referirse al secreto como elemento consustancial al ejercicio del poder” (Peschard, 2017:49).

Desde la perspectiva público-gubernamental, transparencia es el flujo de información de un Estado que permite escudriñar lo que hay detrás de las instituciones y de sus procesos internos. Esto es, en términos generales, por transparencia se entiende “dejar que la verdad esté disponible para que otros la vean, sin tratar de ocultar u opacar el significado de dichos hechos o alterarlos para poner las cosas bajo una mejor luz.” Es decir, “la información que está accesible a la población en general y que ofrece claridad sobre las reglas y las decisiones del gobierno” (Banco Asiático de Comercio, 2017:49).

No es transparencia la opacidad; las políticas públicas que se diseñan y procesan en la oscuridad y al margen de la vigilancia social, así como el impedimento a los ciudadanos para que conozcan quiénes toman las decisiones que repercuten en la sociedad en su conjunto, los alcances de las mismas y quiénes podrían verse beneficiados o perjudicados por ellas.

Como principio de gobierno democrático, la transparencia es el reconocimiento del gobierno de que la información no es de su propiedad, “sino del público en general, a cuyo servicio están. [...] La existencia de información pública es el primer eslabón de la transparencia y su puesta a disposición de las personas es el segundo.” No se puede hablar de transparencia si no hay información y, posteriormente, si esta no llega a las personas que la soliciten. La transparencia no se fundamenta exclusivamente en que el gobierno entregue la información sobre lo que hace, sino de cómo se toman las decisiones, es decir, el ciudadano tiene derecho a conocer todas las etapas del proceso de toma de decisiones para los objetivos del gobierno (Banco Asiático de Comercio, 2017:50).

A partir de estas puntualizaciones se puede tener una mejor perspectiva del concepto de transparencia. Se detecta que se aleja de la mera apertura a la información y considera una serie de cambios estructurales para garantizar derechos fundamentales de los ciudadanos. Ahora bien, la transparencia se desenvuelve en un contexto democrático, donde prevalece el Estado de derecho pues, de no tener estos elementos, es probable que el poder gubernamental continúe reproduciendo prácticas de opacidad. Vale la pena examinar lo antedicho.

1.2.2 Transparencia y Estado de derecho

Una de las características de los estados modernos democráticos es que están obligados no sólo a garantizar el cumplimiento de las leyes, sino también a respetar los derechos fundamentales de los seres humanos. El Estado de derecho surgió a finales del siglo XVIII como una medida para evitar el abuso del poder característico de las monarquías absolutistas. Es resultado, pues, de los movimientos revolucionarios y filosóficos de la Ilustración y se puede entender como la sujeción del Estado, del poder

y sus actividades, al derecho contenido en las leyes que surgen como parte de la voluntad general (García, 2011:21).

En esta conceptualización, el derecho funge como límite regulador del Estado; por otro lado, la democracia también puede considerarse como parte de un sistema de contrapesos cuyo fin es limitar el poder del Estado. En este sentido, la transparencia es fundamental para la consolidación del Estado de derecho porque ayuda a hacer efectivo el derecho a la información, que es fundamental para el desarrollo de los seres humanos. La transparencia como estrategia de política pública, hace posible la apertura de las burocracias con el objetivo de que los ciudadanos se acerquen a las instituciones del Estado. Visto desde esta perspectiva, la transparencia abona a mejorar la operación de la democracia, en tanto que permite a la ciudadanía y a los diversos componentes de la sociedad ejercer el derecho de acceso a la información y así conocer el comportamiento del gobierno.

La transparencia permite contener al poder pues la “única manera de que los gobernados puedan comprobar que los gobernantes se ciñen al régimen legal democrático es mediante la información amplia y accesible de las determinaciones que adoptan y despliegan. Al obligar al gobierno a transparentar sus procesos de toma de decisiones y exponerlos al escrutinio público, los gobernantes no pueden hacer lo que les plazca, ni tampoco pueden improvisar, pues la transparencia frena el uso arbitrario del poder (Peschard, 2017:51).

Desde una perspectiva social, la transparencia constriñe las bases de la participación de la sociedad en la relación que debe sostener con el gobierno y la administración pública. Por otra parte, la transparencia tiene como referente la certidumbre que el Estado de derecho está obligado a garantizar. Al materializarse en políticas públicas, la sociedad civil y sus diversas organizaciones han obligado a los gobiernos a supeditarse a la misma lógica, sentido y compromiso. La aportación de la transparencia, en estos términos, es mantener vigente el derecho de acceso a la información, puesto que en un escenario transparente los ciudadanos pueden solicitar datos de manera fácil y obtenerlos oportunamente. Para ello, es necesaria la apertura de las instituciones del Estado y una visión de gobernanza democrática, es decir, los

datos abiertos son consecuencia de tener instituciones que no se sustraigan de la vigilancia de los ciudadanos (Uvalle, 2017).

Retomando las ideas anteriores, se puede decir que la transparencia abona para el establecimiento de los regímenes democráticos pues su naturaleza, al materializarse como política pública, permite enlazar a los ciudadanos y sus luchas para transformar los estados en sistemas abiertos a las personas, a la vida productiva, a los mercados y a las organizaciones de la sociedad, por lo que origina una nueva forma de gobierno que “implica que los monopolios públicos en materia económica empiezan a ser diluidos, con lo cual la esfera público-estatal reduce su radio de acción y en consecuencia, aumenta la esfera pública de la sociedad” (Aguilera, 2012:158).

La transparencia reivindica a los ciudadanos ante el Estado, en tanto que es una política pública que establece las reglas y procedimientos que deben observar todas las instituciones además de sistematizar y archivar la información pública. La batalla de la transparencia es contra lo que no es abierto, público y evidente, es decir, contra las prácticas secretas del poder, las cuales tratan de evadir la vigilancia de los ciudadanos y la opinión pública (Habermas, 2004). El reto para México está encaminado a lograr que el gobierno no tenga más el monopolio de la información y que ésta se reconozca de carácter pública. Aquí, cabe hacer notar, y debe explicarse, que podría haber información estratégica en áreas de seguridad pública y nacional, susceptibles de que, en caso de darse a conocer, podría ocasionar que cayera en manos de personas que la utilizarían para cometer ilícitos.

1.2.3 Utilidad de la transparencia

Al hacerse pública la información de las diversas instituciones gubernamentales, surge una interacción entre los ciudadanos y el Estado. En condiciones óptimas estaríamos frente a un proceso de intercambio que genera entendimiento de qué se está haciendo o qué decisiones se van a tomar, con qué recursos, qué efecto tienen estas decisiones, a qué sectores o personas favorecen y cómo puede participar la sociedad, dando seguimiento y vigilando o involucrándose en las decisiones. Todas estas aristas del proceso traen consigo una serie de beneficios inherentes a la transparencia que pueden desglosarse para entenderla mejor, lo que se realiza a continuación.

a) Permite la evaluación del desempeño de los estados

La transparencia es un método que favorece el acceso a los asuntos, temas, políticas, problemas y soluciones de gobierno. La información que producen las áreas administrativas es de carácter público, pues producen, sistematizan y clasifican la información necesaria para la toma de decisiones que se traducen en acciones de las autoridades. Al publicarse la información, se concierne en que los gobiernos deben ser objeto de escrutinio desde la sociedad, los mercados, las empresas y la opinión pública. La transparencia, por tanto, permite la evaluación efectiva de las acciones gubernamentales (Uvalle, 2017).

La evaluación del desempeño del gobierno debe ser continua, pues esta funciona como “el antídoto contra la impunidad y la irresponsabilidad por parte de los actores políticos y administrativos que tienen a su cargo la dirección e implementación de las políticas públicas” (Uvalle, 2011:23). Para que la evaluación sea efectiva se requiere que los archivos del gobierno sean transparentes y de fácil acceso, pues así los ciudadanos pueden demandar sentido de responsabilidad y eficacia a las instituciones gubernamentales para que generen resultados que mejoren la gestión pública. Por tanto, la transparencia hace posible que el análisis de las decisiones y acciones de las autoridades gubernamentales por parte de la ciudadanía esté cimentado en información puntual y documentada (Peschard, 2017).

La evaluación también funciona como una herramienta que permite el consenso entre los actores interesados, pues a partir de ella se desenvuelve un proceso social de aprendizaje donde se discuten los criterios para evaluar la efectividad de las medidas adoptadas en función de los problemas que se tiene la intención de atender con políticas específicas (Subirats, 1995). “De este modo los asuntos públicos no tienen carácter monopólico para la autoridad y el aparato del Estado, sino que también son materia del análisis, deliberación y evaluación desde la sociedad civil” (Uvalle, 2017:25). En pocas palabras, la transparencia permite a los ciudadanos supervisar los actos de los gobernantes para normar su criterio sobre qué tanto se sujetan a las normas vigentes y a las políticas públicas.

b) Permite el desarrollo del Estado de derecho

La evaluación efectiva de un gobierno abre el camino para que los representantes populares actúen conforme a las normas que ellos mismos han aprobado gracias al mandato popular que les han dado los votantes; al garantizar el derecho al acceso a la información se fomenta el Estado de derecho.

El derecho de acceso a la información en tanto derecho fundamental se concibe como la facultad de cualquier persona para acceder a todo tipo de datos y documentos que se encuentran en posesión tanto de autoridades como de personas física y morales de carácter privado que ejerzan recursos públicos o bien realicen actos de autoridad con la correlativa obligación de la autoridad a proporcionar dicha información (Puente, 2017:33-34).

El derecho de acceso a la información forma parte de los esfuerzos para hacer transparentes las organizaciones del Estado, así como la implementación de las tecnologías de información, que han hecho que los procesos administrativos estén a la vista de la sociedad. Otros cambios que abonan en este sentido, son la promulgación de normas y políticas sobre el manejo de archivos, necesarios para la gestión de la información (Hernández, 2017).

El derecho de acceso a la información constituye, junto con la transparencia, la base para la consolidación de un Estado de derecho, pues permite que los ciudadanos se informen y tengan el deseo de participar, responsable y de manera informada, en la construcción de la democracia. Por tanto, el gobierno está obligado a garantizar el derecho de acceso a la información a partir de:

1. Suministrar la información solicitada.
2. Dar respuesta fundamentada a las solicitudes, aun en caso de que proceda la negativa de entrega por encontrarse la información solicitada dentro de las excepciones.
3. Abstenerse de eliminar la información que generen sus servidoras y servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones.
4. Documentar todas sus actuaciones (Puente, 2017).

El derecho de acceso a la información genera obligaciones negativas y positivas al gobierno. La Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que para que el derecho al acceso a la información se garantice es necesario que las leyes que lo regulan aseguren el ejercicio de este derecho a todas las personas sin ninguna clase de discriminación y sin necesidad de acreditar algún interés, pero también que todas las autoridades se encuentren obligadas en relación con el ejercicio de este derecho. El objeto del derecho debe ser regulado de tal forma que no haya excepciones arbitrarias a su ejercicio pleno (Puente, 2017).

Asimismo, al garantizar el derecho de acceso a la información se abre la posibilidad de consolidar otros derechos fundamentales, como la libertad de expresión y el derecho a la participación política.

Para que los gobiernos se conviertan en organizaciones transparentes es necesario que el lenguaje operativo de sus procedimientos sea comprensible en su totalidad, tanto para los integrantes como para los que están fuera. De manera que el libre acceso a documentos, archivos, registros, entre otros, describe una organización abierta, más no transparente. Cuando la información es traducida a un lenguaje cognoscente para los vigilantes y observadores se da un paso hacia la organización transparente, pues esta debe proporcionar o dar acceso a información comprensible. Además, es necesario que la información sea verdadera (Hernández, 2017).

c) Contribuye a combatir la corrupción

La corrupción se reproduce en contextos de opacidad y secrecía, por ello una forma para combatirla es por medio de la transparencia que funciona como una especie de “antídoto para la corrupción” al exhibirla. Una administración transparente genera las condiciones que impiden que la corrupción se desarrolle, pues impone luz en las estructuras estatales impidiendo que los actos de corrupción puedan esconderse fácilmente. Si bien es difícil pensar que la transparencia elimine la corrupción, sí es una herramienta para controlarla, disminuirla o acotarla (Peschard, 2017).

La transparencia puede ser considerada como un valor político que en la práctica se caracteriza porque “el poder tiene que ser objeto de vigilancia por parte de los ciudadanos para evitar los impactos corrosivos de los abusos, la impunidad y los

privilegios de clase, corporativos o gremiales que lastiman el espíritu de lo público.” La evaluación y la transparencia evitan que los gobernantes se conviertan en “faraones” y los administradores en una “casta privilegiada” (Uvalle, 2011:22-23).

La transparencia combate la opacidad pues, como se ha venido exponiendo, implica claridad y visibilidad en las acciones y decisiones del gobierno. “Entre la transparencia y la opacidad hay relaciones de tensión que indican que son procesos contrapuestos” (Uvalle, 2011:25).

La transparencia es el primer eslabón obligado para que un gobierno rinda cuentas, pues no se ciñe exclusivamente a publicar la información sobre lo que hace o pretende hacer, sino también se ve obligado a explicar las razones por las cuales pretende tomar una decisión y no otra. Además, la transparencia exige explicaciones claras de cómo se utilizan los recursos de las políticas y programas, así como el efecto social y las consecuencias que se derivan del cumplimiento o no de los objetivos en las políticas públicas (Peschard, 2017).

d) Permite recuperar la confianza y contribuye al desarrollo económico

El ejercicio constante de actividades que impongan la transparencia del gobierno, permite restituir la confianza de los ciudadanos perdida a causa de los problemas financieros y los actos de corrupción. La transparencia es un medio para generar confianza (Gurría, 2006) pues repercute en el gobierno y en el diseño y aplicación de las políticas públicas que llegan a ser del conocimiento de la sociedad para su análisis y valoración.

La transparencia puede ser un motor de la economía porque la apertura de información permite que más actores interesados en los asuntos económicos, financieros y comerciales “encuentren elementos y medios para invertir, para competir, para encontrar oportunidades de negocio o simplemente para consumir con mayor eficacia. Además, mayor información sobre el ámbito económico alienta la confianza del sector privado y de los particulares en las instituciones públicas” (Peschard, 2017).

La transparencia de los asuntos públicos también sirve para hacer más democrática la economía, porque proporciona a los empresarios la información referente a planes, proyectos y programas de inversión pública que les pueden ser útiles para el

desarrollo de planes de negocio. La transparencia, al impulsar la democracia, ayuda a equilibrar los distintos intereses económicos y fomenta la intervención y la competencia de diversos actores para acceder a diferentes mercados (Estavillo, Martínez y Escobar, 2006).

Otros planteamientos postulan que la transparencia genera escenarios donde la confianza hacia los servidores públicos y hacia el gobierno no es necesaria, pues su accionar permite la construcción de organizaciones transparentes bien definidas, concretas y donde se presenta una visibilidad casi total entre pares y desde fuera. En un escenario así, la organización transparente se caracteriza porque los integrantes se autocontrolan al saberse observados, no hay una mirada central como en un panóptico tradicional, sino desde múltiples perspectivas. Por otra parte, la espontaneidad de los actos no se presenta al estar expuestos a las miradas vigilantes, es decir, son predecibles. Tampoco hay obstáculos a la comunicación, el flujo de información es simétrico por su claridad y, por tanto, en este contexto organizacional, donde todo es visible, no hay política, en virtud de que tampoco hay secretos (Hernández, 2017).

En las organizaciones transparentes, la sensación de libertad, que tienen los funcionarios públicos desaparece, por lo que no es necesaria la confianza hacia ellos pues, “donde domina la transparencia no se da ningún espacio para la confianza” (Hernández, 2017:88). Por tanto, la organización transparente está diseñada para controlar, no para generar confianza, aunque la desconfianza sí da lugar a las intenciones de implementar una organización transparente donde todos sus aspectos funcionales son visibles y su ejercicio está guiado por procesos, procedimientos, trámites, papeleos y registros, que requieren de un lenguaje operativo que comparten y entienden una parte o la suma de quienes integran estos colectivos. La transparencia tiene su origen en la desconfianza, y está pensada principalmente para controlar los comportamientos de quienes integran el gobierno y, asimismo, controlar el propio comportamiento de la organización desde el exterior. De atenerse a estos principios, estaríamos frente a dos controles distintos, uno interno y otro externo.

La transparencia, más que recobrar la confianza de los ciudadanos, busca servir como medio de control de comportamientos pues constituye un mecanismo más para regularlos. El desafío es construir el entorno institucional que incentive a los funcionarios

y empleados públicos a considerar la transparencia como parte de su cultura y prácticas cotidianas (Hernández, 2017:96).

e) Activa la participación de la sociedad

En los regímenes democráticos, la sociedad debe participar en los asuntos públicos. Los gobiernos emanados de democracias, luego entonces, deben incentivar la participación ciudadana por medio de proveer los mecanismos jurídicos e institucionales que fomenten el interés social e incidir en la vida pública para su beneficio. En este sentido, la transparencia se caracteriza por ser una vía para que la sociedad y los ciudadanos participen utilizando como medio para ingresar “la superficie interna de los estados” (Uvalle, 2017:23). La transparencia media entre la sociedad o ciudadanos y el gobierno como un tipo de política pública para mejorar los procesos de toma de decisiones que repercuten en el espacio público (Merino, 2008).

También puede entenderse como una forma de intervención de la autoridad para generar resultados específicos como abrir el gobierno y que los ciudadanos lo conozcan mejor mediante procesos de acceso institucional y así tengan las herramientas para ejercer su derecho a participar (Merino, 2008).

Para que la contribución de los ciudadanos se presente, se debe extender la información en el espacio público, como lo menciona Ricardo Uvalle Berrones, es decir, “en la calle, las cámaras empresariales, los colegios de profesionales, las empresas productivas, los servicios, las instituciones de educación superior, los medios de comunicación y por los diversos públicos que integran la opinión interesada en la gestión de los asuntos colectivos” (Uvalle, 2017:25-27).

La participación ciudadana se manifiesta también en ejercer presión y en ayudar a la vigilancia y control de las organizaciones gubernamentales. Al exigir el respeto a su derecho de acceso a la información, los ciudadanos participan en la construcción de la democracia, que evita que los estados funcionen como sistemas cerrados, con baja o casi nula interacción con los diversos públicos de la sociedad civil.

1.3 Rendición de cuentas

En la actualidad el término rendición de cuentas se usa con mucha naturalidad en los medios de comunicación, en boca de los políticos y en las promesas de los funcionarios públicos. A la rendición de cuentas se le ve como una solución para obtener gobiernos honestos y eficientes. Constituye una promesa de autorregulación y es una fórmula que busca la confianza y “reducir el abismo entre representantes y representados a través de información oportuna y la justificación de las decisiones que afectan a la ciudadanía” (Morales, 2014:9).

Como casi todas las nociones asociadas a cuestiones sociales, su definición resulta teóricamente compleja. Para su operación se debe contar con la presencia de un marco jurídico que dote de facultades a ciertas instancias o instituciones para poder instrumentar los procedimientos necesarios que permitan establecer como política pública la rendición de cuentas.

Rendir cuentas significa, de la manera más sencilla, *entregar* o *dar* cuentas a alguien. Supone que haya alguna responsabilidad previa, que implica que se debe dar información de cómo se cumplió dicha responsabilidad. En la concepción más elemental de la rendición de cuentas se presentan al menos dos sujetos involucrados, un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado con una responsabilidad asumida por uno de los sujetos, en el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho; y un juicio o una sanción emitida por el segundo sujeto (López y Merino, 2009).

La rendición de cuentas es *subsidiaria* en el sentido de que una responsabilidad o acción nutre a otra principal y, por ello, no tiene sentido analizarla como un acto único. Las cuentas se rinden sobre una acción, una decisión o una omisión previa. La rendición de cuentas es consecuente de estas acciones o decisiones. Por otra parte, se trata de una relación *transitiva* en tanto que hay al menos la participación de dos sujetos en el proceso y aquel encargado de rendir cuentas debe someterse a los juicios y acatamientos de aquellos a los que se les rinde cuentas. La rendición de cuentas sirve para combatir la impunidad.

La complejidad de este concepto ha sido abordada por diversos especialistas como Schedler (2004) quién hizo un análisis a partir del concepto *accountability*, llegando a la conclusión de que no hay una transcripción completamente acorde a su

significado, se puede traducir como fiscalización, control o responsabilidad. Para este investigador, la mejor traducción es, precisamente, rendición de cuentas.

Es conveniente añadir al concepto de Schedler algunas ideas como que la rendición de cuentas debe ser también concebida como la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones; y también es una serie de acciones encargadas de sostener el Estado de derecho, es decir, la rendición de cuentas es también la vigilancia de que se cumpla la ley. Para López y Merino (2009), los postulados de Schedler deben traducirse a partir de tres acciones dentro del proceso de rendición de cuentas.

1. La obligación de los funcionarios públicos para “abrirse” a las pesquisas o inspecciones públicas (*accountability* para Schedler).
2. La justificación de acciones y decisiones que debe emitir los funcionarios públicos (*answerability* para Schedler).
3. Y las sanciones de las que pueden ser objetos o supeditados (*enforcement* para Schedler).

Estas tres formas sirven para prevenir y corregir los abusos de poder y se sintetizan en: informar, justificar y sancionar. Mientras que la primera constituye la apertura de las acciones del poder hacia la ciudadanía y el escrutinio público, la segunda es una obligación de los funcionarios de justificar y explicar sus acciones y decisiones. La tercera consiste en sancionar los excesos de quienes ejercen el poder o se encuentran sirviendo a la sociedad. Estas medidas no sólo permiten reconocerlas como nuevos derechos de los ciudadanos, sino que configuran medidas para racionalizar el uso de los recursos públicos y para limitar a los que ejercen el poder (Mondragón, 2014).

En una primera instancia, la rendición de cuentas puede entenderse como “la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones” (Hickok, 1995:9). Las instituciones encargadas de promoverla pueden pedir información o explicaciones; pueden preguntar por hechos o por razones, en otras palabras, la rendición de cuentas no sólo es una exigencia de información, sino de recepción de explicaciones que atienden las demandas de justificar el ejercicio del poder (Schedler, 2011).

En este escenario podemos entender que la exigencia de rendir cuentas está relacionada con acciones de monitoreo y vigilancia; la búsqueda de hechos y evidencias; tienen que ver con la lógica de los razonamientos públicos pues establece relaciones de diálogo entre los que exigen y los que rinden cuentas. La rendición de cuentas puede entenderse como un diálogo crítico donde las preguntas y los argumentos deben ir y venir; cuando las explicaciones no son satisfactorias, se tiene el derecho de exigir la aclaración y seguir preguntando y pedir cuentas puesto que la rendición de cuentas es un derecho a la crítica y al diálogo (Schedler, 2011).

La rendición de cuentas trae consigo, que quienes la llevan a cabo, también asuman las consecuencias de sus acciones, donde se incluyan eventualmente las sanciones. Sin castigos, la rendición de cuentas es un acto de simulación más que una herramienta de restricción del poder. Debería acompañarse, tanto de mecanismos de sanción, como de una estructura de incentivos.

Este punto es de suma relevancia para México ya que, en la actualidad, la sociedad demanda que la impunidad de los servidores públicos que han actuado fuera del margen de la ley o hayan reproducido acciones de corrupción, termine, pues se percibe que en México no se castiga a los delincuentes en general y, en particular, a las autoridades y funcionarios públicos que han abusado del poder y de las facultades que se les otorgaron por medio de la normativa. En este sentido, sería loable que las sanciones sean directamente proporcionales a las acciones, pues en muchas ocasiones se percibe que los castigos son inferiores a la gravedad de los actos. En pocas palabras, sin castigos para abusos demostrados de la autoridad, “no hay Estado de derecho ni rendición de cuentas” (Schedler, 2011:86).

Uno de los problemas que implica la construcción de políticas de rendición de cuentas es que los actores involucrados pueden generar redes de simulación en lugar de abonar en la misma. Estos casos se presentan cuando se multiplican los actores implicados, se fragmentan, se desconectan y sus esfuerzos se burocratizan, prestando más atención a las formas y a los procedimientos que justifican lo que hacen las autoridades o los servidores públicos.

Ackerman (2008) ha propuesto que la rendición de cuentas debe entenderse como un proceso dinámico y proactivo donde se redefinen las relaciones entre la

sociedad y el Estado a partir de entenderla ligada a la democracia y a la participación ciudadana y que se caracteriza por el acercamiento que debe haber entre las autoridades y la sociedad a partir del diálogo continuo. Desde este punto de vista, los servidores públicos están sujetos a sanciones, pero también a recompensas. La rendición de cuentas debe incluirse en los procesos de toma de decisión, es decir, en un momento anterior a la ejecución de las acciones de los servidores públicos y también se puede presentar de forma horizontal, cuando una autoridad le rinde cuentas a otra equivalente.

La rendición de cuentas, por tanto, implica la construcción de un marco jurídico, y también político; un marco de compromiso en donde se establezcan las responsabilidades legales y públicas y se ponderen los propósitos democráticos.

Antes de continuar, es conveniente hacer la aclaración de que la rendición de cuentas no es equivalente al derecho de acceso a la información ni a la transparencia. Estos conceptos están íntimamente ligados y las acciones que representan se refuerzan con cabalidad para combatir la corrupción; pero no significan lo mismo. El acceso a la información, como se ha dicho líneas arriba, es un derecho que promueve la democracia. La transparencia se ha expuesto como una política del Estado en donde el manejo de la información permite la participación ciudadana y se construyen organizaciones transparentes donde los pobladores pueden observar sin obstáculos los procesos de toma de decisión, los recursos que se utilizan y el efecto de los proyectos que se ha decidido llevar a cabo.

La auténtica rendición de cuentas es algo más que la transparencia: es una tarea obligada y permanente, con actores claramente identificados que llevan a cabo la vigilancia, el control y la sanción sobre los contenidos sustantivos del ejercicio gubernamental, en todas sus facetas, en un entorno legal y democrático explícito y abierto, que identifica con claridad las obligaciones que cada servidor público debe cumplir. Nada menos (López y Merino, 2009:2).

No puede haber rendición de cuentas sin transparencia y sin que se ejerza el derecho de acceso a la información, son condiciones necesarias para que se desenvuelva el proceso, pero no lo es todo. La rendición de cuentas depende de la conjunción de normativas, instituciones y procedimientos que sirven para fortalecer la

legalidad y garantizar el régimen democrático. Incide en el ejercicio de la función pública pero no es su único fin.

A grandes rasgos, la rendición de cuentas es como un sistema que tiene siete etapas:

1. La gestión de la información. Es el acto de la autoridad y los funcionarios públicos de gobierno de presentar evidencia sobre sus decisiones y actos, la cual está contenida en documentos con información sobre lo que se hace y lo que se gasta.
2. Información pública. Los archivos y expedientes no tienen valor por sí mismos, pues éste se adquiere en la medida en que sean accesibles y usados por los ciudadanos. Por mandato constitucional, las autoridades están obligadas a garantizar la máxima publicidad de la información que emiten las dependencias e instituciones de la administración pública. A esto se le conoce como transparencia proactiva. Así está legislado porque, la información es un derecho fundamental que le permite a los ciudadanos saber y, a la vez, preguntar, mientras que las autoridades tienen la obligación de contestar de forma veraz y satisfaciendo completamente las inquietudes y cuestionamientos que le hace la sociedad.
3. Contabilidad gubernamental. El gobierno debe garantizar un sistema eficiente, claro y efectivo en donde se pueda saber en qué se gastaron los recursos públicos, cómo se gastaron, con quién, bajo qué criterios y, sobre todo, cuál fue el beneficio para los ciudadanos.
4. Monitoreo y evaluación. La corresponsabilidad de la ciudadanía consiste en que se debe participar en los procesos gubernamentales desde la toma de decisiones hasta el cumplimiento de los proyectos y programas implementados por las autoridades. Para ese fin, es necesario establecer actividades de vigilancia, monitoreo y evaluación de todo el proceso de actuación de las y los servidores públicos. En este punto, resulta de suma importancia hacer comparaciones sobre lo que se proyectó y lo que en la realidad se hizo.

5. Compras. La autoridad funge como un organismo de gestión, es decir, entre sus funciones se encuentra la adquisición de bienes y servicios y la realización de obras públicas para cumplir de manera óptima con el mandato conferido. Para lograrlo, debe administrar y contratar a proveedores gubernamentales. Al hacerlo, establece con ellos una corresponsabilidad por sus productos, servicios y obras públicas. Cualquier colusión entre la autoridad y los proveedores es una forma de corrupción. La calidad de los acuerdos entre la autoridad y los proveedores y la transparencia de estos contratos, permiten conocer y determinar cómo se gastan los recursos.
6. Mecanismos de asignación presupuestal. La autoridad debe tener mecanismos efectivos de asignación de recursos, los cuales deben incluir instrumentos de monitoreo y evaluación continua de lo contratado. De esa forma se permite la evaluación del proceso y sus resultados. Si éstos no corresponden a lo esperado, se pueden reasignar los recursos, modificar los planes o cambiar los proveedores, siempre dentro del marco normativo.
7. Fiscalización. Se requiere de un método de verificación. Por medio de una fiscalización detallada se puede comprobar si todo se ha realizado de conformidad con lo estipulado en la norma. El método de fiscalización permite que los ciudadanos vigilen a la autoridad y evalúen su actuación para que, ante un alto nivel de cumplimiento, se reconozca su labor o en caso de deficiencias se corrija y sancione (CIDE, 2016).

Los gobiernos modernos, legítimos y democráticos, no se ciñen exclusivamente a la vigilancia del cumplimiento de lo contenido en las leyes, sino también deben tener claro que sus desajustes (desviaciones, errores, imprecisiones y omisiones) sean conocidas para ser denunciadas y corregidas. Por ello, deben tener los medios para estar al tanto de lo que el Estado hace, así como del cumplimiento de su obligación permanente de rendir cuentas a la sociedad. En resumen, como lo escribe Sosa, la rendición de cuentas funciona como medio de referencia y herramienta útil para mejorar el desempeño institucional (Sosa, 2011).

En este sentido, la rendición de cuentas es una herramienta de control del poder político, no debe utilizarse para eliminarlo pues su misión es restringir las

arbitrariedades, prevenir y remediar abusos y combatir el autoritarismo. Funciona a partir de la premisa de que ser portador del poder implica ser responsable ante quienes se ven afectados por sus decisiones y actos; por tanto, están obligados a rendirles cuentas (Schedler, 2011). La rendición de cuentas debe entenderse como un proyecto que se desenvuelve en un escenario humano, donde hay libertades de parte de los que ostentan el poder. Por ello, debe soportarse en leyes concretas, sin llegar al extremo de que se extiendan de tal forma que impidan la actividad de la autoridad. La sobrerregulación constituye un problema más que una solución, tanto para la autoridad, como para el ejercicio perenne de la rendición de cuentas. Para algunos políticos la rendición de cuentas es un capricho pues la consideran como inmovilizadora y sus procedimientos administrativos sirven para obstaculizar el ejercicio público (Mondragón, 2014).

El poder no puede controlarse de forma absoluta, ni conservarse perpetuamente; la rendición de cuentas pretende alcanzar un “control parcial sobre aquellos que toman decisiones públicas” pues, de presentarse un escenario de control absoluto, la rendición de cuentas ya no tendría sentido pues si en el supuesto e imposible caso de que se lograra controlar absolutamente a la autoridad, ya no sería necesario exigirle cuentas. Por tanto, la rendición de cuentas aplica sobre aquellos quienes gozan de margen de decisión en la administración pública, y no sobre aquellos que se encuentran subordinados.

La rendición de cuentas debería ubicarse en lo que algunos autores, como Peschard, han llamado “la tercera ola democratizadora” que se presentó a finales del siglo XX, y se basa no solo en la exigencia de elecciones libres y transparentes, sino en la idea de alcanzar leyes e instituciones que impidan el ejercicio abusivo y autoritario del poder (Mondragón, 2014:36-37). La rendición de cuentas sirve, entonces, para medir qué tan democrático es un Estado y qué tanto no. Algunos síntomas para distinguir los sistemas democráticos de aquellos que no lo son, es cuando se nota la disminución y acotamiento de la discrecionalidad de los poderes y de las administraciones públicas, la predictibilidad de los gobiernos y la sujeción a las normas pues, de ocurrir todo ello, implica que se está frente a un sistema con permanente rendición de cuentas ante la sociedad (Córdova y Murayama, 2007).

Para Mondragón (2014) la rendición de cuentas, por sí misma, no puede prevenir la corrupción política y, para ese fin, hay una serie de medidas que van acompañadas de normas y códigos de ética. Por ejemplo, en estas propuestas destaca la formación de servidores públicos con el fin de que entiendan la importancia de sus responsabilidades y las normas éticas que deben regir sus acciones. Otras medidas preventivas son la presentación de la declaración patrimonial, la contratación de personal por méritos, exámenes u oposiciones; el desarrollo de denuncias anónimas; el establecimiento de códigos de conducta; el acceso a la información pública; y mecanismos que incorporen la participación ciudadana para la vigilancia de los funcionarios y control de la corrupción.

A partir del año 2000, México experimentó cambios importantes para fortalecer la rendición de cuentas. Una serie de leyes atendieron el acceso a la información, la contabilidad del gobierno, los presupuestos y las responsabilidades de las y los servidores públicos. Está claro que los mecanismos que se han construido se encuentran dispersos y esta fragmentación impide el desarrollo y transformación del gobierno en uno eficiente, transparente y capaz de proporcionar información confiable, tanto a la ciudadanía, como a los servidores públicos para el análisis de la misma, que permita a la vez la toma de decisiones que repercuten en la vida pública del país. Tampoco se han consolidado los elementos para garantizar la evaluación de los funcionarios o exigirle sanciones. Por otra parte, no hay vínculos que comuniquen los diversos procedimientos de control con los sistemas presupuestarios o con la gestión misma (Fierro, 2014).

El resultado es que los esfuerzos de las instituciones se traslapan, se estorban o contradicen; proliferan procesos administrativos que incapacitan a las instituciones y hacen imposible dar seguimiento a cada uno de ellos. Las responsabilidades, en este contexto, tienden a diluirse, mermando la capacidad de obtener resultados y, en caso contrario, de sancionar por la falta de ellos. Las reformas constitucionales, las leyes que se promulgan y aplican, responden a principios diversos lo que hace imposible la coordinación de esfuerzos y la vinculación. Este problema de fragmentación institucional ha generado propuestas que atienden como primer paso a tomar, la alineación, a criterios comunes, del conjunto de normas e instituciones presentes (Fierro, 2014).

El gran reto es lograr una mayor coherencia de los componentes del sistema o mecanismos de la rendición de cuentas con el objetivo de mejorar la gestión pública. Podrían tomarse como base los resultados obtenidos, en forma positiva o negativa, pues éstos representan puntos de reflexión y aprendizaje con el objetivo de mejorar la administración pública y así, construir un sistema de rendición de cuentas, que de esta manera, no sólo funcionaría como un mecanismo de control del poder, sino como un medio para obtener eficacia del gobierno.

En regímenes democráticos, donde impera el Estado de derecho, los actos de corrupción publicados por los medios no afectan profundamente, pues aquellos que actúan de forma corrupta pierden sus cargos mediante procesos legales o el efecto de sus acciones se ve reflejada en las siguientes elecciones. En los gobiernos democráticos, los escándalos de corrupción sirven para perfeccionar los mecanismos de control del poder, e incluso, las instituciones se fortalecen ante actos aislados de corrupción, pues ganan legitimidad al tratarlos de forma adecuada. Cuando la corrupción se constituye en sistema, los sistemas democráticos corren riesgos (Mondragón, 2014). Por tanto, en la medida en que se avance en la construcción de un sistema de rendición de cuentas que parta del fortalecimiento institucional y legal, se podrá decir que se está abonando en mejorar el régimen democrático de México.

1.4 Fiscalización

1.4.1 Definición de fiscalización y diferencia con rendición de cuentas

Aunque no debería hacerse, el concepto de *fiscalización* se utiliza como sinónimo de *rendición de cuentas*. En realidad, la fiscalización es un mecanismo de supervisión de las acciones del gobierno y, por ello, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (LFRCF, 2016) establece que la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la gestión financiera de las entidades fiscalizadas para que se acoplen a lo dispuesto en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, en cuanto a ingresos y gasto públicos; la deuda pública; la revisión del manejo, custodia y aplicación de recursos federales; información financiera contable, patrimonial, presupuestaria y

programática. Es responsable de llevar a cabo auditorías con el objetivo de cotejar que los programas públicos federales cumplan con sus objetivos (Ocampo, 2016).

El problema de utilizar como sinónimos los conceptos de Fiscalización y Rendición de Cuentas, emergió porque la noción Rendición de Cuentas se planteó en inglés con la palabra *accountability* que, como otros conceptos en ese idioma, carece de un equivalente exacto en español y tampoco puede traducirse en términos precisos. Por ello, *accountability* se ha llegado a traducir como *control* o como *fiscalización*; desde el punto de vista académico, se ha establecido que la mejor traducción de este concepto es, precisamente, Rendición de Cuentas, por tanto, son dos ideas y dos conceptos relacionados entre sí, pero diferentes.

Como se ha mencionado anteriormente, la Rendición de Cuentas hace alusión a dos momentos. Se entiende, en un primer tiempo, como la obligación de los funcionarios públicos y políticos de ofrecer información sobre sus decisiones, así como explicar las mismas ante los ojos de la opinión pública. En segunda instancia, se entiende como “la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos” (Márquez, 2009: 165). Schedler (2008) añade una tercera: la que obliga al poder a abrirse a la inspección pública. En pocas palabras, la Rendición de Cuentas es un concepto más amplio y general que el de Fiscalización que puede entenderse desde diversos enfoques como el contable en donde el concepto engloba todas aquellas acciones por las cuales se evalúan y revisan los actos del gobierno y donde debe considerarse la veracidad, razonabilidad y la actuación de acuerdo con lo estipulado en la ley (Adam, 1996).

Fiscalización trae implícita una noción de “pesquisar” desde la definición del diccionario de la Real Academia de la Lengua Española en donde fiscalizar se entiende como “Criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien” (RAE, 2017) y, en general, es la acción de inspeccionar a personas, instituciones o actividades; tiene implícitas las ideas de examinar, controlar y criticar las acciones de otros (Márquez, 2009:162). Fiscalizar puede entenderse como controlar mediante dos procesos: uno interno y otro externo.

La importancia de las actividades de fiscalización, tanto interna como externa, radica en que tiene la encomienda de revisar y evaluar las actividades del gobierno, así

como de llevar a cabo las auditorías. De hecho, los procesos de fiscalización constituyen las primeras acciones a ejecutarse para combatir los actos de corrupción en las instituciones. Entendida como medio de control, la fiscalización, en un Estado moderno y constitucional, debe dirigirse a evitar los abusos de los funcionarios públicos en su ejercicio del poder.

Un aspecto fundamental para entender la diferencia que hay entre la fiscalización y la rendición de cuentas y consiste en que la fiscalización se basa en instrumentos u órganos del poder público que intervienen legalmente en los procesos de control. Estos órganos son instancias técnicas y se les conoce como auditorías. Arellano (2012) señala que las auditorías tradicionales sólo consideraban exámenes sobre los registros contables y estados financieros de alguna institución, pero en la actualidad, las auditorías han ampliado sus campos de acción, su papel y las técnicas que usan para abarcar otros aspectos de la actividad institucional.

Para Ocampo (2016), durante los trabajos de conformación del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF), se llegó a la conclusión de que las auditorías no constituyen el instrumento ideal para combatir la corrupción; no obstante, siguen siendo instrumentos necesarios de detección de indicios. En todo caso, las auditorías permiten observar la punta de iceberg, aunque no dicen mucho de las complejas redes y del dinamismo que se gesta alrededor de los actos de corrupción. Por ello, en el nuevo sistema, las auditorías han de servir como herramientas que permitan ofrecer datos para hacer evaluaciones, consultas, revisiones y constataciones sobre el cumplimiento de los objetivos estratégicos y el comportamiento de las entidades en las que se ejecutan.

Deben proporcionar recomendaciones para mejorar los procesos administrativos de las dependencias y entidades, así como la correcta aplicación de los recursos públicos. Las auditorías deben ser útiles en la evaluación de las políticas públicas y, para tal fin, deben hacerse bajo criterios económicos, de desempeño, transparencia, eficacia, eficiencia y equidad.

1.4.2 Instituciones fiscalizadoras en México

El ejercicio de fiscalizar está relacionado con la idea de controlar a los funcionarios e instituciones que tienen facultades sobre los recursos públicos. El control se da en dos dimensiones, una de ellas está relacionada con la prevención, mientras que la otra con lo correctivo. De manera preventiva, el control debe promover la protección de los activos y de los recursos de la entidad, así como fomentar que sus actividades se lleven a cabo bajo las normativas establecidas. Por otro lado, el enfoque correctivo está relacionado con el análisis de las acciones del gobierno por medio de las y los servidores públicos, examinando el cumplimiento de las leyes, y sancionando a los responsables de los malos manejos o de que los objetivos trazados no se lleven a cabo, no se hayan concretado o se hayan efectuado parcialmente.

La fiscalización o control en la administración pública opera de dos formas:

La externa que es realizada por el Poder Legislativo a través de un órgano técnico que desempeña la función de fiscalización superior; y la interna que se realiza en forma directa por el Poder Ejecutivo, por medio de una dependencia que asume diferentes denominaciones, pero cuyo objetivo es de fungir como un órgano interno de control (Guajardo, 2013:47).

Ambos enfoques de fiscalización o control deben desarrollar cuatro elementos básicos que parten, primero, del establecimiento de las normas que rigen el desempeño; segundo, que permiten medirlo; tercero, que es realizar un ejercicio de comparación entre el desempeño real y las normas establecidas, mientras que el cuarto elemento lo constituye la detección de desviaciones y malos manejos, así como sancionar y corregir. En ambos sistemas de control, externo e interno, preventivo o correctivo, se necesita eficacia para que operen de forma sincronizada y haya colaboración entre las instituciones con el objetivo no sólo de combatir las prácticas de corrupción, sino de desincentivarlas.

En el capítulo 2 de esta investigación se expondrá la historia de las instituciones encargadas de la fiscalización en México; es conveniente precisar ahora los dos tipos de fiscalización que en la actualidad se presentan en el nivel federal. En una primera instancia, la externa es llevada a cabo por el Poder Legislativo mediante la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que es el órgano técnico de la Cámara de Diputados

encargado de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los estados y municipios; y en los órganos constitucionales autónomos.

La interna le corresponde al Poder Ejecutivo por medio de la SFP, que es en la que se enfoca esta investigación, la cual se organiza y actúa en materia de fiscalización por medio de sus OIC que se despliegan en cada una de las dependencias y entidades de la APF. En general, la SFP se encarga de vigilar a los servidores públicos y llevar a cabo las auditorías respecto del gasto de los recursos federales. Crea, o debería hacerlo, los mecanismos necesarios para organizar y coordinar a los OIC en cada dependencia o entidad para obtener ampliación de la cobertura, la repercusión y el efecto preventivo de los procesos de fiscalización en la gestión pública que fiscaliza.

Dentro del SNF, además de la ASF y la SFP mediante sus OIC, se incluyen los contralores de órganos autónomos, las contralorías de los estados y las entidades de fiscalización superior locales (CEFSL). Estas últimas realizan acciones de contraloría externa pues dependen de los congresos estatales. En todas ellas, se entiende que los procesos de auditoría y de contraloría que llevan a cabo son parte del ejercicio de fiscalización.

En México, la encargada de llevar a cabo la fiscalización externa es la ASF que, como se ha dicho, depende del Poder Legislativo. En otros países, como España o Italia, este órgano adquiere el nombre de Tribunal de Cuentas. Los objetivos principales de esta institución son verificar el cumplimiento del marco legal y evaluar el desempeño de las dependencias, entidades, estados, municipios y órganos desconcentrados. En teoría, goza de mayor autonomía que otros órganos de control, igual que de imparcialidad e independencia, y debe rendir cuentas al pleno del Poder Legislativo.

Las acciones de control interno son llevadas a cabo por la SFP por medio de los OIC, y su enfoque de control es preventivo, aunque tiene facultades para sancionar. En algunos países, como Costa Rica, se le ha llamado Contraloría Interna o Contraloría General. Aun cuando sus objetivos son compartidos de alguna forma entre las dos instancias de fiscalización, la SFP es dependiente del Presidente de la República, es decir, carece de autonomía y sus informes son presentados directamente al titular del Ejecutivo y a los titulares de las entidades que fiscaliza.

Ambos esquemas de control se distinguen en cuanto al poder que está detrás de ellos, las oficinas que se han creado o se les ha conferido alrededor de sus actividades, así como las personas a quienes se les entregan los informes de su trabajo.

Las instituciones de fiscalización deben vigilar que los programas gubernamentales cumplan con sus objetivos y se ajusten a los recursos destinados para ellos; que los montos de ingresos recaudados y egresos ejercidos sean equivalentes a las partidas presupuestales; verificar el desempeño, la eficacia y eficiencia, así como el estado de los programas de gobierno; vigilar que los recursos se obtuvieron y aplicaron de acuerdo a los términos autorizados; que se hayan cumplido las leyes, ordenamientos y normativas en general dentro de las dependencias fiscalizadas; así como garantizar el correcto registro y salvaguarda de los activos, propiedades, derechos y pasivos que deben estar asentados en su contabilidad.

CAPÍTULO 2

EL CONTROL INTERNO Y LA FISCALIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO EN MÉXICO: UNA HISTORIA INSTITUCIONAL DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN

El problema de la corrupción en México ha sido señalado como el cáncer social más dañino en la historia. No ha faltado quien, incluso, haya comentado que la corrupción está inmanente en el imaginario social, en la cultura o en la idiosincrasia. Pensar de esta forma impide diseñar estrategias contundentes para aminorar o solucionar este grave problema que aqueja a la sociedad. A lo largo de la historia nacional, los diferentes gobiernos han intentado, a partir de diversas instituciones, ofrecer respuestas y, con ellas, soluciones. En el presente capítulo, se muestran algunos de estos esfuerzos por erradicar la corrupción en la historia de México mediante la fiscalización, rendición de cuentas y la transparencia. Este tema es importante para entender cómo la SFP y los OIC, que emanan de ella, han sido la propuesta para intentar controlar la corrupción.

En las siguientes líneas se expresan las diferentes estrategias e instituciones que se pueden considerar antecesoras, tanto de la SFP como de los OIC. Asimismo, se describe la tarea institucional por hacer frente a un problema que ha acompañado el devenir histórico de México hasta llegar a los años más recientes, a las nuevas leyes, a los retos contemporáneos y a la construcción de instituciones que pretenden ser modernas, cuyos cimientos son antiguas entidades.

2.1 El control interno en el siglo XIX: de la Independencia a la Revolución Mexicana

En el año de 1808, Fernando VII abdicó al trono dejando una monarquía acéfala; Napoleón invadió España y delegó a su hermano José Bonaparte el trono; la ausencia de una figura de poder, tanto para la península como para América, causó una profunda incertidumbre que obtuvo como resultado que en septiembre de 1810 hubiera una

insurrección en la Nueva España (actualmente Estados Unidos Mexicanos) encabezada por el cura Miguel Hidalgo y Costilla, la cual luchaba “en contra del mal gobierno” y por la restitución y la legitimidad de Fernando VII. Poco tiempo después de iniciada la lucha, Miguel Hidalgo, Ignacio Allende, José Mariano Jiménez y Juan Aldama fueron condenados a muerte, quedando al frente de la lucha insurgente Ignacio López Rayón y José María Morelos y Pavón.

Lo anterior marcó el inicio de una lucha que duraría 11 años más. Esta situación ocasionó una fuerte crisis económica-político-administrativa y, por ello, poner orden se convirtió en el objetivo de los gobiernos posteriores. Para José Trinidad Lanz Cárdenas durante este tiempo “no existió un órgano especializado de la Administración Pública con autonomía funcional, que se encargara de vigilar el control del presupuesto, sino que dicho control estuvo a cargo de diversos órganos de la propia Administración” (Lanz, 1993:83). Es por ello por lo que, durante los años posteriores a la guerra de Independencia, se torna importante el fundamento legal del cual se valieron los gobiernos en turno para organizar el aparato gubernamental; destacan las legislaciones de 1812, 1814, 1824 y 1837.

Pocos días después de que diera inicio la lucha de Independencia, se instalaron las cortes (24 de septiembre de 1810) con un total de 303 diputados (de los cuales 35 representaban a América y dos a Filipinas). Las cortes adquirieron la soberanía nacional y tuvieron como finalidad elaborar una legislación que regiría ambos territorios en ausencia del rey Fernando VII. Por lo menos durante los primeros cuatro años, se tuvo que delegar el poder en las juntas y asambleas provinciales, y se implementó una serie de disposiciones para que pudiera funcionar un gobierno monárquico.

Entre los representantes de las provincias de la Nueva España frente a las cortes, estuvo el coahuilense Miguel Ramos Arizpe, quien en 1810 fue nombrado diputado por la provincia de Nuevo Santander en las cortes de Cádiz. Ramos Arizpe presentó en 1811 ante las cortes sus *Memorias* y en ellas señalaba el despotismo y el olvido que había en la administración colonial. La importancia de este documento se debe a la descripción de las condiciones económicas y políticas en las que se encontraban las Provincias Internas de Oriente (conformadas por Coahuila, Nuevo Reino de León, Nuevo Santander y Texas), así como a la pertinencia de su discurso pues manifestó la necesidad de un

sistema federal que sustituyera el gobierno centralista plagado de “vicios gravísimos” y “propenso a la arbitrariedad”.

La Constitución Política de la Monarquía Española, también conocida como la Constitución de Cádiz (jurada el 19 de marzo de 1812), fue el resultado de una serie de sesiones de las Cortes Constituyentes de Cádiz² y representó el triunfo del liberalismo, ya que reconoció como forma de gobierno la monarquía constitucional, es decir, una monarquía moderada en oposición al absolutismo del antiguo régimen. En las primeras líneas de dicho documento constitucional puede leerse lo siguiente:

Las Cortes generales y extraordinarias de la nación española, bien convencidas, después del más detenido examen y madura deliberación de que las antiguas leyes fundamentales de esta monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones, que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la nación, decretan la siguiente Constitución política para el buen gobierno y recta administración del Estado (Constitución de Cádiz, 1812).

A pesar de su carácter monárquico, esta Constitución fue una obra legislativa con esencia liberal que reformó la estructura político-administrativa de la sociedad del siglo XIX, quizá por centrar su atención en “el buen gobierno” y la “recta administración del Estado”, hecho que la alejaba poco a poco del antiguo régimen. Esta Constitución reconoció como soberano a Fernando VII, impulsó la soberanía nacional, suprimió la figura del virrey otorgando poder a los gobiernos locales, implementó una división de poderes y reconoció la religión católica como única.

La Constitución Gaditana, promulgada en 1812, limitó al rey en facultades, ya que solía ser excesiva y era necesario generar “un sistema de garantías frente al absolutismo monárquico” (Lanz, 1993:83). De esta manera, se otorgó al rey un poder ejecutivo con la finalidad de limitar los abusos y las arbitrariedades cometidos durante los tres siglos anteriores, de seguir con este modelo no se podía contar con “libertad ni seguridad y por lo mismo justicia ni prosperidad, en un Estado en donde el ejercicio de toda la autoridad esté reunido en una sola mano” (Discurso, 1891:78).

² La Constitución contenía 384 artículos divididos en 10 títulos y subdivididos en 34 capítulos.

La división de poderes permitió que la soberanía recayera en la nación y no sólo en una persona. Así, las cortes y el rey tenían facultad de hacer las leyes; la ejecución de las leyes recaía directamente en el rey y la potestad de ejecutarlas en los tribunales.

El artículo 222 de la Constitución de Cádiz comisionó siete secretarios de despacho: el de Estado; de la Gobernación del reino para la península e islas adyacentes; el de la Gobernación del reino para ultramar; de Gracia y Justicia; de Hacienda; de Guerra, y de Marina. Todas ellas fueron creadas con el objetivo de que se implementara la gestión de un buen gobierno y estaban sujetos “a condicionamientos impuestos por los elementos liberales y sociedades secretas que, en ocasiones, actuaban o pretendían actuar como gobierno oculto del Estado” (García, 2013).

El Despacho de Hacienda tenía que presentar de manera anual el presupuesto de la administración pública y entregar cuentas de los gastos realizados. A este despacho le fue comisionado lo concerniente al control de los ingresos y gastos del erario público. Quedó a cargo del cobro de las contribuciones, tanto de las ordinarias, como de las extraordinarias, siendo estos impuestos o rentas los que contribuyeran al Estado; se entendería de las casas de moneda; de la prevención del contrabando; vigilaría las oficinas de cuenta y razón —generales y particulares— y cuidaría de la administración de la hacienda pública; y, además le fue comisionado todo el comercio marítimo y estaría bajo su responsabilidad el nombramiento de los funcionarios que atenderían este despacho.

La Constitución estableció que las revisiones de los gastos e ingresos tenían que ser supervisados por las Contadurías de Valores y de Distribución de las Rentas Públicas, así como por la Contaduría Mayor de Cuentas para que hubiera un mayor control sobre las finanzas. Las ideas liberales propuestas en la Constitución de Cádiz guiaron el manejo de las finanzas públicas y permitieron que los asuntos económicos se pusieran al margen de las decisiones monárquicas.

La lucha insurgente que había quedado en manos del cura José María Morelos y Pavón y de Ignacio López Rayón dio como resultado el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana* —Constitución de Apatzingán—, legado para las constituciones posteriores en cuestión de soberanía y representación popular; también

mostró interés en los asuntos hacendarios. La Constitución de Apatzingán delegó la responsabilidad al Supremo Congreso de:

Artículo 113: Arreglar los gastos del gobierno. Establecer contribuciones e impuestos y el modo de recaudarlos, como también el método conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado y en los casos de necesidad, tomar caudales a préstamo sobre los fondos y crédito de la Nación.

Artículo 114: Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública (Constitución de Apatzingán).

A partir de este documento, la Hacienda quedó integrada por una intendencia general para administrar rentas y fondos nacionales representado por un jefe principal, un fiscal, un asesor letrado, dos ministros y un secretario; a cargo de la intendencia general quedaron las intendencias provinciales. A finales de 1814 se restituyó el régimen absolutista con el regreso de Felipe VII a España y la constitución gaditana fue abolida. Con ello, se disolvieron también las diputaciones provinciales. El asedio por parte de las tropas de los realistas al grupo insurgente tuvo como desenlace la captura y ejecución de Morelos.

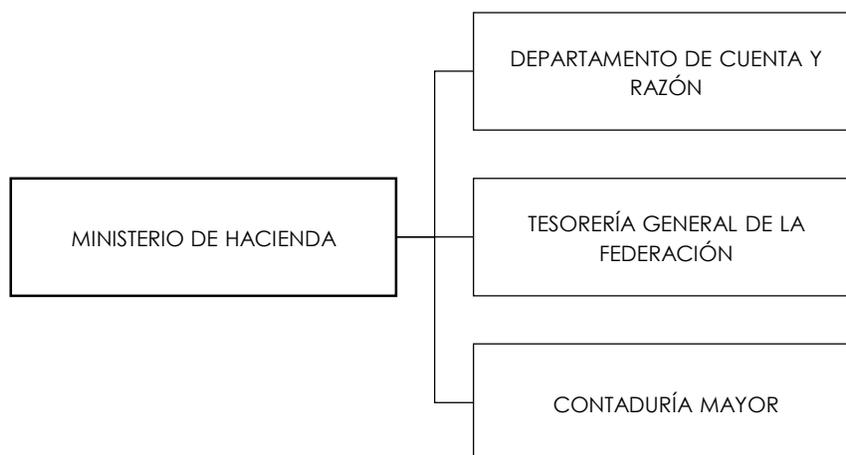
Después de 11 años de lucha independentista llegó el momento para articular una sociedad que se encontraba inmersa en constantes cambios e instaurar el orden social. En estos primeros años de vida independentista, se transitó entre la propuesta de un Imperio y una República Federal. Agustín de Iturbide propuso establecer el Imperio Mexicano. Una vez que se firmaron los Tratados de Córdoba en 1821 —entre el último virrey Juan O' Donojú y Agustín de Iturbide— se implementó una monarquía constitucional que, aunque con poca duración, la forma de gobierno contenida en ella, prefería una administración centralizada.

La necesidad de tener lineamientos que guiaran jurídica y administrativamente al México independiente, hicieron que se retomara nuevamente la Constitución de Cádiz en 1820. La vigencia de dicha Constitución no fue prolongada y, en el año de 1822, se implementó un nuevo Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano que estuvo activo hasta 1824. En 1822, se decidió que la Tesorería General y las cajas providenciales rindieran un informe al Ministerio de Hacienda de forma mensual, así las tesorerías particulares se vieron obligadas a informarle a la caja general.

Tras el fracaso del Primer Imperio Mexicano se decretó la Constitución de 1824 y el 16 de noviembre de dicho año, se decretó la Ley de Arreglo de Administración de la Hacienda Pública, en la que se confió la instauración de un nuevo sistema de organización hacendario. El objetivo de esta ley fue delegar a la administración el cuidado y la vigilancia de las rentas públicas. Por ello, quedaron suprimidas las direcciones y contadurías generales con la finalidad de evitar que las funciones de contabilidad se dividieran y se pudieran presentar las cuentas originales (Lanz, 1993).

Con la Ley de Arreglo de Administración se centralizó el Ministerio de Hacienda quedando conformado por: Departamento de Cuenta y Razón, Tesorería General de la Federación y la Contaduría Mayor; de esta dependía Hacienda y Crédito Público. Se suprimió la figura de los intendentes y se colocaron a los comisarios generales y a los jefes superiores, ambos dependientes de la Hacienda General, quienes se encargaban de distribuir los productos de las rentas de los estados.

Figura



Fuente: Elaboración propia con datos de Lanz (1993:85-87).

El Departamento de Cuenta y Razón se encargaba de elaborar los informes de presupuestos y de cuentas generales de ingresos y egresos, para que el secretario las

enviara al Congreso; a la Tesorería General de la Federación se le confió la distribución de los caudales públicos y tenía bajo sus servicios a los comisarios generales y a los ministros de tesorería; y, la Contaduría Mayor tenía dos unidades de apoyo: la de Hacienda y la de Crédito Público, que sustituyeron al Tribunal de Cuentas —órgano activo desde el siglo XVI—, y estaban subordinadas a la inspección de la Cámara de Diputados, además se encargaban del examen y glosa de las cuentas.

El 31 de diciembre de 1829, Rafael Mangino fue designado en el Ministerio de Hacienda. El ascenso al poder de un gobierno contrario al constitucionalista expuso a revisión la gestión anterior y acusó a la administración precedente de desordenada, pues los departamentos del Ministerio de Hacienda permitían que se realizaran desvíos de recursos. Por tal motivo, propuso que el Departamento de Cuenta y Razón fuera sustituido por una Dirección de Rentas, la cual se encargaría de inspeccionar cada uno de los ramos de Hacienda y formar la cuenta de valores y, con ello, prevenir que el Departamento de Cuenta y Razón interviniera en los informes generales que la Tesorería General entregaba al Ministerio de Hacienda.

En 1830, Rafael Mangino estableció la Dirección de Rentas desde donde se inspeccionaría todos los ramos de Hacienda que se administraban por cuenta de la federación. En tanto, la Tesorería General quedó con dos funciones particulares: la primera de ellas fue reunir los informes completos de los gastos para revisar y cotejar las originales de cuentas de las oficinas de Hacienda (las comisarías), y no únicamente, como se había hecho, los cortes finales de cajas. Por otro lado, también se le encargó a la Tesorería General, la conformación de la Cuenta de Distribución para que, mediante ella, se llevara el registro de los gastos de los ministerios de Relaciones Exteriores, Guerra y Marina, Fomento, Hacienda y del Interior.

El 21 de marzo de 1833, por instrucciones del secretario Rafael Mangino, se ordenó la creación de una comaría general para cada estado. Este reordenamiento transformó la organización establecida por la Constitución de 1824 y promovió la descentralización de la administración con la creación de la Dirección General de Rentas que junto con la Tesorería tenían que “establecer la exacta demostración de los ingresos y egresos del erario público” (Unzueta, 1883:21-23). Se encargó a las comarías y subcomarías la vigilancia de la Tesorería; eran las principales recaudadoras de los

impuestos federales ya que en ellas entraban los caudales de las aduanas y el dinero de los estados por sus contingentes. Dicha organización más que lograr una descentralización y la mejora de los ramos hacendarios, ocasionó una centralización de la administración.

A pesar de los esfuerzos que se realizaron por mantener el control sobre las finanzas, el sistema empleado por Mangino requería de un vasto número de trabajadores, imposible de solventar con el gasto público y, a pesar de los candados de seguridad que se trataron de implementar, resultó difícil llevar a cabo un buen control. Años después de que él estuviera como secretario de Hacienda “no pudo dejar de reconocer que nada se había avanzado” (Lanz, 1993:94).

El constante cambio que hubo entre los gobiernos centralistas y los federalistas causó dificultades para la estructuración y consolidación de la administración hacendaria del país y continuó siendo tema de interés entre los gobiernos. En 1833 el presidente en turno, José María Bocanegra, encargó a Manuel Gómez Pedraza y a Juan Antonio de Unzueta que realizaran una revisión de la administración de la Hacienda Pública de los gobiernos anteriores —en donde estuvieron al frente de Hacienda Lorenzo de Zavala, Rafael Mangino, Idelfonso Maniau, José Ximeno—, en dicho informe se presentó lo siguiente:

La riqueza pública de la nación tiene hoy divididas las oficinas de recaudación y distribución. Aquéllas a la inmediata inspección exclusiva de la dirección general de rentas que estableció el soberano decreto de 26 de enero de 1831 y éstas a la tesorería general [...] las operaciones de estas oficinas generales son hoy tan complicadas, que ni una ni otra puede hacer exactas demostraciones de los ingresos y egresos del erario público<sic> [...] pues a la dirección general vienen las razones de ingresos de las administraciones de su mando, con partidas de egreso de sus peculiares gastos, y a la tesorería general vienen los estados de las comisarías con los de sus ingresos y egresos de sueldos, etc., debiendo formarse los tesoreros cargo y data virtual de lo que aquéllas han recibido y distribuido; y he aquí una complicación de ingresos y egresos generales por la separación de las oficinas recaudadoras y distribuidoras que se entienden con dichos jefes (Romero, 1870:24).

La afirmación hecha por Unzueta no sólo muestra la posición política del gobierno de Bocanegra, sino además un reproche hacia las administraciones anteriores pues, en

ellas, se había elevado el número de trabajadores, esto es, las estructuras crecieron, no así la capacitación del nuevo personal y, contrario a agilizar la contabilidad de los egresos, ésta se complicaba porque las oficinas recaudadoras trabajaban por separado.

Entre diciembre del año de 1835 y el mismo mes de 1836 salieron a la luz un total de siete leyes que dieron como resultado una Constitución conocida, precisamente, como las Siete Leyes, esta Constitución instituyó el Supremo Poder Conservador que privilegiaba y velaba por los intereses de las clases de élite. Quedaron instituidos cuatro ministerios: de Hacienda, de Guerra, del Interior y de Relaciones Exteriores. El gobierno centralista que quedó establecido en 1836, orquestó un conjunto de leyes que regularon la administración pública y se confirió al Supremo Poder Ejecutivo, el Presidente de la República, la autoridad de nombrar al subsecretario del Despacho de Hacienda, así como su sueldo y sus responsabilidades.

A partir de estas leyes, la administración se dividió en dos: recaudación y distribución. Mientras que el Ramo de Recaudación se encargaba de la administración de rentas; el Ramo de Distribución, de las tesorerías de cada uno de los departamentos. De manera que:

Los intentos del ejecutivo por implantar las contribuciones directas y consolidar el control central se cristalizaron en el decreto del 17 de abril de 1837, cuando se organizó la masa de rentas común y se decretó que las finanzas de los Departamentos estarían a cargo de la Jefatura Superior de Hacienda de la que dependerían una Administración de Rentas principal en la capital del Departamento y diversas administraciones de rentas subalternas en las demás demarcaciones, este grupo de oficinas estaba encargado de la conservación, aumento y recaudación de los impuestos mientras que la Tesorería Departamental tenía a su cargo la inversión de los fondos nacionales (Quintanar, 2010:5).

Por ello, cada uno de los estados tenía la obligación de informar las rentas de los ramos que representaban gastos para su erario, así como el total de sus trabajadores. La información que enviaban los estados era remitida desde el Supremo Gobierno General, mediante el secretario de Hacienda, a la Dirección General de Rentas y a la Tesorería General para que las cuentas fueran examinadas, el hecho de que el Gobierno General, junto con las otras dos dependencias, se encargara de la revisión de las

cuentas lo colocó como un medio de control, aunque esto fuera a *posteriori* (Lanz, 1993: 98-102).

Entre 1835 y 1850 los titulares de Hacienda, se enfrentaron a una serie de dificultades ocasionadas por el atraso en el sistema de recaudación que dependía principalmente de los ingresos de las alcabalas y aduanas; dicha situación provocó el aumento en la deuda interna y externa, así como la carencia de recursos.

Con la llegada de Benito Juárez a la Presidencia se reorganizó la administración pública y reestableció la SHCP, que un año antes había sido cambiada por la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Hacienda y Crédito Público. A esta Secretaría se encargó “el registro de la deuda del sector público federal, de emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinamiento de obligaciones del erario federal o con propósitos de regulación monetaria” (Balderas, s/f:58). Quedaron a su cargo las rentas generales, aranceles de aduanas marítimas, correos, casas de moneda, empréstitos y deuda pública y la nacionalización de los bienes de manos muertas (Carrillo, 2011). Fue hasta el año de 1867 que a la Secretaría de Hacienda se le otorgaron atribuciones para ser dependencia fiscalizadora “conservando a través de la Tesorería General las funciones de recaudación y distribución de los caudales públicos” (DOF, 2012).

El año de 1870 es significativo porque el ministro de Hacienda, Matías Romero hizo pública la Memoria de Hacienda y Crédito Público. En ella se incluyeron las disposiciones fiscales desde la Independencia, pasando por los gobiernos centralistas, federalistas, hasta llegar a los años de su administración.

Durante el Porfiriato se formaron siete secretarías: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Guerra y Marina; y Hacienda, Crédito Público y Comercio. La centralización del poder durante el gobierno de Porfirio Díaz permitió la cohesión y consolidación de un Estado-nación que se había intentado por muchos gobiernos anteriores. Durante el gobierno de Porfirio Díaz, a la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio se le confió la fiscalización de los aranceles de aduanas marítimas y fronterizas; la administración de las rentas federales; la policía fiscal; el comercio, lonjas y corredores; bienes nacionales y nacionalizados; casas de moneda y ensaye; empréstitos y deuda

pública; bancos y otras instituciones de crédito; la administración de las rentas del distrito y territorios federales; catastro y estadística fiscal, y presupuestos (Carillo, 2011:343).

2.2 La contraloría de la posRevolución: 1917-1982

La palabra control, que en la actualidad es utilizada con relativa frecuencia, fue causante de un singular debate una vez que se consolidó el gobierno durante la gesta revolucionaria. La proclamación de la Constitución de 1917 trajo consigo discusiones en las cámaras para aprobar, modificar o rechazar las diferentes propuestas de ley emitidas por el Poder Ejecutivo. Debieron ser meses de turbulencia debido a las dificultades que acarrearba la construcción de un nuevo marco jurídico para darle forma a las instituciones del naciente Estado posrevolucionario.

En ese contexto, los congresistas de 1916 habrían dado un enorme paso con la redacción de la Carta Magna. Es de interés para esta investigación, apuntar un cambio respecto del pasado: la inspección sobre las finanzas nacionales, que durante el siglo XIX estuvo adjunta al Ministerio de Hacienda, pasó a ser competencia exclusiva del Poder Ejecutivo de la Federación. El objetivo era claro: la fiscalización *a posteriori*, es decir, la simple glosa de cuentas que buscaba corregir errores técnicos y subrayar las responsabilidades de los manejadores de los fondos públicos, había mostrado su ineficacia, por lo que el nuevo órgano emanado de la Revolución debía mirar hacia un *control* previo a partir de dotar a la nueva dependencia fiscalizadora de autoridad suficiente y de independencia frente a las oficinas ordenadoras y ejecutoras de pagos.

En noviembre de 1917, el diputado, escritor, abogado, y diplomático, Luís Cabrera, propuso, en el marco de los debates para la construcción de la Ley Orgánica de las Secretarías y Departamentos, añadir el Departamento de Contraloría como una dependencia federal a cargo del Presidente de la República. Las discusiones al respecto habían empezado en abril de la anualidad mencionada; se habían abolido las antiguas secretarías de Justicia, y la de la Instrucción Pública y Bellas Artes; se habían puesto en la mesa la aparición de un abanico de nuevos departamentos como el de Salubridad y el de Justicia e, incluso, uno relacionado al Establecimiento de Fabriles Militares (Anttolini, 1956).

La propuesta de Cabrera consistía en organizar las acciones de la Contraloría como un Departamento especial bajo las inmediatas órdenes del Presidente de la República. Esta postura resulta interesante pues Cabrera era un carrancista declarado que había sido el Secretario de Hacienda más exitoso del gobierno de Venustiano Carranza quien, incluso, una vez que Cabrera concluyó su periodo como diputado, le otorgó un nuevo nombramiento como el titular de aquella dependencia. El hecho de que la propuesta de Cabrera incluyera separar la contraloría de la Secretaría de Hacienda y convertirla en un órgano dependiente del ejecutivo, puede interpretarse como una acción política alentada por el presidente de la República —Carranza— para obtener mayor control sobre la fiscalización hasta entonces en manos del titular de Hacienda. De manera que

La preocupación de la Secretaría de Hacienda durante la guerra —la Revolución Mexicana— fue centralizar gradualmente las funciones de la hacienda pública y, por consiguiente, ir restándoles atribuciones a los militares. Prueba de ello son los múltiples decretos y circulares que emitió esta Secretaría con el fin de impedir a los jefes militares de las regiones el control de los bienes intervenidos, de los ferrocarriles y de las oficinas de hacienda. Pero no bastaba la acción de esta secretaría; dado el descontrol gubernamental sobre el presupuesto, se requería ahora de una dependencia independiente encargada de fiscalizarlo; por ello, se creaba el Departamento de Contraloría con el propósito explícito de normar y poner orden y, sobre todo, moralizar el manejo de los caudales públicos (Uthhoff, 2010:95).

Los poderes conferidos al Departamento de Contraloría comprendían todo lo relativo a la contabilidad de la nación, Contabilidad y Glosa de toda clase de ingresos y egresos de la Administración Pública, Deuda y Relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados. Los diputados vieron con buenos ojos la separación del antiguo Departamento de Contraloría y Glosa de la Secretaría de Hacienda. El nuevo Departamento de Contraloría comenzaba a nacer precisamente para revisar y comprobar las cuentas del Tesorero, llevar la contabilidad de la nación y ejercer una vigilancia permanente en el cumplimiento estricto de los presupuestos y pagos (Lanz, 1993).

La nueva dependencia tuvo cierta resistencia en el Senado de la República. La oposición se debió a que algunos senadores señalaron que la palabra control tenía su

origen en el inglés y que, además, podía significar una agrupación que acapara muchas cosas o una sola: un monopolio. El senado reconoció la necesidad de que el movimiento de los dineros, las cuentas e inspecciones no fueran realizados por la misma Secretaría de Hacienda, sino que tal labor debía estar a cargo de un departamento independiente. En otras palabras, no se podía ser juez y parte.

En general, la discusión estuvo entorno a la palabra “control”. El debate orilló a los senadores a recurrir al diccionario y a explicar el concepto “control”. Resulta que el verbo “controlar” no estaba en el castellano; era una palabra que podía encontrarse en inglés, francés y alemán, pero no en el español. El senador Sánchez Azcona explicó que “control” no hacía referencia precisa a la palabra “monopolio”, sino a “dominio”, “predominio” o “dominación por mayoría” (Lanz, 1993). De hecho, la palabra “control” era de recién adopción por los políticos mexicanos. Se había incorporado en tiempos de Porfirio Díaz cuando Yves de Limantour la utilizó por primera ocasión para argumentar que el gobierno mexicano tendría el “control” de los ferrocarriles a pesar de estar involucradas varias empresas extranjeras en este negocio. Empero, Azcona comentaba que, a pesar de que la palabra resultaba ajena al español, la Real Academia de la Lengua ya analizaba su incorporación al diccionario. El Senado se dividió en dos partes: unos no veían con malos ojos la utilización del concepto “control” que daría origen al nombre de “Contraloría”, otros, más quisquillosos, pugnaban por el uso de palabras en español para el nuevo departamento. El propio Luis Cabrera, impulsor de la nueva dependencia, propuso hacer oír la voz del castellano y usó los términos “contralar” y “contralación” que daban origen a la “Contraloría”.

Finalmente, como era usual en la época cuando en los debates se llegaba a un nudo, el representante del poder Ejecutivo en la Cámara de Senadores, arguyó que el poder que él representaba estaba de acuerdo con las adiciones hechas por el Senado a la propuesta de ley enviada por el Presidente de la República y que consistían en la adopción de un departamento ajeno a la Secretaría de Hacienda que se encargara de las cuentas, inspecciones y fiscalización, lo que incrementaba el número de personal y, por tanto, las estructuras. Dejó entrever que el debate sobre los términos era largo y que habría otras oportunidades para llevarlo a cabo. Lo verdaderamente importante, pues, era el fondo, donde parecía que había un acuerdo.

Las cosas no fueron fáciles. El senador Zubarán preparaba una impugnación a la creación del Departamento de Contraloría. Su argumento giraba alrededor de que la nueva dependencia alteraría el funcionamiento de la Secretaría de Hacienda —a cargo del poder Ejecutivo— y la Contaduría Mayor, que dependía de la Cámara de Diputados —es decir, del poder Legislativo—; la nueva dependencia, a cargo del Ejecutivo, rompería con el espíritu democrático pues para evitar que algún poder se convirtiera en juez y parte, se había pensado en un contrapeso entre el poder Ejecutivo y Legislativo en torno a la glosa y cuenta de la nación, lo que representaría límites a la autonomía. El Departamento de Contraloría, en otras palabras, marginaba al Poder Legislativo de esas actividades. De aprobarse la ley tal como se proponía, un sólo Poder gastaría, justificaría y fiscalizaría sus propios gastos.

A pesar de estos argumentos, el 13 de diciembre de 1917 la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos fue aprobada con las adiciones hechas; días después se promulgó en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)*. El Departamento de la Contraloría surgió como guardián del presupuesto y garantía del orden, eficiencia y moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio nacional. Estaba bajo el mando del Controlador General de la Nación, cargo nombrado por el Presidente (situación que le restaba autonomía en su actuación), y entre sus funciones estaba hacer acuerdos directos con el auditor general, oficial mayor y jefes de otras oficinas; atención al público; despacho de cartas y telegramas, y expedición de memorandas. También surgió la Auditoría General dividida en una serie de secciones y auditorías que abarcaban la Correspondencia, el Registro de Personal con Manejo de Fondos, la Contaduría, el Registro de Libramientos, Guerra y Marina, Glosa Militar, Glosa Civil (Correos, Telégrafos, Gobierno del Distrito y Territorios Federales, Timbre, Aduanas y Liquidación de Cuentas), Sección de Deuda Pública, Auditoría de Inspección, Servicios de Cuentas Especiales y Estadísticas, Departamento Consultivo y Jurídico. Además, la Caja, la Proveeduría, el Archivo, las Auditorías Regionales, la Sección Revisora de Pensiones, la Comisión Reorganizadora, Prensa y la Sección de Reclamaciones (Lanz, 1993).

Las funciones que la Ley Orgánica de Secretarías de Estado y Departamentos de diciembre de 1917 le confirió al Departamento de Contraloría fueron: llevar la

contabilidad de la nación; hacer la contabilidad y glosa de los egresos e ingresos de la Administración Pública, Deuda Pública y, por último, coadyuvar a las importantes relaciones entre el Poder Ejecutivo y la Contaduría Mayor de Hacienda que, como se ha dicho, dependía del Poder Legislativo, específicamente de la Cámara de Diputados, esto es, la relación de trabajo se entabló entre estos dos poderes, para estos fines, desde este momento histórico. En realidad, eran tres tipos de funciones conferidas a la Contraloría: dirigir, inspeccionar y glosar e informar.

Dentro de la dirección sus funciones radicaban en proponer métodos de contabilidad, formas de comprobación y procedimientos que debían respetar los funcionarios cuya labor estaba relacionada con el manejo de fondos públicos, asimismo crear los mecanismos para la rendición de cuentas y revisión de inventarios y enajenación de bienes, dando con ello pie, a la implementación del control interno.

La inspección y glosa significaban una serie de atribuciones complejas y de dificultad inmediata, pues el nuevo Departamento incluía funciones que hasta ese momento no había llevado a cabo. Entre ellas se incluían: inspección de libros, documentos contables, revisión y liquidación de cuentas, el examen de deudas, reclamaciones, escrutinio de los créditos, la exigencia de responsabilidades tanto civiles como penales en que incurrieran los empleados y funcionarios federales, la certificación de los contratos, el señalamiento de fianzas o garantías por cualquier contratista y la exigencia de las mismas; así como estudiar la organización interna, los procedimientos y gastos de las Secretarías con el objeto de economizar los gastos y mejorar la eficiencia de los servicios. Es decir, se trabajaría en la vigilancia de la legalidad de los manejos de los fondos y bienes públicos y la procuración de la eficiencia de las actividades del gobierno (se perfilaban actividades relacionadas con la transparencia y rendición de cuentas).

Las actividades del Departamento de la Contraloría debían informarse oportunamente al Poder Ejecutivo. Para ello, se planearon dos momentos de información: uno mensual y otro anual. Se buscaba sobre todo aclarar al Presidente de la República el estado de la Hacienda. Las funciones de algunas de las oficinas anexas del Departamento de Contraloría, quedarán sintetizadas debido a la importancia que reviste como antecedente en el tema central de esta investigación.

La Contaduría estaba encargada de llevar la contabilidad general de la nación y formar la cuenta de la Hacienda Pública. En general, llevaba las cuentas de todas las oficinas con manejo de fondos y, para tal efecto, se subdividía en tres secciones: la Contabilidad General, la Cuenta Transitoria, y la Sección de Inspección. También estaba la Auditoría de Órdenes de Pago, que llevaba a cabo la glosa previa; uno de los motivos que impulsó y justificaba la creación de todo el Departamento, eran las oficinas de inspección sobre las finanzas nacionales. Se buscaba no sólo hacer la glosa de cuentas, es decir, la glosa *a posteriori* como se venía ejecutando desde el siglo XIX, sino tener un control previo que evitara los gastos excesivos e injustificados. Entre sus obligaciones, se encontraba proporcionar al público los informes solicitados (elemento de la transparencia y rendición de cuentas).

La Auditoría de Inspección tenía como objetivo la perpetua vigilancia de los fondos de la nación recaudados, concentrados o distribuidos por conducto de las dependencias federales. Con ella, se pretendía que todos los manejos de recursos se llevarán a cabo de conformidad a lo establecido normativamente. Funcionaba a partir de la creación de un cuerpo de inspectores quienes visitaban con frecuencia las diferentes oficinas federales. Las visitas podían programarse por orden de la auditoría o por iniciativa de las secretarías o departamentos, antecedente de la fiscalización. Además, los inspectores acudían a la entrega de oficinas y a las tomas de posesión de funcionarios cuyas secretarías manejaban recursos públicos. Entorno a la Auditoría de Inspección se fueron formando varias comisiones permanentes para vigilar las operaciones de los Ferrocarriles Nacionales de México, Dirección de Telégrafos, Dirección General de Beneficencia Pública, Colegio Militar, Prisión y Hospital Militar, Planta de Curtiduría del Departamento de Establecimientos Fabriles Militares, Lotería Nacional, Compañía Telefónica y Telegráfica Mexicana y Oficina Impresora de la Secretaría de Hacienda (Lanz, 1993).

La Auditoría de Inspección, incluyó la creación de varias auditorías regionales divididas en ocho zonas que comprendían los estados y territorios de la República. Su labor era difícil; sus reglamentos y manuales de procedimientos fueron modificándose a lo largo de varios años, sin conocer si realmente se capacitó al personal. Llama la atención que la normativa intentara delinear el accionar de los inspectores,

prohibiéndoles familiarizar con los visitados o alojarse en las casas de los auditados. Otras reglas atrayentes en cuanto al comportamiento de estos inspectores es que a veces se transportaban por los caminos más largos y las vías más difíciles o divulgaban el objeto de sus visitas antes de tiempo.

Estos inspectores regionales tenían la facultad de denunciar funcionarios y exigir cuentas y documentos claves, así como explicaciones de facto si había irregularidades en las glosas o cuentas. Ante la posibilidad de que pudieran ser seducidos por algunos auditados, los reglamentos castigaban con el cese de funciones a todo inspector que recibiera remuneraciones, sobresueldos, pagos de comisiones, obsequios o gratificaciones de cualquier especie por parte de las secretarías, departamentos u oficinas visitadas por ellos. Además, una vez terminaba la auditoría se obligaba a los inspectores a responsabilizarse por todos los errores, omisiones, faltas de reflexión, negligencias, abandonos, incompetencias o deferencias hacia los visitados. Las medidas aplicadas iban de la amonestación a la destitución del empleo (Lanz, 1993).

Continuando con las secciones que integraban el Departamento de Contraloría se debe mencionar la Sección Revisora de Pensiones, que estudiaba los expedientes de aquellas personas que solicitaban el pago de alguna pensión para aclarar si tenían derecho o no a la misma. Analizaba dos tipos de pensiones: las civiles y las de guerra, las primeras, por concepto de retiro y, las segundas, por servicios militares. La Auditoría de Glosa Civil, se encargaba de la contaduría de las jefaturas de Hacienda, pagadurías civiles, Tesorería de la Federación, Dirección de Correos y Telégrafos, Delegaciones y Consulados, agencias financieras, agencias de compras, Lotería Nacional, entre otras. Buscaba contribuir en la organización de los servicios de estas dependencias y aumentar su efectividad a partir de glosar y llevar cuenta efectiva de sus ingresos y gastos. También se contaba con la Auditoría de Glosa Militar, la Auditoría de Glosa del Timbre y la Auditoría de Glosa de Aduanas.

Además de las auditorías de glosa, como parte de la fiscalización, había otro tipo de auditorías como la Auditoría de Liquidación de Cuentas, encargada de glosar las cuentas remitidas por los encargados del manejo de fondos públicos al Archivo General sin ser revisadas o no habían sido concentradas oportunamente. Era un órgano que escudriñaba viejas cuentas y aclaraba contabilidades mal canalizadas. También estaba

la Auditoría de Servicios y Cuentas Especiales y Estadística, que entre sus funciones tenía la recopilación de datos y confrontación de los mismos con el fin de aclarar los inventarios de bienes inmuebles de la Nación. Revisaba los archivos de Bienes Nacionales, del Catastro del Distrito Federal y los diversos archivos de las secretarías de Estado. En las oficinas de ésta, se verificaban y hacían avalúos de los predios, pues algunos datos proporcionados por las dependencias investigadas arrojaban cifras que no correspondían con la realidad. También tuvo a su cargo el registro de ingresos fijos o periódicos por productos de bienes nacionalizados, arrendamiento de terrenos federales, venta de bienes raíces, concesiones de ocupación y explotación de las propiedades de la Federación.

Por último, el Departamento de Contraloría tenía la Oficialía Mayor, que se encargaba del personal que integraba el Departamento; contaba con la Sección de registro de personal con manejo de fondos, quienes llevaban la lista de los encargados de los fondos públicos; el Archivo General, que guardaba los expedientes generados por las diferentes instancias del departamento; el Departamento Consultivo y Jurídico, que se encargaba de hacer efectivas las responsabilidades, civiles y penales, en que incurrieran las personas que manejaban los fondos públicos, persiguiendo un fin moralizador y exigiendo el castigo de los funcionarios que habían hecho mal uso de los recursos; y la *Comisión Reorganizadora*, que analizaba los problemas que el Departamento de Contraloría debía enfrentar en la práctica de sus actividades, además servía como agente de consulta en los casos difíciles (Lanz, 1993).

A pesar de sus intenciones, el Departamento de la Contraloría sufrió críticas sobre todo relacionadas a que su permanencia no era suficientemente justificada. Para algunos, sus funciones se confundían con las de la Contaduría Mayor o con algunas de las encargadas a la Secretaría de Hacienda. A lo largo de sus primeros 10 años de conformación mostró algunos avances principalmente en dos sentidos: logró que la Administración Pública ahorrara ciertas cantidades de dinero; por otro lado, exigió la profesionalización o capacitación de los empleados del Departamento, sentando las bases de los requisitos y cualidades que los administradores públicos, contadores y auditores debían tener. La creación de normativa como reglamentos y manuales de procedimientos para el funcionamiento del Departamento de la Contraloría también

fueron avances importantes, pues la experiencia de un órgano con las características mencionadas era única en la historia de la administración pública en México. Esto no fue suficiente para conservar la Contraloría que, finalmente, desapareció en 1932.

La extinción del Departamento de Contraloría parece, en primera instancia, una medida arbitraria pues apenas unos seis años antes se había reformado la ley que le daba vida. Sabemos que la Contraloría estaba sujeta a dos leyes diferentes donde había imprecisiones: la del 23 de mayo de 1910 y la del 19 de enero de 1918. La primera continuaba vigente en 1925 y regía las oficinas dependientes de la Secretaría de Hacienda, al no actualizarse manejaba actividades de contraloría generando una irregularidad. A pesar de ello, el Departamento de Contraloría había funcionado desde 1918 hasta 1925 bajo estas circunstancias, pero al carecer de disposiciones encaminadas a dar exclusiva autoridad al departamento en materia de fiscalización, se presentaron conflictos y actuaciones paralelas entre ambas instancias. A eso, se le suma las labores superfluas y los gastos inútiles. Lo cierto es que esta institución, que dependía del Poder Ejecutivo de la Federación, puede interpretarse como un esfuerzo de implementar acciones de control interno, mientras que la Contaduría, dependiente de la Secretaría de Hacienda y del Poder Legislativo, se encargaba del control externo.

La reforma a la Ley Orgánica buscaba remediar los conflictos entre el Departamento de Contraloría y la Secretaría de Hacienda. Era necesario delimitar o precisar las funciones de ambas oficinas, así como sus actividades. Por otra parte, urgía dotar a la Contraloría de una autoridad indiscutible, por ser una dependencia del Poder Ejecutivo y responsabilidad del Presidente de la República, en todas sus actividades de vigilancia y coordinación relacionadas con la Hacienda Pública. La ley permitía percibir al Departamento como un ente inferior a las secretarías que intentaba vigilar e investigar y, por otra parte, estaba en la misma categoría que otros departamentos de Estado.

En este sentido, se propusieron varias salidas posibles. Una de ellas consistía en que la Contraloría se convirtiera en un Departamento *sui generis*, con características diferentes al resto de los departamentos y encima de las oficinas de la federación subrayando, además, su dependencia directa del Presidente de la República, es decir, carecía de autonomía. Otra salida fue dotarle del carácter de Secretaría de Estado, para evitar ser “menospreciada” por el resto de las dependencias. Ambas salidas eran

anticonstitucionales y se debía tomar en cuenta que las funciones de la Contraloría eran esencialmente técnicas y no políticas.

Ante ese dilema, la comisión encargada de analizar la Ley Orgánica decidió proponer la conservación de la naturaleza de Departamento como una condición saludable y beneficiosa para llevar a cabo su labor moralizadora. La idea iba en el sentido de dotar al órgano de suficiente autoridad e independencia a fin de imponer orden y moralidad en el manejo de los fondos públicos y administración del patrimonio. La estructura de la nueva ley, por tal motivo, no pretendió borrar lo estipulado por la primera, sino, más bien, conservar los lineamientos generales y agregar los datos aportados por la experiencia con una expresión jurídica adecuada.

De esta manera, la nueva ley determinó con mayor claridad la competencia general del Departamento a partir de seis elementos que quedaban claramente definidos:

1. La fiscalización de los fondos y bienes nacionales.
2. La glosa de las cuentas de oficinas y personal.
3. Contabilidad de la Hacienda Pública.
4. Examen y autorización de todos los créditos en contra del gobierno.
5. Fiscalización en materia de deuda pública.
6. Registro general de funcionarios y empleados de la federación.

El Contralor General de la Nación, término acuñado a raíz de la antigua ley, fue sustituido por el Contralor de la Federación, por acoplarse mejor con las jurisdicciones de la dependencia. La ley, además, subrayaba las facultades de la dependencia en materia de vigilancia y examinación de los contratos del Distrito Federal y sobre la contabilidad de la Hacienda Pública Federal. A las ocho regiones de la Auditoría Regional, se le sumó otra para mejorar la eficiencia de la misma.

Otro cambio significativo fue aumentar las actividades de la Auditoría General, creando una oficina para las auditorías especiales donde se atendía todo lo relativo a la contabilidad de la Hacienda Pública: Dirección General de Correos, Dirección General de Telégrafos, embajadas, legaciones y consulados; oficinas de pesas y medidas de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo y Agentes civiles. Además, podría auditar

las cuentas de entidades como las comisiones nacionales de Caminos y de Irrigación, Ferrocarril del Desagüe del Valle de México, Casa de Moneda, Oficina Impresora de la Secretaría de Hacienda, Talleres Gráficos de la Nación, Escuelas Centrales Agrícolas y Control de la Administración del Petróleo Nacional. Por si esto fuera poco, la Auditoría General también atendería las cuentas independientes de la contabilidad de la Hacienda Pública, es decir, bancos agrícolas ejidales, beneficencia pública, Lotería Nacional, Juntas de Mejoras Materiales, Universidad Nacional, entre otras.

La reestructuración del Departamento no trajo implícito un proyecto preciso de capacitación, pero sí el surgimiento y sustitución de algunas de sus oficinas quedando, por orden de jerarquía, de la siguiente forma: Oficina del Contralor, Auditoría General, Oficialía Mayor, Contaduría, las oficinas de Asuntos Jurídicos e Inspección. A estas oficinas se le sumaban las Auditorías de Órdenes de Pago, Impuestos al Comercio Exterior (aduanas), Impuestos Interiores (timbre), Egresos del Orden Civil, Egresos del Orden Militar (antes glosas civiles y militares), Inventarios y Almacenes, Liquidación de Cuentas y la ya mencionada Auditorías Especiales. Se instituyeron las oficinas de Registro de Personal Federal, Pensiones y Correspondencia. Por último, en el organigrama aparecía el servicio médico, archivo general, oficina heliográfica, encuadernación, proveeduría y servidumbre (Boletín, 1930:15-16).

Después de varios años de discusión, mesas de trabajo y legislación en las cámaras, el 23 de mayo de 1932, el Presidente Pascual Ortiz proclamó las últimas mejoras y adaptaciones. El Departamento de Contraloría tendría funciones mejor delimitadas y divididas en los siguientes rubros:

- Fiscalización e inspección. Practicar visitas, revisar cuentas y documentos e investigar el correcto destino de los recursos públicos.
- Glosa y cuenta. Revisar, glosar, depurar y liquidar las cuentas de todas las oficinas de empleados con manejo de recursos públicos. La glosa incluía la revisión legal, numérica y contable.
- Contabilidad de la Hacienda Pública.
- Examen y autorización de todos los créditos en contra del gobierno federal.

- Deuda Pública. Autorización de los bonos y certificados de adeudo que emitiera el gobierno federal.
- Intervención en los contratos. Vigilar que se cumplieran las obligaciones y procurar que las estipulaciones en los contratos favorecieran los intereses públicos.
- Registro de funcionarios y empleados federales. Otorgar las tarjetas—registro para la inscripción del personal de las oficinas federales.
- Fincamiento de responsabilidades. Constituir las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que pudieran incurrir los funcionarios.
- Implantación del Servicio Civil.

Cinco meses después, una nueva iniciativa del Presidente de la República anunciaba la extinción del Departamento de Contraloría y el traspaso de sus facultades y responsabilidades a la Secretaría de Hacienda que fungiría, además, como administradora del patrimonio de la federación. Las razones y argumentos para la extinción de la Contraloría contrastan con los esfuerzos por mejorarla. Se mencionó entonces que la presencia del Departamento había impedido el flujo de información oportuna y fidedigna hacia el Secretario de Hacienda. De hecho, los retrasos en los informes llegaron a extenderse ocho meses y se entregaban cuando de poco servían. Además de estos errores adjudicados a la Contraloría estaba su falta de capacidad para determinar oportunamente si cada ejercicio fiscal se cerraba con déficit o superávit. Asimismo, las actividades conjuntas de la Contaduría Mayor y del Departamento de Contraloría eran señaladas como impedimento al buen ejercicio de las actividades de las secretarías de Estado.

Los pocos resultados entregados por la Contraloría y la falta de capacidad de esa dependencia para exigir responsabilidades, eran otros argumentos tomados en cuenta para extinguirla. Entonces, se propuso simplificar los mecanismos administrativos y centralizar las facultades inherentes al Departamento de Contraloría en la Secretaría de Hacienda. En otras palabras, se regresó al estado en que se encontraba la fiscalización antes de 1917. No faltó quien dijera que la extinción de esta dependencia tuvo que ver con otro tipo de factores. La llegada del presidente Abelardo Rodríguez y la influencia y

prestigio de la Secretaría de Hacienda también pudieron intervenir en la decisión. Lo cierto es que resulta difícil explicar este asunto, después de muchos debates y años de discusiones para conformarla, parece ilógica la determinación de abolir el Departamento de Contraloría adjunto al Poder Ejecutivo de la Federación.

La reforma a la Ley de Secretarías de Estado terminó suprimiendo el Departamento de Contraloría y transfiriendo sus funciones y obligaciones, entre ellas la glosa y la adjudicación de responsabilidades, la Contabilidad General de la Federación y el control preventivo de actos y contratos de nueva cuenta, a la Secretaría de Hacienda. A partir de entonces, las actividades que llevaba a cabo la Contraloría se dispersan en varias dependencias que fueron surgiendo de manera paulatina. En 1935, la contabilidad y glosa de los fondos públicos, así como el fincamiento de responsabilidades recayó en un nuevo órgano adjunto a la Secretaría de Hacienda: la Contaduría de la Federación.

El contexto económico y el crecimiento de las actividades industriales y de servicios que se presentó en la segunda guerra mundial, propició nuevas necesidades referentes a la maximización de los sectores paraestatal y central. Se buscaba, aumentar el control y eficiencia en ambos elementos integradores de las actividades del gobierno. Para responder a las demandas del sector central se instituyó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, que se encargó de centralizar la administración de los bienes nacionales, la celebración de contratos de obras de construcción en el Distrito Federal, además de intervenir y vigilar las adquisiciones de toda clase. En su labor como agencia de inspección, funcionaba a partir de empleados de confianza quienes inquirían circunstancias relacionadas a los servicios públicos, es decir, las actividades de los organismos estatales para la adquisición, construcción y reparación de los bienes nacionales. También vigilaban las inversiones relacionadas (Informe, 1950:27).

Para el control del sector paraestatal fue necesaria la promulgación de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la cual cedía la supervisión financiera, el control administrativo y la vigilancia de su actuar directamente al Poder Ejecutivo de la Federación (*DOF*, 2006:4). Para dar cumplimiento a la ley, en 1948 se creó la Comisión Nacional de Inversiones que dependía de la SHCP,

cuya labor se centró en funcionar como contraloría, vigilar los organismos descentralizados y empresas paraestatales. Un año más tarde esta Comisión dejó de funcionar transfiriendo sus atribuciones a otras comisiones. Las entidades que no pudieron integrarse en alguna comisión fueron controladas directamente por la SHCP quien en 1953 organizó un Comité de Inversiones que en un principio dependió de la Dirección de Crédito de la misma Secretaría. Pero como fue común en esta etapa, al año siguiente el Comité pasó a depender del Presidente de la República con un nuevo nombre: Comisión de Inversiones.

Lo que queda claro hasta aquí es que las actividades de la antigua Contraloría se hallaban dispersas en diversos organismos dependientes del Ejecutivo Federal o de la SHCP, que finalmente, también depende del Presidente de la República. El control y vigilancia, se hallaba descentralizado y carecía de sistematización en sus actividades. Esta historia de “va y viene” no terminó. En 1958 la coordinación y vigilancia de los programas de inversión de la Administración Pública pasó a ser facultad de la naciente Secretaría de la Presidencia. La misma ley que había dado origen a esta Secretaría permitió el surgimiento de la Secretaría del Patrimonio Nacional que sustituyó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. De tal modo que, el control administrativo, exceptuando la glosa preventiva, la formulación del presupuesto, la contabilidad y la autorización de los contratos que continuaban a cargo de la SHCP, pasó a ser organizado mediante una nueva modalidad: las secretarías.

Cambios en las leyes en 1965, 1970 y 1976, no sólo confirmaban esta situación, sino que, además permitieron la diversificación de las funciones de control administrativo en más secretarías, algunas de nueva creación. Así, el manejo de la deuda pública y lo referente al avalúo de los bienes muebles nacionales quedó bajo la jurisdicción de la SHCP el control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y presupuestos, contratos de obra pública, y el control del personal federal pasó a ser atribución de la Secretaría de Programación y Presupuesto; la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se hizo cargo de la vigilancia y administración de los bienes propiedad original, recursos naturales no renovables y de dominio de uso común; la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras se haría cargo de la administración y

vigilancia de los inmuebles propiedad federal, así como de establecer las normas para la celebración de contratos.

La competencia en materia de control quedaba complementada con el actuar de la Secretaría de Comercio, que podía intervenir en toda clase de adquisiciones, en el manejo de almacenes, en el control de inventarios, avalúos y baja de bienes muebles; la Procuraduría General de la República y General de Justicia del Distrito Federal, se harían cargo de la manifestación de los bienes de los funcionarios y personal público federal (*DOF*, 2006:5).

2.3 El surgimiento de la secretaría encargada del Control Interno, la Fiscalización y el combate a la corrupción en la Administración Pública Federal: 1982-2015

La situación anterior terminó con el surgimiento de la Secogef dependencia que pretendía agrupar todas las funciones de control y evaluación global de la gestión pública en sus actividades cotidianas y que, hasta ese momento, se hallaban dispersas. La Secogef había surgido como consecuencia del cambio de gobierno en la APF, con la entrada del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, y las transformaciones a la LOAPF de finales de 1982 como parte de una estrategia de “renovación moral”. Se había pensado que el control en el sector público debía armonizarse y fortalecerse y se le veía como una respuesta gubernamental a las reiteradas demandas por parte de la ciudadanía, que obligaban al manejo transparente de los recursos patrimoniales de la sociedad y a eficientar las tareas de los funcionarios públicos (Menchaca, 1984).

Cabe destacar que dentro de la Secogef emergió la Dirección de Operación Regional, cuyo objetivo era descentralizar la contraloría y coadyuvar a que las actividades de control en el sector público permearan a estados y municipios. Se buscaba de esta forma que la Secretaría se coordinara con los gobiernos locales en temas de inversión y fiscalización; en la planeación regional, en la cancelación o corrección de proyectos y programas en escala regional (Menchaca, 1984).

En este sentido, se debe entender el nacimiento de la Secogef como una acción que formó parte de:

[...] la estrategia de “renovación moral de la sociedad” del gobierno De la Madrid para responder a la Crisis de confianza ciudadana originada por los muy publicitados de nepotismo y corrupción de gobiernos previos. La SECOGEF se planteó como una institución orientada a mejorar el control interno en la estructura administrativa del Poder Ejecutivo, para lo cual concentró en una misma línea de mando las diversas áreas de supervisión y evaluación (contralorías internas, comisarios) que ya existían en las dependencias y entidades federales (Dussauge, 2010: s/p.).

La Secogef se encargó de instrumentar, operar y dar seguimiento a todos los procesos de modernización de la APF. Debía recuperar la confianza, obtener credibilidad y legitimar las acciones a partir de la incorporación del ciudadano común en los asuntos públicos. A pesar de estas buenas intenciones, un balance de sus éxitos ha arrojado, en algunas investigaciones el que “la administración pública federal en esencia poco cambió la estructura burocrática vertical en la que el Presidente de la República imponía su casi inapelable autoridad en las decisiones de la administración pública” (Zamaris, 2010:50).

Lo cierto es que la actividad de “controlaría” otra vez se encontraba como atribución de la Secretaría de Estado, estatus que había perdido en 1926. De hecho, es considerada actualmente por la LOAPF como una Secretaría.

Como es común en esta historia, llegó un nuevo gobierno y con él, cambios en la Ley Orgánica de las Secretarías. Algunos ajustes a la Secogef se habían hecho presentes en tiempos del presidente Carlos Salinas de Gortari; fue a principios del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León cuando se reorganizó, aumentaron sus funciones y cambió de nombre. Nació entonces la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Según el gobierno de Zedillo, la Secogef había sido creada con tres objetivos específicos:

- a) Control, evaluación y vigilancia global de la gestión pública.
- b) Vigilancia de las responsabilidades de los servidores públicos.
- c) Simplificación administrativa.

En ese momento, se dieron cambios surgidos a raíz de un aumento de las funciones de la Secretaría; dicho incremento de objetivos también determinó la permuta de nombre, ya que además de las funciones antes mencionadas, la denominada Secodam debería:

- a) Impulsar el desarrollo administrativo integral para modernizar las formas de organización y operación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- b) Promover una nueva relación entre el gobierno federal y la sociedad con características de apertura, transparencia en el sector público y mayor participación de la sociedad en el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas y servicios gubernamentales.
- c) Modernizar y vigilar el cumplimiento de las normativas en materia de adquisiciones, servicios, obra pública y bienes muebles.
- d) Conducir la política inmobiliaria federal, administrar los bienes inmuebles federales y establecer la normativa para la conservación de dichos bienes (Secodam, s/f: 2).

De las nuevas atribuciones de la Secretaría, vale la pena comentar que, si bien la Secogef había intentado fomentar la participación ciudadana, no había sido provista de las herramientas necesarias para ello. Sus leves avances en este aspecto, fueron retomados por la Secodam, cuya labor incluía expresamente intentar una apertura hacia los ciudadanos. Vale la pena señalar que la palabra “función” comenzaba a utilizarse como término ligado al análisis del comportamiento de las instituciones públicas. Se reconocía, que una buena APF debía entenderse como un proceso en desarrollo cuyos alcances y objetivos debían estar encaminados a satisfacer las necesidades de la sociedad.

El surgimiento de la Secodam estuvo acompañado, el mes de diciembre de 1996, de un cambio en las Leyes Orgánicas de la APF, Federal de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que otorgó nuevas facultades a las contralorías internas. De esta manera, la nueva Secretaría se convertía

en el órgano rector de las contralorías internas, intentando conferir atribuciones directas a los OIC de las entidades paraestatales.

Las contralorías internas se revistieron en órganos con autoridad, cuyas labores radicaban en atender quejas y denuncias, auditar y fincar responsabilidades, además de imponer sanciones disciplinarias y económicas. El objetivo de esto era que las contralorías internas fueran instancias con “mayor posibilidad de incidir en el proceso de mejora de las instituciones” (Secodam, s/f:2).

Se planteó un programa de trabajo dividido en siete líneas de acción:

1. Modernización y desarrollo administrativo.
2. Participación y atención ciudadana.
3. Operación Regional y Contraloría Social,
4. Control, medición, y evaluación de la gestión pública.
5. Normatividad de adquisiciones, obras públicas, servicios y patrimonio federal.
6. Patrimonio inmobiliario.
7. Coordinación para la conversión informática 2000.

La modernización en las dependencias y entidades del gobierno federal estaba encaminada a hacer más sencilla la normativa que regía la actividad pública; generar nuevas estructuras organizativas para obtener mejores canales de comunicación y resultados; mejorar los sistemas de trabajo con los que operaban las instituciones; contribuir a mejorar el desempeño de los servidores públicos y fomentar su desarrollo dentro de las instituciones, siempre tomando en cuenta principios y valores.

La participación ciudadana era un asunto crucial pues era una exigencia de la sociedad que pedía mejorar los servicios y la calidad de los mismos. El objetivo de la Secretaría en este rubro fue crear los mecanismos para promover y facilitar la participación de la sociedad, del ciudadano común en las políticas y los programas del gobierno. Se buscaba evitar las prácticas de discrecionalidad de los servidores públicos, transparentar los servicios y requisitos que debían cubrirse para acceder a ellos, construir los mecanismos para generar respuestas y eficientar la atención, así como atender las quejas de manera inmediata. También pretendía crear los vínculos con el

ciudadano para conocer sus opiniones y poder valorar la calidad de los servicios brindados.

En materia de Operación Regional y Contraloría Social, la Secodam se propuso colaborar con los gobiernos locales para ofrecer una adecuada transparencia en los procesos administrativos y en la aplicación de los recursos. La preparación de recursos humanos capacitados para hacerse cargo de las actividades de control y fiscalización y proponer acciones para mejorar la calidad de los servicios, fue un objetivo que se puso la Secretaría en este rubro. Había que cambiar las viejas costumbres centralistas a partir de dotar de atribuciones a los gobiernos estatales y municipales. En este sentido, la Secodam, debería servir como conducto donde fluyera la información en los diversos niveles de gobierno.

El control, medición y evaluación de la gestión pública, que históricamente se había hecho a partir de analizar los niveles de gasto autorizados, partidas presupuestales y que tenía como prioridad la disciplina fiscal, pasó de esto a tomar en cuenta otros elementos como contribuir a la mejora de la función pública, en términos de eficiencia, eficacia y productividad; fortalecer los principios de probidad, rendición de cuentas y transparencia; lograr la pertinencia y calidad en los servicios.

A partir de 1995, además, la SECODAM se hizo cargo de la actualización de la normativa en materia de adquisiciones, obras públicas, servicios y patrimonio federal. Con la creación de la Comisión de Avalúos y Bienes Nacionales, como órgano desconcentrado de la Secretaría, también se encargó de vigilar y administrar los inmuebles propiedad del Gobierno Federal, a fin de tener mayor provecho en su uso y que este fuera en beneficio de la Nación. Finalmente, dentro de la SECODAM se organizó la Comisión Nacional para la Conversión Informática Año 2000 que tenía como objetivo diseñar soluciones derivadas de los conflictos que pudieran surgir del cambio de siglo en el ramo informático, bases de datos, equipos y maquinaria (Secodam, s/f).

Esta Secretaría desapareció el 10 de abril de 2003, cuando se publicaron en el *DOF*, cambios en la LOAPF, dando pauta para el cambio de denominación: dejaba de ser Secodam y se convertía en la SFP; de igual forma, se publicaron la Ley de Servicio Profesional de Carrera, la Ley de Planeación y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera fue considerada única respecto del tema que regulaba y una innovación en la historia de México ya que su objetivo era establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema Profesional de Carrera en las dependencias y entidades de la APF. Estas atribuciones, sobre todo la emisión de criterios y la construcción de programas generales del Servicio Profesional de Carrera, fueron encomendadas a la SFP. El Sistema Profesional de Carrera pretendía implantarse gradual y descentralizadamente; era facultad de la SFP dar seguimiento a la implantación y operación del servicio, dictar medidas correctivas, tomar acciones pertinentes, promover y aprobar programas de capacitación y actualización, así como vigilar la operación del servicio en las dependencias y entidades de la APF. En otras palabras, a las funciones que venía desarrollando la Secodam, se le sumó la dirección, organización y operación del Sistema de Servicio Profesional de Carrera (*DOF*, 2012:65).

A pesar de que en los siguientes años se actualizaron el reglamento interior y los manuales de operación de la SFP, a finales de 2009 el presidente Felipe Calderón Hinojosa anunció un proyecto “con el cual se pretende practicar una renovación total al interior de la administración pública federal”.

En el paquete de propuestas de ley se incluía la extinción de tres secretarías: Turismo, Reforma Agraria y Función Pública. En general, la propuesta de Calderón Hinojosa era distribuir las funciones de la SFP en diferentes instancias, es decir, regresar al sistema que prevaleció desde la década de los treinta hasta 1982 cuando se creó la Secogef (Jiménez, 2009). También dejó entrever la creación de la Contraloría General de la Federación, que dependería exclusivamente del Presidente de la República, sin que se haya especificado la autonomía en su actuación y tampoco la estructura que la conformaría.

El contexto de esta decisión fue la presentación de un paquete de medidas de austeridad cuya aplicación comenzaría en el año 2010 y que incluía recortar altos mandos, así como las erogaciones de embajadas, representaciones, delegaciones gubernamentales en los estados de la República, gastos de representación, asesorías y consultorías. Además, consideraba la supresión de varios programas que no habían mostrado resultados. Con estas medidas se buscaba ahorrar 80 000 millones de pesos

que, sumados a los recursos obtenidos gracias a la reforma en materia fiscal, sumarían 180 000 millones de pesos, equivalentes a 1.4% del producto interno bruto.

Es interesante que, dentro del proyecto de Calderón Hinojosa con fines de austeridad, la extinción de las tres secretarías aludidas fuera un elemento tomado en cuenta para ahorrar recursos. Es importante destacar que la propuesta era “convertir” la SFP en la Contraloría General de la Federación, cuya dependencia sería del Presidente de la República, con lo que continuaría restándole autonomía en su actuación.

Cabe mencionar que la SFP había sido creada por su antecesor, Vicente Fox Quesada, como un proyecto que, podría pensarse, continuaría el gobierno de Calderón Hinojosa. Era una de las secretarías clave de la alternancia en el poder, del cambio en la APF que se buscaba a raíz del año 2000. Sin embargo, lejos de apoyar la consolidación y desarrollo de la Secretaría, Felipe Calderón Hinojosa la condenaba a la extinción.

De hecho, la serie de reformas planteadas por el Ejecutivo a finales de 2009, iban encaminadas a la creación de lo que algunos especialistas llamaron “supersecretarías”: entes que absorberían múltiples funciones al extinguir las multicitadas secretarías. El surgimiento de la Contraloría General de la Federación permitía la concentración de más facultades en torno al Presidente de la República (Herrera, 2009).

No obstante, la SFP no fue extinta. El 10 de septiembre de 2012 el presidente electo Enrique Peña Nieto anunciaba su plan anticorrupción que seguía, de alguna manera, la iniciativa de Calderón Hinojosa pues en sus propósitos estaba extinguir la SFP y crear la CNA. Esta propuesta, durante la mayoría del tiempo en el que se ha desarrollado la presente investigación, no había sido consolidada, ya que, como se expondrá más adelante, en lugar de dar vida a la CNA, se revivió la SFP mediante el nombramiento de su titular y su reincorporación como Secretaría de Estado dentro de la LOAPF.

Se sabe que la Comisión:

1. Sustituiría a la SFP.
2. Estaría integrada por cinco ciudadanos.
3. Tendría autonomía constitucional.
4. Gozaría de facultades de investigación.

5. Rompería el monopolio del Ministerio Público al poder consignar ante el juez a corruptos.
6. Tendría facultad para sancionar a particulares.
7. Podría pedir al Poder Legislativo el desafuero de funcionarios (Aristegui, 2015).

El objetivo principal de las iniciativas del entonces Presidente electo era dotar al Estado de un órgano con autonomía y capacidad para combatir la corrupción al interior del gobierno. En segundo lugar, la construcción de la Reforma Administrativa que permitiría la reorganización del aparato administrativo del Estado mexicano en el orden federal para atender con mayor eficacia las demandas y necesidades de la sociedad.

Poco más de dos años después de la presentación de esta propuesta, que en noviembre de 2012 fue expuesta en una junta donde se encontraban, el entonces Presidente electo y los presidentes de las cámaras, Enrique Peña Nieto nombró, en febrero de 2015, a Virgilio Andrade titular de la SFP. Esta decisión causó sorpresa y fuertes críticas pues hasta entonces, y de acuerdo a la Ley, la dependencia estaba señalada para extinguirse y no tenía titular, sino un encargado de despacho.

La decisión fue tomada en un contexto particular: las severas críticas y cuestionamientos al Presidente de la República, a algún miembro de su familia y a un Secretario de Estado por posesión de bienes inmuebles que salieron a la luz por medio de investigaciones periodísticas.

Ante las duras críticas de la opinión pública, Enrique Peña Nieto, revivió la SFP y le encomendó a su nuevo titular hacer una investigación que aclarara si había actos de corrupción o posibles conflictos de interés en la adquisición de esos bienes inmuebles.

Lo interesante es que la propuesta de crear una CNA, parte fundamental de la plataforma de Enrique Peña Nieto cuando fue candidato a la Presidencia, no se había llevado a cabo, por lo menos hasta ese momento. Lo que sí sucedió fue lo que algunos especialistas han llamado “resurrección” de la SFP que, hasta finales de 2014, estaba destinada a extinguirse.

CAPÍTULO 3

DE LA PROPUESTA DE EXTINGUIR LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA A SU REACTIVACIÓN

El año 2009 inició con la incertidumbre que provocaba la presencia y reconocimiento de gobiernos e instituciones de una crisis económica mundial. La Organización de las Naciones Unidas planteaba una caída de 50% de la inversión de capital privado en las economías en desarrollo para ese año y anunciaba el vencimiento de 3 billones de dólares en deuda externa soberana y un billón en deuda externa del sector privado, números que eran una condición de insostenibilidad de la deuda en países de bajos recursos. Las naciones cuya economía se enfocaba en actividades de extracción, se verían con fuertes alteraciones. A principios de año, la Organización Mundial del Comercio notificaba el desplome de 9% del comercio mundial, el descenso más grande desde la Gran Depresión de la década de los treinta del siglo XX. Estaban en riesgo de perder el empleo 50 millones de personas en todo el mundo; aquellos que logran conservar su trabajo, podrían engrosar las filas de los trabajadores pobres.

El Secretario General de la ONU, durante una conferencia en mayo de 2009, señalaba que una recesión prolongada, sumada a la atención insuficiente de las necesidades sociales, podría causar mayor criminalidad, gobiernos debilitados y disturbios sociales (Conferencia de Naciones Unidas, 2009). En México, la crisis se comenzó a sentir desde 2007 cuando los precios del petróleo manifestaban cambios. Se había acabado la coyuntura donde el crudo alcanzó precios cercanos a los 100 dólares por barril y comenzaba otro periodo caracterizado por la baja en los precios del hidrocarburo. A ello, se sumó la recesión económica de Estados Unidos, declarada en octubre de 2008 y que se caracterizó por las quiebras de bancos y empresas de bienes raíces.

Para paliar la crisis, el gobierno mexicano comenzó la subasta de 11 000 millones de dólares (md) y tramitó un nuevo préstamo en el Fondo Monetario Internacional por 47 000 md que, sumados a otros 4 000 millones otorgados por operaciones swap con apoyo del Departamento del Tesoro de Estados Unidos, hicieron un total de 51 000 md

que se inyectaron a la economía mexicana en evidente decrecimiento. A pesar de estas cuestiones, en el primer semestre de 2009 el PIB tuvo una caída de 10%, fenómeno jamás visto en la historia de México (Ortiz, 2009).

3.1 La propuesta de Felipe Calderón Hinojosa para sustituir a la Secretaría de la Función Pública por la Contraloría General de la República en 2009

En septiembre de aquel caótico año 2009, el gobierno calderonista propuso una serie de reformas que buscaban responder a la crisis que se estaba presentando. Se optó por hacer algunos ajustes desde la SHCP que estuvieron relacionados con recortes presupuestales y el aumento de impuestos. A diferencia de lo que algunos países hacían, como Estados Unidos, la política económica mexicana no consideró el aumento al gasto y el rescate a empresas, más bien optó por el saneamiento de un boquete fiscal a partir del aumento al impuesto sobre la renta y la propuesta de aumentar a 2% el impuesto sobre bienes y servicios, alimentos y medicinas.

Como se había abordado con antelación, al final del capítulo 2, el presidente Felipe Calderón Hinojosa planteó una iniciativa en septiembre de 2009 con el fin de reestructurar la administración pública al considerar esto como una necesidad apremiante ante “las severas crisis financieras y económicas”. Se remarcaba que las circunstancias críticas eran en escala internacional y que el contexto mundial exigía el fortalecimiento de la APF, la actualización del marco normativo de las dependencias involucradas y las reformas de aquellos aspectos que se hallaban obsoletos. La propuesta, además, se vendió como una “oportunidad óptima” para agrupar el despacho de los asuntos administrativos de forma congruente (Iniciativa, 2009, s/p).

La iniciativa consistía en la extinción de las secretarías de la Función Pública, Reforma Agraria y Turismo; se trataba de la supresión de las facultades administrativas de esas dependencias federales, mas no de la extinción de sus funciones que recaerían en otras dependencias. La SFP se convertiría en la CGR, dependiendo del propio mandatario, en otras palabras, el gobierno calderonista intentaba aprovechar las estructuras que ya habían y evitar duplicidad de funciones y contradicciones en documentos normativos, situación cuestionable respecto del ahorro que se pretendía,

más aún al reflexionar que la estructura, por lo menos de la SFP, debería considerar también al personal que se encuentra dentro de las dependencias y entidades en las que se tiene presencia de un OIC, quienes se encuentran comisionados para realizar labores de la contraloría, pero se encuentran en las estructuras autorizadas de las propias dependencias y entidades. Se esperaba que las funciones de estas secretarías se trasladaran a otras, no así el presupuesto que estaba destinado a ellas. Visto así de simple, podría haber significado un ahorro en momentos de crisis.

Las funciones de la SFP serían distribuidas entre la CGR que dependería de la Presidencia de la República, y la SHCP. El cambio fundamental propuesto, en materia de contraloría interna, era la creación de la mencionada Contraloría, despacho que se encargaría de realizar las investigaciones de conductas y omisiones que podrían constituir responsabilidades administrativas. La CGR sería el órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la ley en el servicio público, así como prevenir y atender los casos de corrupción. Funcionaría teniendo como objetivos: investigar las conductas u omisiones de los servidores públicos e imponer sanciones.

Los OIC, de conformidad con la Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LOAPF quedarían integrados con la CGR; de ella emanarían los nombramientos de sus titulares, dejándolos nuevamente sin autonomía, la coordinación de sus actividades con el fin de homologar procedimientos y dictar las políticas de actuación de los mismos; asimismo, solicitaría la rendición de cuentas y vigilaría el desempeño de sus titulares: “De esta forma, los Órganos Internos de Control se convertirían esencialmente en investigadores y, como consecuencia, habrán de reducir su estructura de forma tal que se generen importantes ahorros” (Iniciativa, 2009:s/p).

La iniciativa de Calderón Hinojosa, presentada el 15 de septiembre de 2009, planteaba la posibilidad de que los OIC, además de funcionar como órganos de investigación, pudieran conocer las responsabilidades administrativas que ameritaran sanciones menores y con ello, aunque no se dijo cómo, evitar llevar a los tribunales conductas que no ameritaran activar un proceso jurisdiccional para ser sancionadas. Cabe mencionar que tampoco se especificaron las conductas.

A la CGR se le transferirían, además, todas aquellas facultades de la SFP relacionadas con adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas. El dictar las políticas en esta materia, controlar las funciones, agilizar los trámites, y atender las quejas e inconformidades serían tareas adoptadas por la Presidencia de la República quién, además, establecería las políticas en materia de gobierno electrónico y estandarización de procedimientos y criterios para el mejoramiento del control en la APF, dejando también a esta instancia sin libertad de actuación o restándole autonomía.

La administración del patrimonio inmobiliario federal, competencia de la SFP, sería transferida a la SHCP puesto que estaba estrechamente vinculada con la racionalización del ejercicio del gasto público. Otra facultad que se trasladaba a la dependencia aludida fue la organización y dirección del Servicio Profesional de Carrera.

La iniciativa de Felipe Calderón Hinojosa proponía un cambio en el artículo 44 de la LOAPF, que daba origen a la CGR como órgano dependiente del Poder Ejecutivo de la Federación, lo cual, como ya se ha dicho, continuaba sin dotarle de autonomía en su actuación para conocer e investigar las conductas de los servidores públicos por medio de los OIC, con el objeto de identificar responsabilidades administrativas, aplicar sanciones y, en su caso, presentar denuncias ante el Ministerio Público; inspeccionar y vigilar el cumplimiento de la normativa en materia de contabilidad, contrataciones, adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública; organizar y coordinar el sistema de control interno gubernamental; expedir normas que regularan los procedimientos y requirieran a las instancias competentes la expedición de normas complementarias; vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización; atender las quejas e inconformidades con motivo de convenios y contratos con particulares; establecer disposiciones administrativas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas; registrar las declaraciones patrimoniales y verificar su contenido; formular y conducir la política general de la APF para establecer acciones que propiciaran transparencia y rendición de cuentas y designar y remover a los titulares de los OIC que continuarían ejerciendo funciones en las dependencias y entidades de la APF y de la Procuraduría General de la República.

La CGR tendría sólo 16 de las 31 facultades generales con las que contaba la antigua secretaría. Es decir, la propuesta calderonista restauraba las funciones de la

desaparecida Secogef que contaba con 18 facultades generales en la década de los ochenta del siglo pasado. Se trataba prácticamente de las mismas atribuciones, que en resumen serían: la vigilancia de la situación patrimonial de los servidores públicos, la investigación y sanción de funcionarios que se les comprobara responsabilidades administrativas, las auditorías, la administración de los sistemas de control y la intervención en las compras, arrendamientos y servicios, sin mencionar hasta entonces, si habría autonomía de actuación de esta instancia respecto del titular del Ejecutivo.

En resumen, el manejo de cuatro grandes temas que estaban en el campo de acción de la SFP serían sustraídos de ésta y atribuidos a otras instancias. La política inmobiliaria nacional y el Servicio Profesional de Carrera pasarían a la SHCP; el gobierno digital y la mejora de la gestión pública estarían a cargo de la Presidencia de la República. La reforma se sintetizaba en transformar la SFP en un “departamento” dependiente de la Presidencia, quitándole algunas atribuciones para ser transferidas, como ya se expuso.

La iniciativa se presentó para su discusión en la Cámara de Senadores en el periodo correspondiente de septiembre a diciembre de 2009. Fue hasta el final de ese lapso que la propuesta de Felipe Calderón Hinojosa se puso en la mesa junto a varias iniciativas que se votaron sin ser discutidas. Con 44 votos a favor y 33 en contra (del grupo parlamentario del PAN), se rechazó la iniciativa de extinción de las secretarías de la Función Pública, Turismo y Reforma Agraria (Senado, 2016).

Durante la discusión el senador panista Alejandro Zapata Perogordo pidió al pleno respaldar la iniciativa del Presidente al considerarla generadora, tanto de una administración pública más eficaz, como de ahorros. Se recuerda que Calderón Hinojosa señalaba el contexto económico mundial como motor de las reformas en la administración pública. Si el objetivo era ahorrar recursos al erario nacional, es justo decir que, las autoridades, sobre todo las de la SHCP, fueron incapaces de comprobar algún beneficio económico con la extinción de las tres secretarías como lo dejó ver el senador priista Jesús Murillo Karam quien dijo que el dictamen ofrecido por la SHCP señalaba un “cero impacto presupuestal, es decir, según Hacienda esto no iba a costar ni a dejar de costar, tenía cero impacto” (Ballinas, 2009:16).

A la cuestionable capacidad de ahorro de la iniciativa se le sumó otro problema que terminó por enterrar la propuesta de Calderón Hinojosa. Resulta que, cuando a algunos funcionarios se les cuestionó cómo se reorganizaría el gobierno ante la eventual aprobación de la iniciativa, “en muchos de los casos ni siquiera sabían cómo se iba a reordenar ni cuáles iban a desaparecer”. Tachada de inconsistente, la propuesta fue rechazada, como ya se mencionó, por la mayoría de los miembros del Senado. No faltó quien dijera que la reorganización de la administración pública de un país no se podía llevar a cabo sobre las bases que intentó construir el gobierno de Calderón (Gómez en Ballinas, 2019:16). El Presidente de la República falló en su intento por extinguir la SFP. Harían falta tres años para que se planteara nuevamente su supresión, pero para entonces, la iniciativa ya no sería emanada de un gobierno panista.

3.2 La proposición de Enrique Peña Nieto de extinguir la Secretaría de la Función Pública y crear la Comisión Nacional Anticorrupción

El domingo 10 de junio de 2012 se llevó a cabo el segundo debate de los candidatos a la Presidencia de México. En aquella ocasión, el primer tema que se tocó fue “Política y gobierno” donde el entonces candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, planteó una propuesta que eventualmente conllevaría a la extinción de la SFP. Para Peña Nieto, el reto era construir una mejor democracia de “mayores resultados” y para ello proponía atender las demandas sociales enfocadas en lograr un gobierno con mayor transparencia y rendición de cuentas, fomentando la participación de la ciudadanía mediante tres mecanismos para combatir la corrupción. Desde el principio quedó poco clara la sugerencia pues durante el debate Peña Nieto expuso dos de tres mecanismos:

1. Una CNA, “formada por ciudadanos que puedan conocer de las denuncias de actos de corrupción en los tres niveles de gobierno”.
2. Establecer un SNA, “un sistema único en todos los órganos de fiscalización para que los ciudadanos entiendan, claramente, donde gasta el gobierno los recursos que son del pueblo y para que también logremos la participación de los ciudadanos como testigos sociales, en los gastos que realiza el gobierno” (INETV, 2012).

La forma como pretendía incluir a los ciudadanos en las actividades para combatir la corrupción dejaba dudas. Había que esperar a que, de llegar a la Presidencia, Peña Nieto presentara las iniciativas de reformas al respecto. Probablemente, la propuesta se venía gestando desde el 2011 o incluso más atrás cuando Peña Nieto fue gobernador del Estado de México. Ya en su libro *México, la gran esperanza* (Peña, 2011:54) se dejaban entrever algunas ideas de lo que después se convertiría en uno de los compromisos de su campaña presidencial: crear una CNA que sustituiría a la SFP.

El 1 de julio de 2012 fue la elección presidencial. En las siguientes semanas se confirmó que Enrique Peña Nieto asumiría el cargo de Presidente de la República. En los meses que transcurrieron como Presidente electo, se comenzaron a construir una serie de alianzas entre las fuerzas políticas más importantes (PRI, PAN y PRD) que integraban el Poder Legislativo. A esto se le llamó “Pacto por México” y el objetivo final era la aprobación de una serie de reformas que se consideraron estructurales. En este contexto, Peña Nieto presentó su propuesta de conformación de la CNA cual tuvo buena aceptación entre los miembros de las cámaras.

Por medio de los grupos parlamentarios del PRI y del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), la iniciativa para la conformación de la Comisión, al igual que otras, se presentó en noviembre de 2012, a menos de un mes de que Peña Nieto asumiera la Presidencia de la República. Todo parecía marchar con bastante agilidad, la SFP, tenía aparentemente, los días contados.

3.2.1 La iniciativa de la transición de Dependencia de la Administración Pública Federal a la Comisión Nacional Anticorrupción

Las iniciativas del presidente Enrique Peña Nieto iban por buen camino en diciembre de 2012. Los cambios a la LOAPF eran un hecho y, a lo largo del año 2013 se esperaba que, una a una, las otras reformas se fueran aprobando. Ese año, gracias al Pacto por México, se aprobaron varias reformas como la energética, la hacendaria, la política, la educativa y la de telecomunicaciones. La única reforma que se retrasó fue la relativa a la CNA. Fue a inicios del mes de diciembre de 2013, un año después de presentar la iniciativa, que el Senado de la República exhibió un dictamen (Predictamen, 2013) y

comenzó la discusión que culminó con la aprobación de la iniciativa el 14 de diciembre de ese año (Anticorrupción, 2016). Así, la iniciativa pasó a la Cámara de Diputados donde el dictamen continuó en proceso de discusión y modificación. La avalancha de reformas estructurales no tocó la de anticorrupción.

Las reformas a la LOAPF respecto de la SFP, no podían aplicarse hasta la creación de la CNA, es decir, la SFP seguía ahí a pesar de que ya se había aprobado su extinción.

Esto se debe, como ya se expuso con antelación a que el segundo artículo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LOAPF que se publicó en el *DOF* en 2013 a la letra mencionaba:

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

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar.

Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto (*DOF*, 2013).

En síntesis, la SFP seguiría presente hasta que naciera la CNA. En la práctica la dependencia comenzó un periodo de transición que culminaría, de acuerdo al artículo citado, con su eventual desaparición o extinción. Las tareas de control interno y fiscalización continuaron a cargo de la dependencia mientras se definían las reformas al artículo 133 constitucional, que se mantenían en espera en la Cámara de Diputados y que una vez aprobadas pasarían a ser atribuciones de diversas dependencias y entidades de la APF.

Enrique Peña Nieto, se abstuvo de nombrar Secretario de la Función Pública, dependencia que siguió funcionando con un encargado de despacho. Se puede decir que la Secretaría estaba en la incertidumbre, esperando la aprobación de la reforma constitucional que permitiera la entrada en vigor de las modificaciones hechas a la Ley Orgánica.

3.2.2 El trabajo de la Secretaría de la Función Pública en el periodo 2013-2015

En febrero de 2015 Enrique Peña Nieto nombró a Virgilio Andrade Martínez como titular de la SFP. Ante esto, una lluvia de preguntas comenzó a presentarse: ¿se estaba reactivando la Secretaría; qué había pasado con ella desde enero de 2013 hasta febrero de 2015? Las respuestas resultaban complejas, pues durante ese periodo la SFP perdió atención de los medios y de la sociedad en general, a fin de cuentas, ya se había anunciado su extinción y se percibía que se encontraba en un periodo transicional que culminaría logrando dicho fin. A unas horas de su nombramiento, Virgilio Andrade Martínez fue sometido a un sinfín de entrevistas y cuestionamientos. Se debía aclarar el por qué se intentaba reactivar una Secretaría destinada a morir. El 5 de febrero de 2015, en entrevista con la periodista Adela Micha, el Secretario de la Función Pública habla de la posición gubernamental, del estado en que se encontraba la dependencia hasta el día de su nombramiento.

No obstante que había un encargado de despacho, esta Secretaría ve el quehacer diario del gobierno para que vaya actuando correctamente y desahogando los asuntos particularmente los que se refieren a uso de recursos, o los que se refieren a la vinculación del gobierno con el sector privado, en obra, en adquisiciones, en arrendamientos y otro tipo de servicios. [...]

Venía funcionando porque que es una Secretaría que tiene presencia, en los casi trescientos órganos que integran el Gobierno Federal. Es la única Secretaría que tiene tal dimensión de presencia y está sujeta a una serie de reglas que establecen cómo tienen que comportarse los funcionarios: qué tienen que hacer; si se tienen que reunir en comités, qué tipo de decisiones tienen que tomar. Se tienen expedientes de todas las decisiones que se toman, entonces la Secretaría sí, sí estaba funcionando, ¿cuál es la diferencia? Que hoy tenemos una agenda central, prioritaria del gobierno y que tiene que ver con atender asuntos de malas

prácticas y que a nivel global están teniendo resonancia en todos los gobiernos, en este caso el conflicto de interés (Micha, 2016).

Como refirió en parte de la entrevista con la periodista Adela Micha, el Secretario Virgilio Andrade Martínez dejaba entrever que los OIC durante el periodo correspondiente a 2013-2015 seguían trabajando, al mencionar que la SFP tenía presencia en los casi 300 órganos y que ésta, en su conjunto, había continuado con las atribuciones conferidas en el artículo 37 de la LOAPF, a pesar de haber estado destinada a ser extinta. En este sentido, se respetó el artículo transitorio segundo del Decreto de Reformas a la LOAPF. Hay algunos asuntos que se deben tomar en cuenta para valorar el desempeño de la Secretaría durante estos dos años.

Ya sea por el ambiente favorable de aprobación a sus reformas o para respetar la modificación a la LOAPF que había impulsado desde la Cámara de Diputados y que extinguía la SFP, Enrique Peña Nieto se abstuvo de nombrar titular de la dependencia durante 2013, 2014 y hasta febrero de 2015, fase durante la cual fue encabezada por un encargado de despacho, el subsecretario Julián Olivas Ugalde. Así, las actividades de la Secretaría, incluyendo lo relativo a los OIC, se desarrollaron “con normalidad”.

Lo que comenzó siendo un breve periodo de transición en lo que se aprobaban las reformas a la Constitución en la Cámara de Diputados, se convirtió en un largo tiempo en donde la SFP atendía los asuntos que le competen, teniendo presencia en las dependencias y entidades, sin incluirse totalmente en los proyectos del gobierno federal.

La SFP fue la segunda que en porcentaje vio disminuido su presupuesto para el primer año de gobierno de Enrique Peña Nieto. Mientras que, en el último año del sexenio de Calderón Hinojosa, la Secretaría recibió 1 630 millones de pesos, para 2013 se aprobaron tan solo 1 392 millones lo que indica una disminución de 14%, es decir, 237 millones menos (García, 2012) destinada a extinguirse, los ingresos se mantuvieron en 2014 (1 478 millones) y en 2015 (1 483 millones) (Monroy, 2014). Para 2016, bajó aún más pues se le concedieron 1 296 millones de pesos (Pérez, 2016).

Resulta importante resaltar que, con un presupuesto cada vez más limitado, sin titular, en espera de la aprobación de la reforma constitucional que la extinguiría, sin la atención de los medios ni de la opinión pública, sin ser parte, de conformidad con lo expuesto, de la estrategia del gobierno federal para combatir la corrupción, la SFP haya

dado continuidad a su labor. Todo parece indicar que el ambiente político, la situación de la dependencia, la incertidumbre sobre su futuro, la falta de interés por su buen funcionamiento, su fracaso institucional que la señalaba como una dependencia poco útil para combatir las prácticas corruptas, se conjugaron para que la SFP se considerara ya extinta.

En el Primer Informe de Labores, dentro del sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto (2012-2013), en el ramo de logros en materia de vigilancia y control de los OIC, la SFP señalaba que durante el mes de mayo de 2013 se habían inhabilitado a 18 funcionarios del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático por alterar la nómina para recibir en sus cuentas personales percepciones adicionales a las que legalmente les correspondían.

También daba a conocer que el OIC del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) realizó una investigación, que inició mediante una denuncia, cuyo resultado determinó que habían 117 baños en el municipio de Hunucma, Yucatán, que habían sido registrados como concluidos desde el ejercicio 2009 pero que en realidad no estaban terminados o estaban mal hechos. Según el informe se sancionó al Presidente Municipal y al Tesorero con destitución e inhabilitación por 15 años y sanción económica por 1.9 millones de pesos cada uno. La misma sanción fue impuesta al ex Director de Operación y Promoción del FONHAPO y al supervisor de la zona sur se le inhabilitó durante seis meses.

En Pronósticos para la Asistencia Pública, derivado de una denuncia, el OIC había investigado la presencia de algunos funcionarios en el Súper Bowl XLVI en febrero de 2012. La SFP por medio de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial impuso destitución de cargo al Director General, Subdirector General de Mercadotecnia, Subdirector General de Ventas, y al Jefe del Departamento de Relaciones Públicas (Primer Informe de labores, 2012-2013).

Tres decenas de servidores públicos sancionados y 117 baños no terminados parecieran ser parte de sus logros. En contraste, ese mismo año Transparencia Internacional ubicó a México como el país más corrupto de América Latina y la revista *Forbes* señalaba la exoneración que la SFP había hecho a Alejandra Sosa, ex vocera del presidente Felipe Calderón Hinojosa, acusada de malversaciones de fondos y tráfico

de influencias, además de hacer un posgrado sin tener título universitario acreditado. Alejandra Sosa ocupaba el lugar 10 de los mexicanos más corruptos según la revista (*Forbes*, 2013).

En el 2014, la SFP presentaba, en el apartado de logros en materia de vigilancia y control, la participación de sus comisarios para evitar siniestros en las carreteras; el impulso a la transparencia en el ejercicio de los recursos en la Secretaría de la Defensa Nacional; su participación para obtener 99.4% de declaraciones patrimoniales de los servidores públicos adscritos a la policía federal; el seguimiento puntual a la ruta crítica de la instalación de una antena y puesta en operación de una señal FM en Radio Educación en Mérida, Yucatán; la vigilancia en la ejecución de un programa en la Conade (Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte); la recomendación a Educal (órgano paraestatal encargada de la distribución de libros y productos culturales) para que hiciera un análisis de sus puntos de venta de libros y llevar a cabo ciertas recomendaciones que se le hicieron a la Comisión Nacional de los Libros de Texto Gratuitos para cumplir con un programa (2do. Informe de labores, 2012-2013).

Lo cierto es que en esos dos años en que la Secretaría estuvo actuando bajo la premisa de un artículo transitorio, los logros parecieran escasos. En el informe de la SFP de 2014, se puntualiza la asistencia de algunos de los miembros de los OIC a reuniones y capacitación, pero desafortunadamente para esta dependencia, no se presentan muchos resultados, cuando probablemente los hubo.

Si se tomaran los informes de la SFP como un documento que exhibiera la realidad del país, México sería de los países menos corruptos del mundo, ya que la dependencia encargada de la implementación del control interno y la fiscalización hacia el interior de la APF deriva mucho de su tiempo a emitir observaciones o recomendaciones, dar seguimiento a la solventación de las mismas y a programas y proyectos encaminados al logro de los objetivos de cada una de las dependencias y entidades. Es por ello por lo que surgen cuestionamientos por parte de organizaciones, investigadores, académicos, sociedad en general respecto de los resultados de la SFP en cuanto a combate a la corrupción, que, por otro lado, organismos nacionales e internacionales por medio de estudios e investigaciones revelan que continúa al alza en México.

3.3 La reactivación de la Secretaría de la Función Pública

La SFP, conforme a lo expuesto anteriormente, quedaría extinta, aunque nadie sabía cuándo; tampoco se aceleraban los debates e iniciativas para constituir el SNA que el Presidente había propuesto en campaña y con él, la CNA que se encontraba en la LOAPF desde diciembre de 2012. Esto es una cuestión que llama la atención. Se habían logrado varias reformas, algunas de ellas sumamente controversiales y que habían tenido oposición fuerte por parte de diversos grupos parlamentarios, tales como la Reforma Energética o la Educativa; no obstante, la Reforma Anticorrupción yacía empantanada.

Lo cierto es que todo parecía estar en calma; en algunas ocasiones, se recordaba que dicha reforma se encontraba pendiente y se ejercía un poco de presión, que era más bien mediática. Para el año 2015, había transcurrido un tercio del sexenio sin una resolución. Aun así, la SFP operaba, sujetando su actuación a un artículo transitorio.

A finales del 2014 y principios del 2015, una serie de investigaciones periodísticas involucraron a varios servidores públicos y a un miembro de la familia presidencial en posibles casos de corrupción. Fue entonces que la opinión pública criticó fuertemente cómo el gobierno había manejado la situación y la falta de claridad que había en torno a ello. Con el objetivo de dar certidumbre y responder las demandas sociales relativas a estos presuntos casos de corrupción, el presidente Peña Nieto nombra a Virgilio Andrade Martínez como titular de la SFP, reactivando la misma, como ya se había expuesto.

La tarea emergente de la SFP era investigar esos presuntos casos de corrupción. En pocas horas se diseñó toda una estrategia, se fijaron metas para la dependencia, se replantearon objetivos. Parecía que lo anterior nunca hubiera estado, ni siquiera la pretensión de extinguir la dependencia.

Como era de esperarse, las críticas aumentaron. No era posible que desde la SFP se investigara al propio Presidente, pues la dependencia estaba subordinada a él. Sus decisiones parecían, por lo menos en ese momento, más medidas de urgencia que una verdadera estrategia para combatir la corrupción.

Se le otorgó una nueva atribución a la SFP, dependencia que legalmente existía por el transitorio pero que ya no figuraba en el artículo 26 de la LOAPF. Se trataba de la investigación de posibles conflictos de interés.

En noviembre del 2015, el Secretario Andrade Martínez exoneró al presidente Peña Nieto respecto del caso relacionado con un posible conflicto de interés.

El panorama en ese momento continuaba siendo incierto para la SFP, pues aun cuando ya se le había regresado a su condición de Secretaría de Estado, faltaba determinar su papel, si es que lo iba a tener, dentro de los sistemas Nacional Anticorrupción y de Fiscalización.

CAPÍTULO 4

LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL: ESTRUCTURA Y ATRIBUCIONES

Como se ha venido exponiendo, las atribuciones de la actual SFP, fueron conferidas a diversas instancias gubernamentales en el devenir de la historia de la administración pública en México, y, en algunos momentos, pareciera que se quiso justificar y preservar, otorgándole muchas más. Se razonó también que se le había dado vida como dependencia al buscar, por parte de las y los servidores públicos que gobernaban, que las acciones que llevaban a cabo como parte de su quehacer, tuvieran credibilidad ante la sociedad, conforme ésta se iba desilusionando del actuar de las personas que formaban e integran las diversas dependencias y entidades que conformaban la Administración Pública Federal.

A lo largo de este capítulo, se expondrán y analizarán las atribuciones que derivaron del objetivo gubernamental de encargar a la SFP, el control interno en las instituciones de la APF, su fiscalización, la atención de quejas y denuncias así como las sanciones que se impongan como estrategia para combatir la corrupción y fomentar la transparencia y rendición de cuentas que se prometió a la sociedad, acentuándose esta situación cuando se presentó la oportunidad de que se diera una alternancia de partido político al frente de la APF, siendo la SPF quien encabezaría ese esfuerzo utilizando para ello a los OIC, instancia que la representa dentro de las dependencias y entidades, cuyas oficinas se encuentran ubicadas dentro de aquellas, dependiendo jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública.

Se mostrarán las atribuciones conferidas a los OIC, se razonarán su autonomía, las estructuras para realizar su trabajo, así como saber si las servidoras y servidores públicos que laboran en ellos han recibido la capacitación que requieren para llevarlo a cabo.

4.1 El papel de la SFP en el combate a la corrupción

Algunos estudios han destacado la corrupción como un fenómeno multifactorial, es decir, surge a partir de las interrelaciones de causas que van desde los procesos históricos sufridos por el Estado, la sociedad, la religión, causas de tipo etnolingüísticas o formas de relación de los hombres con los recursos naturales, entre otros. Se le ha relacionado con los niveles de desarrollo social, económico, político, educativo, con el intervencionismo de Estado y los sistemas legales. Según datos de la OCDE, la corrupción está relacionada con la falta de bienestar social que se manifiesta en carencias en sector salud, seguridad, equidad, confianza en el gobierno y desarrollo sostenible.

En general, se ha concluido que, los países que muestran menor nivel educativo tienden a presentar mayores niveles de corrupción, la cual es un fenómeno mundial que afecta a países en vías de desarrollo y, en el caso de México, las prácticas corruptas han quedado enraizadas desde hace varios siglos, convirtiéndose en algo común, incluso casi como una “manifestación cultural” que se presenta en diversos ámbitos y prácticas de los ciudadanos y no sólo como parte de la vida institucional (Ocampo, 2009).

Precisamente porque en México la corrupción ha sido un problema a lo largo de su historia, es por lo que se considera, no sólo importante, sino trascendental, abordarlo, así como mostrar una de las soluciones que se le ha dado: la implementación del control interno institucional y la fiscalización de las acciones gubernamentales mediante la SFP, instancia que de una u otra forma ha estado presente en el devenir de la historia institucional de la APF, ya sea como oficina, departamento o dependencia dentro de la misma.

Estudiosos del tema de la corrupción como Morris (2000), consideran que ésta ha quedado imbricada como parte del Estado mexicano, permitiendo actos ilícitos como robo, soborno y enriquecimiento que impiden el desarrollo de un buen gobierno. Dichos actos de corrupción se han convertido en un fenómeno de desencanto de la democracia, desconfianza hacia las instituciones, suspicacia y desprecio hacia las autoridades e inconformidad con la forma de gobierno. En palabras de Morris:

Una de las principales consecuencias de este patrón predominante de corrupción es la existencia de sentimientos difundidos de desconfianza en relación con la policía y con los políticos. Esta tendencia a restar legitimidad al sistema político se deriva de la consistente incapacidad de aquellos que ocupan cargos en el gobierno para actuar conforme con las reglas establecidas por medio del proceso político para su puesto. Esta desconfianza genera una “cultura de corrupción” generalizada, una especie de dilema social o civil en donde, al tratar con el gobierno, se vuelve demasiado racional prestar poca atención a las reglas de conducta oficiales y formales (obedezco, pero no cumplo). (Morris, 2000:223).

La corrupción en México se ha presentado como un problema endémico de la política mexicana y como un catalizador que ha permitido la estabilidad política a pesar de la inconformidad de la sociedad y la ilegitimidad del sistema político, pues, cada gobierno que está vigente articula una serie de críticas en contra del grupo anterior y genera una serie de promesas para terminar con los actos corruptos que les precedieron, posicionándose como una alternativa y esperanza para erradicar los efectos de la corrupción.

Para Morris, se presenta una “política acostumbrada”, pues ésta hace referencia a la continuidad histórica y cíclica de la corrupción ante la cual “los individuos desilusionados con la corrupción generalizada rara vez se alían a la oposición o participan de una manera desestabilizadora o amenazante” (Morris, 2000:228). El autor propone que hay una “política insólita”, es decir, aquella que se manifiesta en acciones que ponen atención en la problemática de la corrupción y generan mecanismos y estrategias para frenarla, empero, estas políticas insólitas a pesar de que intentan poner mecanismos de control y regulación para proteger el manejo de las instituciones no quedan exentas de ser ineficaces.

Durante el 2002, el entonces presidente, Vicente Fox Quesada, publicó en el *DOF* el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo 2001-2006. Estableció como prioridad la lucha contra la corrupción y la adecuación institucional ante un nuevo contexto social. La APF debía convertirse en un ente capaz de responder a las exigencias que la sociedad mexicana establecía con respecto a la participación ciudadana en las decisiones nacionales, mejores servicios públicos y nuevas oportunidades para alcanzar un nivel de vida digno.

En el mencionado Programa Nacional, se reconocía la corrupción como un problema grave que agobiaba a la sociedad y que era el resultado de varias prácticas cotidianas: conductas irregulares de los servidores públicos y de los particulares que se habían convertido en costumbres poco saludables que, además de entorpecer el ejercicio diario de la APF, se habían consolidado en auténticas redes capaces de mermar la productividad y competitividad del país. Otra observación que entonces se hacía era que había un marco normativo complejo y extenso donde cabían espacios para la discrecionalidad, fomentaba la corrupción y entorpecía el quehacer del gobierno.

No había una política gubernamental para informar a la ciudadanía sobre la organización y operación de las instituciones, los recursos asignados a las mismas y los resultados de su gestión. La sociedad mexicana, sin una política, que fuera práctica, y que se convirtiera en una herramienta, no podía evaluar objetivamente el desempeño del gobierno por lo que pugnaba por el acceso a la información como un derecho ciudadano que se debía privilegiar, aludiendo a lo expuesto en el capítulo 1.

En un ejercicio de análisis, que detonó un diagnóstico, quienes elaboraron este Programa Nacional detectaron que las dependencias y entidades no contaban a finales del año 2000 con información suficiente, clara y precisa sobre varias áreas, destacando las proclives a la corrupción; además criticaron la resistencia a reconocer conductas irregulares por parte de las y los servidores públicos.

Otra apreciación importante fue que los mecanismos e instancias de control no se habían orientado a prevenir y detectar prácticas de corrupción, sino que se dedicaban una buena parte del tiempo, a verificar el cumplimiento de la normativa y sancionar la inobservancia de la misma, situación que prevalece, bajo el supuesto de que si una servidora o servidor público infringe la norma, y por esta causa llega al área de responsabilidades y, en su caso, se hace acreedor(a) a una sanción, el OIC habrá cumplido con su labor y el servidor público en el mejor de los casos, habrá aprendido la lección.

Como resultado de lo antes descrito, se percibía una APF con rezagos en varios aspectos. Los esfuerzos de planeación estratégica y de evaluación de las políticas públicas resultaban limitados; prevalecía una sobrerregulación en la administración y operación de las dependencias y entidades, lo que hacía difícil su funcionamiento y

deterioraba la calidad de sus programas y servicios; la dispersión de estrategias y la incapacidad permanente para integrarlas; en algunos casos, las estructuras organizacionales se hallaban sobredimensionadas y, en otros, eran insuficientes lo que las hacía inoperantes; no se lograba visualizar su vinculación con la misión ni visión de cada institución; había insuficiente o nula coordinación institucional; se carecía de políticas de desarrollo de los recursos humanos; el uso de tecnología era limitado; los procesos de trabajo eran ineficientes; faltaba, en muchas ocasiones, ética en el quehacer cotidiano de las y los servidores públicos; y estaba presente una desvinculación con la ciudadanía que resultaba en limitada participación y evaluación social del desempeño del gobierno.

Desafortunadamente, muchas de las situaciones descritas, perduran e influyen de manera negativa en el desempeño de las y los servidores públicos que laboran en las instituciones que constituyen la APF, destacando para efectos de la presente investigación, la Secretaría de la Función Pública.

Se enfatizó en un abanico de retos para transformar la APF en un ente que cumpliera con el compromiso gubernamental de mejorar la calidad de vida de los mexicanos. Uno de ellos, reviste importancia para esta investigación: el reto para implementar el Control, evaluación y transparencia de la gestión pública, como una herramienta para combatir la corrupción; se subrayó un grave problema que tradicionalmente afectaba a la función pública: la multitud de reglamentos y disposiciones, algunos pocos conocidos, que tenían como objetivo controlar todo con niveles de detalle excesivos, inoperantes y en muchas ocasiones ignorados, argumentando, por parte de los servidores públicos, que no se podía aplicar por la propia operación de las instituciones. Esto es, la complejidad del marco legal, en muchas ocasiones, entorpecía las labores de control, haciéndolo ineficaz y proclive a caer en actos de corrupción.

La centralización de las decisiones dificultaba la capacidad operativa de las dependencias y entidades, inhibiendo la creatividad y la innovación. Por si esto fuera poco, también se señaló la limitada capacidad de gestión y decisión a causa del tortuguismo burocrático y la multitud de trámites.

El gran reto era, cambiar el paradigma del control excesivo a otro que liberara “el potencial creativo, innovador, y productivo de los servidores públicos”, hacer eficaces los mecanismos de control y evaluación que garantizaran resultados, el buen uso de los recursos públicos y previniera prácticas de corrupción. El énfasis, recalcan los redactores de este documento, estaría ligado a la autonomía real de los órganos de gobierno e internos de control de la APF (DOF, 2002:12).

En otras palabras, el combate a la corrupción se le estaría encomendando a la SFP, que estaría realizando esta labor ante las instituciones de la APF por medio de los órganos internos de control.

4.2 Estructura y atribuciones de la Secretaría de la Función Pública

El artículo 26 de la LOAPF desde 1982, y cuya última reforma se dio en 2016, estipula las dependencias con las cuales el Poder Ejecutivo despachará los asuntos que le competen en materia administrativa; convirtiéndose en el origen de la Secogef, bajo la premisa de que esta dependencia implementara el control interno en las instituciones de la APF y llevara a cabo una evaluación de la gestión pública, tareas que se encontraban dispersas en otras instancias, como se expuso con anterioridad; en ese momento histórico, se buscaba una “renovación moral”, como forma de abatir la corrupción. Este artículo ha sufrido reformas históricas, mediante las cuales, ha desaparecido la dependencia objeto de esta investigación; la última reforma a este precepto se dio en 2016 y en ella se otorga vida jurídica a esta Secretaría.

El artículo 37 de la LOAPF (reformado en 1982, derogado en 1992, adicionado en 1994, reformado en los años 1996, 2000, 2002, 2003, 2007, 2012, derogado en 2013 y adicionado en 2016), determina los asuntos de competencia de la citada dependencia, entre los que destacan, para efectos del presente trabajo de investigación, los siguientes:

- Organizar, coordinar y expedir normas que regulen el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental.
- Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal.

- Vigilar, en colaboración con el Comité Coordinador del SNA, el cumplimiento de las normas de control interno y fiscalización.
- Asesorar y apoyar a los OIC de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Conducir las políticas, establecer las normas y emitir las autorizaciones y criterios correspondientes en materia de planeación y administración de recursos humanos, contratación del personal, Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.
- Realizar auditorías, revisiones y evaluaciones a las dependencias y entidades de la APF, con el objeto de examinar, fiscalizar y promover la eficiencia y legalidad en su gestión
- Fiscalizar directamente o por medio de los OIC, que las dependencias y entidades de la APF y la PGR cumplan con las normativas en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal.
- Designar y remover para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación de la gestión gubernamental, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la APF centralizada y comisarios públicos de los órganos de vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y de la PGR, así como normar y controlar su desempeño.
- Designar y remover a los titulares de los OIC de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública.
- Designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los citados OIC; quienes tendrán el carácter de autoridad
- Colaborar en el marco del SNA y SNF en el establecimiento de las bases y principios de coordinación.

- Implementar las acciones que acuerde el Sistema Nacional Anticorrupción.
- Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda.
- Formular y conducir de acuerdo a lo que establezca el Comité Coordinador del SNA, la política general de la APF para establecer acciones que propicien la integridad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información.
- Ejercer las facultades que la Constitución le otorga a los OIC para revisar, mediante auditorías el ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales.
- Seleccionar a los integrantes de los OIC, garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos, por medio de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos.

La SFP es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal cuya labor sustancial es vigilar que los servidores públicos se desempeñen de conformidad al marco legal vigente en el periodo de sus funciones; es responsable de sancionar a aquellos servidores que dejen de actuar de acuerdo a la normativa; es la instancia federal encargada de promover y ayudar a implementar el control interno institucional, fiscalizar las dependencias y entidades de la APF, promover disposiciones legales en diversos temas, coordinar los procesos de desarrollo administrativo, el Servicio Profesional de Carrera, el gobierno digital y el actuar de los OIC en cada dependencia del gobierno federal (SFP, 2016).

De conformidad con la reforma de 2009 de la LOAPF, específicamente en el artículo 37, la SFP tiene atribuciones en grandes temas, lo que hace del organismo un ente complejo y diverso en sus actividades, entre ellas de: contraloría y fiscalización; análisis de presupuestos, adquisiciones y contratos; administración de inmuebles; desarrollo administrativo de los recursos humanos de la federación; información de procesos e investigaciones al Ejecutivo; investigación y atención de quejas; aprobación

de las estructuras orgánicas de las dependencias y entidades de la APF; atención a lo relacionado con transparencia y gobierno digital; implementación, organización y coordinación del control interno institucional y la evaluación gubernamental, entre otras.

En el tema de presupuesto y administración de bienes inmuebles la SFP funciona como un organismo de vigilancia para que las dependencias y entidades de la APF se respeten las disposiciones en materia de planeación, presupuesto, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, fondos, valores y patrimonio. Puede opinar sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación y administración de recursos. Atiende quejas e inconformidades que resulten de convenios o contratos celebrados entre las dependencias y particulares con la salvedad de aquellos casos en donde las leyes imponen procedimientos diferentes. Establece normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de archivos, servicios y obras públicas de la APF. Conduce la política inmobiliaria de la APF, salvo lo correspondiente a las playas, zonas federales, terrenos ganados al mar y aguas marítimas.

Por otra parte, se encarga de ofrecer normas técnicas y de administrar los edificios públicos y, en general, los bienes muebles de la federación cuando no estén asignados a una dependencia o entidad. En este tema, se hace cargo de regular adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, destinos o afectaciones de los bienes inmuebles de la APF y, en su caso, representa el interés de la federación; expide normas, fomenta procedimientos para la construcción de inventarios y la realización de avalúos. Lleva el registro público de la propiedad inmobiliaria federal, el inventario general y reivindica los bienes propiedad de la nación.

Es el ente encargado de coordinar y estructurar el desarrollo administrativo con el fin de aprovechar los recursos humanos, patrimoniales y técnicos disponibles de manera eficaz, así como simplificar la administración pública. Funciona como consultor y promotor de investigaciones y análisis para agilizar los procedimientos de las dependencias y entidades de la APF. Dirige y opera el Sistema de Servicio Profesional de Carrera. Es el órgano federal encargado de recibir y registrar las declaraciones patrimoniales y de conflicto de interés que deben presentar los servidores públicos de

conformidad a la normativa aplicable, debe verificar el contenido de las declaraciones e investigar si fueron pertinentes de acuerdo a la misma normativa.

Debe informar de manera oportuna y periódica al Ejecutivo Federal los resultados de las evaluaciones de gestión de las dependencias y entidades de la APF, así como de la fiscalización a la que fueron sometidas.

Sirve como un órgano de verificación, registro y aprobación de las estructuras orgánicas de las dependencias y entidades de la APF. Se hace cargo de analizar y aprobar o no las modificaciones que se propongan, siempre con dictamen favorable a la Secretaría de Hacienda.

También, formula y conduce la política general para establecer acciones que fomenten la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso de la ciudadanía a la información que se genere. Asimismo, promueve estrategias para establecer políticas en materia de gobierno digital (*DOF*, 2009).

Los OIC, que forman parte de su estructura, son los encargados de llevar a cabo la mayor parte de las actividades antes descritas, por medio de sus áreas de auditoría interna, mejora de la gestión, quejas y responsabilidades: fiscalizan de conformidad con la normativa aplicable en materia de registro, contabilidad, contratación, remuneración de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la APF; se coordinan con instancias fiscalizadoras como auditores externos y Auditoría Superior de la Federación, entre otras.

Como se puede observar, la diversidad de tareas de la SFP le imprime una característica: debe ser una dependencia capaz de vincularse y coordinarse con otras dependencias, entidades, instituciones, gobiernos estatales y municipales. De hecho, dentro de sus atribuciones está la de colaborar con la ASF para que conjuntamente se establezcan los procedimientos necesarios que permitan que ambas instituciones funcionen adecuadamente, se coordinen y cumplan sus responsabilidades. Suena incongruente que al mismo tiempo que se le daban atribuciones, el entonces presidente Felipe Calderón Hinojosa, señalaba que las actividades de la SFP se yuxtaponían con las tareas de otras secretarías y departamentos. Lo cierto es que del análisis de estas

disposiciones queda claro que para el buen funcionamiento de la Secretaría se hace indispensable, el contacto permanente con muchas otras instancias.

El análisis de las facultades de esta Secretaría arroja otro resultado relevante: en la medida en que se desarrollaba la SFP le fueron añadidas facultades y atribuciones que, en primera instancia, podría decirse que, poco tenían que ver una con otra. Por ejemplo, la administración de los inmuebles de la APF y la implementación de políticas para establecer el proyecto de “gobierno digital” parecen no estar relacionadas; no obstante, ambas actividades le competen a la SFP. La expedición, organización y operación del sistema de control interno del gobierno federal y el Sistema Profesional de Carrera también son actividades donde se podría cuestionar su atribución a una misma secretaría como rectora.

Tal vez sea cierto que la SFP y las instancias antecedentes a ella fueron consideradas, en algún momento histórico, como entes sin justificación, propiciando que los gobiernos mexicanos trataran de sostenerla añadiéndole responsabilidades y atribuciones, transformando la Secretaría en una entidad altamente burocratizada, rebasada en sus funciones e incapaz para llevar a cabo la tarea sustancial para la cual fue creada: *combatir la corrupción a través de ser el órgano autónomo encargado de instrumentar los sistemas de control interno en las dependencias y entidades de la APF*, (cursivas de la autora); “entre las innovaciones del marco jurídico que da competencia a la SFP destacan la transparencia y la rendición de cuentas, las responsabilidades de los servidores públicos y la profesionalización de los servidores públicos, la administración del patrimonio federal y el desarrollo administrativo, y la organización de la Secretaría” (Cabrera, 2009:59).

El 19 de enero de 1983, se publicó en el *DOF* el primer Reglamento Interior de esta Secretaría, el cual fue reformado por Decreto Presidencial publicado el día 30 de julio de 1985. En él, se especificaban las unidades administrativas con que contaría esta dependencia, siendo las siguientes:

Secretaría del Ramo.

Subsecretaría "A".

Subsecretaría "B".

Coordinación General de Comisarios y Delegados de contraloría en el Sector Público.
Oficialía Mayor.
Contraloría Interna.
Dirección General de Comunicación Social.
Dirección General Jurídica.
Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.
Dirección General de Operación Regional.
Dirección General de Control.
Dirección General de Auditorías Externas.
Dirección General de Auditoría Gubernamental.
Dirección General de Análisis y Evaluación.
Dirección General de Administración, y las unidades subalternas que se establezca por acuerdo del titular de la Secretaría.

En 1989 se publicó un nuevo Reglamento Interior para la dependencia, el cual abrogó al ordenamiento citado en el párrafo anterior. Este reglamento fue reformado y adicionado mediante decretos presidenciales. Para 1994, con el cambio de administración que enarbolaba la reforma del Estado, como se expuso en otro apartado, se modificó la LOAPF, cambiando el nombre de la dependencia por el de Secodam. Se le dieron atribuciones para modernizar la normativa y, con ello, las funciones administrativas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Como consecuencia de este cambio, se reformó y expidió en 1995, el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo modificando su estructura orgánica y competencia de las unidades administrativas que la constituían. Se analizaron las limitaciones legales que entorpecían la tarea de los OIC en las dependencias y entidades, y que, finalmente, son la representación de la Secretaría en aquéllas.

Por ello, se provocaron reformas a las Leyes Orgánica de la APF, de las Entidades Paraestatales y Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en 1996, con la finalidad de dotar a las contralorías internas de la autonomía que requiere la función de control; se facultó a la Secodam para designar y remover directamente a los contralores internos de las dependencias y entidades, buscando reforzar el vínculo

funcional respecto del órgano rector, y sustraerlo de la línea de mando de la institución fiscalizada; se les dieron atribuciones a los OIC de las entidades paraestatales para iniciar el procedimiento administrativo a los servidores públicos, en los casos en que se presume la necesidad de fincar responsabilidades en los términos de ley, y se precisaron las correspondientes a los OIC de las dependencias y de la PGR; en este sentido, se les dotó de autoridad, específicamente a sus titulares de área en materia de responsabilidades, pudiendo fincar sanciones disciplinarias, económicas o ambas.

Estas reformas originaron la modificación del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo en 1997. Dicho Reglamento, fue objeto de otra reforma en el 2000, motivada ahora por la entrada en vigor de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Con la entrada en vigor de los ordenamientos señalados, la Secretaría tendría facultades, desde entonces, para establecer, administrar y operar el Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales (Compranet), el de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen los licitantes, y por la otra, la de coordinar con dependencias y entidades de la APF que operen sistemas electrónicos, para instaurar un mecanismo uniforme de certificación, a cargo de la Unidad de Servicios Electrónicos Gubernamentales.

En cuanto a la Unidad de Normatividad en Adquisiciones, se le otorgaron atribuciones a la Dirección General de Inconformidades dentro de los procedimientos de conciliación. Se revistieron de autoridad direcciones generales adjuntas y de área de la Contraloría Interna y de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. Se crearon direcciones generales adjuntas en la Dirección General de Auditoría Gubernamental. Se precisaron facultades de la Dirección General de Atención Ciudadana y de los supervisores regionales. Finalmente, como dato importante, se determinó la competencia de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial y de los titulares de los OIC para calificar pliegos preventivos de responsabilidades, de acuerdo a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Durante el 2001 se publicó el decreto por el que se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que señalaba como uno de sus objetivos, abatir los niveles de corrupción en el país y otorgar transparencia a la gestión y al desempeño de la APF. Por ello, nuevamente, sufrió modificaciones el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo el mes de julio de ese mismo año. En este nuevo reglamento, se les dotó de atribuciones a unidades administrativas que no se encontraban con anterioridad, incluyendo la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la APF. Para noviembre de 2001, se publicaron nuevamente modificaciones al reglamento, ahora para incluir a la Subsecretaría de Desarrollo y Simplificación Administrativa.

En 2003 se publicó el decreto por el que se expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la APF; en él se dan atribuciones a la Secodam para emitir criterios y establecer los programas del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal Centralizada, promover y aprobar los programas de capacitación y actualización.

Se le confirió a esta Secretaría aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la APF, previo dictamen presupuestal de la SHCP, facultad importante en el desarrollo de esta investigación.

En esa misma fecha se dio una reforma a la LOAPF, denominándose a partir de entonces, SFP. Para el mes de diciembre de 2003 el Ejecutivo Federal publicó el Reglamento Interior de la SFP, para regular las nuevas atribuciones conferidas. Así, se creó la SFP y la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal.

En el 2004, se publicó la Ley General de Bienes Nacionales, y gracias a ella se adhirió a la SFP como órgano administrativo desconcentrado, el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales y se reformó el Reglamento Interior de la SFP. Un año después se publicó un nuevo Reglamento Interior de la SFP, adecuándose a las facultades conferidas; se creó la Dirección General de Auditorías Externas, en sustitución de la Dirección General Adjunta de Auditorías Externas y Específicas; se modificaron las atribuciones de la Contraloría Interna para alinearlas a

las funciones de los OIC y se precisaron las facultades de la Dirección General de Información e Integración.

En 2007, se publicó el decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 el cual tenía como uno de sus objetivos rectores, impulsar la consolidación de una administración ética y eficaz, transparente y responsable, que rinda cuentas, que combata y castigue la arbitrariedad, la corrupción y la impunidad. Derivado de este Plan Nacional se elaboró el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la APF 2008-2012.

El Reglamento Interior de la SFP, cambió nuevamente en 2009, creando la Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública, misma que impulsó el desarrollo, modernización y mejora de la gestión de las dependencias, las entidades y la Procuraduría. También, se crearon las unidades de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental, de Control y Auditoría a Obra Pública, de Normatividad de Contrataciones Públicas, de Política de Contrataciones Públicas y la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas.

Debido a las medidas de austeridad y disciplina del gasto, en 2011 se hizo una reestructura de la SFP y con ella, se cambia su Reglamento Interior. Algunos sólo fueron cambios de denominación como la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad, por la de Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas; la Unidad de Auditoría Gubernamental dependiente de la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública, rediseñó su estructura bajo el esquema "base cero". Otras direcciones y unidades modificaron su esquema organizacional como la General de Información e Integración, la Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF, eliminando la Dirección General de Información de Recursos Humanos en la APF. La Oficialía Mayor desapareció la Dirección General de Modernización Administrativa y Procesos.

En 2015 se publicó el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la SFP; su estructura orgánica se modificó, debido a que el 3 de febrero de 2015 el C. Presidente de la República designó al titular de la SFP, otorgándole facultades para reforzar los procesos de control,

fiscalización y auditoría del gobierno de la República y vigilar que los servidores públicos actúen de conformidad con la ley y a la ética.

Como parte del Reglamento Interior de la SFP se señalaron ocho acciones ejecutivas, para prevenir la corrupción y evitar los conflictos de interés, que consisten, en resumen, en:

PRIMERA: A partir de mayo de ese año, será obligación de los servidores públicos federales, presentar una declaración de posibles conflictos de interés.

SEGUNDA: Dentro de esta dependencia, se creará una Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, responsable de determinar la existencia de conflictos de interés, dictar medidas preventivas, velar para que se apliquen las sanciones correspondientes y articular las actividades de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés de cada dependencia o entidad de la APF.

TERCERA: Se emitirán reglas de integridad para el ejercicio de la función pública federal, de acuerdo a los retos planteados respecto del combate a la corrupción.

CUARTA: Habrá protocolos para las relaciones que se den entre particulares y los funcionarios responsables de decidir en los procedimientos de contrataciones públicas, licencias, concesiones y permisos.

QUINTA: Se identificaría y clasificaría el nivel de responsabilidad de los servidores públicos que intervengan en esos procedimientos, para elaborar un registro de ellos y someterlos a certificación.

SEXTA: Acelerar la operación de la Ventanilla Única Nacional para los trámites y servicios del Gobierno.

SÉPTIMA: Complementar la lista pública de proveedores sancionados, señalando la causa de la sanción.

OCTAVA: Habría mecanismos de colaboración con el sector privado en materia de transparencia y combate a la corrupción.

La SFP reestructuró nuevamente su organización, ya que se incorporó la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés, se le confirieron atribuciones en el Comité Coordinador del SNA, derivado de las reformas constitucionales en la materia; y facultades de atracción de asuntos que tengan los OIC en el ámbito de sus competencias; desapareció la Unidad de Evaluación de la Gestión

y el Desempeño Gubernamental, y se transformó la Unidad de Control de la Gestión Pública en Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

La estructura de la SFP quedó como sigue:

Secretaría de la Función Pública.

Unidad de Asuntos Jurídicos.

Contraloría Interna.

Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control.

Dirección General de Comunicación Social.

Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional.

Dirección General de Información e Integración.

Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés.

Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública.

Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública.

Unidad de Control y Evaluación de la Gestión Pública.

Unidad de Auditoría Gubernamental.

Unidad de Operación Regional y Contraloría Social.

Dirección General de Auditorías Externas.

Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas.

Unidad de Política de Contrataciones Públicas.

Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas.

Dirección General de Denuncias e Investigaciones.

Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.

Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas.

Subsecretaría de la Función Pública.

Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal.

Dirección General de Desarrollo Humano y Servicio Profesional de Carrera.

Dirección General de Organización y Remuneraciones de la Administración Pública Federal.

Unidad de Gobierno Digital.

Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública.

Oficialía Mayor.

Dirección General de Recursos Humanos.

Dirección General de Tecnologías de Información.

Dirección General de Programación y Presupuesto.

Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Las subsecretarías son:

De Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas, encargada de implantar y evaluar la política de contrataciones públicas.

De Control y Auditoría de la Gestión Pública, facultada para llevar a cabo la tarea de evaluación por medio de auditorías y de promover la eficacia y la eficiencia de las funciones de auditoría y control que desarrollan los OIC privilegiando la actividad preventiva y el trabajo conjunto con el fin de alcanzar las metas y objetivos particulares de las dependencias y entidades de la APF. Esta subsecretaría es la responsable de fiscalizar, verificar y evaluar los recursos federales transferidos a los estados de la República y sus municipios; asimismo, se encarga del diseño e instrumentación de los esquemas de medición y evaluación del desempeño del gobierno y de coordinar la fiscalización externa en las entidades paraestatales.

De la Función Pública encargada de promover y coordinar las políticas de planeación, administración y organización de los recursos humanos; programar, dirigir, coordinar y evaluar la operación y funcionamiento del Servicio Profesional de Carrera. Entre sus facultades está instrumentar la estrategia de “gobierno digital” y promover la modernización y mejora de la gestión de las entidades de la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.

La Dirección General de Información e Integración actúa en coordinación con los OIC para elaborar las pesquisas e investigaciones pertinentes. La Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional, que en su actuar pretende contribuir a la consolidación de una cultura de transparencia y rendición de cuentas; y la Unidad Especializada en Ética y Prevención de Conflictos de Interés que surgió cuando a la SFP se le añadió la atribución de prevenir e investigar los posibles conflictos de interés que pudieran surgir entre los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Dentro de su estructura hay instancias como la Unidad de Asuntos Jurídicos, la Contraloría Interna, la Dirección General de Comunicación Social, la Oficialía Mayor y otras encaminadas a apoyar las actividades de la dependencia por medio de asesorías en diversos temas: jurídicos, administrativos y, específicamente, de control interno y fiscalización.

4.3 La Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control

Esta instancia, que fue creada en 2003, organiza las funciones y dirige las actividades de dos grupos de funcionarios públicos que se enlazan o convergen en algunas tareas y que representan a la SFP dentro de las dependencias y entidades: los delegados y comisarios públicos (DCP) y los que conforman los OIC. El titular de esta coordinación es quien interrelaciona a este grupo de servidoras y servidores públicos con el titular de la SFP.

La coordinación que realiza este titular, sobre todo en lo que respecta al trabajo de los OIC, es trascendental, ya que, en primera instancia, resulta ser responsable de funciones y actividades que se abordan como la problemática objeto de estudio y, por tanto, probablemente, una de las instancias que podría instaurar las soluciones que se plantearán.

Dentro de sus funciones destacan: requerir de información a los grupos de servidoras y servidores públicos mencionados en párrafos anteriores, relacionada con el ejercicio de sus atribuciones; elaborar y proponer al Secretario las políticas, lineamientos, modelos y mecanismos para dirigir y coordinar la actuación y evaluar el desempeño de delegados, subdelegados y comisarios públicos, titulares de los OIC y los de sus áreas, titulares de las unidades de responsabilidades y los de sus áreas, delegados y titulares de las delegaciones; coordinar y proponer al titular de la SFP la implementación de sistemas y acciones para el desarrollo organizacional, la designación y la capacitación de los OIC; emitir opiniones con respecto a los programas de trabajo de los OIC; llevar a cabo la administración de un modelo de evaluación del desempeño de los titulares de las unidades dependientes jerárquicamente de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control (CGOVC); respaldar la información

contenida en la base de datos del Sistema para la Evaluación de Resultados de Órganos de Vigilancia y Control (serOVC).

Someter a la consideración del Secretario la designación y, en su caso, la remoción de delegados, subdelegados y comisarios públicos, titulares de los OIC y los titulares de sus áreas, los titulares de las unidades de responsabilidades y los titulares de sus áreas, delegados y titulares de las delegaciones; promover el establecimiento o modificación de las estructuras orgánicas y ocupacionales de los OIC, ante los titulares de las respectivas instituciones, considerando la disponibilidad presupuestaria; emitir opiniones sobre la creación o modificación a las estructuras de los OIC y de las unidades de responsabilidades, considerando la disponibilidad presupuestaria, previo al trámite ante la Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF llevar la administración de la información relacionada con las estructuras orgánicas de los OIC y de las unidades de responsabilidades; promover las adecuaciones y mejoras a las normativas, instrumentos de control y evaluación y a los programas institucionales, para que los OIC contribuyan a reducir los riesgos de corrupción, coordinar la elaboración conjunta con las subsecretarías del programa anual de visitas de inspección a los OIC y a las unidades de responsabilidades; coordinar la integración del proyecto de lineamientos generales para la formulación de los programas de trabajo de los OIC y de las unidades de responsabilidades, para su expedición por el Secretario, entre otras.

En resumen: es la instancia encargada de coordinar los OIC en las dependencias y entidades de la APF. Su titular administra las estructuras de éstos, emite las políticas de capacitación del personal que labora en ellos, el desarrollo de personal, sistemas de información, esquemas de visitaduría, coordina y vigila la relación que se da entre el personal de los OIC y el de las dependencias y entidades, además de que, mediante un sistema que alimenta personal de los OIC, debería de conocer su costo real.

Cabe destacar que la designación y remoción de los delegados de la Secretaría en las dependencias, comisarios públicos en las entidades y titulares de los OIC y de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de dichos órganos en las dependencias y entidades, así como en la PGR, es facultad del titular de la Secretaría de la Función Pública.

4.3.1 El papel de los órganos internos de control en la implementación y coordinación del control interno institucional en la Administración Pública Federal

En el año de 1985 se desarrolló un Manual de control interno apoyado por la iniciativa privada³ en Estados Unidos, con la finalidad de poder desarrollar un sistema de control y vigilancia que garantizara el cumplimiento y el adecuado manejo de las finanzas el cual fue publicado en 1992 en ese país, con el nombre de Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway (Coso, por sus siglas en inglés). Dicho manual enfatizaba “la necesidad de comités de auditoría y de una cualificada función de auditoría tanto interna como externa y recalando la necesidad de que el control interno sea un proceso integrado que forme parte de los procesos de negocios y no pesados mecanismos burocráticos añadidos a los mismos” (Informe Coso, 1997:X), con la finalidad de que se pudiera establecer un marco común en cuanto al control interno.

Este sistema comenzó a emplearse en México, con adaptaciones; es decir, se hicieron modificaciones a un modelo de carácter internacional con el objetivo de aplicar una práctica internacional del llamado gobierno corporativo para evaluar instancias gubernamentales que, de acuerdo a lo dicho por Serrano:

Esto implicó un control no tradicional de estas entidades de gobierno: incorporación de un modelo de riesgos, énfasis en la responsabilidad de los Titulares de las instituciones frente al control interno, así como la entrega de dos informes: el informe del titular de la institución al Secretario de la Función Pública y el informe de este Secretario al Titular del Ejecutivo Federal en donde figurarían los compromisos para cumplimentar los objetivos y metas de cada entidad por fechas, con responsables y bajo la firma autógrafa del Titular así como de la opinión del Órgano Interno de Control (OIC) (Serrano, 2016:44).

Bajo el modelo Coso quedaron establecidas facultades de la SFP y de la ASF. La primera, encargada del control interno y, la segunda, del control externo. La SFP se encargaría de la implementación, evaluación y mejora del control interno del Poder Ejecutivo.

³ Tuvo la participación del Instituto Americano de Contadores Públicos, Instituto de Auditores Internos, Asociación Americana de Contabilidad, Instituto de Contadores Gerenciales e Instituto de Ejecutivos Financieros.

El control interno se convirtió en una de las cinco líneas estratégicas del Programa Nacional para enfrentar la corrupción e implicaba enfocarse en el análisis, mejora y fortalecimiento de los controles internos en las instituciones. La propuesta centró su atención en un enfoque preventivo más que correctivo; al prevenir la corrupción, el costo de la APF probablemente sería menor, se podrían otorgar recursos a programas que alentaran la productividad y la creatividad, los servicios proporcionados por el gobierno podrían mejorar, los salarios de muchos servidores públicos podrían incrementarse desalentando con ello la corrupción, ya que al recibir percepciones adecuadas a su labor, no tendrían por qué aceptar dinero o solicitarlo.

El multicitado reto fue encargado desde el 2003 a la SFP (antes denominada Secodam). En el 2006 se publicaron las Normas Generales de Control Interno en el ámbito de la APF, las cuales fueron emitidas por la SFP. A partir del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se propuso cambiar a los OIC en entes de análisis para mejorar los controles internos, y las auditorías en herramientas que identificaran problemáticas asociadas al control interno y pudieran evaluar el desempeño o la parte sustantiva dentro de la actividad pública. Con ello, se buscaba organizar los esfuerzos gubernamentales para prevenir y sancionar la corrupción en las instituciones públicas, mejorar su eficacia, eficiencia, congruencia y honestidad, hacer obligatoria la rendición de cuentas y propiciar la participación activa de la ciudadanía, todo ello para dar un mejor servicio a la sociedad buscando la satisfacción de sus necesidades con justicia y libertad (Cabrera, 2009:141).

En otras palabras, al fortalecer los sistemas de control interno en la APF se cumplía el objetivo de prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad a partir de dotar a las instancias de control y fiscalización de un enfoque preventivo. Se reconoció la necesidad de desarrollar una cultura de control dentro de las dependencias y entidades; deberían tener un adecuado control interno para prevenir posibles eventos que impidieran el logro de los objetivos institucionales, metas, proyectos y programas. En el discurso, el control interno se convertiría en una herramienta clave para el progreso y desarrollo del país, pues fortalecería la transparencia, rendición de cuentas y daría pauta para la verificación de la información con fines de evaluación objetiva en términos de productividad y efectividad. En otras palabras, el control interno debería contribuir al

cumplimiento de metas y objetivos de las instituciones públicas, y con ello, el gobierno cumpliría las expectativas de la sociedad.

Las Normas Generales de Control Interno (*DOF*, 2006) atienden cinco objetivos. En primera instancia, se consideró la necesidad de establecer un entorno o ambiente de control, que reconocía, de alguna forma, la ausencia o carencia de un ambiente de respeto e integridad basado en valores éticos, el incumplimiento del marco jurídico, la incongruencia, en algunos casos, entre la normativa y la misión, visión, objetivos y metas de las instituciones. Una vez establecido, resultaba necesario mantener ese ambiente de control por medio de la observancia del código de conducta, el desempeño con actitud de compromiso e integridad, la transparencia y la rendición de cuentas. Para este primer objetivo se establecieron cinco bloques que partían de la necesidad de comprometer a los funcionarios públicos, titulares, mandos medios y superiores de las diversas dependencias con la consecución de la misión, visión, y objetivos de sus propias oficinas de trabajo y concluía con el cumplimiento del código de ética y de conducta con los cuales se pretendió promover valores tales como la integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto y liderazgo. Las y los servidores públicos debían conocer y actuar de conformidad con los mismos.

Se reglamentó que los titulares de las dependencias y entidades se cercioraran que las instituciones a su cargo tuvieran una estructura organizacional adecuada, con el fin de cumplir con sus objetivos. Esta estructura debía estar establecida con claridad y definir las áreas clave de autoridad y responsabilidad para fomentar la delegación de funciones y la delimitación de facultades. Dichas estructuras organizacionales, debían ser estudiadas y aprobadas por la SFP, previo dictamen presupuestal de la Secretaría de Hacienda.

Se establecieron dos estrategias para el buen funcionamiento de las dependencias y entidades. Una de ellas, se encaminó a la construcción de manuales de organización y procedimientos elaborados conforme la estructura organizacional, poniendo atención en aquellos relacionados con la actividad sustantiva. Los manuales y lineamientos, así como cualquier norma de control interno, deberían estar autorizados y ser del conocimiento de las y los servidores públicos, situación que se revisaba (se

realiza hasta la fecha) por los OIC mediante las áreas de Auditoría Interna y Mejora de la Gestión, así como por la Auditoría Superior de la Federación. La otra estrategia se enfocó en la contratación de personal, se reglamentó que tendrían perfiles autorizados antes de realizar la contratación, así como la planeación de actividades de capacitación, evaluación y promoción de las y los servidores públicos. Una herramienta clave para llevar a cabo esta tarea y mantener un buen clima organizacional, fueron las encuestas anuales, mismas que se continúan aplicando.

La segunda norma atendía los objetivos de identificar, evaluar y administrar los riesgos. El primer paso para ello fue la instauración de objetivos, metas y programas conformes a la misión y visión de las dependencias y entidades. En un segundo momento, fue evaluar e identificar los riesgos que pudieran presentarse para obstaculizar el desempeño adecuado de las dependencias y entidades. El tercer momento, fue el establecimiento de estrategias. Una vez al año había que presentar un informe de riesgos institucionales y aclarar las formas de cómo éstos se enfrentan y controlan en el trabajo diario. El análisis de los riesgos, se estableció en la norma, debía hacerse no sólo pensando en la posibilidad de que se concreten, sino sus efectos y las acciones que se debían tomar para administrarlos. Determinar los riesgos ayudaba en su prevención, antes de que ocurrieran o se concretaran.

La tercera norma, fue la implementación y la actualización de las actividades de control. Se estableció que los titulares de las dependencias, y las y los servidores públicos en el ámbito de sus competencias, tenían la responsabilidad de implantar, adecuar y poner en funcionamiento el control interno necesario para cumplir con los objetivos y metas de sus dependencias y entidades. Así, se debía generar información “confiable, oportuna y eficiente”, cumplir con lo estipulado en la normativa, cuidar los recursos públicos y garantizar la transparencia en su manejo.

Las actividades de control son políticas, procedimientos, técnicas y mecanismos encaminados al cumplimiento de los objetivos de las dependencias y entidades y minimizan la posibilidad de que ocurran riesgos. La norma, además, reconocía algunas actividades relacionadas con el control, como la revisión que los titulares de las dependencias y entidades debían hacer, identificando los logros y resultados realizando un ejercicio comparativo respecto de los planes, metas y objetivos estipulados

previamente; la evaluación de los recursos humanos, la obtención de información, el resguardo de bienes, la segregación de funciones y responsabilidades, el control sobre el acceso a los bienes y registros, y la documentación comprobatoria de las actividades de control interno.

La cuarta norma, consistió en incentivar las medidas para que la información que se generara fuera adecuada para la toma de decisiones y el logro de metas. Además de crear canales de comunicación para vincular a los servidores públicos de diferentes jerarquías dentro de las dependencias y entidades, se crearon sistemas de información que permitían a la ciudadanía evaluar los planes estratégicos y operativos, así como analizar si se cumplían las metas y objetivos.

La quinta norma, atendió el problema de la supervisión y continuidad del control interno institucional. Su objetivo fue supervisar y mejorar continuamente el control interno a partir de su evaluación, tarea en donde participaban los responsables de los procedimientos, procesos y operaciones. También se consideró la atención oportuna y diligente de las observaciones y recomendaciones hechas por las instancias fiscalizadoras, ya que ello implicaba debilidades de control interno. La supervisión se entiende como una actividad cotidiana que comprende la evaluación, a partir de los OIC y otros órganos fiscalizadores (*DOF*, 2006: s/p).

La SFP, pasó a ser la instancia organizadora y coordinadora del sistema de Control Interno Gubernamental, tarea que lleva a cabo en las dependencias y entidades por medio de los OIC, convirtiéndola en una de las secretarías con mayor presencia territorial, otorgándole un número considerable de atribuciones.

4.3.2 Atribuciones de los órganos internos de control

Son instancias que dependen jerárquica y funcionalmente de la SFP, se encargan de “prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas” (SFP-OIC, 2016). El objetivo principal es vigilar que las actividades y procedimientos de las y los servidores públicos adscritos a alguna dependencia o entidad federal sean ejecutadas de una manera clara y con base en la legalidad.

Los OIC deben ser, en conjunto con las dependencias, entidades y la PGR, los encargados de implementar el sistema de control interno, evaluarlo y fiscalizar de conformidad con los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos en las dependencias y entidades federales, los que deben estar acordes con la normativa aplicable y sumar a favor de los objetivos de las instituciones en donde se encuentran adscritos. Los OIC tienen facultades para atender, tramitar y resolver quejas y denuncias que los ciudadanos pudieran presentar contra funcionarios que, probablemente, hayan actuado con irregularidad (Coordinación General de Órganos, 2006-2012).

En este sentido, los OIC deberían entenderse como órganos autónomos e independientes de las entidades donde realizan sus actividades, asunto crucial pues esta condición debería permitir desempeñarse con imparcialidad, sin estar sujetos a las órdenes de los titulares de las dependencias, entidades o cualquier institución que fiscalicen.

Por medio de los OIC, la SFP tiene presencia y trabaja en los estados de la República, pues de las 299 entidades de gobierno y 18 secretarías de Estado, en 210 hay OIC coordinados y organizados desde el seno de la propia Secretaría. Su labor, se vuelve compleja en la medida en que entendemos la diversidad de objetivos, características, personalidades jurídicas y actividades de las entidades en donde se encuentran. De conformidad con el directorio de OIC de mayo del 2015, se pueden vislumbrar entes tan diferentes como las administraciones portuarias integrales de 16 puertos del país; empresas paraestatales como Pemex y sus ramales (gas y petroquímica básica; exploración y producción; petroquímica y refinación); institutos de investigación científica; colegios de nivel medio superior como el Conalep; coordinadoras de programas sociales, universidades y escuelas de nivel superior como el IPN o la UPN; las secretarías de Estado; la PGR; diversos institutos y comisiones que atienden problemáticas sociales; hospitales e institutos médicos; bancos; fondos; fideicomisos; consejos como el Conacyt y el Conapred; compañías y comisiones nacionales entre otras (Coordinación General de Órganos, 2006-2012).

Para poder llevar a cabo su tarea, los OIC deben atender las disposiciones contenidas en los Lineamientos Generales para la Formulación de Programas Anuales de Trabajo (PAT) que son emitidos, de acuerdo al artículo 6 del Reglamento Interior de

la SFP, por el titular de la Secretaría. Cabe señalar que estos Lineamientos se formulan anualmente y, aunque hay antecedentes lejanos, se puede decir que fue en el ejercicio 2010 cuando se sentaron las bases de una nueva visión de trabajo de los OIC que se basó en la construcción de enfoques estratégicos y en la búsqueda de mayor coordinación en el actuar de estos órganos (Lineamientos Generales 2013, 2012).

En 2011 el diseño del PAT intentó consolidar no sólo las estrategias y avanzar en la coordinación de los OIC, sino aumentar la eficacia y eficiencia de sus tareas sustantivas. Con miras al cierre de la administración 2007-2012, en el último año de gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, en el diseño del PAT se intentó acotar las estrategias al cumplimiento de la misión de la SFP. La realidad fue que al tener un panorama en donde la alternancia sería inminente, se determinó dejar inconclusos la mayoría de los programas anuales de auditoría (PAA), parte integrante de los programas anuales de trabajo (PAT), emitiendo una disposición para cancelar las auditorías del segundo semestre de 2012 y dar prioridad a solventar las observaciones pendientes de atender, con la finalidad de entregar una APF sin asuntos en trámite. Esta situación tuvo réplica en el último año de gobierno del entonces presidente Enrique Peña Nieto, cuando se adoptó la misma medida, argumentando retraso en la solventación de observaciones provenientes, tanto de los OIC, como de instancias externas (ASF y auditores externos). La disposición cambió en lo relativo a elaborar los programas anuales de trabajo, privilegiando hasta el tercer trimestre, después del cual, sólo se prepararía la entrega-recepción de la Administración Pública Federal.

A finales de 2012, entrando la nueva administración, como se expuso en otro apartado, comenzaron una serie de reformas administrativas que trajeron consigo la derogación del artículo 37 de la LOAPF y, de esta manera, se legisló la extinción de la SFP que sería sustituida por un Órgano Constitucional Autónomo cuyo objetivo sería la lucha en materia anticorrupción; además, las diversas atribuciones de la SFP serían distribuidas principalmente a la SHCP y al órgano anticorrupción que estaba por instituirse. La nueva estrategia del gobierno federal adscribía a los OIC directamente a las entidades de la APF y no a una secretaría particular.

Esto no se efectuó de manera rápida pues la constitución de un nuevo organismo (aquel que la ley nombra anticorrupción) requería tiempo en un contexto determinado por la discusión de otras reformas que poco a poco fueron aprobándose en el Legislativo a lo largo de 2013, por lo que fue necesario mantener la SFP funcionando basándose en el segundo artículo transitorio de la LOAPF, publicada en el *Diario Oficial (DOF, 2013)*, en donde se había estipulado claramente que la SFP continuaría en tanto se expedían y entraban en vigor las disposiciones relacionadas con el órgano anticorrupción, por lo que la SFP continuaría ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos entonces vigentes.

Por ello, y para poder continuar con su labor, los lineamientos para el ejercicio 2013 se dieron a conocer a finales de 2012 para apoyar el desarrollo de los Talleres de enfoque estratégico y, de esta manera, los OIC contarán con las directrices para la elaboración de sus programas anuales y poder prolongar sus labores sustantivas apoyando a la administración entrante en el cumplimiento de las líneas estratégicas que estaban por definirse, así como en los procesos de actas de entrega-recepción, que seguramente se darían como consecuencia del propio cambio de administración que marcaba la alternancia al frente de la Administración Pública Federal.

En general, el propósito de los Lineamientos es el establecimiento de las directrices que guiarán los OIC durante un año específico desde la planeación y programación de sus actividades, así como el seguimiento de las mismas. Su contenido es de carácter general, puesto que cada OIC deberá instrumentarlos a partir de las características de las dependencias, entidades, instituciones específicas: su misión, naturaleza, riesgos y problemáticas particulares; “sus objetivos, programas, estructuras, formas de operación y marco legal aplicable” (Lineamientos Generales 2012, 2011).

Los Lineamientos, como quedo expuesto en párrafos anteriores, se publican anualmente. Lo ideal hubiera sido que éstos, que dictan las directrices de los OIC para el año, por ejemplo, 2013, se elaboraran y se dieran a conocer a finales de 2012. Las ventajas de esta forma de dar a conocer los lineamientos son muchas, empezando porque se apunta a buscar mejores prácticas en los OIC. El personal de las diversas áreas de los OIC sabían, desde antes de concluir un año, las reglas con las que se tendría que trabajar el año siguiente, hacia donde enfocar mayor esfuerzo y, sobre todo,

tener el Programa elaborado antes de iniciar el año venidero. La práctica de dar a conocer los Lineamientos a finales de cada año calendario y elaborarlos al inicio del año nuevo continuó hasta el año 2016. Al término de 2016, por primera vez, se dieron a conocer en el mes de octubre y se dejaron elaborados, aprobados y cargados en los respectivos sistemas entre noviembre y diciembre del 2016, de tal forma que el primer día de 2017 cada OIC tenía su Programa Anual de Trabajo (PAT), debidamente autorizado, para comenzar sus actividades.

Así, los Lineamientos del primer año fiscal del gobierno de Enrique Peña Nieto fueron elaborados por autoridades de la administración de Felipe Calderón Hinojosa. Durante la administración de éste se elaboraron los Lineamientos para los años fiscales 2010 en abril de ese año, para 2011 en diciembre 2010, para 2012 en diciembre de 2011 y para 2013 en noviembre 2012; y en la administración de Peña Nieto se han elaborado para los años a partir del 2014 hasta 2018.

A continuación, se hará un breve análisis del contenido de estos lineamientos con el fin de conocer de manera somera qué cosas cambiaron y cuáles permanecieron, ya que, en función de ello, se determina parte de la actuación de los OIC en las dependencias y entidades donde se encuentran adscritos durante esos años. La primera permuta está relacionada, precisamente, con cambio de administración; el formato, las fechas de publicación, la aclaración de los marcos legales y otras cuestiones más cambiaron cuando Felipe Calderón Hinojosa dejó la Presidencia y la ocupó Enrique Peña Nieto. Para empezar, los Lineamientos de los años 2010, 2011 y 2012 se justificaron a partir del Eje 1 “Estado de Derecho y Seguridad” del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. En los lineamientos 2014 y 2015 no se hace mención al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, más bien se justifican a partir del artículo segundo transitorio de la LOAPF que le da vida a la SFP hasta que entre en vigor el órgano constitucional autónomo que se debía crear de acuerdo a las modificaciones a esta Ley publicadas en el *DOF* el 2 de enero de 2013.

Los Lineamientos para el 2013 resultan interesantes, no sólo porque fueron hechos por la administración de Felipe Calderón Hinojosa para dirigir a los OIC durante el primer año de gobierno de Peña Nieto, sino porque no se justifican ni en el Plan Nacional de Desarrollo, ni en el transitorio discutido por el legislativo en las semanas

posteriores a su publicación, cuya finalidad era extinguir la SFP. Se puede decir que estos lineamientos son, efectivamente, de transición pues resultan diferentes al grupo de lineamientos anteriores que se parecen entre sí, y a los de 2014 y 2015 que también resultan tener mayores coincidencias.

Un punto importante a destacar es que los Lineamientos declaran en el principio sus objetivos, pero éstos cambian en la línea del tiempo. En 2010 los lineamientos declaraban como objetivos:

1. Mejorar la efectividad.
2. Reducir los niveles de corrupción.
3. Consolidar la transparencia y la rendición de cuentas.
4. Vigilar que la actuación de los servidores públicos sea conforme a la legalidad (Lineamientos Generales 2010).

Al año siguiente, 2011, se declararon los mismos objetivos, sólo que se hicieron específicos, quedando de la siguiente forma:

1. Mejorar la efectividad en las instituciones públicas.
2. Reducir los niveles de corrupción en la APF.
3. Consolidar la Transparencia y la Rendición de Cuentas en los asuntos públicos.

Y el cuarto objetivo fue descrito exactamente igual al año que antecede.

En 2012 tampoco se hicieron muchos cambios. Se declararon los mismos objetivos con algunos cambios de redacción:

1. Mejorar la efectividad de la APF.
2. Reducir los niveles de corrupción en la APF.
3. Consolidar la transparencia y la rendición de cuentas.
4. Vigilar que la actuación de la Administración Pública Federal sea acorde a la legalidad (Lineamientos Generales 2012).

Con referencia a 2010, se instauró el concepto Administración Pública Federal que sustituyó, por ejemplo, a las palabras “servidores públicos”. Este cambio en la redacción puede considerarse como la preferencia de términos ambiguos que no hacen referencia a personas, sino a instituciones; habrá de considerarse que, las instituciones no “actúan”, lo hacen los servidores públicos que laboran en ellas.

En 2013, los objetivos de los lineamientos cambiaron radicalmente. Se basaban en la misión y la visión institucional y entonces se les denominó “acciones gubernamentales prioritarias”:

- Promover la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas.
- Ampliar la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización a la gestión pública.
- Inhibir y sancionar las prácticas corruptas.
- Articular estructuras profesionales, eficientes y eficaces del gobierno.
- Mejorar la regulación, la gestión y los procesos de la Administración Pública Federal.
- Optimizar el uso y aprovechamiento de los inmuebles federales (Lineamientos Generales 2013).

En estos enunciados se integraban las funciones de la SFP y de los OIC, además de tratar un objetivo que anteriormente no se había tomado en cuenta: la sanción de las prácticas corruptas. Se aclaraba la importancia de los titulares de los OIC como líderes que debían conocer a profundidad los problemas y los riesgos de la institución pública en la cual desarrollaban sus actividades. Los titulares debían fungir como coordinadores de las áreas funcionales, y tomar decisiones precisas ante las vicisitudes. En estos lineamientos, pues, se destacaba su labor como supervisores y como los constructores del Plan Anual de Trabajo de los OIC de las dependencias y entidades a las cuales estuvieron adscritos.

Para 2014 y 2015 los objetivos volvieron a ser similares a los anteriores al 2013. Fue una especie de retrospección donde se abandonó la última redacción que hicieran las autoridades de la SFP en la administración de Felipe Calderón Hinojosa. Así, se destacaron cuatro propósitos de los Lineamientos:

1. Reducir los niveles de corrupción en la APF.
2. Mejorar la efectividad de la APF.
3. Consolidar la transparencia y la rendición de cuentas en los asuntos públicos.
4. Vigilar que en la actuación de la APF se respete la legalidad.

Cambió la integración de un párrafo por cada objetivo que contenía una explicación de cada uno de ellos, pero, en general, se aprecia que se regresó a los

mismos puntos anteriores a 2013 que, como se ha descrito, representaron unos lineamientos diferentes en su redacción y formato. Cabe señalar que el cambio constante de los objetivos o propósitos es de llamar la atención, pues la permanencia de éstos habla de planes a largo plazo que dirigen las instituciones hacia un desarrollo programado con metas y objetivos bien definidos con esa visión. El hecho de que se presenten tantos cambios en algo tan sencillo, podría poner en evidencia la falta de planeación constante y la ausencia de una cultura de continuidad que da como resultado un desarrollo poco claro y preciso de los objetivos y metas de la SFP en particular, aun cuando los objetivos presentados en diferentes años tienen puntos en común.

4.3.3 Planeación del Programa Anual de Trabajo de los Órganos Internos de Control

Las directrices o lineamientos de los OIC pueden cambiar de manera constante —aunque los contenidos han permanecido iguales desde el 2010— no obstante, podrían apuntar y promover la continuidad del trabajo institucional. Se identifica un cambio significativo que está relacionado con la instrumentación de dos materias “nuevas” a partir de los lineamientos de 2014. Los Lineamientos se dividen en una presentación general, en donde se leen los objetivos de los mismos, el marco normativo que lo rige y en algunas ocasiones una serie de apuntes que van de los antecedentes históricos hasta ciertas recomendaciones hacia los titulares de los OIC. Una vez que plantea estas cuestiones, el siguiente apartado radica en un glosario para el mejor entendimiento de los mismos y posteriormente inicia la redacción de los lineamientos a seguir.

En las actividades generales, las cuales forman parte del Programa de Planeación Anual de los OIC, se plantean una serie de actividades de investigación, planeación y programación con el objetivo de definir las estrategias que deberán llevar a cabo los OIC en las materias de su competencia. Es una especie de manual lógico y cuyas acciones deben entenderse en forma de secuencia, dividida en etapas. La investigación previa, es la primera etapa, y consiste en la recopilación de insumos de información valiosos para identificar y evaluar los riesgos. El objetivo general de esta fase es la elaboración de un diagnóstico general de la dependencia o entidad en donde están adscritos.

Para realizar la investigación citada, es necesario tomar en cuenta varios criterios como los objetivos y metas; los diversos estudios sobre corrupción o rendición de cuentas; los reportes sobre los trámites, servicios, y programas; las conductas de las y los servidores públicos que, generalmente, se extraen de tres áreas: auditoría interna, quejas y responsabilidades; las recomendaciones de los delegados, el informe de autoevaluación y, en su caso, los dictámenes de auditores externos; el presupuesto y las condiciones internas y externas; los proyectos de inversión y las adquisiciones de bienes y servicios; el estado que guarda el gasto público; los problemas y las áreas de oportunidad que se obtienen del mapa de riesgos de la institución así como del mapa de riesgos elaborado por el OIC en el año inmediato anterior; las estadísticas en quejas y denuncias ciudadanas; la información vertida por los medios de comunicación, entre otras.

La siguiente etapa es la organización de talleres de enfoque estratégico con miras a desarrollar las capacidades de forma continua y mejorar el análisis y manejo de los riesgos a partir de su identificación, especificación y revisión en el mapa de riesgos del año anterior. En estos talleres se busca identificar nuevos riesgos, definir las causas y efectos de los mismos, así como generar probabilidades de ocurrencia. Esta etapa atiende la necesidad de prevenir algún evento que pudiera obstaculizar o evitar el cumplimiento de los objetivos y metas de la institución. Además, sirve de pilar a la siguiente etapa que se basa en la creación de un mapa de riesgos para la formulación del PAT. En éste, se plantearán las estrategias a seguir para atender los factores de riesgo y no los riesgos en sí mismos.

En otra etapa, se programan las estrategias que se deberán implementar a partir del mapa de riesgos y la investigación hecha antes, durante y como resultado de los talleres de enfoque estratégico. Se puede decir que es la consecuencia de todas las actividades previas y consiste en la creación de una estrategia lógica y adecuada para prevenir cualquier incidente que pudiera evitar el cumplimiento de los objetivos de la dependencia. En los lineamientos también se instruyen otras actividades complementarias como la participación de los OIC en los diversos comités, lo relacionado en materia de archivo, intervenir en las entregas-recepción de las y los servidores públicos y la elaboración de diversos reportes. Dentro de estas actividades

generales se encuentran el registro, revisión y seguimiento del PAT y las modificaciones y adecuaciones que se pudieran presentar al mismo durante el transcurso del año.

Una vez planteadas las actividades generales, los lineamientos instruyen acciones a realizarse en las materias que integran los OIC y que responden al Sistema de Control Interno.

Cada año las tareas incrementan al igual los procedimientos lo que contribuye a burocratizar a los OIC y a la SFP, con ello, las actividades y los funcionarios que las realizan deben cambiar muchas situaciones al mismo ritmo de los Lineamientos y los programas, sin que esto conlleve forzosamente transformaciones positivas ni para los OIC ni para las instituciones, lo que sí podría acarrear son mayores cargas administrativas para las y los servidores públicos que atienden cada tema en las materias específicas dentro de los OIC y de las instituciones. Quizás en algunos puntos los procedimientos provoquen buenas consecuencias; no obstante, acumular buenas prácticas y ofrecer resultados es complejo cuando lo que caracteriza las directrices de acción es que se transforman anualmente sin que haya mecanismos de autocrítica y análisis y sin que las y los servidores públicos que elaboran los Lineamientos puedan imprimir en ellos las experiencias acumuladas por el personal de los órganos internos de control.

De continuar esta tendencia, el escenario probable es que los OIC acumulen mayores atribuciones, se sumen nuevas materias en los Lineamientos y se planteen más programas o se soliciten cosas que maten una realidad en donde se percibe socialmente que el gobierno hace poco en su lucha contra la corrupción. Aun cuando los Lineamientos cambien anualmente y la normativa sea cada vez mayor, si los resultados continúan siendo los mismos, la sociedad seguirá percibiendo como nulos, insuficientes o inútiles los esfuerzos del gobierno en esta materia, además de ser costosos y representar un esfuerzo o carga onerosa para una sociedad que ve pocos resultados.

4.3.4 La transferencia de atribuciones de la Secretaría de la Función Pública y específicamente de los órganos internos de control

A la par que se presentaba y discutía en el Senado la iniciativa de reforma constitucional que daba origen a la CNA, en la Cámara de Diputados se presentó otra iniciativa que pretendía cambiar la LOAPF. Dicha normativa confiere las atribuciones a las secretarías de Estado. Para Enrique Peña Nieto resultaba importante comenzar su gobierno con estas modificaciones, pues se buscaba que, al iniciar su mandato, las modificaciones a esta Ley fueran una realidad. En general, lo que se aprobó en 2012 por los diputados, con 333 votos a favor, 50 en contra y 84 abstenciones, fue una serie de reformas que otorgaban mayores atribuciones a la Segob en materia de seguridad, a la Presidencia de la República y a la SHCP. Esta última dependencia se haría cargo de la implantación o mejoras en el control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

De esta manera, desaparecían las SSP y de la SFP, pues al retirarles atribuciones y otorgárselas a otras dependencias o instancias, su razón de ser, desaparecería. En el caso particular de la SFP, con las modificaciones que se pretendían hacer a la Constitución en el Senado, las tareas relacionadas al combate a la corrupción la dejaban totalmente sin ninguna atribución. Así fue como se anunció la extinción de la Secretaría (Garduño y Méndez, 2012:7).

Los cambios en la Ley Orgánica comprendían las reformas de los artículos 26 y 50 (sobre las secretarías de Estado y sobre las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales); adiciones en el artículo 31 (sobre las atribuciones de la SHCP) que tendría nuevas fracciones (XXII, XXVI a XXXIV); y otras adiciones en el artículo 44 (sobre los titulares de las dependencias y las actividades de contraloría). Finalmente, se derogaba el artículo 37 que normaba las actividades de la SFP. No obstante, en uno de sus transitorios, estipulaba que dicha dependencia continuaría su labor, en tanto se creaba la CNA; en dicho artículo, se fundamentó la actuación de la SFP durante varios años, como se ha manifestado en otros apartados de este trabajo.

La modificación al artículo 26 suprimía a la SFP como Secretaría de Estado. En otras palabras, la dependencia no figuraba más, pues no aparecía en el listado de las secretarías. La reforma en el artículo 50 le encargaba a la SHCP las tareas de coordinar al Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales, para fines de congruencia global de la Administración Pública Paraestatal, con el sistema nacional de planeación y con los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento y evaluación.

Las adiciones de fracciones al artículo 31 resultan interesantes para esta investigación pues otorgaron a la SHCP parte de las atribuciones de la SFP que, en ese momento, parecía ya extinta. La SHCP se haría cargo de llevar a cabo trámites y registros que requiriera el control y la evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos, así como de presidir las instancias de coordinación que estableciera el Ejecutivo Federal para dar seguimiento al gasto público y sus resultados. Además, la SHCP determinaría los perfiles de los titulares encargados de las unidades de auditorías preventivas, elaboraría las disposiciones generales y señalaría los órganos desconcentrados que pudieran contar con dichas unidades.

Se adicionó la fracción XXVII que le otorgaba a la SHCP las tareas de coordinación y supervisión del sistema de control gubernamental; el establecimiento de las bases generales para que las auditorías internas, transversales y externas se llevaran a cabo y la expedición de normas que regularan los instrumentos y procedimientos en dichas materias en las dependencias y entidades de la APF.

La SHCP también designaría y normaría el desempeño de los comisarios en las entidades de la APF; conduciría la política inmobiliaria (excepto las zonas federales); administraría los inmuebles de propiedad federal; llevaría el registro público de la propiedad inmobiliaria y el inventario general; regularía la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la APF; coordinaría las políticas de desarrollo de indicadores por dependencia y entidad para estimular el desempeño y cumplimiento de resultados de los órganos y servidores públicos; y tendría facultades para emitir normas, lineamientos y manuales que integraran disposiciones y criterios para impulsar la simplificación administrativa. Todas estas atribuciones eran competencia de la SFP. Es oportuno mencionar que esta situación ya se había dado

históricamente en los gobiernos anteriores y posteriores a la Independencia y Revolución, como se expuso en el capítulo 2 de esta investigación.

La propuesta en cierta medida, también era similar a la que tres años atrás había intentado implementar Felipe Calderón Hinojosa que, como se ha dicho, pensaba extinguir la SFP y entregar a la SHCP parte de sus atribuciones. La diferencia que hay entre ambas propuestas es que las actividades de control no recaerían en una dependencia única, como lo había propuesto Calderón en la figura de la CGR. Lo aprobado por los diputados descentralizaba la contraloría al otorgarles a los titulares de las dependencias y entidades de la APF la responsabilidad de mantener el control interno y de gestión de las dependencias y entidades que encabezaban; es conveniente aclarar que, en primera instancia, administrativamente, son los responsables de dicho control.

Esto se reglamentó con las adiciones hechas al artículo 44 de la LOAPF, que además otorgaban a los titulares la obligación de designar a los de las unidades de auditoría preventiva que tendrían el objetivo de apoyar las políticas de control interno, el óptimo desempeño de los servidores públicos y la modernización y desarrollo eficiente de la gestión administrativa, así como el correcto manejo de los recursos públicos.

Las unidades de auditoría preventiva (UAP), formarían parte del SNF; se registrarían por las disposiciones emitidas por la SHCP y por la normativa sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, fiscalización, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, responsabilidades, combate a la corrupción y por las disposiciones generales sobre la organización, funcionamiento y supervisión de los sistemas de control interno, además de las de auditoría preventiva, mejora de gestión en las dependencias y entidades de la APF y dichas unidades debían presentar informes de su actuación respecto de los temas antes señalados.

El artículo 44 también normaba el actuar de las unidades de auditoría preventiva pues las obligaba a presentar planes de trabajo y auditorías e informes al titular de la dependencia o entidad y a la SHCP. Asimismo, los titulares de las dependencias y entidades encabezarían comités de control y desempeño institucional (COCODI) para el seguimiento y evaluación general de la gestión, conforme a las disposiciones que debía establecer la SHCP. Estos comités, continúan vigentes en diciembre de 2018.

De esta manera, la SHCP acumulaba mayores atribuciones, en tanto que la SFP desaparecía. Al descentralizar las labores de la contraloría se buscaba distribuir algunas atribuciones de la SFP, específicamente los OIC a los titulares de las dependencias y entidades de la APF. Es decir, algunas de las atribuciones de la SFP y los OIC, recaerían ahora en cada una de las secretarías de Estado y, de esta forma, se compartirían responsabilidades y se distribuirían los esfuerzos de forma diferente.

En palabras de John Ackerman, la iniciativa de Peña Nieto en materia de corrupción es una mezcla indiscriminada de diversos modelos internacionales que ignoran la experiencia latinoamericana y, en particular, todos los esfuerzos institucionales que se han realizado en México para enfrentar el grave problema de corrupción que sufre el país. Para este investigador, la iniciativa no se encuentra en las reformas constitucionales enviadas al Senado con el fin de crear la CNA, sino que se encuentra en la reforma a la LOAPF que, como se ha dicho, derogó el artículo 37 que daba vida a la SFP y reglamentaba las acciones de control interno. La iniciativa en el Senado, respecto de las reformas al artículo 133 constitucional, atendía las actividades de control externo mientras que las modificaciones a la LOAPF se enfocaban a la dependencia encargada del control interno y fiscalización.

Referente a este último punto, Ackerman pronosticaba la desarticulación de los actuales sistemas de control interno, pues los contralores internos de cada dependencia y entidad de la APF “ya no dependerán de la institución supuestamente independiente y profesional que tendría que haber sido la SFP”, sino de los titulares de las secretarías de Estado. De esta manera “cada una de éstas se convertirá en feudo exclusivo de su titular, sin posibilidad de control o intervención alguna desde la SFP” (Ackerman, 2012).

El resultado de esta iniciativa, según Ackerman, se manifestaría en la incapacidad federal de articular acciones para combatir la corrupción y mejorar la administración pública. También prevé un aumento en la discrecionalidad para la ejecución de actos de corrupción dentro del gobierno federal, asimismo, representa un debilitamiento del sistema de control interno que se suma a la debilidad que representa la iniciativa de crear la CNA que pretende repercutir en las actividades de control.

Si el control interno se vería vulnerado, también ocurriría que, en lugar de fortalecer el sistema de control externo por medio de dotar a la Auditoría Superior de la Federación de herramientas que le permitieran fincar responsabilidades y sanciones administrativas a los entes auditados, la CNA, propuesta de Peña Nieto, no sólo opacaría y obstaculizaría las acciones de la ASF, sino que ambos órganos estarían supeditados a un nuevo Consejo Nacional por la Ética Pública, presidido por el propio Presidente y donde se integrarían, además, varios secretarios de Estado y los gobernadores de cada entidad federativa.

Era cuestionable la autonomía de los OIC pues estarían sujetos a las autoridades que deben investigar, lo que conllevaría a que estuvieran controlados y subordinados, situación que de todas formas se podría presentar como se encuentra actualmente. Por otra parte, aunque la propuesta planteada por Peña Nieto desde su campaña política trata de manifestar un deseo por integrar a la ciudadanía en las acciones de control externo, ni en las modificaciones a la ley ni en ninguna otra parte aparece cómo se podrían instrumentar acciones tendientes a ello. Es probable que este punto se hubiera dejado para atender por diversa normativa; en realidad lo que se percibe es que la tarea sería poco fácil.

Lo cierto es que ambas iniciativas enterraban un esfuerzo institucional del Estado mexicano de principios de siglo. Aquel que había iniciado enarbolando la transición democrática y el cambio de régimen. La SFP, así como sus antecesores históricos, nació precisamente con el objetivo de perseguir a los funcionarios corruptos, era la nueva cara que el gobierno federal, el de la “renovación moral”, el de la “mejora administrativa”, y el “del cambio”, en diversas épocas, quería dar en materia de control y lucha por el mejoramiento de la APF, considerada como anquilosada, corrupta e ineficaz. A lo largo de su historia la SFP no había demostrado resultados extraordinarios, también hay que apuntar que careció de autonomía e independencia. Las reformas a la LOAPF, aprobadas por la Cámara de Diputados, fueron publicadas en el *DOF* en 2013.

4.4 La Comisión y el Sistema Nacional Anticorrupción

La iniciativa con proyecto de decreto presentada por los senadores del PRI y el PVEM de la LXII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, consideraba reformas y adiciones a los artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116, y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha iniciativa, se puede resumir en 24 cambios a los artículos constitucionales mencionados.

1. La homologación de criterios en materia de conductas de corrupción y responsabilidades administrativas y penales. La reforma facultaba al Congreso de la Unión para expedir leyes relacionadas al combate a la corrupción que debían aplicarse tanto en la federación, los estados y el entonces, Distrito Federal.
2. La creación de la CNA cuyos objetivos serían prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción en materia administrativa cometidos por servidores públicos de la federación.
3. Dotaba de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio a la Comisión. El objetivo era que la nueva instancia actuara de manera imparcial y profesionalmente.
4. Precisaba las normas de conducta de la Comisión, es decir, los principios que regirían el actuar de sus miembros.
5. La Comisión debía plantear programas de prevención en la lucha contra la corrupción.
6. La Comisión tendría facultad de conocer casos de oficio por notificación de otros órganos del Estado mexicano, demandas y reportes de ciudadanos y víctimas de actos de corrupción.
7. La Comisión podría remitir los casos a las autoridades correspondientes, armar pesquisas, pedir información, integrar expedientes y, en su caso, sancionar directamente.
8. La ley preveía que la Comisión no estuviera impedida a la hora de investigar ya sea por el secreto bancario o fiscal. Se buscaría proteger la integridad de los denunciantes.

9. La Comisión sería integrada por cinco comisionados que sustentarían el cargo por siete años improrrogables.
10. La Comisión tendría un Comisionado Presidente que estaría en funciones cuatro años y debería presentar un informe anual al Consejo Nacional por la Ética Pública.
11. Los comisionados se renovarían de forma escalonada para conseguir continuidad institucional en los esfuerzos de la Comisión.
12. Los comisionados serían nombrados por el Presidente de la República, pero el Poder Legislativo podría objetar las designaciones.
13. La ley prohibiría que los comisionados pudieran tener otro empleo mientras estuvieran en funciones, salvo sus actividades científicas y académicas.
14. Las sanciones impuestas por la Comisión se podrían recurrir en amparo directo ante los tribunales; el procedimiento sancionador debía establecerse en la Ley Anticorrupción.
15. Durante las investigaciones de la Comisión, la ley pugnaría por reservar la información. La Comisión podría dar avances sobre sus pesquisas si el tema fuera de competencia nacional.
16. La Comisión estaría facultada para conocer controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad restringido a su campo de acción: la lucha contra la corrupción.
17. La Comisión debería coordinarse con el Ministerio Público en caso de hallar delitos relativos a actos de corrupción.
18. Se establecía en la normativa los delitos relativos a actos de corrupción.
19. También la iniciativa buscaría coordinar a la Comisión con la entidad superior de fiscalización establecida en el artículo 79 constitucional.
20. La iniciativa proponía la creación del Consejo Nacional por la Ética Pública (CNEP); un órgano de carácter interinstitucional que promovería acciones para fortalecer el comportamiento ético de la sociedad y coordinar los esfuerzos institucionales para el combate de la corrupción.

21. El CNEP sería presidido por el Presidente de la República e integraría a ciudadanos destacados por sus contribuciones en transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.
22. El CNEP estaría integrado, además, por el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Presidente de la CNA el Secretario de Gobernación, el Secretario de Hacienda, el Procurador General de la República, el Secretario de Educación Pública, los 31 gobernadores, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Auditor Superior de la Federación y el Presidente del IFAI (actualmente INAI).
23. Los estados y el Distrito Federal podrían establecer sus propias comisiones especializadas en combate a la corrupción.
24. Estas comisiones anticorrupción contarían con las atribuciones que dispusiera la Ley Anticorrupción.

El artículo 133 constitucional propuesto en la iniciativa de Ley quedaría así:

El Congreso de la Unión expedirá la ley Federal Anticorrupción, la aplicación de esta ley corresponderá a la Federación, los estados y el Distrito Federal, en los términos que establezca la misma.

La Comisión Nacional Anticorrupción es el órgano encargado de prevenir, investigar y sancionar, en la vía administrativa, los actos de corrupción cometidos por los servidores públicos de la federación, y en vía de atracción de estados y municipios, así como cualquier persona física o moral involucrada en tales actos o que resulte beneficiada por los mismos.

La Comisión desarrollará programas y acciones para difundir y promover la ética y la honestidad en el servicio público, así como la cultura de la legalidad. Igualmente, podrá emitir recomendaciones particulares o de carácter general orientadas a mejorar los procedimientos administrativos y prevenir prácticas de corrupción.

La Comisión Nacional Anticorrupción es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios [...] (PRI-PVEM-Senado:2012).

Al sintetizar las 26 atribuciones que la SFP tenía según el artículo 37 de la LOAPF se puede ver que de aprobarse la iniciativa para conformar la CNA esta asumiría las

relativas a la investigación de las conductas de servidores públicos, la aplicación de sanciones y la presentación de denuncias ante el Ministerio Público.

El proyecto de Enrique Peña Nieto hacía modificaciones no sólo en el tema relativo al combate a la corrupción. Por medio de otra iniciativa, en noviembre de 2012, presentada en la Cámara de Diputados, se pretendió modificar la LOAPF. En general, la propuesta repercutía en otros cinco temas que atendía la SFP: las actividades de contraloría, la política inmobiliaria nacional, el Servicio Profesional de Carrera, el gobierno digital y la mejora de la gestión pública. Ambas iniciativas, de aprobarse por el Legislativo, marcarían un punto de inflexión en la historia de la dependencia encargada del control interno y la fiscalización de la APF en México, pues anunciaban su extinción.

El abanico de reformas planteadas por el presidente Enrique Peña Nieto y aprobadas por las cámaras durante el 2013 fue cuestionado en muchos sentidos. Uno de ellos fue que sus propuestas referentes a la lucha contra la corrupción, que se basaban en la creación de la CNA, habían pasado a segundo término. En 2014 y 2015, se abrió de nueva cuenta la agenda anticorrupción del gobierno federal siendo adoptada por diversos legisladores. Asimismo, el aumento de los casos de corrupción en el país, y la presión de diversas organizaciones de la sociedad civil hicieron que para el 2015 se decretara la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción que dio origen al Sistema Nacional Anticorrupción.

La reforma también creaba el SNF, la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC) y se cambiaba la denominación del Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa por el de Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). Asimismo, se otorgaron nuevas facultades a la ASF para fortalecerla, y se creó la obligación para los servidores públicos de presentar su declaración de intereses y se amplió la de presentar la declaración patrimonial, independientemente del nivel jerárquico, dependencia o entidad donde se encuentran adscritos las y los servidores públicos de la APF. Por último, se ampliaron los supuestos de procedencia para la extinción de dominio, incluyendo el enriquecimiento ilícito.

Lo interesante es que se comenzaba a crear el marco legal para normar y otorgarle facultades jurídicas al sistema, pero en la práctica éste sólo estaba en papel, pues resultaba poco clara al considerar la participación de la SFP en la integración y

actuar del sistema. En esos años se discutía si la SFP se extinguiría, como se había aprobado desde principios del 2013 o si el nuevo órgano institucional que la sustituiría formaría parte del SNA. Lo cierto es que, en una primera instancia, la SFP formaría parte del SNA haciendo la salvedad de que, de aprobarse e instituirse una dependencia fiscalizadora, esta desplazaría a la SFP como miembro del sistema. Finalmente, lo que se presentó fue un cambio de paradigma pues, de una visión orgánica que incluía una dependencia especial denominada CNA se pasó a una concepción sistémica que resulta más compleja, pero, tal vez, se pensó, puede traer mejores resultados.

Al SNA se le sumó, además, el SNF y el Sistema Nacional de Transparencia. Los tres sistemas fueron concebidos para conjugarse, entrelazarse e interactuar, pues del buen funcionamiento de los tres depende la efectividad y la eficacia de la estrategia nacional para combatir la corrupción.

En general, el diseño institucional del SNA tiene tres momentos: el control interno, el externo y las sanciones. El primero, está a cargo de la SFP y los OIC de cada dependencia y entidad de la APF. El control externo sería efectuado por la ASF y la FECC, finalmente, las sanciones administrativas serían impuestas por los titulares de responsabilidades de los OIC y, en caso de ser penales, sería por una instancia judicial. El Sistema Nacional de Transparencia procedería, tanto en acciones de control interno, como externo y el Comité Coordinador del SNA supervisaría ambas actividades. Del mismo modo, el SNF, actuaría en el momento de llevar a cabo labores de control interno y externo. A la par se daría la participación y supervisión del Comité de Participación Ciudadana.

Este sistema requirió de más leyes y reformas a las que ya habían para poder funcionar. En primera instancia, lo que ocurrió fue la expedición de siete leyes en materia anticorrupción:

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas.
3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
5. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
6. Reformas al Código Penal Federal.

7. Reformas a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Además, se reformaron las Leyes de Coordinación Fiscal, General de Contabilidad Gubernamental y la Orgánica de la PGR.

Así, el SNA nació con objetivos precisos. Debía de luchar para corregir las debilidades institucionales, pero, sobre todo, servir para tejer lazos; puentes contundentes de comunicación entre diversas instituciones para concentrar los esfuerzos en la búsqueda de una APF menos corrupta y transparente. En este sentido, el objetivo principal es la creación de esquemas y estructuras de colaboración institucional para la detección, la prevención y la sanción de actos de corrupción.

Las instituciones que tendrían que integrar el sistema se enuncian a continuación:

- La SFP o el órgano que la sustituya, se encargaría de hacer las investigaciones sobre las responsabilidades administrativas no graves y presentar denuncias por hechos y omisiones constitutivos de delito ante un organismo nuevo llamado Fiscalía Especializada.
- La ASF, cuyas labores se fortalecían con la ley pues podría atender e investigar cuentas públicas, así como pesquisar las participaciones federales en los estados y auditar posibles actos irregulares en ejercicios fiscales anteriores. Cabe señalar que, para agilizar los procesos, se le otorgó la facultad de entregar informes cada cuatro meses y no de manera anual.
- La FECC sería la instancia encargada de procesar las denuncias de casos de corrupción que le fueran remitidas por cualquiera de las instituciones competentes.
- El Tribunal Federal de Justicia Administrativa. La característica principal de este órgano integrante del sistema es su autonomía. Su objetivo es imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa grave. A estos delitos graves, además, se les amplió el plazo de prescripción de seis a siete años para evitar la “impunidad sexenal”.

La Ley, además, instituyó la creación de un Comité Coordinador integrado por los cuatro titulares de las instituciones del sistema, así como el titular del INAI, un

representante del Consejo de Judicatura y uno del CPC. Su objetivo fue el diseño y fomento de políticas públicas de fiscalización y control, así como prevenir y controlar faltas administrativas y actos de corrupción.

La implementación del SNA requiere, seguramente, de mecanismos precisos, voluntad política y políticas encaminadas a la revisión y, en su caso, adecuación presupuestal de estructuras orgánicas, así como de la capacitación del personal de las dependencias involucradas. En cuestiones jurídicas, el problema sigue siendo el mismo: la definición de delitos que comprende el fenómeno de corrupción, para que no queden “lagunas” que permitan su interpretación “a modo”.

El 18 de julio de 2016 se publicó, finalmente, la Ley General del SNA. Para entonces la revitalización de la SFP era un hecho, habían pasado los escándalos de posibles actos de corrupción dentro del ejecutivo federal y otros en algunas entidades del país. En un ambiente de tensión y desconfianza nació esta nueva ley.

La Ley declaraba ser aplicable en todo el territorio nacional, además de tener como objetivo el establecimiento de las bases de coordinación entre la federación, las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México con el fin de que las autoridades de los tres niveles de gobierno tuvieran la facilidad para prevenir, investigar y sancionar las faltas administrativas y los hechos de corrupción.

En general, la Ley busca el establecimiento de bases para la resolución y atención de diversos problemas. Así, se buscaba crear mecanismos de coordinación entre las diversas instituciones que combaten la corrupción en todos los niveles de gobierno, las bases mínimas para prevenir actos de corrupción y para la emisión de políticas públicas para la fiscalización y control de los recursos públicos. Asienta, además, las bases para el funcionamiento del CPC, ente que busca integrar a la sociedad civil en los esfuerzos por combatir la corrupción; así como las bases para la organización del SNF y para crear e implementar los sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generan las instituciones competentes.

Bajo los principios de legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, equidad, transparencia, economía, integridad y competencia por mérito, los objetivos del SNA establecen principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos

los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

Se consideró un Comité Coordinador para el SNA integrado por los presidentes del CPC, del TFJA, del INAI, del CJF y los titulares de la ASF, FECC y de la SFP. Su función primordial es construir políticas nacionales; mecanismos de coordinación e intercambio de información, por medio de metodologías precisas, para evaluar el cumplimiento de las leyes en materia anticorrupción. Se encarga de diseñar la Plataforma Digital Nacional, herramienta que busca mejorar la interconexión institucional y mejorar los procesos de comunicación e información, así como permitir la interacción entre los sistemas nacionales anticorrupción y de fiscalización.

Este Comité también se coordina con el CPC para emitir exhortos públicos a las autoridades competentes cuando algún hecho de corrupción requiera aclaración pública, además a propuesta del CPC, el comité coordinador puede establecer formatos públicos de las declaraciones patrimoniales, de interés y fiscal de los servidores públicos. Según la Ley, el comité coordinador sesiona ordinariamente cada tres meses, pero puede hacerlo cada que sea necesario por convocatoria del Presidente.

El CPC, por su cuenta, tiene el objetivo de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos del CPC y de vincular a las organizaciones sociales, civiles y académicas con el SNA. Está integrado por cinco ciudadanos destacados por su “contribución a la transparencia”, no deben tener filiación partidaria al menos en los últimos cuatro años, deben comprobar conocimientos y experiencia en materias relacionadas a los objetivos del sistema, y practicar con el ejemplo pues, para poder integrar el CPC deben presentar sus declaraciones previamente a su nombramiento.

Los miembros del CPC, no deben ser servidores públicos ni tener cargo de ningún tipo dentro del gobierno. Pueden desempeñarse en puestos privados que no impliquen conflictos de interés y sólo integrarlo durante tres años y por periodos escalonados de cinco años. Estos ciudadanos propondrán al CC los formatos de las declaraciones, solicitar la emisión de exhortos, formular reglas y procedimientos en materia de recepción de peticiones, solicitudes y denuncias de la sociedad. Pueden acceder sin restricción alguna a la información del Sistema Nacional Anticorrupción.

Los críticos del SNA señalan los enormes costos que genera y la poca eficacia que ha mostrado. La cantidad de normativa para su ejecución, sumada a la falta de capacitación de los recursos humanos de las instituciones que integran el sistema es otro problema. Además, se han señalado las trabas u obstáculos que tiene que enfrentar el CPC para que sus propuestas se conviertan en exhortos del comité coordinador. En este punto recaen las mayores críticas pues, aunque el sistema se dice incluyente de la sociedad civil, en la práctica son funcionarios o servidores públicos los que deciden qué se investiga y que no. En este último sentido, incluso se ha mencionado que la presencia del CPC sólo sirve para justificar el sistema y dotarlo de un sentido ciudadano, del que en realidad, pareciera carecer.

CAPÍTULO 5

PROPUESTA PARA MEJORAR LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

5.1 Diagnóstico

Durante el trabajo de campo realizado para esta investigación, se observaron problemas que van más allá de la falta de continuidad derivada del cambio de año fiscal o de administración en el gobierno federal o de precisiones en lineamientos. Son problemas que afectan directamente en sus funciones al personal que labora en los OIC; vicisitudes que se manifiestan en el día a día, en las actividades cotidianas; dificultades para las que no aparecerán soluciones en algún manual o lineamiento, que requieren cambios importantes. Son dificultades complejas, multifactoriales y, de alguna manera, dejan en evidencia los problemas que en general, sufre la APF en el contexto actual. También, puede decirse que, algunos de ellos están relacionados con la falta de valores y la situación económica y social que pervive en el país.

Se identificaron algunas complicaciones relevantes para esta investigación en cuanto a: la normativa que rige las funciones de los integrantes de los OIC así como la que deben vigilar que se cumpla por parte de las y los servidores públicos de la institución que fiscalizan y quienes laboran en el propio OIC es diversa; las actividades cotidianas, las formas en cómo se llevan a cabo, la coordinación hacia el interior y exterior (institución en donde se encuentra adscrito y otras) y en la capacitación de su personal. La falta de soluciones en estos temas, derivará en que los OIC, queden anquilosados y reporten resultados cuestionables, lo que traerá como consecuencia que no se les respete y, toda organización, independientemente de que pertenezca al sector público o al privado, cuando se presenta lo antes expuesto, muere.

Se debe considerar que, además, la SFP, y con ella sus unidades administrativas, ya estaba “muerta” desde finales del sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa y también en el inicio del mandato de Enrique Peña Nieto.

Ahora bien, es cierto que si se encontraba muerta como organización, institución, dependencia o secretaría al no verse resultados en todos los temas que tenía a su cargo y que actualmente continúan bajo su compromiso, también lo es el hecho de que se le revivió; tal vez, se pensó que era conveniente que continuara con su labor, o fue para salir delante de un problema mediático, o para que formara parte del cambio en la historia de México, no sólo como testigo, sino también como actor. Lo cierto es que la SFP volvió a aparecer normativamente, en la LOAPF, se le dieron atribuciones dentro del SNA y hasta hoy, continúa siendo la Contraloría Interna del Poder Ejecutivo en México.

Todo lo anterior cobra mayor importancia para esta investigación, al analizar que muchas de las nuevas atribuciones están encargadas a los OIC, específicamente a las áreas que los conforman y que, su autonomía continuará siendo objeto de estudio, ya que la misma, se torna vulnerable; sus estructuras, de por sí ya cuestionadas y en muchas ocasiones insuficientes desde hace tiempo, o sobradas probablemente, ahora tendrían que ser objeto de modificaciones, en las cuales, por lo que se analiza, el legislador nunca pensó ni previó lo que administrativamente implicaría y respecto de la capacitación con la que cuenta el personal de los OIC, si de por sí era cuestionable por los resultados que se daban, ahora lo es más, ya que aunque se les capacite, como se hizo con cursos en línea, su actuación y resultados, están lejos de lo que se había planteado en el discurso y en el “papel”.

5.1.1 La falta de autonomía

Desde la creación de la SFP se estableció que sus OIC deberían tener autonomía para poder actuar de forma imparcial y poder llevar a cabo sus funciones desde una plataforma libre de presiones. Esto es, la autonomía tendría que privilegiarse. Los OIC deberían ser los órganos de vigilancia y supervisión imparciales para las instituciones de la APF.

Sin esta autonomía, en ocasiones, se podría caer en actos de discrecionalidad; si el vigilante carece de autonomía o, es más, depende del vigilado, es vulnerable a callar ciertas cosas, a ser discreto ante comportamientos que pueden llevar tras de sí actos de corrupción.

Una de las causas de la falta de autonomía que prevalece en los OIC, es que dependen económicamente de las instituciones cuyas servidoras y servidores públicos deben fiscalizar y en su caso, sancionar.

Los trámites administrativos, los sueldos (incluyendo prestaciones específicas para cada institución) del personal de los OIC, las instalaciones donde se labora, el material de trabajo, parte de la propia plantilla del personal (asignado o comisionado al OIC), todo lo proporciona la institución que se fiscaliza.

Los OIC funcionan como una especie de empresa contratada por otra para que lleve a cabo labores de fiscalización (parte del proceso administrativo de toda institución). La ley obliga a la institución a tenerlo y se les toma en cuenta para la asignación de presupuesto al OIC, pero las labores de vigilancia, fiscalización y control, pudieran no convenir a la misma, aun cuando la mayoría de las ocasiones los fiscalizados dicen estar de conformidad, sino es que agradecidos o hasta “felices” de tener quien les fiscalice, les haga ver áreas de oportunidad para mejorar administrativamente y se les sancione cuando así se amerite.

En el presupuesto de cada dependencia o entidad en donde se encuentra adscrito un OIC, se le asigna (hasta el año fiscal 2018), presupuesto con la clave F001, que se refiere a la “función pública”; habrá que considerar que, al ser el que otorga los recursos, la entidad se sentirá con derecho a influir en los resultados de los OIC. Además, se debe considerar que el presupuesto otorgado mediante dicha clave presupuestal, no es el gasto que realmente erogan los OIC. Esta afirmación, puede ser cuestionada, sin lugar a dudas; no obstante, al integrar en el sistema de la SFP los costos de los OIC, no se incluye lo referente al gasto ejercido en el capítulo de servicios personales correspondiente a todo el personal que los conforman, así como los gastos que erogan las dependencias o entidades en gasto corriente y que presupuestalmente absorben las mismas.

Por ejemplo, los OIC se encuentran en espacios otorgados por las propias dependencias y entidades dentro de sus instalaciones o bien, se les paga arrendamiento de los edificios que ocupan. Este gasto lo absorbe generalmente la dependencia o entidad, el OIC no tiene recursos para pagar esto. Su gasto de operación es prorrateado y también lo cubren las dependencias o entidades. El sueldo que se reporta a la SFP por parte de los OIC de manera mensual, corresponde sólo a los titulares de OIC y de cada una de sus áreas. Esto es, los sueldos del personal que conforman los OIC no se reporta, algunos, porque están en estructura autorizada (de acuerdo a atribuciones, por la propia SFP por medio de la CGOVC y por la Unidad de Recursos Humanos) y otros, porque son personas adscritas a las dependencias o entidades, comisionadas a los OIC para desempeñar actividades otorgadas normativamente por la SFP para éstos.

Otro hecho a considerar es que, el personal que labora en los OIC, por obvias razones, tiene desiguales prestaciones laborales. Los sueldos son diferentes, porque los tabuladores que se les aplican son diversos, los cuales coinciden con los del personal de las dependencias o entidades. Las prestaciones son diferentes, llegando a haber titulares de OIC que reciben compensaciones que son cuestionables, teniendo choferes, vehículos de lujo, que además se les cambia en cortos periodos, uso de telefonía celular, gastos de representación, entre otras.

La situación planteada, a todas luces, resta autonomía en su actuar y en los resultados de los órganos internos de control.

Planteándolo de otra forma, podría ser que, la independencia económica dotaría a los OIC de autonomía pues no tendrían ningún vínculo económico con la dependencia o entidad que deberían vigilar, fiscalizar y controlar, lo que no permitiría, si es que se dan, actos discrecionales.

Las consecuencias de esta falta de autonomía son difíciles de medir. Las actuaciones, decisiones, ejercicios que llevan a cabo los OIC se pueden ver sesgados por diversos compromisos (personales, partidistas o políticos), dando cabida a cuestionar aún más su autonomía y objetividad de actuación. Esta situación, al igual que la dependencia económica de la institución que fiscaliza, puede ser que permita que la labor de los OIC se vea mermada por prácticas que pueden considerarse conflictos de interés. Es decir, su actuación podría verse afectada pues el que provee los recursos

económicos, humanos, financieros y materiales para operar, es aquél al que se debe fiscalizar. El costo de los OIC debería transparentarse con cifras reales, lo que permitiría conocer el costo-beneficio de los mismos.

Finalmente, y no menos importante, está el hecho de que, en muchas ocasiones, los titulares de los OIC y de las áreas que los conforman, aun cuando sus nombramientos son facultad del titular de la SFP, éstos fueron propuestos por los titulares de las dependencias o entidades, lo que resta autonomía, ya que el vigilante le “debe” el puesto al vigilado. Con ello, se incumplió la propuesta contenida en la Ley del Servicio Profesional de Carrera, ya que la situación planteada por ésta, era que los puestos dentro de la APF fueran ocupados por personas que cumplieran el perfil requerido de acuerdo a las atribuciones conferidas y las funciones que debían desempeñar.

5.1.2 Estructura inadecuada

En primera instancia, respecto de la estructura de personal de los OIC, se encuentra una situación ya abordada en la falta de autonomía de éstos; las estructuras son conformadas, en la mayoría de los casos, por personas que pertenecen a las dependencias y entidades que se fiscalizan y se encuentran comisionadas para realizar las labores específicas e inherentes a los OIC; esto es, forman parte de las dependencias o entidades, pero no de su estructura orgánica autorizada.

Otra situación a considerar es el número de personas que trabajan en los OIC con respecto de la cifra de gente, procesos y cantidades asignadas presupuestalmente que deben fiscalizar.

En la mayoría de los casos, queda en evidencia que las estructuras no son las adecuadas para llevar a cabo los ejercicios de fiscalización, seguimiento de quejas y sanción. El problema que esto conlleva es que el análisis de los procesos pudiera no ser idóneo, exhaustivo ni acorde a la realidad de las instituciones ni a la de las y los servidores públicos que son fiscalizados, así como que se realicen investigaciones someras.

Las causas de este problema se pueden hallar en la insuficiencia presupuestal que merma los recursos económicos y humanos, en el constante aumento de las

responsabilidades y obligaciones de las que son objeto los OIC, que obliga a ocupar a su personal en una multiplicidad de actividades, muchas de ellas relacionadas con trámites meramente burocráticos y que representan cargas administrativas, algunas de las cuales, podrían ser sujetas a cuestionamiento con respecto a sus resultados (como la presentación de informes conteniendo datos que se encuentran en sistemas de la SFP, lo que también lleva a plantear la situación de la desarticulación que se da al interior de la SFP, ya que solicitan la misma información en formatos diferentes aun cuando toda la información se encuentra dentro de sus sistemas y lo que podrían hacer es migrar de uno a otro).

Las estructuras, como se estipuló en otro apartado de este trabajo de investigación, son autorizadas por la CGOVC, por la Unidad de Recursos Humanos de la propia SFP; son, generalmente, pobres respecto de las necesidades que tiene cada OIC para cumplir con su labor, por lo que deben ser completadas con personal de las propias dependencias y entidades y quedan, en muchas ocasiones, cortas respecto de las actividades que deben realizar, y a ello se aúna la falta de definición de perfil de puestos adecuado para cada área, y aunque los haya, los puestos son ocupados por personas sin cubrirlos, debido a “compromisos adquiridos”. En este sentido, no hay una política de actualización de estructura, ni análisis dentro de los OIC, tampoco por parte de la Secretaría y mucho menos de las personas que ocupan los cargos, ya que muchos de ellos, como se dijo, son compromisos de diversos actores. Hay por parte de la CGOVC un sistema en donde se tiene la curricula de los titulares de OIC y de los titulares de las áreas que los conforman, pero desconocen las capacidades de las demás personas que laboran ahí.

Una consecuencia de que la estructura sea inadecuada es que no se alcanzan a fiscalizar los procesos en su totalidad, al ser insuficientes los recursos humanos y los presupuestos que se destinan para este fin. Una respuesta que dan a esta problemática y que es válida normativamente, es el muestreo, pudiendo ser cuestionable, pues en ocasiones no representa la realidad. Por otra parte, ante la falta de personal con los perfiles adecuados para realizar las funciones encomendadas, así como el hecho de que, dentro de las estructuras de los OIC, se encuentre una cantidad considerable de personal comisionado por parte de la institución para realizar tareas de fiscalización,

suscita la duda fundada respecto de la imparcialidad del trabajo. En general, las consecuencias de trabajar con una estructura que presenta estas peculiaridades, es que el resultado de los procesos de fiscalización, así como el planteamiento de soluciones administrativas y el seguimiento a las quejas y denuncias, pueden ser parciales o limitados.

Finalmente, en esta cuestión, es indispensable hablar de un tema actual, al que no se le termina de dar respuesta, y menos solución, es que en relación con la normativa que entró en vigor a partir del 19 de julio de 2017 (publicada un año antes, precisamente para que durante ese lapso, se tomaran las medidas pertinentes), los OIC, deben tener una estructura mínima: titular del OIC, titular de quejas, titular de responsabilidades y titular de auditoría (ideal sería titular de auditoría interna y titular de mejora de la gestión). Con las modificaciones normativas, tendría que haber un abogado que funja como Defensor de Oficio y varios OIC no tenían ni autorizada la plantilla mínima para comenzar funciones de acuerdo con dicha normativa. Ahora bien, continúa subsistiendo el hecho de que, en las estructuras de los OIC, hay personas comisionadas por la dependencia.

5.1.3 Falta de capacitación del personal de los órganos internos de control

Hay diversas leyes, reglamentos, disposiciones y normativa, en general, que atienden la o las mismas problemáticas o temas. Esto es, hay excesiva regulación de temas en los que inciden los OIC dentro de las dependencias y entidades.

La causa principal de este problema, quizás se encuentre en los ánimos del gobierno en su lucha contra la corrupción, en promesas de campaña, que ha originado la creación exacerbada de normativa: reglamentos, lineamientos y disposiciones, las cuales muchas veces, se encuentran obsoletas ante el trabajo diario de las instituciones. Se dan transformaciones, consecuencias de los cambios de administración, que se han caracterizado por desechar lo que se ha hecho y volver a construir un “mejor” marco legal sin realizar un análisis exhaustivo en cuanto a lo que está correcto y podría o debería continuar aplicándose. Cabría apuntar que, otra fuente es el desconocimiento del legislador o de las y los servidores públicos encargados de construir un marco

jurídico, quienes carecen, en ocasiones, de conocimientos y experiencia para crear o actualizar la normativa. Puede resultar más sencillo para el legislador hacer una nueva ley o un nuevo reglamento que actualizar los que hay o revisar lo que se ha legislado para ciertos temas y problemáticas.

La abundante regulación con la que tienen que trabajar las y los servidores públicos de los OIC o, aunque suene contradictorio, la falta de la misma, en determinados temas, la ambigüedad en otros, entorpece su actuar y ralentiza sus procesos. A esta problemática se le suma el hecho de que, a cada modificación normativa, se incrementa, casi siempre, un nuevo formato para “transparentar” el quehacer institucional, aumentan las obligaciones y responsabilidades de las y los servidores públicos de las instituciones y de ellos mismos.

Aumentan los informes que se deben presentar, las situaciones, documentos y resultados que se deben fiscalizar. Al final, el tiempo, recursos y energía se consumen en ocasiones en trámites que, posiblemente, no garanticen el respeto a las disposiciones ni tampoco el tratar uno de los asuntos que más le preocupan a la sociedad: la lucha contra la corrupción. Por si esto fuera poco, frecuentemente y para dar respuesta a la carga administrativa de “informatitis”, se requiere personal dedicado exclusivamente a ello, pudiendo incrementar el gasto de operación administrativo, no en una actividad sustantiva de las instituciones, lo que representa, asimismo, un gran esfuerzo para el erario y, por tanto, para la sociedad.

Las tareas, obligaciones y responsabilidades de los OIC requieren que su personal se encuentre capacitado y actualizado para realizar de forma adecuada la labor que les ha sido encomendada y, para la cual, asiduamente, han sido comisionados. Pueden tener buenos propósitos, ánimos favorables, trabajo y energía, pero al adolecer de capacitación, el personal que labora en los OIC será incapaz de llevar a cabo las importantes labores que la sociedad le demanda. La capacitación debe entenderse como un proceso continuo y no como un hecho, es decir, una persona o servidor público, de ningún modo está completamente capacitado pues el contexto institucional, la normativa, los sistemas, los formatos y las prácticas siempre cambian. Ante esto, los miembros de los OIC deben prepararse, estudiar y capacitarse continuamente.

Hay programas de capacitación que resultan deficientes, tanto por el número de personas que pueden acceder a la misma, como respecto de las materias en las que deben desarrollar sus actividades; esta situación se hace obvia, al evaluar el desempeño del personal de los OIC en sus áreas específicas, donde no está capacitado en los asuntos que le compete directamente, desconociendo muchas veces, la institución a la que se encuentra adscrito, acarreado consigo una dificultad constante y latente de carencias en su trabajo que redundan en la falta o ineficacia de comunicación con el personal de las instituciones que fiscaliza, con las y los servidores públicos que trabajan en su misma área o en otras áreas y por supuesto con otras instancias de fiscalización.

El resultado de la falta de capacitación se nota y manifiesta en la actitud y productos de la actividad del personal de los OIC; sus labores se ven mermadas ya que desconoce la normativa con la que debe desarrollar su trabajo, por qué se hace e, incluso, cómo debe hacerse.

El trabajo, en general, resulta deficiente cuando se hace sin la capacitación y conocimientos necesarios; es importante considerar algunas aristas más: por un lado, falta capacitación en sus temas, pero por el otro, no se les da el tiempo para hacerlo, debido a cargas excesivas de trabajo aunado a otra situación peor: la falta de interés de las y los servidores públicos, quienes consideran que con la preparación académica recibida hasta la licenciatura y la experiencia que han adquirido a lo largo de años de trabajo, es suficiente para desempeñar de forma adecuada la labor que les corresponde.

La capacitación en valores y principios es todavía más importante, ya que, al carecer de valores como la integridad y la honestidad y principios como la lealtad y la honradez en su actuación, las y los servidores públicos, permiten que su labor sea cuestionable. Al estar ausentes valores y principios como los mencionados en el proceder de las y los servidores públicos, serían factibles pactos entre las partes involucradas, las estructuras se pueden comerciar o “negociar” al igual que los resultados en las auditorías, la integración de investigaciones así como la determinación de continuar el proceso en el área de responsabilidades o en el Tribunal competente, la cual le corresponde llevar a cabo al área de quejas y las resoluciones en el área de responsabilidades. Por lo anterior, es fundamental que se utilice la capacitación como una forma de que las y los servidores públicos se apropien y conduzcan su actuación

con base en principios y valores, lo que tendrá un efecto en la disminución de la corrupción.

5.2 Propuestas para mejorar los problemas planteados de la Secretaría de la Función Pública

5.2.1 El trabajo de campo

Hay problemas en la SFP, en particular, los OIC tienen una dificultad: no dependen solamente del actuar de los funcionarios que los conforman. Se expondrán probables soluciones a los problemas anteriormente manifestados. Estas propuestas se basan en la investigación que se presenta y en la experiencia de los últimos 20 años, mediante el trabajo cotidiano, de la observación y del interés por mejorar los procedimientos de los OIC, así como otorgar resultados visibles, reales a la sociedad. Se ha ejecutado un ejercicio de trabajo de campo que consiste en: 1) identificar parte de los procesos y procedimientos que se llevan a cabo dentro de los OIC, 2) identificar los problemas que, de manera general, se suscitan dentro de esos procedimientos y procesos al interior de los OIC y 3) analizar y proponer posibles soluciones a esos problemas.

Lo que a continuación se presenta es el resultado de un análisis de las vicisitudes que implica llevar a cabo los procesos de control, las auditorías, el estudio y aplicación de diversa normativa, los trámites burocráticos y demás procedimientos que asumen estos órganos encargados de combatir la corrupción. Sin duda, estas propuestas pueden ser perfectibles; pretenden abonar no sólo a solucionar, sino a ayudar en la identificación de problemáticas reales que, muchas veces, escapan de la teoría e interesar a otros investigadores para ahondar en el conocimiento de la temática abordada.

5.2.2 La falta de autonomía

Cualquier propuesta que pretenda mejorar el actuar del personal adscrito a los OIC, debe partir de una premisa inminente: debe apuntar a que éstos sean independientes, autónomos y libres de cualquier inconveniente que impida su buen desempeño y funcionamiento. En este sentido, el Poder Legislativo podría analizar, valorar y, en su

caso, dotar a los OIC de las herramientas para llevar a cabo su labor, no sólo planteando su autonomía, sino dándosela realmente, mínimo en cuanto a lo que respecta al campo presupuestal. Si bien es cierto que en el presupuesto de egresos de la federación se considera dar presupuesto a una función determinada como F001, que es en donde se prevé el gasto relacionado con la función que desempeñan los OIC dentro de las dependencias y entidades en donde se encuentran adscritos, lo cierto es que estas últimas, le proporcionan mayores recursos que los que ahí se tienen previstos. Ejemplo de ello, es el pago de salarios al personal de los OIC, independientemente de que la mayoría de esos integrantes pertenezcan o se encuentren adscritos a dichas dependencias y entidades, pudiendo analizar la factibilidad de que dichos salarios sean acordes a un tabulador previamente establecido, el que tendría que considerar diversos aspectos como el perfil del puesto, la preparación académica, la experiencia, el trabajo que realmente desempeñará, el cual podría estar sujeto a evaluación periódica, el tamaño y presupuesto otorgado a la institución a fiscalizar, la estructura del OIC, entre otros. Hay gasto de operación que tampoco está previsto y que les es otorgado a los OIC para el desempeño de sus actividades.

Los problemas de autonomía continuarán mientras los OIC permanezcan dependiendo económicamente de las instituciones que controlan, investigan y fiscalizan, estarán envueltos en un ambiente que terminará, como sucede en la actualidad, limitándolos e, incluso, volviendo sus procesos ambiguos y sus esfuerzos ineficientes e insuficientes. El dotarlos de independencia económica, dificultará la ejecución de prácticas como la intervención de los titulares de las dependencias y entidades en las decisiones y, en ocasiones, la influencia en su actuar.

Las propuestas, en este sentido, tendrían que dirigirse a romper las relaciones entre los OIC y las entidades que fiscalizan, o en cambiar estas relaciones de tal manera que a los funcionarios de las dependencias les sea imposible influir en la actuación. Al liberar el factor económico de la ecuación, quizás se puede avanzar en este rubro. De igual forma, habría que revisar los procedimientos de elección de funcionarios en los OIC, impulsando políticas orientadas no sólo a la movilidad de funcionarios con el objetivo de evitar que se generen relaciones inapropiadas con las y los servidores públicos de las dependencias y entidades, sino en un verdadero examen de los

candidatos a ocupar esos cargos, sin la intervención o petición directa de los titulares de las dependencias y entidades en donde se encontrarán adscritos, considerando el perfil profesional que realmente se requiere, la capacidad, la experiencia y el conocimiento, en otras palabras, acciones para combatir los posibles conflictos de interés que podrían presentarse desde la elección del capital humano de las instituciones encargadas de hacer frente a este grave problema que afecta el desempeño de las y los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

Otra propuesta que suma a la búsqueda de la autonomía podría ser que las plazas de los OIC fueran directamente administradas por la SFP. Ello implica un cambio en el presupuesto que las autoridades no han ejecutado. Se ha apostado, entonces, a que los funcionarios de los OIC y el gasto operativo de los mismos, sean pagados con dinero que proviene de la entidad que fiscalizan. No obstante, los recursos están ahí, se utilizan y se gastan en acciones de fiscalización, por lo que cabría preguntarse si, en beneficio de la autonomía de los OIC, se podría hacer el esfuerzo para que la SFP tuviera el presupuesto suficiente para gestionar sus actividades sin depender de los recursos de las instituciones que fiscaliza. Esto otorgaría igualdad entre el personal que se desempeña en los OIC, ya que todos tendrían acceso a las mismas prestaciones, no como las situaciones que actualmente se presentan. Esta propuesta resulta complicada pues representaría una disminución al presupuesto de las secretarías y entidades de la APF, pero tendría ventajas importantes como el hecho de conocer con precisión el gasto que representa sostener a la SFP, incluyendo a los OIC en el país, abonando a los principios que la propia Secretaría defiende: transparencia y rendición de cuentas y, además, al dotar de autonomía económica a los OIC, éstos ya no generarían compromisos y se podría conseguir evaluaciones objetivas, útiles y fidedignas así como imparcialidad en la investigación de quejas, la calificación de conductas y la sanción a las y los servidores públicos que las hayan llevado a cabo.

Ahora bien, también habrá de considerarse otra propuesta, que, aunque sea totalmente opuesta a la expuesta en renglones anteriores, es factible. El control y evaluación de la gestión en cualquier entidad, pública o privada, es parte del proceso administrativo y ayuda al crecimiento e identificación de situaciones que pudieran tornarse problemáticas para el desempeño o crecimiento de dicha entidad. Por ello, si

se van a quedar los OIC como parte integrante de las estructuras de las dependencias o entidades, es también una alternativa que tuvieran el recurso económico dentro de su presupuesto; de esta forma, no habría conflictos con respecto a las observaciones y recomendaciones que se hicieran por el quehacer de las instituciones, tanto en la parte administrativa, como sustantiva y servirían como una verdadera instancia que coadyuvara con ellos, no que se tornara como una carga en muchos sentidos.

Lo expuesto puede parecer contradictorio; no tiene caso que se juegue en cuanto a la relación que se da entre las instancias, si es cercana o si no, si debería mantenerse alejado el OIC; si tendría que pertenecer a las dependencias o entidades en las que está adscrito; si se debe “aparentar” alguna situación, esto sólo crea confusión, caos, compadrazgos, compromisos o animadversiones que se tornan confusas.

Es válido tanto que, en primera instancia, se forme parte de las dependencias o entidades, como, en segunda, el que se les otorgue independencia en todos los aspectos para que no haya conflictos con respecto a quién fiscalizan y a quién le podrían llegar a deber algo.

Como lo exponen Uvalle y García (2011) el alcance del poder se relaciona con la capacidad de lograr la coordinación de los actores que permita establecer formas de intervención efectivas y orientadas hacia el cumplimiento de las metas sociales y políticas.

Se podría completar la exposición retomando el que es totalmente lícito que los OIC formen parte de las instituciones y que haya una coordinación y cooperación entre las áreas que conforman ambas instancias, buscando cumplir cualquier tarea que les sean encomendadas a las mismas, así como el que sean totalmente independientes. Esto es, la relación entre dependencias y entidades con los OIC debería ser cordial y profesional, respetando el trabajo que ambas instancias tienen encomendadas.

Con el nuevo SNA, se perpetúa este problema, ya que los OIC continúan dependiendo económicamente de las dependencias o entidades que fiscalizan. No se les dota de autonomía económica denotándose que las líneas de subordinación y, por tanto, de tolerancia, podrían persistir.

5.2.3 Ausencia de estructuras acordes a las entidades que se fiscalizan y personal que es elegido por razones diversas a lo que realmente se requiere

Aunque suena ilógico en el sentido de que la SFP no tiene el número de personas que se requiere para poder fiscalizar la APF en su totalidad, bajo el esquema de que los OIC son conformados en su mayoría por personal adscrito a las propias dependencias y entidades y, por tanto, tampoco se conoce realmente el costo que tiene el fiscalizar las mismas, también es cierto que el personal que fiscaliza es insuficiente.

En la mayoría de los casos, el número de personas de los OIC que fiscaliza a las dependencias y entidades es escaso, para dar atención a todos los temas que la fiscalización implica.

Los OIC representan apenas entre 1 y 4%, aproximadamente, del personal que conforman las dependencias y entidades que fiscalizan, quedando totalmente superados por aquél, así como por el presupuesto asignado a las mismas. Ello significa que la fiscalización sólo se realiza en un porcentaje muy pequeño y, por tanto, podría ser sesgado el resultado que se presente.

Hay que considerar que la totalidad del personal adscrito a los OIC no se encuentra dedicado al proceso de fiscalización exclusivamente, esto es, tiene las áreas de quejas y responsabilidades, cuyas funciones son diferentes a la fiscalización. El área de Mejora de la Gestión, tampoco fiscaliza, más bien se dedica a coadyuvar de manera directa con las dependencias y entidades en la implementación de mejoras en el control interno institucional, por tanto, tampoco fiscaliza directamente, aunque su trabajo debe verse en los resultados de las propias dependencias y entidades así como en las demás áreas de los órganos internos de control.

De igual forma, en lo que respecta a los perfiles del personal, éstos deben ajustarse a las funciones que tiene encomendadas el OIC en cada una de sus áreas, ya que, en ocasiones, dichos perfiles se adecuan para que los puestos sean ocupados por personas que carecen de los conocimientos necesarios para desempeñarse en las plazas para las que son contratados.

5.2.4 Falta de capacitación del personal de los OIC

Para llevar a cabo la fiscalización los OIC, así como cualquier entidad fiscalizadora, se enfrentan a un cúmulo de normativa que deben aplicar las dependencias y entidades, sobre la cual se realiza la fiscalización. Es común el hecho de que el desconocimiento de la Ley no exime su cumplimiento. Como se dijo, hay una carga normativa (leyes, reglamentos, manuales de aplicación general, manuales específicos, lineamientos, sistemas, circulares y oficios), que el personal encargado de la fiscalización debe conocer, dominar y considerar al momento de realizar su trabajo. Esta situación se entrelaza con otro problema que se ha identificado en esta investigación que se presenta respecto de los OIC: la falta de capacitación y actualización de forma permanente para el personal de las dependencias y entidades, así como para su personal.

La SFP estableció que los OIC son los:

[...]encargados de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. Los OIC se encargan de ejecutar el sistema de control y evaluación gubernamental, es decir, controlar que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos en las dependencias y entidades federales estén apegados a la legalidad y que coadyuven a los objetivos sustantivos de estas instituciones y, en caso de no ser así, son quienes poseen la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía contra presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos, imponiendo las sanciones establecidas en la Ley (SFP-OIC).

Es por ello por lo que el trabajo de los DCP, titulares de OIC, así como de las y los servidores públicos de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, es útil para poder realizar la vigilancia dentro de los OIC que dependen jerárquica y funcionalmente de la CGOVC, con el objetivo de prevenir la corrupción, vigilar que se cumplan a cabalidad las gestiones administrativas, atender casos de conflicto de interés y, cuando sea necesario, sancionar.

Desafortunadamente, dentro del proceso de fiscalización y vigilancia es una constante que las personas que realizan este complejo procedimiento desconozcan la normativa en parte o totalmente, así como la operación de las dependencias y entidades

a las que auditan confundiendo los resultados, que ya de por sí podrían ser parciales al no poder fiscalizar la administración completa y mucho menos la operación de las dependencias y entidades, limitando el trabajo de los OIC y menguando “los principios de integridad, objetividad, imparcialidad, legalidad, honestidad, diligencia, lealtad e imparcialidad [...] el apego a la normatividad, el control y la auditoria, evaluación y seguimiento, así como la implantación de medidas correctivas y preventivas” (Bárcena, 2001:46).

Otro punto importante a considerar es el hecho de que la normativa se encuentra en constante actualización, lo cual hace todavía más complicado que el personal conozca, estudie y domine todos los cambios para verificar o fiscalizar su aplicación. En contraste, el personal se focaliza en la fiscalización y se adentra en su trabajo, de tal suerte, que no tiene el tiempo para actualizarse y mucho menos el recurso económico que en algunas ocasiones es necesario, ya que los programas de capacitación de la SFP, están generalmente enfocados a los titulares de las áreas de los OIC, no así al personal en general.

Se torna un ciclo vicioso, por un lado, la falta de capacitación del personal que se refleja en el desconocimiento de las funciones propias, de su historia como órgano del poder Ejecutivo, de la trascendencia de su labor y de cómo enlazará esfuerzos con el SNA, por el otro, el personal no tiene tiempo, recursos económicos ni el interés en esa capacitación.

Cuando se tiene acceso a cursos a los que puede asistir el personal, se realizan para un número determinado de servidoras y servidores públicos, dejando a muchos de ellos sin capacitación. El programa de capacitación de las dependencias y entidades se encuentra principalmente enfocado a las necesidades de capacitación detectadas respecto de la operación de las mismas. Bajo el esquema de que el personal adscrito a los OIC, no opera dentro de las dependencias y entidades, tampoco tiene acceso a este programa de capacitación.

Como se abordó en un punto anterior, la falta de programas de capacitación para personal de los OIC es preocupante y más allá de esto, es una situación de la que hay que ocuparse. La ausencia de capacitación o capacitación pobre o deficiente del personal lleva a que los resultados de su trabajo sean controvertibles, debido a que la

falta de conocimiento, les hace permisivo actuar de manera cuestionable, observando situaciones que no lo ameritan así como dejando de hacerlo cuando impliquen una falta administrativa no grave o grave; de igual forma, puede propiciar que las recomendaciones para la mejora de la gestión sean parciales o no aplicables a los casos concretos.

Capacitar a los servidores públicos tendría que ser una prioridad si se quiere prevenir errores, actos de corrupción y alcanzar resultados objetivos, satisfactorios y que puedan aportar mejoras para las instituciones. Es parte de la prevención que deben llevar a cabo los OIC; por ello, se tendrían que tomar en cuenta la capacitación en cuestiones éticas, de control interno, administración de riesgos, entre otras, no sólo para aumentar la especialización técnica con la que enfrentarán los problemas que requiere su cargo, sino también en las esferas personales, en las que pudieran ser vulnerables en el desempeño de su trabajo.

Es necesario que el personal de los OIC tenga cursos de capacitación que cubra aspectos de administración y fiscalización, y como se ha mencionado anteriormente, de historia de la Secretaría de la cual dependen directamente; cursos que los acerquen a conocer la institución a la que se encuentran adscritos. Si se cubren estos puntos de capacitación focalizada, los OIC tendrán una mayor visión de su trabajo, relacionarán las funciones de las instituciones y sabrán cuál es la labor de éstas en la sociedad. Con ello, los OIC abrirían las puertas para que se recuperara un entorno de confianza ciudadana hacia las instituciones, fortaleciendo una relación que desde hace mucho tiempo ha quedado fracturada. Retomando lo expuesto por Uvalle (2011) y García (2011), la gobernación resalta la capacidad del Estado como un sistema de instituciones que tienen a su cargo la dirección, administración e implementación de normas, reglas, políticas, programas, decisiones y acciones; bajo esta premisa, las y los servidores públicos que forman parte esas instituciones, para cumplir con esta atribución, deben estar capacitados en rubros que van desde la ética hasta conocimientos técnicos.

Finalmente, y no menos importante, está la apatía que muestra el personal de los OIC; en muchas ocasiones hace gala de pregonar que el trabajo impide que reciban capacitación, y cuando se les da la oportunidad de capacitarse, lo hacen descontentos, si es que lo llevan a cabo, o simplemente rechazan la oportunidad de actualizarse. Es

frecuente que la apatía vaya acompañada de desconocimiento de la importancia que tiene la capacitación y actualización. Para muchas servidoras y servidores públicos, con haber concluido la licenciatura es más que suficiente, cuando actualmente, el conocimiento adquirido en el sistema de educación formal es insuficiente, es indispensable continuar con la actualización de conocimientos.

En un estudio realizado por Velasco (2006), se enfatiza que la capacitación y el entrenamiento para los altos funcionarios en países que apuntan hacia una profesionalización de la burocracia, a ser más eficientes y abiertos a la rendición de cuentas, se han convertido en una prioridad después de que habían quedado relegados a un segundo plano. No sólo han merecido el interés de los propios funcionarios sino de académicos y la misma ciudadanía.

Velasco (2006) propone que la capacitación en ambientes en donde los funcionarios han actuado de manera inadecuada “puede resultar un medio útil para cambiar los comportamientos, promover la adquisición de nuevas habilidades y renovar las relaciones de reciprocidad entre el gobierno y los funcionarios públicos”. Cambiar a los funcionarios en su totalidad se vuelve una utopía que difícilmente se podría realizar de la noche a la mañana. Resulta más viable que mediante la capacitación comiencen a exigirse y a operar nuevas prácticas que den como resultado una mejora en el campo de la Administración Pública. Los ejemplos que el autor menciona son Reino Unido y Polonia y, pese a las diferencias que puede haber con México, estos ejemplos puedan arrojar luz sobre este país en particular.

Velasco refiere que

En países en vías de desarrollo, como es el caso de México, la escasez de diferentes recursos (humanos, financieros y tecnológicos, entre otros) impone restricciones importantes a la implantación de un modelo completamente racionalizado de gestión de recursos humanos en la función pública, sobre todo en el área de la capacitación, que suele ser la que primero sufre los recortes de sus presupuestos. Sin embargo, en el caso de países que están en el proceso de construcción de un servicio público profesionalizado o que han experimentado una transición política hacia la democracia, la falta de recursos y la necesidad de

adaptar el perfil del personal público en funciones (que difícilmente podrá ser reemplazado en su totalidad) hacen de la capacitación una tarea crucial para alcanzar una administración pública eficiente, eficaz y apegada a los principios y necesidades de un gobierno democrático (Velasco, 2006:315).

En este sentido, hay que diferenciar entre educación y capacitación, pues es común que se piense que la educación que el funcionario tenga es lo que va a delinear su práctica profesional en una institución. Aunque esto debería ser lo óptimo, lo cierto es que las diversas disciplinas de los servidores públicos tienen que nutrirse de manera constante con la capacitación porque esta “tiene un claro sentido vocacional, es decir, está ligada directamente a tareas o puestos específicos que ya son o serán realizados en el futuro por la persona. Por tanto, la capacitación es una función que afecta al individuo una vez que éste ha sido reclutado por el servicio civil”, ahí se da orientación precisa, por lo tanto, se convierte en una herramienta mediante la cual se orienta el conocimiento de la normativa, pero no se queda ahí, sino que estos saberes acompañen las prácticas diarias de los servidores.

Con respecto al área de mejora, al ser la que apoya en la implantación del control interno institucional, al desconocer los temas, se podrían convertir en instancia entorpecedora en lugar de lograr una coadyuvancia y, por lo tanto, una corresponsabilidad en tan importante tarea. En cuanto a quejas y responsabilidades, la falta de capacitación, les podría impedir integrar una investigación y calificar las conductas, así como sancionar una falta no grave o abstenerse de hacerlo.

Es importante destacar, aunque podría resultar redundante, la necesidad de que el programa de capacitación esté enfocado tanto a adquisición y actualización de conocimientos, así como al conocimiento y aplicación de principios y valores con los cuales debe actuar cada servidora y servidor públicos en el ejercicio de sus funciones. Es de suyo complicado inculcar valores, principios que desde la casa y educación formal no se infundieron y adquirieron; no obstante, es fundamental hacerlo.

Cuando un servidor o servidora pública adscritos a los OIC, actúan sin observar principios y valores como la honestidad, la ética, honradez, lealtad, el resultado de su trabajo puede llegar a perjudicar a otro servidor público en su vida profesional y personal por mucho tiempo.

CONCLUSIONES

Esta investigación tuvo como base el estudio de la corrupción, cómo se genera y se combate, en particular por medio de la SFP, instancia que tiene encomendada esta faena dentro de la APF. Reviste importancia ya que la percepción de la corrupción se ha incrementado de forma significativa en México, de acuerdo con lo expresado por estudiosos en el tema, y por instituciones que le siguen la pista, como Transparencia Internacional, razón por la cual la citada Secretaría ha sido cuestionada en su labor para combatirla.

Los aportes teóricos realizados por Morris y Arellano permitieron analizar la corrupción como un fenómeno sistémico que incluye aspectos políticos, económicos y sociales los cuales han repercutido e incrustado en las estructuras de la APF, por lo que se consideró la base teórica idónea para esta investigación. Durante el desarrollo de la misma, se logró identificar situaciones que pueden considerarse causas de la corrupción institucional dentro de los OIC, ubicar áreas de oportunidad y, presentar como producto, soluciones viables para combatir o disminuir la corrupción en los mismos.

Las soluciones que se propusieron fueron resultado de un diagnóstico que se elaboró a partir de preguntas iniciales que guiaron esta investigación. En ellas, se tomaron en cuenta diversos factores que favorecen ambientes proclives a la corrupción, entre ellos se consideró la falta de autonomía de los OIC, los efectos de la dependencia económica respecto a los entes auditados, la integración de sus costos en el presupuesto de la Secretaría, el tamaño de las estructuras, el perfil del personal adscrito a los OIC y el efecto de la capacitación en el mismo. Dichas interrogantes se pudieron distinguir al conocer el entramado interno de la Administración Pública, su funcionamiento, limitaciones y áreas de oportunidad, estas últimas fueron sustanciales para realizar propuestas que contrarrestaran los estragos de la corrupción.

En el desarrollo de la investigación se estableció que al interior de los OIC hay falta de autonomía, de capacitación del personal que los conforman y sus estructuras presentan contrariedades en cuanto al tamaño y los perfiles de las y los servidores públicos que laboran en ellos.

Se comenzará haciendo alusión a los objetivos que se plantearon al inicio del trabajo:

1. Estudiar los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y corrupción como un sistema, así como, los medios para medirla. En cuanto al concepto de corrupción, se analizaron varias posturas de diversos autores, en las que generalmente, confluyen, respecto de que se trata de conductas inapropiadas, que son realizadas por dos actores, en donde ambos obtienen un beneficio, determinando estar de acuerdo con la definición de Arellano en cuanto a que es un sistema que no se puede eliminar pero si controlar, disminuir o acotar, ya que se debe considerar a la sociedad en la que está incrustada, la cual la ve y reproduce como parte de su cultura, de conformidad con lo expuesto por Morris. Es decir, la corrupción es un espejo de la sociedad.

Respecto de la transparencia, se distinguió del derecho de acceso a la información, ya que algunos organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial, los llegan a involucrar en sus definiciones sin realizar distinción; La transparencia de acuerdo con la OCDE, se refiere a un entorno en el cual los objetivos de la política, de marco jurídico, institucional y económico, las decisiones de política y su razón de ser, los datos y la información relacionados con las políticas monetarias y financieras y los términos de la rendición de cuentas de las agencias, se proporcionan al público de una manera comprensible, accesible y oportuna. El Banco Mundial considera que la transparencia tiene dos dimensiones distintas: en primer lugar, el acceso a la información sobre los procesos y procedimientos mediante los cuales el sector público adopta y aplica las decisiones y, segundo, el acceso a la información generada, mantenida y utilizada por el sector público.

Los conceptos rendición de cuentas y fiscalización, son utilizados, en ocasiones, como sinónimos, por lo que se mostró la diferencia entre ambos. De conformidad con lo escrito por Hickok, rendición de cuentas puede entenderse como: “la capacidad de asegurar que los funcionarios públicos respondan por sus acciones”, mientras que la fiscalización es un mecanismo de supervisión de las acciones de gobierno. Se abordaron las instituciones encargadas de la

fiscalización en México: de manera externa al Poder Ejecutivo, la lleva a cabo la Auditoría Superior de la Federación, que depende del Poder Legislativo. De manera interna, la fiscalización está a cargo de la SFP, específicamente de sus OIC, aclarando que en ocasiones son auxiliados por despachos externos para realizar auditorías.

2. Respecto del objetivo contextualizar la forma en que se han llevado cabo las actividades de control interno en las dependencias y entidades de la APF en México históricamente y que dieron origen a que la SFP tuviera dentro de sus atribuciones, justamente, el implementar dicho control interno, con el fin de transparentar y rendir cuentas de la gestión pública y, con ello, combatir la corrupción. Se estudiaron las instituciones, dependencias, entidades, direcciones que han sido encargadas de implantar el control interno en diversas épocas históricas; el resultado obtenido del mismo es que, las autoridades que le han dado vida a esas instancias en diferente tiempo, han coincidido en la “convicción” de que, fiscalizando, rindiendo cuentas a varias instancias, se contribuye a transparentar la gestión de las y los servidores públicos y con ello combatir la corrupción en México.
3. Exponer y explicar las obligaciones, facultades y limitaciones, así como las actividades de la SFP de acuerdo al marco legal que le ha sido aplicable en diversas etapas históricas. Se le concedió la categoría de Departamento, Dirección y, Dependencia; se hizo un recorrido por las facultades que se incluyeron a la misma en varias épocas, así como las que pasaron a otras dependencias, cuando le fueron devueltas, y las que fueron surgiendo de acuerdo a “necesidades” o compromisos políticos.
4. Examinar el contexto en el que actuó la SFP durante el ciclo 2009-2015, mismo que abarca el término de un sexenio presidencial y el comienzo de otro, analizando si hubo un vacío legal y, proponiendo mejoras en la actuación de las y los servidores públicos que la conforman, encaminadas a realizar sus atribuciones y, con ello, mejorar como entidad fiscalizadora interna del Poder Ejecutivo y pieza fundamental del combate a la corrupción en México, transparentando su actuación, rindiendo cuentas de la misma y coadyuvando con

las dependencias y entidades a realizar lo propio en esta materia. En este trabajo se analizó el contexto económico, político y legal que predominó durante el periodo en el cual la SFP fue propuesta para extinguirse al igual que dos dependencias más, argumentando que sus facultades podrían ser retomadas por la SHCP por un lado y por un organismo que estaría sujeto a la Presidencia de la República durante el mandato del presidente Calderón Hinojosa. Después, durante la coyuntura electoral, surgió la propuesta de extinción para dar paso a una institución independiente, autónoma, situación que dejó a la SFP actuando en función de un artículo transitorio; finalmente, la proposición de ese organismo autónomo no se llevó a cabo y se optó por “revivir” a la Secretaría dentro de un ambiente político altamente criticado por la corrupción que se vislumbraba desde la Presidencia de la República.

Al ser nuevamente la SFP la dependencia encargada de implantar el control interno en la APF la fiscalizadora dentro del Poder Ejecutivo Federal e integrante relevante dentro del SNA, se plantearon algunos problemas que se presentan al interior de la propia dependencia, específicamente en los OIC, los que se tornan importantes atender para poder continuar siendo la institución fiscalizadora del Poder Ejecutivo Federal así como para que el personal pueda otorgar los resultados que requiere una sociedad que continúa percibiendo corrupción en las y los servidores públicos que laboran dentro de la Administración Pública Federal.

5. Analizar las posibles situaciones e implicaciones derivadas del momento que conllevó al nombramiento de Virgilio Andrade como titular de la SFP, la coyuntura (en el periodo comprendido de 2015 al 2018), que marcó un cambio en la estrategia de combate a la corrupción del gobierno federal. Se realizó un estudio respecto de la articulación política que desenlazó el nombramiento de un titular de la SFP; el momento político fue el que desencadenó esta situación, debido a que miembros de la familia presidencial y del gabinete legal del Presidente, eran acusados de actos probablemente corruptos por la adquisición de viviendas por medio de empresas que se veían beneficiadas con contratos para prestar servicios dentro de la APF. Como resultado, cuando se nombró titular de esta

dependencia, se le encargó investigar con “autonomía” esta circunstancia y otorgar un resultado respecto de la misma. Ello, también liberó de alguna forma, una propuesta para que se conformara el Sistema Nacional Anticorrupción, cambiando radicalmente la idea de extinguir la dependencia, haciéndola parte importante del mismo y permitiendo un giro en la política anticorrupción que había planteado el gobierno del presidente Peña Nieto al inicio de su mandato.

6. Realizar propuestas viables en temas relacionados con la dependencia federal encargada de la implementación del control interno institucional, en particular en los OIC, encaminadas a la realización de mejores prácticas que incidan en el perfeccionamiento del personal que la conforma y, con ello, coadyuvar en el combate a la corrupción. Se abordaron tres problemas: la falta de autonomía de la SFP y, en particular de los OIC; las estructuras de éstos, tanto en lo relativo a tamaño como respecto de los perfiles de las y los servidores públicos que en ellos laboran, así como la falta de capacitación o que ésta sea insuficiente, por diversas causas. Como resultado hubo propuestas viables, que se dieron a conocer en el apartado correspondiente.

La presente investigación permitió dar a conocer, estudiar y analizar a la SFP como una institución que ha estado ante reflectores a lo largo de la historia de la administración pública en México, bajo diversas denominaciones y cuyos objetivos primordiales han sido transparentar la gestión gubernamental respecto de los recursos humanos, financieros y materiales (en las últimas décadas se han incrementado en esta lista los recursos tecnológicos) que le han sido otorgados por el Poder Legislativo, que es el que representa al pueblo, parte integrante del Estado, cayendo, la mayoría de las ocasiones, en la situación de “justificar” el uso y destino de los mismos, así como de ayudar a implantar el control interno en las dependencias y entidades de la APF y combatir la corrupción.

En tiempos recientes ha tomado gran relevancia, por su probable desaparición o extinción, por su resurgimiento, por su falta de resultados, como lo apuntan importantes académicos, lo cual la ha mantenido en constante “transformación”; le ha aplicado una serie de normativa, de cambios sociales, económicos y políticos, que le han otorgado características particulares y le han impuesto nuevos retos, ante los

cuales, la actuación de sus funcionarios ha dejado una estela de preguntas y problemas sin resolver.

Este trabajo ha permitido identificar problemáticas, dentro de la misma, en particular con el personal que labora en los OIC, que al final, son sus “brazos ejecutores” dentro de la APF; quizás puedan parecer habituales; no obstante, se convierten en mayúsculos al carecer de controles reales, así como proponer posibles soluciones; podría afirmarse que son dificultades latentes y constantes, que de combatirse de manera objetiva y profesional, podrán mejorar el desempeño de las y los servidores públicos que conforman los OIC en particular, así como la Secretaría en general, y cumplir con los propósitos para la cual fue creada.

La misión y la visión de la SFP en general, y de los OIC en particular, son objetivamente importantes para alcanzar el desarrollo de la APF, al considerar que su tarea fundamental es ayudar a implementar el control interno en las dependencias y entidades de ésta, con personal capacitado en el tema y que, además, debe conocer las mismas, ya que es en donde se encuentra adscrito (misión, visión, objetivos, metas, indicadores), requisito indefectible para formar parte integrante de esta Secretaría. De incumplirlo, casi seguramente continuará la situación que pervive en la misma, por lo menos en la percepción ciudadana: falta de capacitación de las personas que forman parte de ella, una relación entre su personal y el de las dependencias y entidades en donde se encuentra adscrito indefinida ya que, en muchas ocasiones, gente de dichas dependencias y entidades son quienes conforman los OIC, restando, probablemente imparcialidad y objetividad en su labor y, por lo tanto, los resultados continuarán siendo cuestionados por la sociedad. Finalmente, las estructuras que se encuentran bajo esta misma tesitura, pues el número de personal que las conforma, no coincide con las personas que laboran en ellos; se les deja claro, habitualmente, que funcional y jerárquicamente, dependen de la SFP, internamente, se les otorga, en ocasiones, un oficio de comisión para que puedan permanecer trabajando en los OIC, sin perder su adscripción a la dependencia o entidad que los contrató.

En el interior de los OIC, entre su personal, lo que sobresale es una cultura laboral que, en ocasiones, no participa en la misión ni visión institucional. En el papel

todo suena muy bien, en la práctica las cosas resultan diferentes. La falta de actuación conforme al Código de Ética, por ejemplo, puede relacionarse con una cultura laboral o institucional que se manifiesta, en muchos casos, con el otorgamiento de cargos por lazos políticos y conveniencias en lugar de que sea con base en capacidades, o bien, en los resultados del personal en las diversas áreas de los OIC. Se dejan ver la incapacidad de trabajar en equipo y compartir responsabilidades, o las actitudes individualistas que traen consigo intereses no compartidos. Esto apunta a actitudes que merman el actuar de las y los servidores públicos que laboran en los OIC, órganos que, en teoría, deberían ser ejemplos para las instituciones en las cuales se encuentran adscritos.

Las consecuencias también resultan de difícil solución. Se genera un ambiente conflictivo de trabajo, se dificulta la coordinación entre servidoras y servidores públicos de las instituciones, prevalece un ambiente de rivalidad y una competencia innecesaria entre el personal. Evidentemente, los resultados que ofrecerá un OIC cuyos miembros conviven en un ambiente de trabajo insano no serán los óptimos. Como vigilantes, deben trabajar con estándares éticos, en equipo, colaborar organizadamente, propiciando la coordinación de los esfuerzos de su personal. Deben fungir como ejemplo para ser transparentes y respetuosos del trabajo sustantivo de las instituciones que fiscalizan, por lo cual deben conocerlo, rendir cuentas, ser honestos y confiables para poder obtener el respeto a su labor y resultados como órganos fiscalizadores.

En algunos OIC, la falta de capacitación del personal que los conforma, de estructuras idóneas, la carencia de personal con el perfil requerido para hacer sus labores son factores que se conjuntan para que al actuar a la par de la ASF o de auditores externos, aun cuando se tiene un acuerdo de colaboración entre la SFP y la ASF, el cual establece las bases de actuación de las dos instancias fiscalizadoras, haya resistencia para enfocarse en la misma tarea (fiscalizar), pero en distintos tramos y diferentes procesos.

Se torna complicada la relación al interior de los OIC y con otras instancias fiscalizadoras, al carecer de capacitación (las personas desconocen alcances y limitaciones, así como las formas de interactuar) y de estructuras idóneas (es tarea

del personal de los OIC, dar seguimiento a la solventación de observaciones y recomendaciones hechas por estas instancias, así como a los procedimientos de investigación de conductas u omisiones, siendo muchas veces poco el personal al que se puede dejar esta labor).

Esta situación lleva a reuniones sin resultados específicos y, finalmente, al ser personal de los OIC quienes dan seguimiento a las observaciones hechas por esas instancias fiscalizadoras, aplicando, muchas veces, criterios adversos y obteniendo en ocasiones, reclamos por parte de las dependencias y entidades quienes derivan mucho tiempo en la formulación de las respuestas para las observaciones hechas por las multicitadas instancias fiscalizadoras.

De continuar con las deficiencias y faltas de definición planteadas, habrá que preguntar si los OIC conseguirán garantizar la lucha contra la corrupción, que como se ha dicho, es un fenómeno cultural, multifactorial, que se convierte en un reflejo de la forma de vivir y convivir en la sociedad mexicana, así como la transparencia y rendición de cuentas, que serían cuestionadas y, además, el resultado esperado que es, precisamente, la disminución de la corrupción y, con ello, lograr el progreso de México, estaría en tela de juicio.

La perspectiva del papel que debe desempeñar la SFP, mediante los OIC, como encargados de implementar el control interno en la APF, los coloca como parte del proceso administrativo dentro de la misma APF; tan sólo por este motivo, debe ponerse en la balanza la conveniencia de realizar cambios en los OIC, de tener total autonomía o determinar ser el fiscalizador interno, con lo que ambas cosas implican, elaborar y autorizar estructuras, tanto al interior de la SFP, como de los OIC acordes al trabajo y facultades que tienen encomendadas, tanto en el número de personas que los han de conformar como en los perfiles profesionales que deben poseer. Pensar en una capacitación integral, en donde la parte de principios y valores, aun cuando se deben adquirir desde los hogares, sea pilar fundamental en el cambio y no sólo se quede, como sucede en algunos casos, en la publicación de Código de ética, sin eco y sin resultados en la actuación de las y los servidores públicos. La actuación del personal de los OIC, debe estar encauzada a cumplir metas, objetivos, de manera transparente, honesta y ética.

En resumen, la labor que han de cumplir las personas que se encuentran empleadas en la Secretaría de la Función Pública debe ayudar a implantar sistemas de control interno, ser parte activa de la prevención de corrupción, fiscalizar imparcialmente, coadyuvar para que se alcancen los objetivos y metas institucionales, lo que a la vez, permitirá que la sociedad acceda a más y mejores servicios, que se pueda transparentar el uso de los recursos públicos y el ejercicio del poder, se reciban las quejas que deban investigarse, sancionar administrativamente a las y los servidores públicos que incumplan las funciones que les fueron encomendadas así como coadyuvar con la autoridad judicial en caso de que las y los servidores públicos hayan cometido un delito.

El trabajo de las y los servidores públicos al frente de los poderes en el país, destacando, de acuerdo a lo abordado en esta investigación, los que dirigen o dirigirán la APF, debe apuntar a que en el futuro los esfuerzos de los OIC y de las demás entidades fiscalizadoras se vean materializadas en un decrecimiento de la corrupción, respeto al Estado de derecho, un gobierno transparente, incluyente, donde sus funcionarios rindan cuentas a la población, que actúe de forma honesta y se propicie una cultura donde la ciudadanía participe proactivamente en la vida política y en el actuar de sus instituciones.

Con los resultados obtenidos en este trabajo, se puede afirmar que éste es parte de un universo de oportunidades que permite pensar en futuras líneas de investigación, en las cuales se considere el análisis y propuestas para que esta dependencia logre los objetivos que en este momento le ha planteado su posición dentro de la APF, se estudie su intervención dentro del SNA y del SNF, se proyecten resultados con indicadores que permitan medir índices de corrupción, el control interno y su utilidad mediante efectos del desempeño de las instituciones que conforman la APF, incluyendo a la propia SFP, se analicen y cuestionen por la sociedad, a la que se sigue prometiendo combatir y abatir uno de los flagelos que le impide crecer y del cual se ha hecho mención en el presente trabajo: la corrupción.

A partir de la importancia de que se considere la automatización de procesos que lleva a cabo, se podrán presentar otras investigaciones individuales o en grupo que permitirán, a su vez, la injerencia de otras áreas de conocimiento.

El presente trabajo constituye una semilla útil, fértil, para que, tanto se continúen investigaciones sobre el tema abordado, específicamente respecto de los temas en él expuestos, que se podrán extrapolar a otros ámbitos de la Administración Pública o de las ciencias sociales; busca crear interés para que se realicen investigaciones o estudios interdisciplinarios, pudiendo generar soluciones de todo tipo, incluyendo las tecnológicas, tendientes a controlar el fenómeno de la corrupción y, con ello, mejorar las instancias gubernamentales en México y los resultados que se den a la población.

ANEXO
PROPUESTAS PARA CURSOS

Curso: Valores y principios

Objetivo: que las y los servidores públicos que laboran en los OIC, logren concebirse como seres íntegros, de forma personal y dentro de la sociedad, para actuar de manera ética y responsable con el objetivo de mejorar su desempeño.

Módulo	Descripción	Objetivo
1. Valores y virtudes	Este módulo está orientado a conocer, reconocer y reafirmar los valores y virtudes que se requieren como servidor público para prevenir y eliminar prácticas corruptas	El capacitado deberá reafirmar sus virtudes y conocer cuáles son los valores que regirán su labor y, con ello: -fomentar la responsabilidad -fortalecer la eficiencia y eficacia. -alimentar el trabajo en equipo, cooperativo por medio de la igualdad o equidad
2. Principios	Se pondrá énfasis en el cumplimiento de las leyes y normas establecidas, respetando los derechos humanos	Que los capacitados logren entender que forman parte de una sociedad a la que debe rendir cuentas y que su labor supeditada a principios como el logro del bien común, se constituye en un medio para lograr una convivencia respetuosa y obtener resultados
3. Ética moral y social	Se fomentará el trabajo de acuerdo a lo que dicta la ética a fin de generar compromiso de las y los servidores públicos y con ello, recuperar la confianza de la sociedad	Las y los servidores públicos actuarán con ética, desarrollando su trabajo dentro de un marco de corresponsabilidad con sus compañeros y sociedad en general. Con ello, se ayudará a evitar prácticas corruptas y estarán por encima los intereses de la sociedad

Curso: COSO

Objetivo: dar a conocer qué es, cómo funciona y se implementa el modelo de control interno denominado Coso para prevenir casos de corrupción.

Módulo	Descripción	Objetivo
Sistema Coso	Conocer el sistema Coso como una herramienta de control administrativo que deben implementar todas las instituciones, dependencias o entidades de la Administración Pública Federal	Capacitar a las y los servidores públicos respecto del sistema Coso, de tal forma que ayuden a implementarlo, desarrollarlo y tengan herramientas para evaluarlo y vigilarlo en las instituciones en las cuales se encuentran adscritos para fiscalizarlas

Curso: Redacción y nociones de archivo

Objetivo: mejorar los procesos administrativos al interior de los OIC partiendo de la elaboración de documentos y su archivo.

Módulo	Descripción	Objetivo
1. Ortografía	Está orientado a la enseñanza de ortografía básica para poder elaborar oficios, informes o cualquier documento que requiere la instancia en la que trabaja	El capacitado tendrá herramientas para poder expresarse de manera escrita con facilidad
2. Redacción	En este apartado se mostrará un panorama general de reglas básicas y generales para redactar	El capacitado podrá desenvolverse con mayor seguridad en la redacción de cualquier documento escrito
3. Reglas específicas	Este módulo se enfoca en la tarea de elaborar un documento oficial de forma correcta, desde membretes, sellos e identificación de las personas a quien va dirigido y quien suscribe	El capacitado tendrá las herramientas necesarias para elaborar documentos oficiales de acuerdo a los cánones que requiere la institución
4. Archivo básico	Este módulo está enfocado a capacitar al personal en la tarea de archivar de forma adecuada los documentos que emite y recibe la institución	El capacitado aprenderá a archivar de conformidad con temas y firmas correctas los documentos que realiza y recibe la institución

Curso: Historia

Objetivo: que el personal se sienta identificado con las dependencias o entidades en las cuales labora: SFP, por un lado, y de la institución en la se encuentra adscrito el OIC.

Módulos	Descripción	Objetivo
1. Historia del control interno en México	En este módulo se brindará una breve reseña de los esfuerzos de control que se han llevado a cabo en nuestro país desde la época precolombina hasta el siglo XX	El capacitado se reconocerá como parte de un largo proceso histórico en donde las instituciones del país se han esforzado en mejorar sus labores administrativas y sustantivas
2. Entidades de fiscalización en México	En este apartado se hará una breve reseña histórica de otras instancias diversas a la SFP que desempeñaron o desempeñan labores de fiscalización y control en la segunda mitad del siglo XX	El capacitado reconocerá la importancia histórica de los esfuerzos de otras instancias y su colaboración en las labores de control y fiscalización
3. Historia de la institución que se fiscaliza	Este módulo está enfocado al conocimiento histórico de la institución en donde la o el servidor público llevará a cabo sus labores, así como su misión, su visión y la tarea sustantiva que debe realizar como parte de la APF	El capacitado conocerá la historia institucional y la importancia de la entidad en donde llevarán a cabo sus actividades en el desarrollo del país
4. ¿Qué institución es la que se quiere y requiere?	Se enfocará en una proyección a corto, mediano y largo plazos respecto del trabajo que realizan tanto el OIC como la entidad en la que se encuentra adscrito, con una prospectiva del futuro deseable y alcanzable	El capacitado reflexionará a partir del conocimiento histórico la importancia de las entidades en las que labora y podrá proyectar su trabajo dentro de ellas, coadyuvando en una prospectiva, de la cual no sólo será partícipe, sino corresponsable directo

Curso: Cultura laboral

Módulos	Descripción	Objetivos
1. Trabajo en equipo	Está enfocado a enseñar mecanismos de convivencia y construcción de equipos de trabajo productivos, en donde la labor de cada uno de los integrantes sea reconocida y las y los servidores públicos entiendan que forman parte de un engranaje, que son y dependen siempre de otro compañero que se convierte en pieza fundamental del mismo	El capacitado aprenderá a trabajar en equipo. Reconocerá la importancia y responsabilidad individual y colectiva tanto de su trabajo como del de sus compañeros. Asimilará cómo debe integrarse al equipo
2. Estructura del OIC	Está enfocado en conocer tanto la estructura como las diversas actividades que llevan a cabo cada una de las personas en las áreas que integran el OIC	El capacitado reconocerá e identificará cada una de las funciones, actividades y responsabilidades de sus compañeros que integran cada una de las áreas del OIC
3. El otro y sus tareas	Se fomentarán las relaciones empáticas y de colaboración entre compañeros para lograr los fines y objetivos de las áreas que conforman el OIC	El capacitado reconocerá la importancia del trabajo de los demás y aprenderá tanto a respetar cómo a relacionarse con los integrantes de su equipo de trabajo directo y con los demás integrantes de las otras áreas del OIC
4. Aprender a delegar responsabilidades	Se orienta en la difícil tarea de determinar labores y obligaciones y tiempos que a cada uno le corresponde, para obtener resultados en los tiempos estipulados tanto normativa como administrativamente	El capacitado aprenderá a decidir respecto de las labores que puede o debe delegar y aquellas que le corresponden con la finalidad de que el trabajo fluya, los esfuerzos sean coordinados y se encaminen a la obtención de resultados en los tiempos determinados

BIBLIOGRAFÍA

Ackerman, John (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI Editores, México, 2008.

Adam, Alfredo, *La fiscalización en México*, UNAM, México 1996.

Adams, Guy y Danny Balfour, “Unmasking administrative evil”, Thousand Oaks: Sage, 1998, p. 4, en David Arellano Gault *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, CIDE, México, 2012.

Aguilera Hintelholher, Rina Marissa (coord.), *Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales en México*, UNAM, México, 2017.

—————, “La utilidad analítica y comprensiva del espacio público: una perspectiva de las ciencias sociales desde el enfoque normativo y positivo”, en Rina Marissa Aguilera Hintelholher, *Nuevos horizontes de las Ciencias Sociales. Debate sobre diversas perspectivas metodológicas*, México, UNAM, 2016.

—————, “Identidad y diferenciación entre método y metodología”, *Revista de Estudios Políticos*, vol. 9, núm. 28, enero-marzo 2013.

—————, *Naturaleza de lo público en la Administración Pública Moderna*, INAP, México, 2012.

Alonso, José Antonio y Carlos Garciamartín, “La corrupción, definición y criterios de medicación”, en José Antonio Alonso y Carlos Mulas-Granados (coords.), *Corrupción, cohesión social y desarrollo el caso de Iberoamérica*, FCE, Madrid, 2011.

Anttolini, José, “Administración Pública en México”, *Revista de Administración Pública*, núm. 1, enero-marzo, 1956.

Arellano Gault, David, “Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la *desnormalización* de la corrupción”, Contaduría y Administración, UNAM, [vol. 62, núm. 3](http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/975/1152). Visto en <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/975/1152> [Fecha de consulta: 11 de agosto de 2018].

—————, *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*, CIDE, México, 2012.

—————, “Nueva gestión pública ¿dónde está lo nuevo? Bases para el debate de la reforma administrativa”, en David Arellano Gault (coord.), *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos para resultados en América Latina*, Cámara de Diputados/CIDE, 2004.

Balderas Corona, Francisco, “Las Secretarías de Estado del Ejecutivo Federal”. Visto en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/repjurad/cont/1/art/art4.pdf> [Fecha de consulta: 28 de enero de 2016].

Bárcena Durán, Santa, *La facultad de atracción ejercida por la Secretaría de la Función Pública*, México, UNAM, 2001.

Betanzos Torres, Eber y Jaime Chávez Alor, *Reforma en materia de anticorrupción*, Tirant lo Blanch, México, 2017.

Cabrera Ocampo, Karen Enoe, “Análisis de las actividades de la Secretaría de la Función pública para combatir la corrupción de los servidores públicos en México”, México, UNAM, 2009 (tesis de maestría en derecho).

Carrillo Castro, Alejandro, Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada. Anexos, t. II, vol. 2, México, INAP, 2011.

Constitución de Apatzingán. Visto en: http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf [Fecha de consulta: 28 de enero de 2016].

Córdova Vianello, Lorenzo y Ciro Murayama Rendón, “Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y Amigos de Fox”, en Pedro Salazar Ugarte (coord.), *El poder de la transparencia: nueve derrotas a la opacidad*, UNAM/IFAI, México, 2007.

Cornejo, Carolita *et al.*, *Órganos de control en Latinoamérica. Indicadores de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. Estudio sobre entidades fiscalizadoras de nivel subnacional en Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador y México*, Iniciativa TPA, 2013.

Discurso preliminar a la Constitución de 1812, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1891.

Dussauge Laguna, Mauricio, “Combate a la Corrupción y Rendición de Cuentas: Avances, limitaciones, pendientes y retrocesos”, en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México*, t. XIII, Políticas públicas, El Colegio de México, México, 2010.

Estavillo, María Elena, Leonardo Martínez y Rebeca Escobar, *Evaluación del impacto económico de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, IFAI, México, 2006.

Fierro Ferráez, Ana Elena, “Propuesta para el fortalecimiento de los procedimientos de rendición de cuentas dentro del ordenamiento jurídico mexicano”, en Lourdes Morales Canales (coord.) *Rendición de cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*, CIDE, México, 2014.

Figuroa Hernández, Gregorio Eliab, “Análisis de la función diagnóstica en el marco del Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012. El caso del Órgano de Control en el Centro de Investigación en Geografía y Geomática Ing. Jorge L. Tamayo. A.C.” México, UNAM, 2013 (tesis de licenciatura en administración pública).

García Moreno, Raúl, *El Poder Ejecutivo en la Constitución de Cádiz* Visto en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2103/7.pdf> [Fecha de consulta: 02 de enero de 2016].

García Ricci, Diego, *Estado de Derecho y principio de legalidad*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2011.

García Vázquez, Nancy, “El control externo de la administración pública, un enfoque internacional”, *ENCRUCIJADA*. Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, cuarto número, enero-abril 2010, pp. 1-14.

González Obregón, Luis, *La Constitución de 1812 en la Nueva España*, t. I, con prólogo de Aurora Gómez Galvarriato, México, 2012.

Guajardo Cantú, Gerardo, *La autonomía y las facultades de sanción de las entidades de fiscalización superior en México en la efectividad del combate a la corrupción*, memoria para optar al grado de doctor, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2013.

Gurría, Ángel, *Conferencia Magistral en Transparencia para una mejor gobernanza*, 3 Conferencia Internacional del IICA Monterrey, Nuevo León, 2006.

Habermas, J., *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, Editorial Gustavo Gili, Barcelona, 2004.

Hernández Magallón, Arturo, “Reflexiones teóricas en torno a la transparencia como forma organizacional”, en Rina Marissa Aguilera Hintelholher (coord.), *Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales en México*, UNAM, México, 2017.

Hickok, Eugene W., "Accountability of public officials", en Martin Seymour (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Routledge, Londres, 1995.

Hood, Christopher, "Transparency in historical perspective", en Christopher Hood y David Heald (edit.), *Transparency. The key to better governance?* Oxford University Press, Nueva York, 2008.

Johnston, Michel, "Es posible medir la corrupción, ¿pero podemos medir la reforma?", *Revista Mexicana de Sociología*, año 67, núm. 2 (abril-junio de 2005), UNAM-IIS, México.

Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Secogef/FCE, 2da. ed., 1993.

López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino, "La rendición de cuentas en México. Perspectivas y retos", *Cuadernos sobre rendición de cuentas*, Secretaría de la Función Pública, México, 2009.

Los Nuevos Conceptos del Control Interno: Informe COSO.

Márquez Gómez, Daniel, *La función de la fiscalización: avances, retrocesos y proyecciones a la luz de la reforma de 2009*, UNAM/IIJ, México, 2009. Documento disponible en la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM: www.juridicas.unam.mx

Menchaca Mier, Manuel, "Sistemas estatales de control", en Heinz Zavelberg *et al*; *Funciones, objetivos y métodos de las contralorías*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)-Praxis, México, 1984.

Merino, Mauricio, "La transparencia como política pública", en John Ackerman (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI Editores, México, 2008.

Mijangos, María de la Luz, "Hacia un sistema nacional de fiscalización", conferencia impartida en el UEC-Cámara de Diputados, 28 de agosto de 2012.

Mondragón Quintana, Juan Carlos, *Financiamiento de partidos, rendición de cuentas y corrupción en México*, FLACSO, México, 2014.

Morales Canales, Lourdes, *Rendición de cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*, CIDE, México, 2014.

Morris, Stephen D., “¿La ‘política acostumbrada’ o ‘política insólita’?: el problema de la corrupción en el México contemporáneo”, en Claudio Lomnitz, *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, CIESAS-Porrúa, 2000.

_____, *Corrupción política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI Editores, 1992.

Ocampo García, Guadalupe, *Sistema Nacional de Fiscalización en el marco de los desafíos para la Rendición de Cuentas en México*, ASF/Cámara de Diputados, México, 2016.

OECD, *Corruption: a glossary of international standards in criminal law*, París, OCDE, 2008.

Ortiz Wadgymar, Arturo, “Impactos de la crisis económica mundial mexicana, 2008-2009 y perspectivas en el corto plazo”, *Dimensión económica*, Instituto de Investigaciones Económicas, vol. 1, núm., 1, septiembre-diciembre de 2009.

Peña Nieto, Enrique, *México la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados*, Editorial Grijalbo, México, 2011.

Peschard, Jaqueline, *Grandes problemas. Transparencia: promesas y desafíos*, Colmex/UNAM, México, 2017.

Puente de la Mora, Ximena, *Reforma en materia de transparencia*, FCE, México, 2017.

Quintanar Zárate, Iliana, “Derecho de patente sobre giros mercantiles ¿una alternativa fiscal? 1836-1896”, en Simposio *La fiscalidad en América Latina: entre la progresividad y la regresión, entre los impuestos directos y los indirectos (siglos XVIII-XX)*, El Colegio de México, 2010

Romero Gudiño, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, Universidad Anáhuac/Inacipe, México, 2015.

Romero, Matías, *Memoria de Hacienda y Crédito Público*, presentada al Congreso de la Unión el 16 de septiembre de 1870, México, 1870.

Roque Julián, Eduardo, “Obligación de la Secretaría de la Función Pública para investigar a los servidores públicos de la administración pública Federal”, México, UNAM, 2014 (tesis de licenciatura en derecho).

Sanabria López, Juan José, “La administración pública norteamericana en el siglo XX”, *Revistas UNAM*, pp. 37-52.

Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México, 2004.

———, “¿Qué es la rendición de cuentas?”, en José Sosa (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI Editores México, 2011.

Serrano Sánchez, Jesús Antonio, *El control Interno de la administración Pública ¿Elemento de estancamiento o de desarrollo organizacional?*, México, INAP, 2016.

Sibirats, Joan, “Los instrumentos de las políticas del debate público y el proceso de evaluación”, *Revista Gestión y Política Pública*, vol. 9, núm. 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1995.

Sosa José (comp.), *Transparencia y rendición de cuentas*, Siglo XXI Editores, México, 2011.

Tanzi, Vito, “Corruption: arm’s length relationships and markets”, en Fiorentini y Peltzman (eds.), *The economics of organised crime*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, en Alejandro Romero Gudiño, *Visión Integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, Universidad Anáhuac/INACIPE, México, 2015.

Unzueta, Juan Antonio, *informe presentado al Exmo. Señor Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por el contador Mayor. Gefe de la oficina de Rezagos, en cumplimiento de la comisión que le confirió S.E. para que le manifestase el manejo y el estado que guardó la Hacienda Ppública en los años de 1830, 1831 y 1832*, publicado por órdenes del Supremo Gobierno, México, Imprenta del Águila, 1883.

Uthoff López, Luz María, “La corrupción en México. Los problemas en el control del presupuesto y el aprovisionamiento militar, 1917-1930”, en *Décimo Certamen Nacional de ensayo sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas*, México, 2010.

Uvalle Berrones, Ricardo, *Rumbos de la Transparencia en México*, UNAM, México, 2011.

———, “Relevancia de la transparencia en los procesos contemporáneos de la sociedad y el Estado”, en Rina Marissa Aguilera Hintelholher (coord.), *Transparencia y gobernanza en los gobiernos locales en México*, UNAM, México, 2017.

Zamariz Vidaña, Armando, *La comunicación gubernamental en los ayuntamientos de Veracruz periodo 2008-2010*. Visto en <http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/azv/indice.htm> [fecha de consulta: 12 de enero de 2016].

Periódicos

Boletín de Informaciones, t. XIII, enero-marzo de 1930.

Diario Oficial de la Federación, Secretaría de Contraloría y Desarrollo (segunda sección), 22 de abril de 2002.

Diario Oficial de la Federación, 27 de septiembre de 2006.

Diario Oficial de la Federación, Secretaría de la Función Pública. Manual de Organización General, México, 10 de mayo de 2006.

Diario Oficial de la Federación, 27 de septiembre de 2006.

Diario Oficial de la Federación, 17 de junio de 2009.

Diario Oficial de la Federación, Manual de Organización General de la Secretaría de la Función Pública, 10 de abril de 2012.

Informe 1957, Cuarta Sala, Quinta Época, Informes.

Jiménez, Sergio Javier. Desaparece Calderón Sector, SRA y SFP. *El Universal.mx*, 8 de septiembre de 2009. Visto en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/625109.html> [Fecha de consulta: 20 de febrero de 2016].

Ballinas V., y Becerril A. (4 de diciembre de 2009). Rechaza el Senado desaparecer secretarías, *La Jornada*, p. 16.

Garduño R., y Méndez E. (23 de noviembre de 2012). Aprueban en San Lázaro la desaparición de la SFP y SSP, *La Jornada*, p. 7.

Herrera Beltrán, Claudia. Plantea Calderón desaparecer 3 secretarías por ajuste drástico, *La Jornada* [impresa], miércoles 9 de septiembre de 2009, p. 9.

Palabras del Senador Pablo Gómez (PRD). V. Ballinas y A. Becerril (4 de diciembre de 2009). Rechaza el Senado desaparecer secretarías, *La Jornada*, p. 16.

Monroy, J. SFP se mantiene presupuesto de bajo perfil para el 2015, *El Economista*. 10 de septiembre de 2014. Visto en: <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2014/09/10/sfp-se-mantiene-presupuesto-bajo-perfil-2015> [Fecha de consulta: 9 de mayo de 2016].

Videos

Adela Micha [5 de febrero de 2015]. La entrevista por Adela 5 febrero 2015 Virgilio Andrade Secretario de la Función Pública. Visto en: <https://www.youtube.com/watch?v=MpHtLmtg-Mw> [Fecha de consulta: 18 de octubre de 2016].

Aristegui Noticias. (4 de febrero del 2015). *Video: La Secretaría de la Función Pública ya estaba destinada a morir.— Aristegui* [Archivo de video]. Visto en: <https://www.youtube.com/watch?v=48epYIbm-lw> [Fecha de consulta: 1 de noviembre de 2016].

INETV [10 de junio de 2012]. Segundo debate entre la candidata y los candidatos a la Presidencia de la República. Visto en: https://www.youtube.com/watch?v=QdbyBP_Yw_E [Fecha de consulta: 4 de noviembre de 2016].

“¿Qué es la rendición de cuentas?”, video de YouTube, 5:32, publicado por Red por la Rendición de Cuentas CIDE, 22 de septiembre de 2016, Visto en: <https://www.youtube.com/watch?v=5-INspjWLMs> [Fecha de consulta: 05 de febrero de 2017].

Páginas electrónicas

1er. Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública 2012-2013. Visto en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/web/docs/informes/administracion-2012-2018/1er-informe-de-labores-de-la-sfp-2012-2013.pdf> [Fecha de consulta: 1 de marzo de 2016]

2do. Informe de Labores de la Secretaría de la Función Pública 2012-2013., p. 31-32. Visto en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/web/docs/informes/administracion-2012-2018/2o-informe-de-labores-de-la-sfp-2013-2014.pdf> [Fecha de consulta: 1 de marzo de 2016]

Ackerman, John M. El bodrio de Peña Nieto, Proceso [en línea]. 19 de noviembre de 2012. Visto en: <http://www.proceso.com.mx/325588/325588-el-bodrio-de-pena-nieto> [Fecha de consulta: 27 mayo de 2016].

Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo, Publicado por el Departamento de la Información Pública de las Naciones Unidas, Mayo 2009. Visto en http://www.un.org/es/ga/econcrisissummit/docs/Anatomy_26May_SP.pdf [Fecha de consulta: 17 de agosto de 2017]

Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control. Órganos de Vigilancia y Control. Visto en: <http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/index.php/coordinacion-general-de-organos-de-vigilancia-y-control/organos-de-vigilancia-y-control.html> [Fecha de consulta:13 de agosto de 2017]

Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control Directorio de OIC. Visto en <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3263/directorio-oic-040515-v02.pdf> [Fecha de consulta:13 de agosto de 2017]

Cronología: Anticorrupción, la reforma que no termina de cuajar. Expansión en alianza con CNN. Visto en: <http://expansion.mx/nacional/2016/07/05/cronologia-anticorrupcion-la-reforma-que-no-termina-de-cuajar> [Fecha de consulta: 5 de julio de 2016].

Documento: Predictamen del Senado para crear la Comisión Nacional Anticorrupción, 1 de diciembre de 2013. Visto en: <http://aristeguinoicias.com/0212/mexico/documento-pre-dictamen-del-senado-para-crear-la-comision-nacional-anticorrupcion/> [Fecha de consulta: 5 de julio de 2016].

Forbes Staff, Listas. Los 10 mexicanos más corruptos del 2013. *Forbes* México, 22 de diciembre de 2013. Visto en: http://www.forbes.com.mx/los-10-mexicanos-mas-corruptos-de-2013/#gs.SmcV_0 [Fecha de consulta: 4 de septiembre de 2016].

Iniciativa con Proyecto de Decreto que Reforma y adiciona los Artículos 22, 73, 79, 105, 107, 109, 113, 116 y 122 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos que presentan las senadoras y los senadores integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República. Visto en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Iniciativa_PRI.pdf [Fecha de consulta: 13 de diciembre de 2016].

Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan, y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 15 de septiembre de 2009. Visto en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/09/asun_2591097_20090922_1253630029.pdf [Fecha de consulta: 13 de diciembre de 2016].

Lineamientos Generales para la Formulación de los Programas de Trabajo de los Órganos Internos de Control 2013, noviembre de 2012. Visto en: http://serovc.funcionpublica.gob.mx/dox/2013/ProyectoLineamientos_patOIC2013.pdf [Fecha de consulta: 14 de agosto de 2016].

Lineamientos Generales para la Formulación de los Programas de Trabajo de los Órganos Internos de Control 2012, diciembre 2011. Visto en: http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/areas/ovc/lineamientos-pat/lineamientos_pat_oic_2012.pdf [Fecha de consulta: 14 de agosto de 2016].

Lineamientos Generales para la Formulación de los Programas de Trabajo de los Órganos Internos de Control 2010, abril 2010, Visto en http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/areas/ovc/lineamientos-pat/lineamientos_para_la_formulacion_del_pat_2010.pdf [Fecha de consulta: 14 de agosto de 2016].

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (s. f.). Visto en: http://zedillo.presidencia.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=62:citar-recursos-electronicos-normas-apa&catid=38:como-citar-recursos&Itemid=65#12 [Fecha de consulta: el 25 de febrero de 2016], p. 2.

Secretaría de la Función Pública-Órganos Internos de Control (SFP-OIC) (Sección I), Visto en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_mex_OIC.pdf [Fecha de consulta: el 13 de marzo de 2016]

Secretaría de la Función Pública. Visto en: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_mex_sc_anex2.pdf [Fecha de consulta: el 13 de marzo de 2016]

Senado de la República México, 2012-2018.]. Visto en: <https://www.youtube.com/watch?v=sIZI4DeehjM> [Fecha de consulta: el 11 de mayo de 2016]

García I. Presupuesto 2013: Las secretarías ganadoras... y perdedoras, ADN Político, 24 de diciembre de 2012, Visto en <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2012/12/23/diputados-dan-dinero-a-eqn-para-cumplir-promesas-de-campana>, [Fecha de consulta: 9 mayo de 2016].

Pérez. G., Presupuesto 2016: cuánto gastarán las dependencias federales. Vértigo Político [en línea]. 8 de septiembre de 2015. Visto en: <http://www.vertigopolitico.com/articulo/34774/Presupuesto-2016-cuanto-gastaran-las-dependencias-federales> [Fecha de consulta: 9 de mayo de 2016]

Velasco Sánchez, Ernesto, "La capacitación de altos funcionarios públicos en el Reino Unido y Polonia. Tensiones y equilibrios". Visto en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/vol.XV_no.II_2dosem/Ernesto_Velasco.pdf [Fecha de consulta: el 2 de marzo de 2017], p. 315.