



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

“LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN: UN
NUEVO ESQUEMA DE FISCALIZACIÓN,
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN
MÉXICO Y FORMAS PARA MEJORARLO”.

TESIS

Que para obtener el título de:
Licenciada en Ciencia Política y
Administración Pública

Presenta:

Alicia Alvarez Mondragón

Asesor:

Rogelio Palma Rodríguez



Ciudad Universitaria

2005



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

Para hacer frente al miedo de vivir es importante recorrer trayectos desconocidos, acercarnos al dolor y en consecuencia, aprender a fijar límites conductuales y emocionales.

En mi proceso de vida he descubierto que mi formación académica, especialmente, la universitaria, ha sido un incentivo para seguir anhelando, deseando y forjando.

He logrado superar varias metas y para ello, he contado con apoyo. Sin embargo, a partir de mi ingreso a la UNAM, cuando los médicos me diagnosticaron un padecimiento, con el que tengo que vivir el resto de mi vida; decidí afrontarlo y llenarme de fuerza; llenarme de conocimiento teórico y empírico.

En la tarea de formarme han contribuido mis padres, mis hermanos, mis abuelos, profesores y amigos.

Este trabajo lo dedico, en primera instancia, a mí misma, pues me demostré ser capaz....

A mi familia: Rosa Mondragón Anaya
Daniel Alvarez Campos
Gabriela Alvarez Mondragón
Daniel A. Alvarez Mondragón
Amalia Campos Ávalos
David Alvarez Echavarría

A mi Asesor: Rogelio Palma Rodríguez.

A mis profesoras del idioma Italiano: Ana Satta y Liony Mello.

A Oscar Urrutia Siordia

A mis amigas: Verónica Castro Pacheco
Celina Javier López
Fabiola Santoyo Maldonado

Y a la memoria del Mtro. Alberto Ruíz de la Peña Brandi, a quien le debo mi iniciación en la docencia.

Continuando con la Profesora: Maria de la Luz del Socorro Migueles Tenorio.

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN	1-7
I.- MARCO CONCEPTUAL E HISTÓRICO.	
1.1 EL PAPEL DEL ESTADO, EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	
1.1.1 EL ESTADO	8, 9
1.1.1.2 EL ESTUDIO DEL ESTADO	9,10
1.1.12.1 LOS FINES DEL ESTADO	10
CUADRO I DEL CAPÍTULO 1	11
1.1.2 EL GOBIERNO	12,13
1.1.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	13,14
1.1.3.1 EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	14,15
CUADRO II DEL CAPÍTULO 1	16
1.1.3.2 LA POLÍTICA Y LA POLICÍA	17
1.1.3.3 EL CONCEPTO DE CONTROL DENTRO DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	17,18
1.2 LA IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN GUBERNAMENTAL	19,24
1.3 LA FISCALIZACIÓN Y SUS DIVERSAS CLASIFICACIONES, DE ACUERDO A SU EVOLUCIÓN	24
1.3.1 EVOLUCIÓN DE LA FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO DE BIENESTAR	25-27
1.3.2 EVOLUCIÓN DE LA FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO NEOLIBERAL	27-29
1.3.3 BASES ANTECESORAS DE LA FISCALIZACIÓN ACTUAL	29-31
CUADRO III DEL CAPÍTULO 1	32
1.4 LA RENDICIÓN DE CUENTAS: OBJETIVOS Y FINALIDAD.	32-34
1.5 LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN COMO ÓRGANO DE CONTROL	35
CUADRO IV DEL CAPÍTULO 1	36
REFLEXIONES DEL CAPÍTULO 1	37
II.- MARCO JURÍDICO	
2.1 LA CONSTITUCIÓN	38
2.2 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN EL PROCESO DE AUDITORIA Y SUS REFERENCIAS	39-44
CUADRO I DEL CAPÍTULO 2	41-43
ESQUEMA I DEL CAPÍTULO 2	43
2.2.1 LEGISLACIÓN DEL CONTROL GUBERNAMENTAL EN MÉXICO	44-46
2.3 LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN	46-48
2.4 RELACIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL CON LA FISCALIZACIÓN	48-50

2.4.1 CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO	50-53
2.5 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	53-55
2.5.1 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS	55-57
2.6 ESPECIFICACIÓN NORMATIVA CORRESPONDIENTE A LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN	58-60
REFLEXIONES DEL CAPÍTULO 2	60
ANEXO 1 DEL CAPÍTULO 2	61

III. LOS PROCESOS DE AUDITORIA EN MÉXICO

3.1 ANTECEDENTES DEL CONTROL EN MÉXICO	62
3.1.1 EL CONTROL INTERNO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	62-64
3.1.2 LA AUDITORIA	64-66
3.1.3 PROCESOS DE ACERCAMIENTO A LA AUDITORIA ACTUAL EN MÉXICO	67-72
3.2 LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	72-77
3.2.1 EL PAPEL DEL IFAI Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	77,78
3.2.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA	78,80
3.3 CLASIFICACIÓN DE RESPONSABILIDADES	81-83
3.4 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL ACTUAL (AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN)	83,84
3.4.1 FUNCIONES Y ATRIBUCIONES	85,86
3.5 LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA	86,89
3.6 PRINCIPALES OBSTÁCULOS EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPA- RENCIA, FISCALIZACIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN.	89-91
REFLEXIONES DEL CAPÍTULO 3	91
ANEXO I DEL CAPÍTULO 3	92
ANEXO II DEL CAPÍTULO 3	93

IV. UN NUEVO ESQUEMA DE FISCALIZACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO.

4.1 LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL	94-98
4.2 FUNCIONES DEL TRIBUNAL MAYOR DE CUENTAS EN ALEMANIA	98-105
4.3 INDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN 5 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA	105-108

4.4 EL PAPEL DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN EL CONTEXTO ACTUAL EN MÉXICO	108-111
4.5 EL PAPEL DE LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL Y MUNICIPAL	111-114
4.6 PROPUESTAS PARA UN BUEN PROCESO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO	114-117
4.7 ¿CÓMO MEJORAR EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN MÉXICO?	117-120
REFLEXIONES DEL CAPÍTULO 4	121
ANEXO I DEL CAPÍTULO 4	122-126
CONCLUSIONES	127-130

INTRODUCCIÓN:

La sociedad mexicana bajo el régimen democrático, colabora en la captación de ingresos que realiza el gobierno para llevar a cabo las acciones planteadas en el presupuesto integrado por planes, programas, subprogramas y proyectos; todos ellos detallados de manera específica, indicando cuál será la fuente de los ingresos que le permitirá la creación del fondo financiero que ejercerá.

El capital con el que cuenta el gobierno, es producto de la participación ciudadana, que a través del cobro de impuestos, es una fuente de manutención financiera gubernamental. Sin embargo, la condición de obligatoriedad que representa el pago de impuestos para los ciudadanos, no le imposibilita para ejercer su derecho a exigir la rendición de cuentas acerca de los recursos gastados por el gobierno, incluyendo en los informes, el tipo de programa, sus costos, duración y beneficio, o en su caso el perjuicio generado a la población.

Por este motivo se da lugar a la llamada Cuenta Pública, que en términos generales, es el informe que rinde el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, para mostrar los resultados de su gestión financiera, además de los alcances que ha tenido a lo largo de un año la propia acción reguladora del Estado con relación al desarrollo económico y social del país.

De ahí que para efectos de esta investigación, lo considere como el instrumento informativo del gobierno para la sociedad, donde, de igual forma, se incluye el análisis del gasto realizado por el propio Legislativo, y que formará parte de la información que será analizada por la Entidad Superior de Fiscalización de la Federación.

Específicamente, la Cuenta Pública, hace referencia a los recursos financieros del gobierno (pormenorizando su origen y destino, además de la determinación de quienes son los encargados de ejercerlos). Tales condiciones implican la presentación de un informe anual que contenga el total de erogaciones gubernamentales; para que de tal modo se tenga la posibilidad de evaluar y analizar el desarrollo del país y la función del gobierno.

Desde su creación, en 1999, la Auditoría Superior de la Federación se concibe como un organismo nuevo, ya que aunque anteriormente existía la figura de la Contaduría Mayor de Hacienda, dependiente del Legislativo, los miembros que dirigían y operaban ésta, formaban parte del partido del Ejecutivo (Partido dominante y en algunos periodos, hasta único), y por tanto, debido a la historia de nuestro Sistema Político (Presidencial), no se procedía de manera adecuada en la presentación del informe sobre la evaluación de la Cuenta Pública.

En otras palabras, el informe no contaba con los principios de: objetividad, optimización y generación de posibles observaciones en caso de haber detectado irregularidades, además de impulsar juicios de procedencia, o en su caso, establecer sanciones pecuniarias.

La Auditoría Superior de la Federación, creada por la Cámara de Diputados, es la entidad superior de fiscalización, cuyo objetivo es revisar, a posteriori, la gestión financiera de acuerdo a lo planeado y plasmado en el presupuesto programático de cada dependencia gubernamental, para así comprobar si se cumplieron con las metas y objetivos primarios.

La Auditoría Superior de la Federación está obligada a emitir resultados de la revisión de la Cuenta Pública, de forma imparcial, objetiva y oportuna para ayudar al Congreso y a la Administración Pública Federal a identificar errores y diseñar mejoras en las instituciones gubernamentales.

El hecho es que se tiene ubicado el problema y las áreas susceptibles a contraerlo, sin embargo, no basta con remitir a prisión a los responsables de incurrir en el delito de la corrupción, sino que hay que encontrar la raíz del conflicto. La corrupción es un hecho deplorable porque reduce la condición del individuo a un ente maximizador de sus propios beneficios en perjuicio de los demás, pero es preciso encontrar las razones que generan este tipo de acciones.

En consecuencia, la Auditoría Superior de la Federación, se ve limitada en el tiempo para evaluar la Cuenta Pública, por lo que sus resultados se presentan de forma aún retardada, con relación al año de ejercicio presupuestal revisado, lo cual elimina la posibilidad de corrección o modificación de los planes y programas desviados de los objetivos principales planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto.

Es por esto que la Auditoría Superior de la Federación puede mejorar su evaluación de la Cuenta Pública, presentando resultados oportunos, que permitan mayor eficacia y eficiencia en la Administración Pública Federal, pues, el no percibir y definir los errores o desvíos a tiempo, genera que éstos se sigan llevando a cabo, además de que puede ser justificada la desconfianza ciudadana con relación al buen uso de los recursos públicos.

Para que la Administración Pública Federal sea eficiente y eficaz debe basarse en el resultado del análisis de su ejercicio inmediato anterior, pero si los resultados se presentan en periodos muy prolongados, las anomalías en el ejercicio presupuestal se reproducirán, impidiendo la puesta en marcha de una Administración Pública por resultados en cada entidad o dependencia gubernamental.

Otro aspecto que permitiría la credibilidad ciudadana en las instancias gubernamentales es el seguimiento penal o de procedencia hacia aquellos posibles infractores que sean culpables por el mal manejo de los recursos públicos o de su puesto como servidor público.

Con este trabajo pretendo demostrar que:

Dotando de plena capacidad jurídica y descentralizando al órgano encargado de la revisión de la Cuenta Pública Federal, se logrará que el ejercicio del poder público en el manejo de los recursos del Estado sea, con base a una legislación y normatividad específica, presentado en tiempo y forma para darlo a conocer a toda la sociedad para su escrutinio de manera objetiva e independiente.

Existen elementos que contribuyen a que el Órgano de Fiscalización Superior de la Federación se mantenga subordinado a la composición partidaria de la H. Cámara de Diputados, de forma tal que los presupuestos, programas y proyectos aprobados por el poder legislativo, determinen de manera previa la rendición de cuentas, pues quienes acuerdan los gastos, sabrán justificar su ejecución, sobre los principios establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, aunque existan posibles desvíos o incumplimientos, que podrían ser encubiertos por los propios intereses sectarios de los miembros de la Cámara de Diputados.

Para ello, este trabajo se integra por cuatro capítulos que, a su vez, dividí en sub apartados que aclaran y especifican de manera más profunda los elementos trascendentales en el ejercicio de la Auditoría Superior de la Federación.

Al Primer Capítulo lo denominé “**Marco Conceptual e Histórico**”. En el cual abordo la concepción del Estado como la unidad de una pluralidad de individuos y sus acciones; también alude a la premisa de que alguien manda (gobierna) y otros obedecen (son gobernados), por lo tanto, el Estado sólo se ampliará o reducirá en la medida que la sociedad lo demande. El hombre en su conjunto, da lugar al Estado, por ello puede orientarlo o modificarlo según sus necesidades y su contexto (espacio-tiempo). De igual manera, se indica que el gobierno ejerce un poder general porque personifica al Estado; mientras que las acciones del gobierno se manifiestan en los ordenamientos encaminados al cumplimiento de la Constitución.

En el mismo tenor, a la Administración Pública, generalmente, se le resume como la acción del gobierno, pero en el ámbito de estudio, se enfoca al espacio público y la relación entre éste y el espacio privado. Además hago referencia a la dicotomía entre los conceptos de *policía* y *política*, donde a esta última se conoce como el gobierno de la República, que trata y ordena las cosas que tocan a la policía, las cuales consisten en la conservación y buena conducta de los hombres. La materia que atañe a este estudio corresponde a la Auditoría Superior de la Federación y cabe aclarar que es un órgano desconcentrado del poder legislativo, específicamente, de la Cámara de Diputados.

En la actualidad, el control en la Administración Pública, hace uso de la ayuda empírica extranjera, por ende, se da oportunidad a los Estados de escoger y recoger para sí, la experiencia administrativa que mejor se adapte a sus propias predilecciones políticas.

Cuando aludo a la Institucionalización Gubernamental, enuncio que el Estado atiende a las necesidades sociales y para hacerlo se organiza en torno a instituciones. La Administración Pública lleva a cabo diversas acciones *funcionales* e *institucionales*. Las cuales tienen como objeto, dirigir las tareas administrativas con el propósito de mantener y operar la administración.

El Estado nunca dejará de administrar a ese conjunto de organizaciones que comparten intereses, y que al fusionarse con otras da lugar a la formación de sociedades mayores (bajo el sometimiento de normas).

Atendiendo a las premisas del nuevo liberalismo, el sector público se rige por un marco institucional que no responde hoy en día a los cambios establecidos por el modo de producción internacional. La nueva orientación gira en torno a realizar un cambio estructural en el sector público que consiste en: la apertura a la inversión privada, la competencia y la desregulación; además de la redefinición del gasto público hacia áreas socialmente prioritarias.

En nuestro país, ante la necesidad de responder a las expectativas de cambio de la población y crear las oportunidades de desarrollo que la misma requiere, considero que resulta prioritario trabajar en la construcción de un gobierno más ágil y eficiente, que utilice los recursos de forma honesta y transparente.

De acuerdo a la evolución de la fiscalización y sus clasificaciones, que analizo en este trabajo, sobresale el hecho de que siempre han evaluado y revisado las acciones de gobierno.

En el Estado de Bienestar ubico al control en la reglamentación sobre la Administración Pública que se acentuaba en la Constitución. Mientras que en el Estado Neoliberal, se fragmentó el sector central y paraestatal; ya que después de algunas evaluaciones, se determinó que la Administración Pública carecía de una estrategia de planeación y coordinación. En consecuencia, el Estado y la Administración Pública sólo se debían encargar de velar el cumplimiento de las reglas de mercado. Ésto, aunado a que el Estado debía reducir su intervencionismo (lo cual se vería reflejado en sus ingresos) son algunas de las bases antecesoras de la fiscalización actual. A partir de este periodo, se abre un campo amplio de participación social.

La rendición de cuentas obliga a un sujeto a “justificar algo”. La alternancia en el poder político es un factor determinante en la rendición de cuentas. Pero no hay condición más formal que la legalización de las actividades.

La Auditoría Superior de la Federación es un órgano de control que se creó para auxiliar a la Cámara de Diputados como aparato de control del legislativo sobre el ejecutivo. Su marco jurídico la obliga a promover la transparencia, eficiencia y mejora de los servicios públicos.

Al Segundo Capítulo lo titulé: “**Marco Jurídico**”. Este recurre a la Constitución como la *ley fundamental*, pero en el caso específico de México, reitera la importancia de la división de poderes, además de que especifica las funciones que debe realizar el Estado mexicano, están bien establecidas en varios de los artículos constitucionales; ya que ahí se nos dice que el Estado llevará la rectoría del desarrollo nacional; planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional y llevará cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución.

Para acotar la normatividad en materia de fiscalización, preciso enunciar el artículo 74, fracción IV, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que indica que la Cuenta Pública del año anterior, deberá ser presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los primeros diez días del mes de junio.

La legislación del control gubernamental en el país, tiene una jerarquización que se detalla en un sub apartado que incluí en este capítulo. Pero sobresalen: la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (en este rubro, debido a la interdisciplina del tema investigado, específico la importancia de la clasificación económica del gasto público), la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

También, incluyo la especificación normativa correspondiente a la Auditoría Superior de la Federación aludiendo a los artículos constitucionales que le otorgan facultades, la limitan o le dan espacio de acción.

Al Capítulo Tercero, lo nombré: **“Los Procesos de Auditoría en México”**. Comienzo con los antecedentes del control en el país indicando los procedimientos básicos para contabilizar los bienes públicos, de modo tal, que la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (de 1978) definía a la Contaduría como el órgano de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados, con el encargo de revisar las cuentas públicas.

El Control Interno en la Administración Pública se conoce como Control del Estado, pues incluye los procesos siguientes: Planeación, Políticas, Organización, Métodos y Procedimientos que, en coordinación instauran el propósito de promover la eficiencia operacional.

De igual manera indico los instrumentos de Control Gubernamental.

Después de los cimientos necesarios, llego precisamente al punto de referencia de esta investigación, el cual es la propia Auditoría como examen objetivo y sistemático de las operaciones financieras y administrativas de una entidad. Enuncio los tipos de auditoría, especificando los de uso común en el país.

Con respecto a los Procesos de Acercamiento a la Auditoría Actual en México refiero a dos etapas: la primera es la del nacionalismo posrevolucionario y la segunda, alude al neoliberalismo; donde en este último estipulo que el Estado debe comprometerse en la prestación de servicios de manera eficiente y eficaz, para lo cual necesita llevar a cabo un control.

Hago hincapié en el papel de la Secretaría de la Función Pública, en el proceso de fiscalización, pues ésta tiene como visión que “la sociedad tenga confianza en la Administración Pública Federal”. Busca promover la labor preventiva de combate a la corrupción e indica su sustento jurídico en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en su propia organización.

También otorga un papel de suma importancia al IFAI y a la participación ciudadana (en el proceso de la Rendición de Cuentas), ya que el acceso a la información pública, en nuestro país, está abierto y garantizado por el IFAI, por medio de programas de capacitación, difusión, asesoría y orientación a la sociedad.

La participación ciudadana se refleja en el cumplimiento de la construcción de la cultura de la transparencia; por medio del “Colectivo por la Transparencia”.

Involucro la Clasificación de Responsabilidades, tomando como base a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos para identificar a los sujetos que embonen en sus supuestos. Establezco la responsabilidad civil, la política, la administrativa y la penal.

Presento la Estructura Actual de la Auditoría Superior de la Federación, que tiene la obligación de dar a conocer los resultados en forma objetiva, imparcial y oportuna para ayudar al Congreso y al Gobierno Federal. Es un apoyo a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados. Indica sus Funciones y Atribuciones y la Participación de los Partidos Políticos en la Revisión de la Cuenta Pública, pues en el Estado caben todos.

Enuncio los Principales Obstáculos con los que se encuentra la Rendición de Cuentas, Transparencia, Fiscalización, Control y Evaluación; como lo son, la discrecionalidad y los mecanismos poco transparentes, la falta de criterios para efectuar adecuaciones presupuestarias, entre otras.

Al Cuarto Capítulo lo nombro: **“Un Nuevo Esquema de Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas en México”**. En él, resalto a los Órganos de Fiscalización en el Contexto Internacional, los cuales integran la Organización Internacional de Instituciones de Auditoría Superior (INTOSAI). Hago referencia a los sinónimos de control (evaluación, seguimiento, ...).

Aludo a la rendición de cuentas en la gestión pública, o bien, en el papel de ésta en la gerencia pública.

Retomando el contexto externo y las posibles aportaciones que pueden otorgar otros países a la Administración Pública del Estado mexicano, detallo las Funciones del Tribunal Mayor de Cuentas en Alemania.

Me interesa hacer notar el Papel de la Auditoría Superior de la Federación en el contexto actual en México, así como en el ámbito estatal y municipal.

Realizo Propuestas para un Buen Proceso de Fiscalización en el país, como lo son la transparencia y la autonomía presupuestaria.

Finalmente, cierro respondiendo a la pregunta de ¿Cómo Mejorar el Proceso de Fiscalización Superior de la Federación en México?.

I.- MARCO CONCEPTUAL E HISTÓRICO.

1.1 EL PAPEL DEL ESTADO, EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

1.1.1 EL ESTADO

El concepto de Estado no es unívoco, por ello se tienen definiciones políticas, sociológicas, económicas y jurídicas. Si se parte del supuesto de que el Estado es un ente real, necesariamente se utiliza al Derecho que, en términos jurídicos lo define como sigue: *“El Estado es la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional). El Estado como persona jurídica es la personalidad de dicha comunidad o el orden jurídico que la constituye.”*¹ Sin embargo, existen otras concepciones, por ejemplo, en la que se basa el derecho francés, el cual determina al Estado, no como entidad jurídica, sino social. Desde el punto de vista sociológico, el Estado es una comunidad social, la unidad de una pluralidad de individuos o de acciones de individuos. Por lo tanto, el Estado es una unidad colectiva.

En sociología, la versión más convincente para definir al Estado, es aquella que lo interpreta en términos de “dominación”. El Estado se define como una relación, en virtud de la cual alguien manda y gobierna y otros obedecen y son gobernados.²

Dícese que un Estado ha sido *instituido* -asegura Hobbes- cuando una multitud de hombres convienen y pactan, *cada uno con cada uno*, que a un cierto *hombre o asamblea de hombres* se le otorgará por mayoría *el derecho de representar* a la persona de todos (es decir, de ser su *representante*).³

Abandonar la condición nómada, le implicó al hombre volverse sedentario, uniéndose con otros para llevar a cabo las acciones que planeaba para sobrevivir; así pues, la asociación dio lugar a la organización política, donde se determinaron las actividades a realizar y los ejecutores de éstas.

El Estado se deriva de la hipótesis de un pacto social, aludido por autores como Hobbes, Locke y Rousseau, quienes se basaron en los informes históricos que anteceden y acontecen, para así, afirmar que la asociación de los hombres, que integran una población se da, de acuerdo a un convenio político.

Esto es que para poder determinar jerarquías en un pueblo, se motiva el por qué está aglutinada esa sociedad, para después elegir a su gobierno.

¹ KELSEN Hans. “Teoría General del Derecho y del Estado”. Traductor: Eduardo García Máynes. UNAM. México, 1995, pp. 215, 216.

² Ibidem, p 221.

³ Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública. Cuarta Época. Número 22. Septiembre-Diciembre, 1999. MARCONE Julieta. “Tres conceptos de sociedad civil”, p. 142.

En consecuencia, el Estado detenta como objetivo primordial la subsistencia de la congregación de ciudadanos, con la capacidad de decidir quién le represente su soberanía, compartiendo voluntades y así conseguir Bienestar General.

Gracias a un gran proceso evolutivo llegamos a la segunda etapa de la forma de producción capitalista denominada neoliberalismo, que se caracteriza por el entendimiento de que el Estado es producto de la organización social, esta idea se complementa con el término de Estado de Derecho, el cual se entiende como el “Derecho que tiene el Estado para ser Estado”.

La esencia del Estado de Derecho es el orden legal encabezado por la Constitución Política, cuyo principio fundamental es la división de poderes. “*El Estado burgués de Derecho se basa en el imperio de la ley: Es un Estado igualitario*”.⁴ El Estado Social de Derecho va aunado al desarrollo de la democracia.

De acuerdo a Bonnin, es preciso indicar que el orden jurídico tiene como finalidad establecer la organización tanto en la sociedad como en su administración.

1.1.1.2 EL ESTUDIO DEL ESTADO

Según Gabriel Almond, se pueden aplicar cuatro enfoques para el estudio del Estado: el pluralista, el estructural-funcionalista, el marxista y el neoestatista. Mientras que González Casanova propone que en la noción de Estado se incluyan los términos de represión, negociación, representación, participación y mediación para comprender las luchas por la democracia y la naturaleza de los regímenes políticos.⁵

De acuerdo a los principios de González Casanova, es posible aludir a Poulantzas, autor que desarrolla la idea de la concepción del Estado, encaminada hacia un conjunto de determinaciones políticas, económicas, ideológicas y, sobre todo, sociales.

Conforme a su tendencia marxista, el mismo teórico establece que el Estado detenta el poder en manos de la burguesía, con el objeto de mantener patente la lucha de clases sociales, sobre las cuales recaen los medios de producción, donde el proletariado está subordinado al burgués o capitalista.

⁴ SCHMITT Carl. “Teoría de la Constitución”. México. Editora Nacional. 1961. p.152

⁵ GONZÁLEZ Casanova Pablo. “La crisis del Estado y la lucha por la democracia en América Latina”. México, 1981. RMS. Pp. 543-554.

Es obvio entonces, que el Estado influye en el aspecto económico de un país, pero lo hace a través de aparatos institucionalizados, los cuales son de dos tipos: ideológicos y represivos, y éstos se utilizan para reproducir el sistema de producción o conservación del status quo.

1.1.1.3 LOS FINES DEL ESTADO

Específicamente, dentro del mundo globalizado, actual, Poulantzas define a los medios de producción como medios de control, donde el aparato ideológico cumple una función fundamental: controlar de sobremanera la conciencia de la población, ya sea mediante el establecimiento de modelos o prototipos, los cuales condicionan la actitud de la sociedad inspirada por la copia de identidades presentadas en los diversos medios de comunicación (producto de la excesiva falta de ética); pero con el claro postulado de que el Estado pretende por ese medio, someter a un estado de resignación al sujeto, impidiéndole ser crítico de su situación.⁶

Lo rescatable de Poulantzas, es que aclara, cosa que no hace Marx, que el Estado, más allá de ser un medio de represión, es quien dota de servicios al pueblo, evidentemente, con la idea de que al prestar servicios a la sociedad, ésta ya no se vería en la necesidad de insurreccionarse al demandar el cumplimiento de sus peticiones.

El Estado existe gracias a la sociedad, y si esta deja de existir, en consecuencia el Estado también. Es por ello que el Estado debe mantener un equilibrio entre los intereses que está obligado a garantizar los de la burguesía y los de la mayoría.⁷

La forma intervencionista del Estado en América, destaca el concepto que incluye las determinaciones sociales y la función de lo político en un periodo estructuralmente determinado del sistema de producción.⁸

El Estado, a través del gobierno se ampliará o reducirá, sólo en la medida en que la sociedad lo demande, pues si esta última se reconoce capaz y con solvencia suficiente para llevar a cabo funciones que podrían restarle erogaciones financieras al gobierno, se redefinirán las facultades de éste.

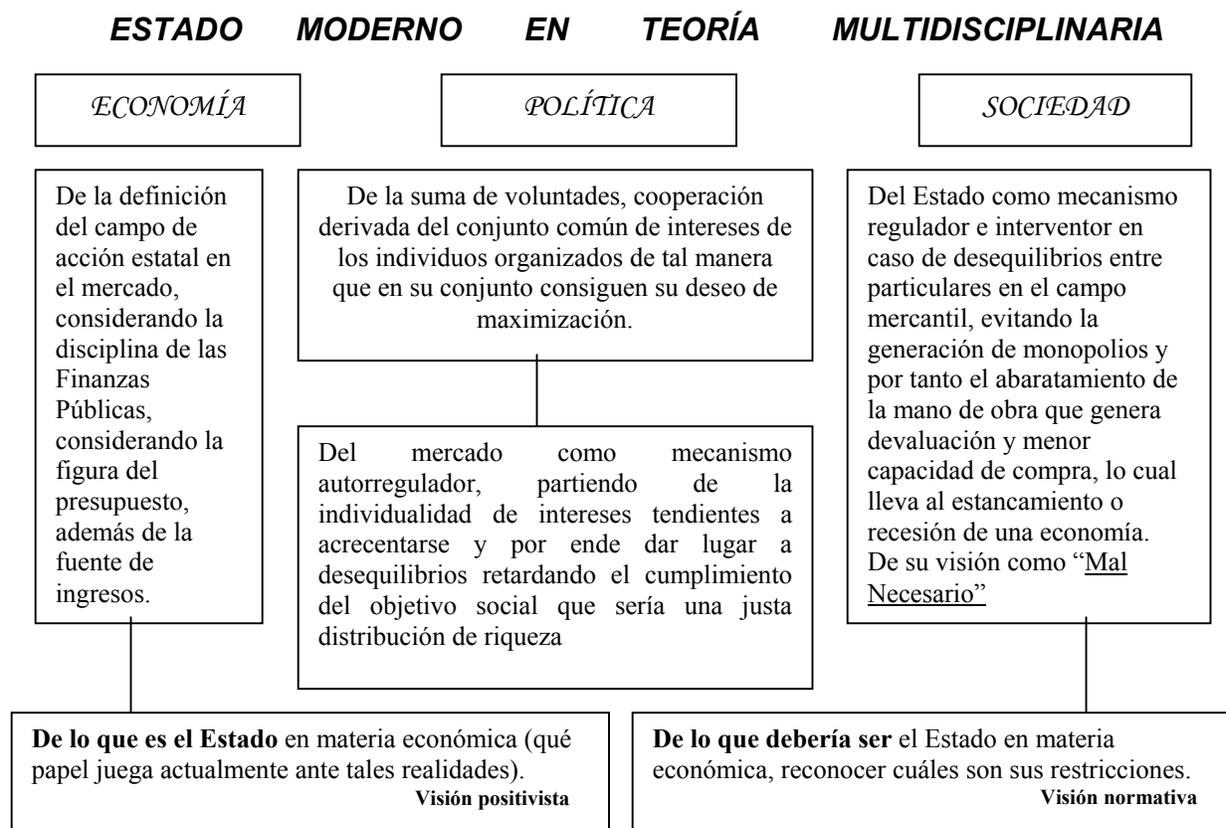
El Estado tiene como fin, por medio de una buena administración, garantizar el bien común, o sea, la comunión de intereses de las diversas organizaciones.

⁶ GUERRERO Omar. "El management de la interdependencia global". Revista Digital Universitaria. 31 de marzo 2000. Vol.1, p.25.

⁷ Ver cuadro 1 del capítulo 1 en la página 11.

⁸ VILLA A. Manuel. "La forma intervencionista del Estado en América Latina". México, 1987. RMS, pp.145-164.

CUADRO I DEL CAPÍTULO 1



Ni el Estado cumple cabal su papel de redistribuidor de la riqueza de manera justa, ni los individuos en particular a pesar de la negociación y comunión no siempre concensuada al 100% de intereses. Por tanto necesariamente debe existir un equilibrio que consiste en delimitar la acción gubernamental en el mercado (no violar los derechos de los particulares), pero teniendo siempre presente lo que llamamos *Razón de Estado*, en otras palabras, pretendiendo siempre perjudicar sólo a una minoría, y no contrariamente a la mayoría, pues sabemos que al implementar políticas públicas, sobre todo en materia económica, siempre existirá un grupo perdedor y el fin último es perjudicar a la mínima cantidad de grupos organizados buscando un fin que puede ser dotado entre ambos campos (los integrantes del mercado “en el ámbito individual” y las determinaciones normativas establecidas por el Estado).

La conclusión pues, consiste en que no puede dejarse actuar sin normatividad al mercado ya que éste no tiene la credibilidad de mantenerse en equilibrio siempre (aún concensuando los precios) y por tanto surge la necesidad de un regulador o tercer participador que coordine y establezca las reglas del juego.

Así pues, el Estado es quien fungirá como rector de la economía asociado con el propio desenvolvimiento del mercado constituido por voluntades individuales, las cuales en su conjunto global conforman a la sociedad y ésta siempre permitirá a sus representantes, actuar de tal manera que se vean satisfechas las demandas de la mayoría, ya no de la generalidad, pero incluyendo sobremanera la aclaración de objetivos mediante la adecuada o simétrica difusión de la información.

Se crean así las instituciones que son reglas que determinan cómo se ejercerá tal conjunto de acciones que implican el cumplimiento de un objetivo y que de acuerdo a los clásicos de la Ciencia Política, para el Estado siempre será su premisa el bien común, ahora traducido en justicia social.

AYALA Espino José. “Instituciones y Economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico.” México, 1999. Pp. 396.

1.1.2 EL GOBIERNO

Un elemento determinante para la existencia de la sociedad, es la concepción de poder como aquella actividad, por medio de la cual, se consigue que otros realicen lo que uno quiere y, uno de sus principios es la permanencia de la sociedad íntegra, sorteando los cambios que se van generando y a los cuales se tiene ir adaptando.

Si bien, es el hombre en su conjunto el que le da lugar al Estado, éste también puede modificarlo u orientarlo según su contexto (espacio-tiempo) y sus necesidades.

El régimen de una sociedad es confiado a los hombres de acuerdo a sus capacidades, por ello, es de suma importancia determinar la cantidad de individuos que se encargarán de realizar esta tarea. Con ello se conocerá la forma de gobierno que cada nación adoptará para su régimen.

Si el derecho de gobernar y regir a la sociedad, es depositado en un solo individuo, se estipula la Monarquía. **Monarquía** es una palabra griega que significa “*gobierno de uno solo*”. Cuando el gobierno es detentado por un determinado número de personas, es conocido como **Oligarquía**, lo que significa “*gobierno de pocos*”.

Si el gobierno es reservado para una o varias clases de la sociedad, toma el nombre de **Aristocracia** que significa “*fuera o poder de los mejores o de los hombres distinguidos*”. Pero, cuando todos los ciudadanos tienen igual derecho para intervenir en el régimen y organización de la sociedad, la forma de gobierno es **Democrática**.⁹

Toda nación, en que el pueblo es gobernado por sí mismo, o por medio de sus representantes, establece una República.¹⁰

De tal manera, se comprueba que la existencia del Estado está estructurada mediante organizaciones humanas que varían sus intereses y necesidades según su propia evolución.

De acuerdo a las premisas filosóficas, todo ser está condenado a buscar permanentemente el placer, no solamente un placer material e individual sino también ese placer colectivo que puede traerle la satisfacción general de la sociedad. La vida pública se encamina a analizar el comportamiento humano, de acuerdo con teóricos que van desde “*Aristóteles y Cicerón hasta Hannah Arendt, pasando por Hobbes, Rousseau, Benjamin Constant y Marx*”¹¹.

⁹ Donde la palabra **democracia** significa “**poder del pueblo**”.

¹⁰ RODRÍGUEZ Ramón. “Derecho Constitucional”. Publicaciones UNAM. México. Primera Reimpresión 1978, pp.190-191.

¹¹ HIRSCHMAN, O., Alberto. “Interés Privado y Acción Pública”. México. F.C.E. 1986, p. 94

El Gobierno, se sustenta en la pluralidad, equidad y competencia, se constituye por elementos de poder que al concentrarse, generan luchas para lograr su inclusión en el sistema, por tanto, para conseguir la sobrevivencia de la sociedad, se llevan a cabo procesos que permiten reacomodar el poder en el Estado.

Los procesos de reacomodo del poder, establecen una relación: Sociedad-Estado, que se da lugar entre las presencias más sobresalientes en la organización y que, por tanto, desenvolviéndose entre la diversidad de poderes, permiten el funcionamiento y ejercicio del poder; los cuales son los objetivos del gobierno.

La acción de gobierno se manifiesta en los reglamentos, decretos y órdenes encaminados al cumplimiento de la Constitución. En suma, el gobierno realiza:

- Normas relativas a la seguridad pública,
- Negociaciones diplomáticas,
- Convenios militares,
- Nombramientos, retiros y licencias de los funcionarios y en otros actos de orden,
- Disciplina general y alta política.¹²

El gobierno ejerce un poder general porque personifica al Estado, y tiene como funciones, dictar las leyes, declarar el derecho y promover el bien común; en suma: legisla, juzga y administra.¹³

1.1.3 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con relación al desarrollo estatal, conviene decir que el Estado en movimiento se reconoce como Administración Pública, por lo cual se aclara la consecuente existencia de un mecanismo auxiliar de acción gubernamental: Existe el Estado, por tanto, existe el Gobierno y por ende, la Administración de lo Público.

La Administración Pública es resumida, generalmente, como la acción del gobierno, empero, la palabra administración se deriva del latín *administratio* y administrar de *ad* (a) y *ministrare* (servir).

De ahí que el término de “administrador” aluda al manejo o a la gestión. Por tanto, los objetivos de la Administración Pública consisten en servir o ejercer un cargo para la consecución de necesidades o demandas de interés público.

¹² LARES Teodosio. “Lecciones de Derecho Administrativo”. Imprenta de Ignacio Cumplido. México, 1982, p.16

¹³ Manuel Colmeiro, citado por GUERRERO Orozco Omar en: “Teoría Administrativa del Estado”. Oxford. México, 2000, p.123.

Donde existe un pacto social, hay administración, por lo tanto, la administración es una consecuencia natural del Estado Social. *“La Administración Pública es una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres, organizaciones y a las cosas”*.¹⁴

El Estado mexicano establece, por medio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Título Primero, Capítulo Único, artículo primero; las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. Donde, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.¹⁵

En la materia de estudio de este trabajo, que corresponde a la Auditoría Superior de la Federación, cabe aclarar que esta es un órgano desconcentrado del poder legislativo, específicamente, de la Cámara de Diputados, ya que su fin es auxiliarla como aparato de control del legislativo sobre el ejecutivo.

1.1.3.1 EL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Para explicar la razón de ser de la premisa anterior, es menester indicar que, la Ciencia de la Administración Pública no es, ni remotamente nueva, como se puede pensar. Si bien, en un principio se perdió de vista su objeto de estudio, dando lugar a la inmersión de esta Ciencia con tantas otras que destacaban por su carácter social.

La Ciencia de la Administración Pública estudia el espacio público y la relación entre éste y el espacio privado. A la Administración Pública corresponde la atención de las necesidades públicas. *“Cuando un gobierno es organizado para la consecución de los negocios de la comunidad, tenemos que ha sido llamada la Administración Pública”*.¹⁶

¹⁴ Bonnin citado por GUERRERO Orozco Omar en: “Teoría Administrativa del Estado”. Oxford. México, 2000, p.37

¹⁵ INM-Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal. Secretaría de la Función Pública · Órgano Interno de Control · Auditoría Superior de la Federación. <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/loapf2000>. (consulta realizada el día 15 de septiembre 2005).

¹⁶ DIMOCK Marshall. “The Meaning and Scope of Public Administration”. Gaus Jonh. “The Frontiers of Public Administration”. New Cork. Russell and Russell

*“La voluntad del Estado supone un objeto sobre el cual actúa. Cuando la acción se repite continuamente, se llama “actividad”. Esta actividad del Estado tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama **administración del Estado**”.*¹⁷

La Administración Pública señala el movimiento del Estado, a través de organizaciones variadas con finalidades comunes: “el beneficio del pueblo”. En un sentido lato, se encamina a acrecentar y expandir el poder del Estado, pero de manera acotada se vale del orden, la seguridad y la subsistencia para permitir la vida en sociedad.¹⁸

Según Marshall Dimock, la Administración Pública es la actividad organizadora del Estado en la sociedad, pero no sólo trabaja en nombre del gobierno, sino que se relaciona con sus conflictos y pretende satisfacer sus fines.

Es preciso mencionar que a pesar de que hace casi 200 años, los principios de la administración fueron establecidos por Bonnin¹⁹, aún son aplicables en la actualidad, más allá de las herramientas de las que se valió la Administración Pública para su renovación y buen funcionamiento; ya que tales principios van de la mano con la evolución humana.

Es un hecho que al integrarse un Estado, se instituye con él, la forma de gobierno, haciendo una comunión de ramas científicas para su buen desarrollo, incluyendo, la economía, la política y la policía.

Antaño, para el manejo de lo económico, los pueblos determinaban los elementos potenciales que dieran lugar a buenos negocios públicos, Sin embargo existía una confusión de terminología entre dos conceptos que fueron analizados y contaban con el mismo origen etimológico; la **política** y la **policía**.

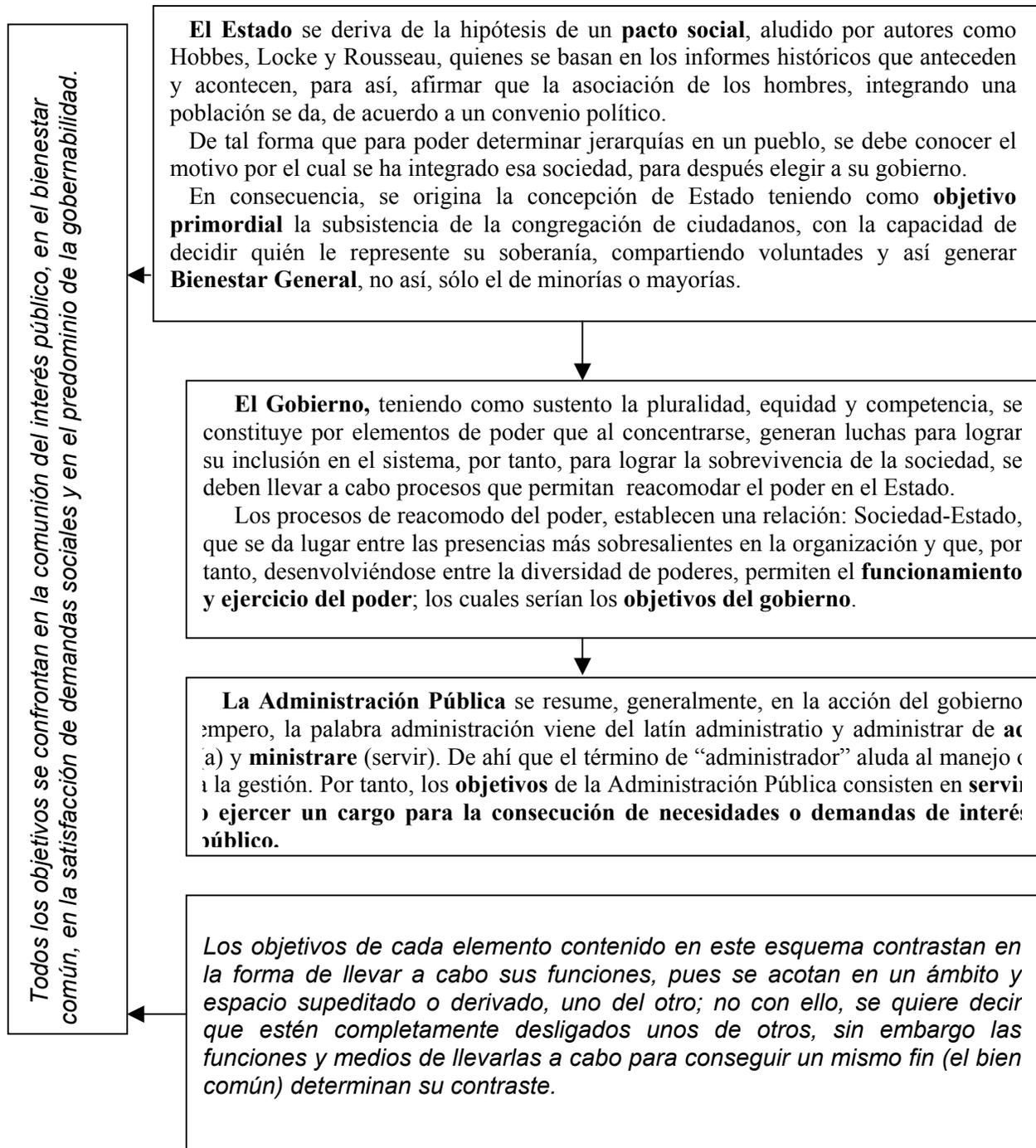
¹⁷ STEIN Lorenzo. “Movimientos Sociales y monarquía”. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1850, p.33

¹⁸ Ver cuadro II del capítulo 1 en la página 16.

¹⁹ Los principios de Administración que estableció Bonnin, son los siguientes:

- a) Con la asociación o comunidad, nace la Administración,
- b) La conservación de la asociación es el objeto de la Administración,
- c) La Administración es el gobierno de la comunidad,
- d) El carácter de la Administración Pública es la acción social y la ejecución de leyes de interés general.

CUADRO II DEL CAPÍTULO 1



1.1.3.2 LA POLÍTICA Y LA POLICÍA

La raíz etimológica e histórica del vocablo de **policía**, así como el de **política**, refieren a lo colectivo, aluden a un campo de acción donde se generan conflictos y se plantean y ejecutan las soluciones.

A lo largo de la historia, de manera acertada se trabajó la dicotomía entre ambos términos, resaltando obras de personajes públicos de gobierno, como Juan Enrique Gottlobs de Justi, quien entendió a la **policía** como: *la buena orden que se observa y guarda en las ciudades y Repúblicas, cumpliendo las leyes u ordenanzas establecidas para su mejor gobierno.*” Por otra parte, a la **política** la concibió como: *el gobierno de la República, que trata y ordena las cosas que tocan a la policía, conservación y buena conducta de los hombres.*²⁰ Por lo tanto, de acuerdo a las concepciones de Gottlobs, se definió a la **policía** como la ejecutante de la **política**.

Por medio de la **policía**, la **política** asegura la felicidad del Estado. Un buen antecedente de esta aseveración, lo enuncia Lucas Federico Langemark en *“Retrato de una policía perfecta”* (Berlín 1747).

1.1.3.3 EL CONCEPTO DE CONTROL DENTRO DEL ESTUDIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La caracterización del desarrollo histórico de la Administración Pública en nuestro país, forma parte del propio proceso de configuración de la tradición disciplinaria. Cada etapa del desarrollo de la disciplina, definidas por el predominio de una perspectiva teórica, genera su correspondiente interpretación del proceso.

Gracias a dichas interpretaciones, las comunidades destacan por sus antecedentes intelectuales; las obras y autores sobresalientes que conforman el acervo de conocimientos, sumados a ello, los problemas que afectan su respectivo desarrollo.

El administrador se considera primordial como instrumento de organización del Estado o de la voluntad política. Al respecto Dwight Waldo señaló que los funcionarios públicos, dejados solos, sin intromisión de los políticos, serían capaces de realizar epítome de la racionalidad, o sea un Estado bien administrado.

²⁰ VON JUSTI Juan Enrique citado por GUERRERO Orozco Omar en: “Teoría Administrativa del Estado”. Oxford. México, 2000, p.5.

Los autores como Waldo, ven a los funcionarios de la Administración Pública, ya sea: real o idealmente, como animales no políticos, que humildemente aceptan las reglas establecidas por los órganos políticos. Los miembros de la administración tratan (o deberían de tratar) la ejecución de las normas en forma racional, para llevar al máximo los logros del gobierno y reducir al mínimo la inversión en costo.

En cambio, existen otros autores que sostienen, que son los políticos los irracionales y que sin su intervención, los administradores se portarían racional y efectivamente como defensores del interés público.

La literatura sobre el control de la administración y la responsabilidad de los servidores públicos, trata en forma tangencial el problema crucial del poder burocrático. Sin embargo, en su mayoría, sientan la existencia de instituciones políticas y judiciales capaces de imponer su autoridad a funcionarios públicos. Ahora, aun se discuten los medios que se emplean, las alternativas técnicas de control más o menos efectivas y las técnicas para lograr la máxima eficiencia. Los Estados de la actualidad merecen la misma oportunidad de recoger y escoger para su importación, la experiencia administrativa que se adapte mejor a sus propias predilecciones políticas. No sólo como creía Wilson en 1887, que pedir prestado a la experiencia administrativa de otro país, se podía realizar, sin temor a aceptar el sistema político en el que se había obtenido esa experiencia.”²¹

Conforme a los principios de Wilson, se asegura, que si la ayuda administrativa se importa de modo que la participación recaiga en decisiones importantes, los países extranjeros que dan ayuda, deben participar de forma secundaria, limitada y periférica.

Sin embargo, en la actualidad, la importancia de la ayuda empírica extranjera no radica en el poder que obtiene el país que otorga apoyo; sino que, bajo la teoría de la tutela, lo trascendental es que el pueblo es el máximo beneficiario de la acción del gobierno, aún cuando no se le conceda un poder real.²²

²¹ Al respecto él comentaba: “Veo a un hombre con intenciones asesinas afilando con ahínco su cuchillo. Puedo apropiarme su forma de afilar cuchillos sin tener que quedarme a la vez con su probable intento de utilizarlo para cometer un asesinato.”

Revista de Política y Administración. Director Alfredo Castillo Rojas. Número 1. Enero-abril de 1975. FERREL Heady. Las burocracias en los países en desarrollo. Pp. 6, 8, 17, 19, 22-43.

²² Ver Cuadro I del Capítulo 1 en la página 11.

1.2 LA IMPORTANCIA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN GUBERNAMENTAL

El Estado atiende a la existencia de las necesidades sociales y para hacerlo se organiza en torno a Instituciones Políticas. Según Douglass North, las instituciones son las reglas del juego a seguir, lo cual definirá la estructura (incluso los límites) de las decisiones de los individuos, que de algún modo conforman un marco interactivo. Tal marco se ve representado en los espacios donde se relacionan los individuos, de tal manera que en estos espacios se cumplirán las reglas establecidas en las instituciones.

Mientras que Ayala Espino señala que: “mientras las instituciones son un conjunto de reglas y normas, las organizaciones son las arenas o instancias en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar como actores colectivos, de acuerdo a las reglas contenidas en las instituciones existentes”.²³

La organización política social evoluciona de acuerdo a sus necesidades, por ende, crea nuevas instituciones que den solución a los nuevos conflictos.

El generar movimientos da lugar a la ejecución de actividades, las cuales pueden ser bajo el carácter administrativo público, **funcionales** o **institucionales**. La Administración Pública alude al movimiento del Estado, un movimiento constante que genera acciones. Las actividades **funcionales** tienen como objeto la dirección de las tareas de la Administración Pública, mientras que las **institucionales** cuentan con el propósito de mantener y operar a la Administración Pública.

Entendiendo al Estado como una “organización política”, se pueden analizar conceptos de importancia sobresaliente, ya que toda organización está compuesta por individuos que comparten intereses y se ponen de acuerdo para llevar a cabo todas las actividades que les permitan alcanzar sus objetivos.

El concepto de organización, no señala una igualdad total entre individuos tan sólo por compartir intereses, sino que, contrariamente a la idea de asemejar, divide las funciones laborales, de acuerdo a las capacidades de cada individuo y con ello da lugar a la jerarquización, donde necesariamente, existirán figuras jerárquicas como la de un director o un administrador; personajes que por su propio nombramiento representarán a la organización al momento de tomar las decisiones.

²³ AYALA Espino José. “Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico”. FCE. México, 1999, p. 64.

Lo anterior en términos weberianos, significa establecer y ejercer relaciones de poder entendiéndolo como la imposición de la voluntad de uno sobre los demás, valiéndose de medios coercitivos efectivos, como lo es la violencia legítima.

Existe una diferencia sustancial entre organización e institución, cuyo entendimiento se basa en comprender a esta última como el establecimiento de las reglas del juego, o bien, el conjunto de normas que regulan la conducta individual; mientras que el término de organización involucra a los individuos que, como tales, expresan sentimientos, ideologías y creencias.

Por tanto, el hombre en las organizaciones puede moverse y expresarse, sin que con ello cambie las reglas del juego, pues las normas institucionales son permanentes y con validez general, mientras que la conducta individual del hombre, inmerso en una organización, no es predecible.

En suma: *cambian las organizaciones, pero no las instituciones*. Con ello se refiere a que el Estado como máxima Institución, nunca perderá su esencia, la cual es, administrar ese conjunto de organizaciones que comparten intereses, y que al fusionarse con otras da lugar a la formación de sociedades mayores (bajo el sometimiento de normas).

En la actualidad, el Estado, en lugar de ser el único responsable de la administración y operación de la infraestructura y los servicios, participa en la planeación, promoción y regulación de concesiones privadas, así como en dar una mayor atención a las áreas socialmente prioritarias. Esta nueva perspectiva muestra la necesidad de realizar cambios organizacionales al interior del sector que permitan responder mejor al nuevo entorno. Entre los principales retos que se tienen en este rubro destacan:

- Redefinir el ámbito de competencia entre las áreas normativas y operativas del sector, con el fin de dar uniformidad en la asignación de funciones de promoción y planeación, así como en las de regulación entre las distintas áreas centrales y los organismos descentralizados, ya que en algunos casos compete a una misma autoridad las funciones de diseño de políticas públicas y planeación, así como las de operación y regulación.
- Fortalecer el papel regulador y supervisor del gobierno para asegurar que se cumplan los objetivos del cambio estructural, se fortalezca el ambiente de competencia y se garantice la viabilidad y el desarrollo sustentable de los bienes y servicios públicos.
- Redefinir la estructura organizacional de las entidades administrativas, de acuerdo con la nueva función del Estado para puntualizar políticas públicas que aprovechen mejor las oportunidades derivadas de la convergencia de éstas.

Según varios teóricos en pro del nuevo liberalismo²⁴, el sector público se rige por un marco institucional que no responde hoy en día a los cambios establecidos por el modo de producción internacional.

Asimismo, la figura del Estado que antaño intervenía en la mayoría de las actividades, generó un escaso ambiente de competencia, y las inversiones canalizadas para el mejoramiento y expansión de la infraestructura, no cubrieron las necesidades y expectativas de los países cambiantes, particularmente, México, donde se consideró la generación de un creciente rezago en el desarrollo eficiente de los servicios públicos. Después de esta realidad se planteó: modernizar y mejorar la calidad de los servicios e incluir nuevos elementos que eleven el tamaño de la infraestructura.

La nueva orientación gira en torno a realizar un cambio estructural en el sector público. En general, impera la apertura a la inversión privada, la competencia y la desregulación; además de la redefinición del gasto público hacia áreas socialmente prioritarias.

Por otra parte, la creciente participación de los particulares en diversas áreas de la prestación de servicios y producción de bienes, tiende a visualizarse como un actor que permite al Estado dar un nuevo impulso al desarrollo de infraestructura y servicios con un alto impacto social.

Como alternativa se plantea la necesidad de realizar un cambio en la estructura organizacional que responda mejor a las nuevas funciones del Estado; cuyo requerimiento sea una nueva actitud y cultura laboral en el sector público, que refleje una nueva organización y esté orientada al trabajo en equipo y a la atención ciudadana.

En los últimos años, diversos países se dedican a impulsar cambios estructurales en sus funciones, donde un aspecto distintivo de ello es la redefinición de las funciones del Estado, que se transforma de un agente dominante en el desarrollo, operación y mantenimiento de la infraestructura y los servicios, en un actor que comparte esta responsabilidad con los particulares.

²⁴ Como Jonh Rawls, Ayala Espino, Barry Bozeman, entre otros.

En México, ante la necesidad de responder a las expectativas de cambio de la población y crear las oportunidades de desarrollo que la misma requiere, resulta prioritario trabajar en la construcción de un gobierno más eficiente, que utilice los recursos de forma honesta y transparente, que trabaje mejor y cueste menos y que proporcione resultados tangibles a las demandas de la sociedad. Entre los principales retos que se tienen en este ámbito se encuentran:

- Hacer más eficiente la gestión pública, al atender criterios de simplificación administrativa con el fin de dar respuestas rápidas, innovadoras y sin trámites largos y tediosos a los cambios en el entorno y a las crecientes exigencias de la sociedad.
- Ofrecer a la población usuaria servicios y/o productos con la certeza de igualdad en oportunidad, de modo tal que satisfagan sus expectativas y necesidades.
- Establecer canales de comunicación y mecanismos de rendición de cuentas con los distintos niveles de operación y los demandantes, para saber cómo perciben el desempeño del sector y para enfocar los esfuerzos en las áreas de oportunidad que consideren prioritarias y de mayor impacto.
- Integrar a los servidores públicos del sector en torno de un propósito común (misión y visión compartidas), ya que las áreas tienden a trabajar aisladamente y pierden de vista su razón de ser para la institución; incluso, los trabajadores no identifican claramente el rol que les corresponde y la importancia de sus actividades como parte de procesos fundamentales para el sector.
- Identificar oportunidades de mejora en el sector que generen valor agregado a la sociedad y aumenten la capacidad de respuesta a las demandas con eficiencia, calidad y transparencia. Y,
- Empezar acciones de cambio hacia el interior del sector que permitan darle una orientación real hacia el ciudadano y, de esta forma, contribuir a la construcción de un buen gobierno.

Una institución funcionalmente específica se define como un despacho especializado en el ejercicio administrativo. Quien trabaja en la institución es la burocracia, cuyo tipo ideal es universalista pues se especializa y orienta hacia los logros. La burocracia pública, forma una organización a gran escala, ya que, refleja la adaptación al ambiente político dentro del cual funciona.

Para comprender mejor la importancia de la institucionalización, es preciso ejemplificar la puesta en práctica de dicha teoría, y para este caso es prudente hacer alusión al tratamiento de una Política Pública, donde el marco institucional se hace fundamental en la etapa de implementación.²⁵

Es necesario especificar que al encontrar una Política Pública generada dentro del marco institucional, es imperativo establecer la relación que hacemos de ésta con el actuar del gobierno visto como el resultado de la organización del hombre en sociedad.

Así, se está refiriendo a la Administración Pública, ya que es ahí donde podemos ubicar el mejor uso del término institución, haciendo alusión a Douglass North.

De acuerdo a la línea de las instituciones, puede explicarse a la implementación decisional como un proceso institucional, aclarando que las propias instituciones no garantizan su continuidad original por ser un conjunto de reglas, ya que la estructura estatal es la que va a determinar su modificación o eliminación, si se consideran las facultades que la propia estructura permita ejercer a los individuos.

Si la estructura cambia y ésta permite el establecimiento de las reglas del juego, o sea, el cómo se va a desarrollar la vida social e individual en un marco general, cómo no va a entenderse a la instrumentación como un proceso institucional, debido a que está enclavado en el terreno de la incertidumbre; por ello es esencial el saber desenvolverse en el marco de lo imprevisible ya que así, se dará lugar a la modificación de la decisión original.

Otro elemento que nos permite establecer la diferencia entre el proceso institucional y el racionalizado exhaustivamente, es que para poder racionalizar se tiene como principio una verdad teórica, mientras que en el proceso institucional, no hay una teoría a consultar, pues las propias instituciones se obtienen de la empiria y ésta se da gracias a los hechos reales que son variables.²⁶

Una vez construida la implementación de una decisión, se puede institucionalizar para adquirir el carácter formal. Pero hay que dejar claro que la misma decisión debe evaluar los terrenos que le permitan su implementación y dentro de éstos encontramos el marco jurídico que también es una institución.

²⁵ BELL Daniel. El hogar de lo público en: "Las contradicciones culturales del capitalismo". México, Alianza Editorial, 1976, p.27.

²⁶ GUERRERO Orozco Omar. "Teoría Administrativa del Estado". Editores Oxford. México 2000, p.321-324.

Según James Anderson, la política como decisión se dirige a la consecución de una meta, se refiere más a lo que hace, que a lo que pretende hacer. Se debe distinguir entonces entre política y decisión, ya que esta última se trata de elegir entre alternativas y la policy constituye un proceso efectivo de acción.

Las políticas se orientan por metas: la primera es que no son hechos fortuitos; segundo, las políticas no consisten en patrones o cursos de acción de los gobernadores, sino que consisten en ser en el mero momento en el que se instituye la ley, se institucionaliza, gracias a que tiene trascendencia, mediante decisiones subsecuentes relacionadas con la aplicación; y tercero porque representan lo que se hace, no lo que se pretende hacer.²⁷

De tal forma, quienes están al frente del gobierno entienden que: los controles son disposiciones y actividades que permiten mantener el equilibrio de las instituciones y tienen como objeto mantener el dinamismo en ellas, además de no desmontar el aparato gubernamental.

I.3 LA FISCALIZACIÓN Y SUS DIVERSAS CLASIFICACIONES, DE ACUERDO A SU EVOLUCIÓN

De acuerdo al Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental, el término fiscalización, se deriva del concepto “fiscalizar”, lo que significa velar y verificar que se proceda con legalidad.²⁸

Si se llevan a cabo transacciones financieras por medio de la fiscalización, se puede comprobar que se han llevado a cabo de manera legal y bajo las reglas propias de la materia.

Para los autores Alfredo Adam y Guillermo Becerril, al aludir al concepto fiscalizar: se apunta a *“la acción por medio de la cual se avalúan y revisan las acciones de gobierno, considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley”*.²⁹

Cuando la fiscalización se lleva a cabo por el Poder Legislativo se trata de la Fiscalización Superior. El concepto de fiscalización nos lleva a las acciones de examinación, revisión y verificación del ingreso y del egreso; que parte de las disposiciones jurídicas en materia de Gasto Público.

²⁷ HIRSCHMAN, O., Alberto. “Interés Privado y Acción Pública”. México F.C.E. 1986. p. 87

²⁸ Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental. ASOFIS (Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización). México, 1985, p. 137.

²⁹ ADAM Alfredo y BECERRILL Lozada Guillermo. “La fiscalización en México”. UNAM. México, 1986, p.7

1.3.1 EVOLUCIÓN DE LA FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO DE BIENESTAR

En el México posrevolucionario se lograron garantizar los derechos sociales e individuales. Para ello se conjuntaron en el campo mercantil, considerado mixto, la intervención de las empresas privadas, públicas y sociales; lo cual permitió el desarrollo de un gran presidencialismo que tenía como base la participación de un partido hegemónico, el desarrollo de una política social y por tanto, el fomento de una ideología nacionalista que se instituyó en la Constitución de 1917.

El Estado Paternalista es aquel que está integrado por todo individuo que, en suma, conforma una sociedad, que al considerar el número de habitantes, solicita al gobierno jerarquizar las prioridades en su función de representante, de manera tal, que se identifiquen valores primordiales, como: igualdad, libertad, posibilidad de aumentar el nivel de vida, entre otros.

El Estado mexicano de este periodo construyó el cimiento de la base social como núcleo conductor de la acumulación e industrialización. Para ello justificó una estructura jurídica que reguló los conflictos entre las diversas clases sociales.

Este Estado se presentó como el único, capaz de constituirse como regulador del equilibrio del ciclo económico, su intervención generó un soporte administrativo y un excelente cuerpo de gestión pública.

El principio del Estado Social es que el mercado no es capaz de solucionar conflictos sociales por sí mismo, de ahí que se necesite la intervención estatal en la economía para generar equilibrio en las desigualdades mercantiles.³⁰

Durante el desarrollo del Estado de Bienestar, se presentaron procesos de transformación política donde, éste participaba y ejecutaba, valiéndose del concepto de nacionalismo como un medio de control gubernamental en las actividades económicas.

De igual modo, en este periodo, se ubica al control en la reglamentación sobre la Administración Pública que se acentuaba en la Constitución, donde se estipulaba que el Congreso Mexicano sería quien se encargaría del número de funciones de las diversas Secretarías. Sin embargo, de la Constitución se derivaron otras normas que se entienden como antecedentes del control en México:

- La Ley Orgánica del Ministerio Público de 1934,

³⁰ A decir de René Villarreal, el liberalismo social del mercado no genera cohesión social, beneficios sociales, seguridad en la equidad, además de que carece de valores sociales en los procesos.

VILLARREAL René. "Liberalismo Social y Reforma del Estado". FCE. México, 1993.

- La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946,
- La Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de participación Estatal de 1947.

Los cambios políticos, sociales y económicos modificaron a las organizaciones y su participación en el actuar gubernamental de prestación de servicios básicos. Surgieron nuevas dependencias y entidades a la par con las actividades públicas. Los nuevos organismos públicos se debieron al devenir de la organización de la Administración Pública.

De ahí que las facultades permitieron la intervención estatal en campos que iban desde la política interna por medio de la Secretaría de Gobernación, hasta el brindar asesoría a propietarios terratenientes, a través de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; incluso, la atención en campos de seguridad social y educacional por medio del Departamento Universitario y de Bellas Artes y Departamento de Salubridad Pública.

El sector paraestatal se acrecentó, al igual que el central, por ello se dejó como encargado de la realización financiera al Estado mexicano, quien además, debía crear la realización de técnicas de proyectos productivos que implicaban el movimiento de grandes capitales, en largos periodos de tiempo; además de que impulsaban al Estado a adquirir empresas en números rojos para desarrollar innovaciones productivas.

El Estado, a través de una política de precios públicos reducidos, logró disminuir los costos de la industria. En suma el crecimiento del aparato de la gestión pública se vinculó:³¹

- A los desequilibrios y tensiones sociales generadas por un desigual crecimiento económico y,
- A la incapacidad del sector privado para generar desarrollo industrial.

Estas características hicieron del Estado Mexicano un Estado altamente interventor, cuya legitimidad dependía en el logro de la mejoría del nivel de vida del pueblo.

El Estado no sólo era quien controlaba a la sociedad, o quien ejecutaba los programas de asistencia social, sino que incidía económicamente.

A finales de los setentas se comenzó a tener una perspectiva negativa del Estado con relación al tamaño y a la forma de llevar a cabo sus funciones. Fue necesario analizar los pros y contras, por lo cual se crearon:

³¹ HUERTA Moreno Ma. Guadalupe. "Gestión y Estrategia". Depto de Admón. UAM. Edición Internet, p.45

La Comisión de Administración Pública, en 1965, y la Dirección General de Estudios Administrativos, en 1971, con el objeto de estudiar las condiciones de la Administración Pública y establecer mecanismos de coordinación, además de medidas con las que se consiguiera el incremento de la productividad de la burocracia.³²

Cuando se concluyó con el diagnóstico se realizó un Programa Global de Reforma Administrativa que pretendía incrementar la eficacia y eficiencia en el actuar de la Administración Pública.

1.3.2 EVOLUCIÓN DE LA FISCALIZACIÓN EN EL ESTADO NEOLIBERAL

Desde 1983 se evidenció que debían hacerse cambios estructurales en dos direcciones principales: el primero, reducir la complejidad y el tamaño del sector público y, el segundo, abrir la economía a la competencia del exterior. A partir de la nacionalización de la banca, el gobierno comenzó a privatizar empresas, vender las acciones donde tenía minoría y eliminar fideicomisos. Así, el número de entidades con alguna participación pública pasó de 1 115 en 1982 a 941 en 1985, y a 617 en 1987.

En 1983 comenzó, gradualmente, la apertura de la economía al exterior y se fue desmantelando el extenso aparato proteccionista. En 1985, México ingresa al GATT y obtiene un marco institucional para la política de liberación comercial, con mayor permanencia para los próximos años.

La inflación llegó a casi 60% en diciembre de 1984 y para 1985 no se pudo disminuir. A esta situación se le sumaron: el desplome del precio del petróleo y los sismos de septiembre de 1985. El debilitamiento del petróleo se reflejó con la sobreproducción, tal y como se previó en la reunión ministerial de la OPEP, en diciembre de 1985, instaurando una guerra de precios, a través de aumentos de la producción mundial de crudo para hacer descender los precios y desplazar a los productores marginales. México salió gravemente perjudicado, pues su precio promedio de 25.33 dólares por barril, se contrajo alrededor de 8.6 dólares, en junio.

El colapso del petróleo volvió inoperante la política económica, por lo que, se volvió prioridad proteger la balanza de pagos y las reservas del país; además de evitar el despido de trabajadores y el cierre de empresas.

³² Ibidem. p. 6

La crisis de los años ochenta evidenció la enorme dependencia del aparato productivo del exterior, al denotar la vulnerabilidad de la economía ante las fluctuaciones externas. Las transferencias al exterior provocadas por el pago de la deuda externa del país, pública o privada, además de las crisis externas que golpearon al país, en 1985 y 1986, provocaron que la economía sufriera un enorme estancamiento.

La nueva gestión pública se concebía internacionalmente, como un mecanismo que ayudaba en la reducción de las etapas depresivas del ciclo económico, a través de las políticas fiscales y monetarias, donde el gobierno se encontraba por encima de cualquier agente económico.

A principios de los ochenta, la crisis del capitalismo concluía con 40 años de proteccionismo, todas las actividades que desarrollaba el Estado de Bienestar, a lo largo del tiempo se convirtieron en el mismo peso que lo sepultó, generaron una carga a la estructura administrativa pública en cuestión de costos financieros, humanos, técnicos y organizacionales para la distribución de información.

Surgió entonces el neoliberalismo con una fuerza razonablemente pausada y lista para entrar en boga con la premisa de buscar presupuestos gubernamentales equilibrados.

Se implementó en dos versiones: primero la económica a través del monetarismo, y la política a través del implemento de ideas de derecha.

Se atacó al Estado desde el campo económico, se propuso que fuera la propia lógica de los equilibrios mercantiles quien encontrara la fuente de beneficios sociales. El Estado se observó como el obstáculo que deterioraba la estabilidad económica, ya que el sistema económico se podía autorregular.

El desarrollo económico se basó en modelos de eficiencia productiva y económica. El Estado y la Administración Pública sólo se debían encargar de vigilar el cumplimiento de las reglas de mercado. La política que predominaba era, nuevamente, la de “dejar hacer, dejar pasar”.

El neoliberalismo se presentaba, en ese momento, como el único camino que podía aminorar las consecuencias de la crisis y reactivar el funcionamiento del capitalismo a nivel internacional.

El origen del excesivo gasto del Estado radicaba en el escaso control, por ello el monetarismo pidió un estado de austeridad económica que generara finanzas públicas sanas.

A partir de 1982, países como Inglaterra, Francia, Estados Unidos de América e Italia comenzaron a poner en práctica las premisas del neoliberalismo, el cual inició con la realización de programas de redimensionamiento de la Administración Pública, además del saneamiento de las finanzas gubernamentales. Para lograrlo optaron por la venta de grandes corporaciones industriales del Estado, el retiro de los subsidios a la producción y consumo; concluyendo con la cancelación de los programas de asistencia social.³³

Tales decisiones se expandieron de los países industrializados a los tercermundistas, por lo cual en México se determinó que la solución era la aplicación de estrictos controles que logran reducir el déficit gubernamental y el crecimiento de los precios. El objeto era aminorar los gastos e incrementar el ingreso público. Se aceptó la premisa que limitaba a la gestión pública sólo a contar con los organismos que le permitieran actuar como el cuerpo de apoyo para la ejecución de la planeación y el control del gasto público. El funcionamiento de la Administración Pública se condicionó a la estructura económica.

1.3.3 BASES ANTECESORAS DE LA FISCALIZACIÓN ACTUAL

En 1982, se redefinió cualitativa y cuantitativa al Estado y su administración, dejando como consecuencia el que el Estado se limitara a llevar a cabo sus funciones con base a los recursos con los que contara. Se cancelaron programas y presupuestos para la atención de programas sociales. Según la teoría del liberalismo social, con tales medidas se lograría alcanzar un desarrollo económico viable. En este periodo, la participación sólo incluiría al sector público y al privado, para superar la crisis y generar un desarrollo social equitativo. Para ello se necesitaba un mercado eficiente y un Estado reformado. El Estado debía reducir su intervencionismo, lo cual se vería reflejado en sus ingresos.

El Estado mexicano debía dejar a cargo de su administración, el desarrollo urbano y regional, la impartición de justicia, la prestación de apoyos para el fomento a la inversión privada, para enfocar su actuar hacia la desregulación económica.

En este año de referencia, se llegó a la crisis que conllevó a la depresión económica, que tuvo como causa la fuga de capitales al exterior; la caída de las materias primas como el petróleo y la elevación de tasas de interés que imposibilitaban pagar la deuda externa.

³³ No obstante, hoy día, Francia y EUA, aplican protecciones estatales como mecanismos de equilibrio de sus propias economías para resguardar su mercado interno. Por otro lado, obligan a los demás países a desaparecer toda forma de intervención estatal, por medio del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, entre otros.

Al comienzo de su gobierno, Miguel De la Madrid tenía el compromiso de rescatar la economía devastada, para lo cual implementó el *Programa Inmediato de Renovación Económica*, cuyo objeto era reducir el gasto público, reforzar las normas disciplinarias, de programación, eficiencia y honradez. Al llevarlo a la práctica, debía otorgar protección a los programas productivos, de distribución e importación de alimentos.

La meta era regular el mercado cambiario mediante el desarrollo de una economía mixta. En el contexto administrativo, se apostó por la simplificación para agilizar trámites. Para lograr la eficacia, se promulgó la Ley de Planeación que reglamentaría los artículos 25 y 26 constitucionales, instaurando la obligación gubernamental para planear y constituir así el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Al mismo tiempo, el jefe del ejecutivo impulsó una campaña anticorrupción al expedir la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además de otorgarle la categoría de Secretaría a la Contraloría de la Federación.

Las demandas internacionales e internas, indicaban que el gobierno mexicano debía aminorar su peso y para ello tendría que desincorporar empresas paraestatales e incorporar los esquemas de concertación social que dieron lugar al Pacto de Aliento y Crecimiento y, posteriormente, a los Pactos de Solidaridad Económica.

De la Madrid desarrolló una orientación económica basada en el control de la inflación, la reducción del gasto público, la inversión extranjera y la apertura comercial. La estabilización del mercado dependió del actuar estatal en las áreas prioritarias y estratégicas, con base a las nuevas limitantes.

A la llegada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de la República, se decidió conservar las actividades que se comenzaron en el sexenio anterior. Para que hubiera claridad en la intención, Salinas publicó en una revista los señalamientos prácticos de un nuevo Estado e indica que la democracia ejercida por la autoridad, la concertación, la organización y participación popular, además de la privatización de empresas no estratégicas gubernamentales, permitirían el crecimiento social.³⁴

Con la reforma, el ejecutivo en turno, pretendía terminar con el Estado paternalista para convertirlo en un ente más justo y eficaz, para ello presentaba un campo amplio de participación social.

³⁴ SALINAS de Gortari Carlos. "Reformando al Estado". Nexos, mensual, número 148. Abril 1990. pp. 27-32

En realidad, el principal trabajo de Salinas se enfocó al Combate a la Pobreza, por lo cual llevó a cabo en 1988 el *Programa Nacional de Solidaridad*, que a la larga se define como una estrategia social-política cuyo objetivo era responder a las demandas de grupos exigentes y en pauperización, por ello, años después, se le considera de carácter clientelar, proselitista hacia el Partido Revolucionario Institucional y bajo los parámetros de la gestión pública, un programa demasiado centralista que segmentaba a la sociedad por atender solo a unos cuantos.

En México, cuando se decidió acotar el sector paraestatal, se llevó a cabo una reducción de más de 900 empresas.³⁵ A partir de ello, se consideró que el neomanejo público daría lugar a la intervención de la sociedad en general, lo que hoy se conoce como gerencia social; y esta visión refleja el crecimiento de los valores del mercado en el sector público.

Se creyó que la privatización favorecería el mercado externo, en tanto que el modelo manejaría a hospicio el mercado interno.

En la actualidad, el manejo público consiste esencialmente en una nueva forma de organización para proveer a la sociedad de bienes y servicios.³⁶ El neomanejo público se muestra apolítico, por ello se puede sustituir dentro del manejo mismo (manejo no policy).

Aunque hay autores que se muestran en contra de este nuevo manejo público ya que, justifican ellos que, se puede instaurar una gestión pública de transformación, dejando de un lado las misiones kantianas, lo cual quiere decir que los ciudadanos se vuelven clientes, además de que viven dentro de instituciones públicas.

La dicotomía se presenta en los Estados modernos como un sostén que cede la autoridad a los señores funcionarios de establecer sistemas contractuales. Al respecto, Tomás Jefferson nos decía: “el gobierno general podrá reducirse a un organismo poco flexible”.³⁷

³⁵ En 1982 se contaba con un total de 1115 entidades paraestatales para llegar a 221 en 1993.

³⁶ Ver Cuadro III del Capítulo 1 en la página 32.

³⁷ GUERRERO Omar. “El Estado Gerencial y el Estado Cívico”. UAEM y Miguel Ángel Porrúa. México, 1999, pp. 135- 167.

CUADRO III DEL CAPÍTULO 1

El modelo weberiano establece la siguiente relación:

Administración Pública	<i>en oposición al</i>	Nuevo Manejo Público
Reglas	<i>en oposición a los</i>	Objetivos
Anticipación	<i>contra</i>	Adaptación
Responsabilidad	<i>frente a</i>	Dirección
Formalismo	<i>contra la</i>	Innovación
Queja	<i>contra</i>	Salida
Legalidad	<i>frente a una</i>	Efectividad
Vocación	<i>en contra de un</i>	Auto interés
Por tanto el interés público se antepone ante una ganancia.		

1.4 LA RENDICIÓN DE CUENTAS: OBJETIVOS Y FINALIDAD.

La rendición de cuentas es una de las traducciones de la palabra *accountability* que significa el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; (...) ser responsable de algo (*liable*) (...) ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*answerable*).³⁸

La rendición de cuentas obliga a los funcionarios públicos a justificar y a explicar sus actos de manera pública, ya que en el pueblo radica la soberanía. Para el autor Ian MacLean la rendición de cuentas sugiere el requisito de los representantes para que respondan y den cuenta a sus representados, sobre el ejercicio de sus poderes y responsabilidades; en caso de ser negligentes, irresponsables e incompetentes.

Para Luis Carlos Ugalde la rendición de cuentas es una “obligación permanente de los mandatarios o agentes, para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones, en caso de incumplimiento”.³⁹

Usualmente se utiliza el término de control a la par con el de fiscalización para definir rendición de cuentas, pero estos son solo mecanismos que supervisan los actos de gobierno.

³⁸ UGALDE Luis Carlos. “La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales”. Serie Cultura de la Rendición de Cuentas. 2002. p.9

³⁹ Ibidem, p.11

De ahí que no siempre obliguen a los gobernantes a informar de manera pública, periódicamente sobre sus acciones.

La transparencia también indica rendición de cuentas, es el elemento que da apertura a la información de las organizaciones públicas, para lo cual se basa en un sistema de clasificación y difusión aminorando los costos que generarían al gobierno.

Para Luis Carlos Ugalde, la transparencia es poner en práctica la colocación de información en la “vitrina pública” para que aquellos que tengan interés, la revisen, analicen y puedan; en caso de anomalías, sancionar. La transparencia forma parte de los instrumentos de un Sistema Global de Rendición de Cuentas.⁴⁰

Siendo una obligación permanente de los mandatarios, para informar a sus mandantes acerca de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad; la Cuenta Pública es la concentración, que lleva acabo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la información financiera y contable que rinden las entidades del sector público bajo control presupuestal.⁴¹

En la función de vigilar a los Poderes de Gobierno, los propios medios de comunicación, los Partidos Políticos, las Organizaciones No Gubernamentales y los ciudadanos particularmente, obligan a rendir cuentas; para lo cual en el ámbito Federal, Estatal y Municipal se requiere de recursos humanos, técnicos y financieros; además de los incentivos políticos.

De acuerdo con el sentido lato del nuevo manejo público, la eficacia no es el objetivo principal de la Administración Pública. Para entender la rendición de cuentas hay que connotar que en México, a pesar de contar con la alternancia política y la divergencia partidista, los gobiernos que integran a la Federación, aún no cuentan con los elementos necesarios para su desarrollo eficaz.

La alternancia en el poder político es un factor determinante en la rendición de cuentas. Pero no hay condición más formal que la legalización de las actividades. Por ejemplo, la presentación del Informe de Gobierno que consiste en la comparecencia anual de los miembros del poder Ejecutivo. O bien, la presentación y aprobación de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos y la Revisión de la Cuenta Pública.

⁴⁰ Ibidem. p.10

⁴¹ Secretaría de Programación y Presupuesto. “¿Qué es la Cuenta Pública?”. México, 1979. P. 11

El mecanismo más claro de la revisión de la cuenta pública es la declaración patrimonial y las comparecencias. Los funcionarios sólo pueden ser llamados a comparecer por tres motivos:

- Profundizar o aclarar un tema ligado al área de trabajo,
- Evaluar la legislación e,
- Informar al Pleno sobre los avances en sus ámbitos de competencia.

Cabe aclarar que los informes de gobierno se caracterizan como el máximo símbolo republicano de la Rendición de Cuentas.

Aunque durante el predominio del PRI en el gobierno, servía más para otorgar publicidad política en todos los órdenes de gobierno.

Empero, a partir de 1989, cuando el PAN obtuvo la candidatura en Baja California; siendo el primer gobierno de oposición; generó que los informes se convirtieran en mecanismos del Estado y su gobierno.

El establecimiento formal acerca del informe de la Cuenta Pública, en México, quedó potestado mediante un largo periodo histórico, que bien podría ubicarse desde el México Independiente y pasar por la promulgación de las Constituciones de 1824, 1857 y finalmente la de 1917.

Esta última sigue vigente en la actualidad, aunque cabe mencionar que para contar con legitimidad se han tenido que llevar a cabo una serie de reformas, de entre las cuales ubicamos las que tienen relación con la materia del Ejercicio Presupuestario: a) anteproyecto corrección y/o modificación, b) aprobación, c) ejercicio, y finalmente d) el control y la evaluación.

Para fines de realizar de manera eficaz esta última fase del proceso presupuestal, el gobierno se ha valido de diversos entes, empezando por los propios órganos de control interno, seguidos por la potestad de la Secretaría de la Función Pública que evalúa el desempeño administrativo de cada dependencia gubernamental, hasta la figura de un órgano independiente del Ejecutivo, como la apertura de generarle un contrapeso, otorgando la certeza a la ciudadanía de que el Presidente no es inmune a las sanciones en caso de incurrir en delitos que se susciten en el campo del uso de los recursos públicos.

1.5 LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN COMO ÓRGANO DE CONTROL.

La Auditoría Superior de la Federación es la entidad Superior de Fiscalización de la Federación, creada para auxiliar a la Cámara de Diputados como aparato de control del legislativo sobre el ejecutivo.

Su marco jurídico la obliga a promover la transparencia, eficiencia y mejora de los servicios públicos, además de que tiene en común con la Cámara de Diputados, la facultad de ejercer atribuciones constitucionales con relación a la revisión de la Cuenta Pública Federal.

Al glosar la Cuenta Pública Federal, la Auditoría Superior de la Federación queda obligada a emitir resultados de la gestión financiera comparada con la planeación para cumplir ciertos objetivos plasmados en el presupuesto.

Entre estos se tiene que, la Auditoría está obligada a presentar resultados en forma objetiva imparcial y oportuna para ayudar al Congreso y al Gobierno Federal a solucionar problemas estructurales e identificar oportunidades de mejora en las instituciones gubernamentales.⁴²

A partir del 2000 se ha aplicado una política de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos, atendiendo a las recomendaciones hechas por organismos internacionales, como lo es: Transparencia Internacional, quien de acuerdo a sus estudios, ha ubicado a nuestro país como un miembro más en la lista de los países más corruptibles del mundo.⁴³

⁴² Ver Cuadro IV del Capítulo 1 en la página 36.

⁴³ Fundada en 1993 por Peter Eigen (colaborador del Banco Mundial), Transparencia Internacional es un organismo independiente con sede en Berlín, cuyo coordinador es su propio fundador.

El principal objetivo de tal organismo es afirmar la posibilidad de que una firma auditora internacional, puede controlar las compras del gobierno de cualquier país. De ahí que cuente con las facultades de otorgar calificaciones en este rubro, y que en términos generales ayuda a la identificación de áreas geográficas susceptibles de este acto vicioso.

CUADRO IV DEL CAPÍTULO 1

“RESOLUCIONES DE LA EVALUACIÓN DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL”

Algunos países clasificados en la lista resolutoria de “Transparencia Internacional”, pidieron a tal organismo realizar una asesoría para contrarrestar este mal. Sin embargo, México considera que el combate a la corrupción es un problema que puede ser abatido de manera interna, y de tal argumento, se tienen pruebas, a decir del órgano encargado, pues actualmente, en México, dos mil servidores públicos están sujetos a procesos penales y administrativos y hay más de mil 700 en investigación, entre agentes y ministerios públicos. Atendiendo a la pronta eliminación de este malestar; además de que de la antigua policía hay 734 elementos consignados y procesados por diversos delitos, sobre todo por corrupción; de la actual policía hay 17, de los cuales sólo tres de ellos cayeron por problemas de esa índole y los otros por negligencia, y 25 más están sujetos a investigación.⁴⁴

De tal modo, como resultado de una evaluación realizada por TI, sobre 133 naciones, se presentó un informe divulgado la segunda semana de octubre del año 2004, en Tegucigalpa; donde califica de manera jerárquica a Honduras como el peor país en relación al desarrollo de corrupción, con una puntuación de 2,3; seguido por Guatemala, que obtuvo 2,4; de inmediato se encuentra Nicaragua con 2,6; le sigue El Salvador con 3,7 y finalmente, Panamá, con 3,4. (La calificación es de 10 a 1 puntos). Cabe mencionar que en el informe de TI emitido en el 2003, América Latina presenta un mal en el Índice de Percepciones de Corrupción (IPC). El IPC es el resultado de la realización de encuestas que reflejan las percepciones de empresarios, académicos y analistas del ámbito internacional sobre la corrupción en el sector público.

⁴⁴ "Declaraciones hechas por el Procurador Federal de la República, Rafael Macedo de la Concha", en su comparecencia ante el Senado de la república, el día martes 21 de octubre de 2004.

REFLEXIONES DEL CAPÍTULO 1:

A lo largo de la Historia, el hombre determinó cuáles eran sus intereses por los que va a velar la administración de ese conjunto de organizaciones, que de manera formal queda plasmada en la Máxima Institución, que es el Estado.

Se puede entender al Estado como un convenio político, en el cual se asocian los hombres con la finalidad de mantener la existencia de los ciudadanos.

Es necesario aclarar que el orden jurídico se establece para organizar a la sociedad y su administración.

El gobierno es aquel que rige a la sociedad.

Se entiende por Administración Pública al conjunto de actividades que buscan satisfacer las necesidades sociales.

El nuevo manejo público divide a los servidores públicos de los funcionarios públicos; por tanto se dice que las organizaciones (que tenían objetivos estratégicos) ahora se niegan a establecer una relación de años atrás. Sin embargo, al igual que María Guadalupe Huerta Moreno, concluyo que no fueron, ni la Administración Pública reducida, ni un Estado más pequeño, suficientes razones para resolver los problemas económicos, sobre todo, de un país.

La Auditoría Superior de la Federación es un órgano desconcentrado de la Cámara de Diputados.

A mi parecer, la revisión y análisis de los informes de los servidores son la mejor manera de control, ya que ahí se indica el cumplimiento de los planes, programas, objetivos y metas; planteados en los documentos de mayor envergadura para el desarrollo cotidiano del país: la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

II.- MARCO JURÍDICO

2.1 LA CONSTITUCIÓN

“No hay unión más excelente ni más firme que aquella en que se estrechan dos hombres semejantes en virtud, pues nada hay más amable ni que inspire más confianza e intimidad que la semejanza de las buenas costumbres; y así la amistad más sólida y gustosa es la que se forma por las semejanzas de aquellas”.

Cicerón

A decir de Horacio Labastida, una Constitución es el conjunto de leyes que configuran al Estado, definen sus funciones y determinan los alcances de las mismas.

El significado que tiene la Constitución para los juristas, quienes la ven, de acuerdo con la realidad prusiana del siglo XIX, como un pacto jurado entre el rey y el pueblo, aludiendo a Ferdinand Lassalle, quien toma como referencia el proceso de realización de la Constitución prusiana, durante el siglo XIX para abordar el tema de la legislación. En su obra abarca tres conferencias, en las cuales nos da detalle de cada una de las sucesiones monárquicas prusianas en que impera la demanda de una Constitución.

En la primera, ofrece la prueba de que el conflicto de la realización de una Constitución, no depende tanto del marco jurídico de derecho, sino más bien de los factores de poder. En la segunda, nos ubica aun en Berlín de fines de 1862 y principios de 1863, donde indica que una revolución no puede ser un acto improvisado. Para concluir, en la tercera conferencia, Lassalle propone eliminar el sistema electoral, como mecanismo de influencia en la elaboración de una Constitución.

Pero, la importancia de la obra de Lassalle es que, al hablar de las constituciones republicanas, se hace referencia a la Constitución como él, la definía: *“la ley fundamental proclamada en el país, en la que se echan los cimientos para la organización del Derecho público de esa nación”*.¹

¹ LASSALLE Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?*. Colofón. México, 1999. p. 6

2.2 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN EL PROCESO DE AUDITORÍA Y SUS REFERENCIAS.

Al darse lugar las revoluciones: francesa y norteamericana (Estados Unidos de Norteamérica), se retomaron ideologías como la del Barón de Bredé y Montesquieu, que tienen como principio la separación de los poderes basada en la teoría de frenos y contrapesos que apuntala hacia una organización política que limite el poder absoluto del monarca y tienda a hacer efectiva la libertad de todos los ciudadanos.

En tanto que las revoluciones: rusa y mexicana originaron la inmiscusión de los factores sociales a las normas jurídicas y que más adelante para evitar que surgieran brotes de nuevas tiranías, dieron lugar a la integración de diversas formas que permitieran el desarrollo de la democracia, con lo que surge el Estado social democrático de derecho. Pero al hablar del caso de México, es preciso mencionar que la Constitución promulgada en 1917 es considerada como una de las pioneras en materia social, dio origen al nuevo Estado social democrático que rige actualmente.

Sabemos que el Derecho rige por medio de normas y éstas se hacen cumplir por medio de una autoridad que se representa por el poder ejecutivo, legislativo y judicial; así pues, cada poder tiene tres ordenes de ejercicio: a) federal, b) estatal y c) municipal; donde por ejemplo, el poder legislativo en el orden federal está representado por el Congreso de la Unión, integrado por diputados y senadores; mientras que el legislativo estatal está integrado por un Congreso Local con diputados y finalmente el legislativo municipal conformado por síndicos y regidores. Todos estos conjuntos tienen como función fundamental hacer o emitir leyes que armonicen la convivencia de los ciudadanos.

En sí, las funciones que debe realizar el Estado mexicano, están bien establecidas en los artículos constitucionales; ya que ahí se nos dice que el Estado llevará la rectoría del desarrollo nacional; planeará, conducirá y orientará la actividad económica nacional y llevará cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la Constitución. Además organizará un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Específicamente, las actividades que realiza la Administración Pública, se establecen en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación, de manera anual; sin embargo, dicho proyecto se basa en el Plan Nacional de Desarrollo sexenal que elabora el ejecutivo federal.

El actual Plan Nacional de Desarrollo indica tres áreas generales, sobre las cuales se trabaja en la presente administración. Dichas áreas son: Desarrollo social y humano, Orden y respeto y, Crecimiento con calidad.²

Como es materia de esta investigación, corresponde analizar el articulado constitucional que determina el procedimiento de la Auditoría Superior de la Federación, por lo cual, conforme al **artículo 74, fracción IV, párrafo sexto de la Constitución**, la Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, dentro de los diez primeros días del mes de junio.

De acuerdo a la Constitución, específicamente en su **artículo 26**, se nos indica que la ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Así mismo determinarán a los organismos responsables del proceso de planeación las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Las facultades y derechos del Ejecutivo, se regirán por los principios establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública. Esta ley será expedida por el Congreso, según lo establecido en el **artículo 90** constitucional que además nos indica que tal ley distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.³

Pero, primero tenemos que ubicar a nuestro sistema político bajo una base federalista, por tanto es necesario indicar que esta materia está establecida en nuestro marco legal, en su título segundo, capítulo II, que hace referencia a las partes integrantes de la Federación y del territorio nacional, específicamente a partir del **artículo 42 hasta el 48**.

² Ver Cuadro I del Capítulo 2 en la página en las páginas 41, 42 y 43.

³ Ver Esquema 1 del Capítulo 2 en la página 43.

CUADRO I DEL CAPÍTULO 2

“CONTENIDO GENERAL DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006”⁴	
Desarrollo social y humano:	<p>Creación de oportunidades en los rubros de: Cobertura en educación, Servicios universales de salud, Formas de convivencia y de participación democrática y Satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida de los habitantes del país.</p>
Orden y respeto:	<p>Garantizar el orden público, con respeto a las libertades y derechos de los mexicanos y al Estado de derecho, bases para un desarrollo económico sólido y con certeza, estabilidad política y social del país, la protección y preservación del interés colectivo.</p> <p>La prevención del delito, el combate frontal a la impunidad y la corrupción, y la procuración de justicia, con pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco del derecho, son prioridades del Ejecutivo federal por convicción y exigencia ciudadanas. Un México en el que impere la ley, en el que prevalezca el Estado de derecho, en el cual exista certeza jurídica, seguridad y confianza en propios y extraños, como resultado del combate real y eficaz a la impunidad, la corrupción, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas; de la difusión de una cultura de la legalidad entre los mexicanos, así como del apego escrupuloso de las conductas de las autoridades y de la población a lo dispuesto por el orden jurídico y a la existencia de medios que ponen remedio eficaz a las desviaciones en la observancia de este principio.</p>

⁴ Plan Nacional de Desarrollo- Presidencia de la República Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. México : Hacia Un Despegue Acelerado. El Gobierno Federal 2001-2006. Desarrollo Social y Humano: <http://pnd.presidencia.gob.mx>. Consulta realizada el 20 de septiembre 2005.

Crecimiento con calidad:

Estabilidad exenta de fluctuaciones violentas y recurrentes, y también por su capacidad de crear oportunidades para ampliar el desarrollo de las comunidades y las personas. El crecimiento económico será estable y dinámico, estará estrechamente vinculado a la globalización y será capaz de aprovechar las herramientas que brinda la nueva economía. El ahorro interno se fortalecerá y el sector financiero volverá a ser el pilar del círculo virtuoso de ahorro, inversión y crecimiento. El crecimiento económico será apuntalado por un desarrollo tecnológico acorde con las circunstancias y necesidades nacionales.

Los pilares de este crecimiento serán:

- Un entorno macroeconómico cierto y estable, sustentado en finanzas públicas sólidas.
- Una acción pública decidida en favor del desarrollo, mediante la programación eficaz y transparente del gasto público en áreas de educación, salud e infraestructura.
- Un sistema financiero sólido y eficaz en el apoyo al aparato productivo.
- Una mayor flexibilidad microeconómica apoyada en reglas claras y normas similares a las de los países industrializados.
- La extensión de los frutos de la apertura y de la competitividad a segmentos más amplios de la población.
- El apoyo a la educación permanente, la capacitación laboral y el desarrollo tecnológico.
- El uso sustentable de los recursos naturales y el respeto absoluto al medio ambiente.

	<ul style="list-style-type: none"> • La superación de los rezagos en infraestructura pública y privada. • La planeación regional, reforzada por la coordinación entre el Ejecutivo federal y los gobiernos estatales y municipales.
--	---

ESQUEMA I DEL CAPÍTULO 2

▪ **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.⁵**



La **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** está integrada de la siguiente manera:

▪ **TÍTULO PRIMERO - De la Administración Pública Federal.**

▪ **TÍTULO SEGUNDO - De la Administración Pública Centralizada.**
 Capítulo I: De las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

▪ **TÍTULO TERCERO - De la Administración Pública Paraestatal.**

⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976. Fe de erratas, Diario Oficial de la Federación 30 de noviembre de 2000; D.O.F. 13 de marzo de 2002; D.O.F. 25 de febrero de 2003, y D.O.F. 10 de abril de 2003, y D.O.F. 21 de abril de 2003.

De igual manera en el título quinto se nos habla acerca de los Estados de la Federación y del Distrito Federal. Específicamente en el **artículo 115** se nos dice que los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicana, representativa, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.⁶

De igual manera, el **artículo 116** nos indica que el poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de éstos en una sola persona.

Los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos. De igual modo, el poder judicial de los Estados se ejercerá por tribunales.

En el **artículo 117** nos indica la Constitución, que los Estados no podrán celebrar alianzas con otros Estados o potencias extranjeras, acuñar monedas, prohibir la entrada a su territorio, gravar la producción de manera independiente de la federación. El **artículo 118** también establece negativas. El **119** indica que los Poderes de la Unión protegerán a los Estados. Y el **120** nos dice que el Distrito Federal será integrado en su autoridad, por un Jefe de Gobierno, una Asamblea Legislativa y un Tribunal Superior de Justicia.

De acuerdo a la nueva visión bajo la cual se debe ejercer el poder, el Estado debe seguir preocupándose por hacer de sus asuntos “cosas públicas”. La cosa pública, por tanto, está determinada en el marco legal del país en la Constitución; ya que éste se integra por una comunidad social.

2.2.1 LEGISLACIÓN DEL CONTROL GUBERNAMENTAL EN MÉXICO

El marco normativo de control gubernamental que tiene México, parte del derecho constitucional y público correspondiente al Poder Ejecutivo Federal, donde se indica que este puede establecer y definir los sistemas de control en la administración pública federal, con el fin de asegurar el manejo honesto de los recursos públicos; así como garantizar la aplicación el marco legal que regula la función pública.

La jerarquía del marco jurídico es la siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art.74, y del 108 al 117.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Art. 31 y 37.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

⁶ De acuerdo a las bases, establecidas en el Anexo I del Capítulo 2 en la página 61.

- Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- Ley de Planeación.
- La Ley General de Deuda Pública.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y de Servicios del Sector Público.
- Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.
- Ley de Coordinación Fiscal

En el Estado, el que organiza a la sociedad es el administrador público. Nuestro país centra su organización en un marco jurídico dirigido por la Ley Fundamental y en esta materia se justifica el actuar del Estado para con la sociedad, además de que establece los derechos y obligaciones que tiene cualquier ciudadano.

En consecuencia, se entiende que para poder proporcionar información pública de sus actos, el gobierno debe hacerse de medios que le permitan integrar la información correspondiente. Para ello, se comprenderá, de nuevo, al Estado como la máxima Institución y a sus entes, como organizaciones.

Siendo de tal forma, conviene aludir a Henry Fayol, quien define en toda organización, la existencia del *control* como la comprobación de que todo se esté llevando a cabo conforme a lo planeado. El objetivo del control es manifestar las debilidades y errores para corregirlos e impedir su continuidad. El control se practica sobre todos los elementos de una organización, incluyendo las personas, bienes o procesos. Es menester enunciar los tipos de control, de los cuales se va auxiliar el gobierno en el desarrollo de sus actividades, para finalmente, cumplir con la Rendición de Cuentas.

Se pueden definir, de acuerdo a la especificidad de sus objetivos, al tiempo de aplicación, de a la materia y al órgano que lo aplica.

De acuerdo a la especificidad de sus objetivos:

- De legalidad,
- Presupuestario,
- De disponibilidad,
- De políticas,

- De procedencia,
- De rendimientos.

De acuerdo al tiempo de aplicación:

- Previo,
- Posterior

De acuerdo a la materia y al órgano que lo aplica

- Financiero
- Operacional

De acuerdo al órgano que lo aplica:

- Interno
- Externo

2.3 LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

Esta ley es de orden público y tiene por objeto regular la revisión de la Cuenta Pública y su Fiscalización Superior. Para darle efecto a dicha ley se entienden a los siguientes órganos, como:

- ◆ Poderes de la Unión: Los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, comprendidas en este último las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la Procuraduría General de la República;
- ◆ Cámara: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- ◆ Auditoría Superior de la Federación: La Entidad de Fiscalización Superior de la Federación;
- ◆ Comisión: Comisión de Vigilancia de la Cámara encargada de la coordinación y evaluación del desempeño de la Auditoría Superior de la Federación;
- ◆ Entes públicos federales: Los organismos públicos constitucionalmente autónomos para el desempeño de sus funciones sustantivas, y las demás personas de derecho público de carácter federal autónomas por disposición legal, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes;
- ◆ Entidades fiscalizadas: Los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

- ◆ Servidores públicos: Los que se consideran como tales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El **artículo 14** de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación indica que la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, tiene como objeto, establecer la validez de los programas y su ejecución basada en los términos y montos aprobados, además de aclarar si las cantidades correspondientes a los ingresos y egresos se ajustan a los conceptos y a las partidas indicadas.

De igual modo, determina el desempeño, eficacia, eficiencia y economía en el cumplimiento de los programas basado en los indicadores presupuestales; de manera tal que si los recursos provenientes del financiamiento se obtuvieron en los términos autorizados y se ejecutaron en la periodicidad y formas establecidas por las leyes y demás disposiciones; cumpliendo con los compromisos adquiridos, en forma posterior a los procesos correspondientes, el resultado de la gestión financiera de los Poderes de la gestión financiera de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales.

Hay que verificar que en la gestión financiera se cumpla con las leyes, decretos y reglamentos precisos en materia de sistemas de registro y contabilidad gubernamental, contratación de servicios, adquisiciones, obras públicas, arrendamientos, conservación, uso, afectación, destino y enajenación o baja de bienes inmuebles o muebles; almacenes, activos, o recursos federales.

Si los tratos, convenios, actos, concesiones u operación que las entidades fiscalizadas realicen sus actos apegados a la ley y de no ser así, han causado daños o perjuicios a la Hacienda Pública del Estado Federal o al patrimonio de los entes públicos federales; las responsabilidades que hayan lugar y la imposición de las sanciones resarcitorias correspondientes en los términos de la ley citada.

El análisis no sólo contendrá la conformidad de las partidas de ingresos y de egresos, sino que abarcará la revisión legal, económica y contable del Ingreso y Gasto Públicos. Verificará la exactitud y justificación de pagos y cobros realizados, de acuerdo a los precios y tarifas autorizadas y de las cantidades erogadas.

El artículo tercero de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, faculta a la Auditoría Superior de la Federación como órgano técnico para ordenar visitas, inspecciones, practicar auditorías, revisar libros y solicitar informes.

En los términos de los artículos **19 y 21** de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación está facultada para realizar “visitas y auditorías durante el ejercicio fiscal en curso, respecto de los procesos reportados como concluidos en el Informe de Avance de Gestión Financiera; también tendrá acceso a los datos, libros y documentación comprobatoria relativa al Ingreso y al Gasto Público de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como a la demás información que resulte necesaria, siempre que al solicitarla se expresen los fines a que se destine dicha información.

El **artículo 16** de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación enuncia las actividades a realizar por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

2.4 RELACIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL CON LA FISCALIZACIÓN.

Esta ley, norma y regula el presupuesto, la contabilidad y el gasto público federal; y será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En su artículo 2 enuncia que: El gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o de deuda pública; y por concepto de responsabilidad patrimonial, que realizan:

I. El Poder Legislativo; II. El Poder Judicial; III. La Presidencia de la República; IV. Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; V. El Departamento del Distrito Federal; VI. Los organismos descentralizados; VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria, y VIII. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII.

La ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal indica que la programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por ende, es preciso indicar primero que, el Gasto Público, es entendido como una función específica consistente en la erogación de recursos, pero también puede entenderse como un sistema o proceso presupuestario que incluye la formulación, aprobación, ejercicio y control de un presupuesto, constituye una de las grandes vertientes de la hacienda pública, que orienta y norma el destino de los recursos financieros con base en un programa de trabajo que identifica metas y objetivos, actividades a desarrollar y responsables de su ejecución.

Para una mejor interpretación y control del uso y destino de los recursos financieros, el gasto público puede ser objeto de diversas clasificaciones; cada una de ellas representa un objetivo específico.⁷

El Gasto Público debe constituirse en un instrumento para la toma de decisiones gubernamentales, para lo cual deben tenerse claros los objetivos hacia donde van a ser destinados los recursos a utilizar. Se definen cinco propósitos (identificados como Tipos de Gasto) generales del Gasto Público que son Social, Administrativo, Económico, Político y en algunos países el Ambiental.

El Gasto Social es definido como aquel orientado hacia la formación de capacidades básicas de la persona que son indispensables para lograr una vida digna.

El Gasto Administrativo es entendido como el conjunto de acciones desarrolladas con el objeto de mejorar la gestión pública, así como también la eficiencia en el funcionamiento del sector privado.

El Gasto Económico está constituido por el gasto asociado a la provisión y mantenimiento de la infraestructura económica básica no susceptible de provisión privada, así como a la promoción de las diferentes actividades económicas.

Se entiende por Gasto Político a aquel gasto destinado a temas de seguridad interna y/o externa, las relaciones internacionales y al gasto realizado en los niveles de decisión política del Estado. Parte importante de este tipo de gasto es el registro de identidad de las personas, a través del cual éstas podrán ejercer sus derechos ciudadanos.

Para mayor especificidad, dentro de cada uno de los tipos o propósitos de gasto se propone una Agenda del Gasto, conformada por sectores típicos a los propósitos definidos, por ejemplo, Salud, es parte de la Agenda del Gasto Social.

⁷ MAGALLANES Rodríguez José A. (Diputado. Secretario de la Comisión de Vigilancia. "El proyecto de Presupuesto de la Federación: ¿Cómo se formula y sus líneas generales en el periodo 2001-2003." PRD. México, 2003. p. 12

Es decir, cada uno de los tipos de gasto, incluido el de Gestión que, como es lógico, incluye a todos los subtipos definidos puesto que cada uno requiere del gasto en gestión para poder realizarse.

Existe pues, el establecimiento previo de criterios para construir un Esquema de Priorización del GP, sobre la base de los tipos y subtipos propuestos. En tal esquema se definen las prioridades al interior de cada uno de los tipos de gasto.

Según este esquema, la ejecución del gasto se iniciaría sobre la base de aquellas partidas de gasto con prioridad 1, empezando por el tipo Social, Administrativo, Económico y Político.

Los gastos de gestión no tienen asignada prioridad específica puesto que se ejecutan en la medida que se realiza el gasto al cual están asociados.

La organización del Gasto Público, en los tipos y subtipos propuestos, se realiza sobre la base de la descripción del gasto más desagregado posible y de revisión viable, provista por la estructura Funcional Programática.

Para conocer el gasto ejecutado según dichas categorías de clasificación, se toma como base la información de los resultados económicos y financieros del sector público contenidos en la Cuenta General de la República que elabora la Contaduría Pública de la Nación determinada.

Específicamente en México, tal clasificación la podemos generalizar del modo siguiente:

Clasificación administrativa

Es aquella que describe la asignación presupuestal por cada una de las dependencias, órganos o unidades administrativas que conforman la estructura organizacional de la entidad de que se trate.

Se caracteriza porque:

- Establece la responsabilidad administrativa de los recursos asignados.
- Permite por sí sola la estadística presupuestal.
- Refleja comparativamente los costos de cada unidad administrativa.
- Facilita el manejo y mejor empleo de los recursos del erario.

2.4.1 CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DEL GASTO PÚBLICO

Clasificación por objeto del gasto:

El propósito principal de esta clasificación es permitir el control contable de los gastos, sirve para especificar y conocer la composición de los gastos que es necesario hacer en cada programa para cumplir sus objetivos.

Dicho de otra forma, la clasificación presupuestal en cuestión permite ordenar e identificar el gasto, según el tipo de bienes y servicios que se van a comprar o adquirir para el cumplimiento de los programas.

Sus características son:

- Centra su atención en los aspectos contables de las operaciones.
- Permite identificar el gasto incurrido en cada cosa comprada.
- Constituye la base del presupuesto tradicional.

Clasificación económica

Esta clasificación permite identificar cada renglón de gastos y de ingresos según su naturaleza económica, y en consecuencia, hace posible investigar la influencia que ejercen las finanzas públicas sobre el resto de la economía nacional, pues:

- Capta la influencia que ejerce el gasto público en el programa de trabajo a desarrollar.
- Muestra las operaciones de gasto corriente, gasto de inversión y gasto de deuda pública.
- Permite evaluar los efectos económicos del gasto público sobre el desarrollo económico y social de la comunidad.

Clasificación funcional

Esta clasificación agrupa las erogaciones que el gobierno ejerce según la finalidad particular a que se deslindan.

La finalidad se refiere a los distintos servicios prestados directamente o que sean financiados por el gobierno. Su objetivo es presentar una descripción que permita informar sobre la naturaleza de los servicios gubernamentales, y la proporción de los gastos públicos que se destinan a cada tipo de servicio.

Características:

- Facilita al gobierno la coordinación de sus diferentes actividades.
- Permite el fomento equilibrado de los distintos sectores económicos.
- Permite una mejor apreciación de la forma en que se distribuyen los recursos.

Clasificación por programas

En esta clasificación se agrupan los gastos según los programas a realizar y a las actividades concretas que deben cumplirse para ejecutar los programas. El objetivo de esta clasificación es vincular los gastos con los resultados, expresados en unidades físicas, que se espera lograr, sobresale porque:

- Permite erogar y controlar los recursos conforme a un calendario de actividades previamente establecido.

- Permite conocer el costo de cada programa a ejecutar.
- Facilita la vinculación de los gastos erogados con los resultados obtenidos.⁸

De acuerdo a lo previsto en el **artículo 20** de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación⁹, deberá ser presentado oportunamente al Presidente de la República por la Secretaría de Programación y Presupuesto para ser enviado a la Cámara de Diputados a más tardar el día 8 de septiembre del año inmediato anterior al que corresponda.¹⁰

Asimismo en el párrafo séptimo, se determina que sólo podrá ampliarse el plazo de la presentación de las iniciativas y de los Proyectos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada, informando las razones que lo motiven.¹¹

Después de que el Presidente somete a revisión la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos, la Cámara de Diputados atiende inmediatamente, en principio, lo relativo a la Ley de Ingresos para que sea discutida y aprobada y someterla, para los mismos efectos, a la Cámara de Senadores.

Posteriormente la Cámara de Diputados se ocupará de lo relativo al Presupuesto de Egresos, de conformidad a lo que establecen, los artículos 72, inciso “h” y 74, fracción IV de la Constitución.

De conformidad con el **artículo 15** de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto de Egresos será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expresar, durante el periodo de un año, a partir del primero de enero, las obras, actividades y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio Presupuesto se señalen.

⁸ MAGALLANES Rodríguez José A. (Diputado. Secretario de la Comisión de Vigilancia. “El proyecto de Presupuesto de la Federación: ¿Cómo se formula y sus líneas generales en el periodo 2001-2003.” PRD. México, 2003. pp. 17-31.

⁹ El Ejecutivo Federal hará llegar a la cámara la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el presupuesto de egresos de la federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

¹⁰ En el Distrito Federal, el Presupuesto de Egresos se discute y aprueba por la Asamblea Legislativa del D.F.; dicha Asamblea, también debe revisar la Cuenta Pública del año anterior, con base a lo establecido en el artículo 122 constitucional.

¹¹ La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

El **artículo 22** de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal establece que a toda proposición de aumento o creación de partidas al Proyecto de Presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.

En consecuencia, el Ejecutivo debe dar cuenta al Congreso de la Unión (único órgano constitucional facultado para aprobar, en su caso y mediante ley, una reforma al Presupuesto de Egresos).

La Cuenta Pública finaliza el círculo de operaciones que se inicia por la autorización (por el Poder Legislativo) del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos en el año de que se trate. Una vez ejercido el Presupuesto, el Ejecutivo envía la cuenta Pública al Legislativo por conducto de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, desde hacer la integración del Plan de Desarrollo, hasta la evaluación de los alcances parciales y anuales que van siendo logrados.

De los **artículos 112 al 129** del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, se deriva el hecho de que formen parte también, de la Cuenta Pública, tanto los estados presupuestales como los financieros de la Administración Pública Paraestatal.

2.5 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, fue publicada en el diario Oficial de la federación en el año de 1982, con ella se abroga la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y empleados de la Federación del Distrito Federal y Altos Funcionarios de los Estados.¹²

Con la publicación de la nueva ley, se pretendía un cambio estructural anticorrupción y en contra de los malos funcionarios.¹³ El objetivo era cumplir con la propuesta planteada por el Ejecutivo, llamada “Renovación Moral”.

Con esta propuesta se buscaba disminuir la corrupción que rodeaba al gobierno federal; estaba compuesta por un paquete de reformas constitucionales que incluían a: la Ley Orgánica de la Administración Pública y la creación de esta ley.¹⁴

¹² Esta fue publicada en el diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

¹³ El Poder Ejecutivo, encabezado por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, presentó la iniciativa en el año de 1982.

¹⁴ Esta ley cuenta con un carácter estricto de control para ceñir a los funcionarios públicos del poder federal, con la idea de erradicar las malas prácticas, actos u omisiones que reportaban rentas para algunos funcionarios. Ahí

Si se partía de una correcta interpretación del mandato constitucional, establecido en el artículo 113, la Ley de Responsabilidades, determinó las conductas por las cuales los funcionarios pueden ser sujetos de responsabilidad, tanto de índole política, como administrativa.

Por medio de la Renovación Moral, se estableció un sistema que pretendía precisar y acabar con la confusión de conceptos; como la que existía con entre faltas y delitos oficiales, así como los de orden común. De ahí que se haya considerado inoperable por décadas.

Los principios constitucionales fueron producto de la remodelación legal para combatir la corrupción en la casa de todos, el gobierno. Esta ley contaba con cinco títulos:

Título Primero: Disposiciones Generales.

Título Segundo: Procedimientos ante el Congreso de la Unión en materia de Juicio Político y Declaración de Procedencia.

Título Tercero: Responsabilidades Administrativas.

Título Cuarto: Registro Patrimonial de los Servidores Públicos.

Título Quinto: Disposiciones Aplicables a los Servidores Públicos del Órgano Ejecutivo del Distrito Federal.

Contiene ocho capítulos y 93 artículos y demás transitorios, regula las responsabilidades políticas, administrativas y contiene el establecimiento del registro patrimonial de servidores públicos, a efectos de transparentar el origen de los bienes de cada servidor público sujeto a esa disposición.

La creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, antecesora de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, indicó que quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de los servidores públicos para identificar las responsabilidades administrativas en las que incurrieran por su incumplimiento y para aplicar las sanciones disciplinarias. Al quedar como autoridad la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, se estipularon como sanciones:

La destitución de cualquier servidor público, no designado por el Presidente de la República. Sanción económica de tres veces el monto del beneficio económico obtenido o del daño causado por su comportamiento ilícito.

la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo debía intervenir para procurar que los servidores públicos realizaran sus actividades, de acuerdo con la ley, ya que en caso contrario, se podían utilizar los medios legales que la propia ley confirió para reparar las conductas apartadas de los preceptos legales (legalidad, honradez, imparcialidad, lealtad y eficiencia).

Inhabilitación por resolución jurisdiccional para poder formar parte de las filas de empleados del Estado, por segunda ocasión, después de cometer un delito, para volver a laborar, después de transcurridos 20 años, del establecimiento de la sanción.¹⁵

2.5.1 LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

La madurez política que hoy vive la sociedad mexicana es producto del esfuerzo de todos. Sociedad civil, partidos políticos y gobierno, todos estamos involucrados en la búsqueda de los acuerdos que le den la mayor firmeza posible a un Proyecto de Nación enmarcado en el respeto a la ley, en el reconocimiento de nuestras diferencias y en la suma de nuestras coincidencias.

No hay actor público o privado representativo de lo que somos los mexicanos, que se niegue a buscar, por todos los medios posibles, la afirmación de una cultura de legalidad que nos dé certeza, confianza, equidad y libertad”.¹⁶

A partir del 13 de marzo del 2002, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, sustituye a la Ley federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Ley tiene como objeto actualizar y precisar con mayor detalle los temas que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, había demostrado tener imposiciones al llevarse a cabo, pues contaba con impresiones y lagunas legales.

Aunque la nueva ley no fue revisada completamente bien, dejando errores y deficiencias, al igual que su antecesora, se atribuye funciones que no se encuentran sustentadas en la Ley Fundamental.

¹⁵ VIÑAS Mey Carmelo. “El Régimen Jurídico y la Responsabilidad en América Indiana”. Segunda Edición. UNAM. México, 1993. pp. 55-66.

⁶⁰ Exposición de motivos para la Iniciativa de Ley para la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, realizada en marzo del 2001.

Destaca entre sus errores el hecho de contemplar la actuación del conjunto de sujetos a la misma ley, cuando menciona "... y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales." Entre otros.

Consta de 51 artículos y 9 transitorios, está dividida por títulos:

Título Primero: Disposiciones Generales, se contiene en los artículos del 1 al 6.

Título Segundo: Responsabilidades Administrativas:

Capítulo Primero: Principios que rigen la función pública, sujetos de responsabilidad administrativa y obligaciones en el servicio público. Artículos del 7 al 9.

Capítulo Segundo: Quejas o Denuncias, Sanciones Administrativas y Procedimientos para aplicarlas. Se comprende del artículo 10 al 34.

Título Tercero: Registro Patrimonial de los Servidores Públicos. Se integra de los artículos 35 al 47.

Capítulo Primero: De las acciones preventivas para garantizar el adecuado ejercicio del servicio público. Se compone del artículo 48 al 51.

Como antecedente o premisa, tanto para su propia existencia, así como su actuación, la Secretaría de la Función Pública, se basa en el estipulado constitucional, seguido por lo regulado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Pero al ser una transformación del gobierno actual, de 2000 a 2006, la Secretaría de la Función Pública cuenta con un nuevo reglamento interno que le otorga el carácter de sustituta de la SECODAM. Este reglamento fue publicado el 12 de diciembre de 2003 en el Diario Oficial de la Federación. Reformado, por Decreto publicado el 2 de septiembre de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.

CAPÍTULO	CONTENIDO
I	De la Competencia y Organización de la Secretaría.
II	Del Titular de la Secretaría.
III	De los Titulares de las Subsecretarías.
IV	Del Titular de la Oficialía Mayor.
V	De la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal; de la Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control, y de las Unidades.
VI	De la Contraloría Interna.
VII	De las Direcciones Generales.
VIII	De la Coordinación de Visitadurías de Atención Ciudadana, Responsabilidades e Inconformidades.
IX	De los Delegados, Comisarios Públicos, Titulares de los Órganos Internos de Control, de sus respectivas Áreas de Responsabilidades, Auditoría y Quejas y de los Supervisores Regionales.
X	De las Unidades Subalternas.
XI	Del Órgano Administrativo Desconcentrado.
XII	De la Suplencia de los Servidores Públicos de la Secretaría.
TRANSITORIOS	

2.6 ESPECIFICACIÓN NORMATIVA CORRESPONDIENTE A LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN:

El **artículo 79** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Cámara de Diputados designará al titular de la Entidad de Fiscalización por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, que la Ley determinará el procedimiento para su designación y que el titular durará en su cargo ocho años y podrá ser nombrado nuevamente, por una sola vez, por otros ocho años. La encargada de este proceso es la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de Federación de la H. Cámara de Diputados, la cual consta de las siguientes etapas indicadas en la Ley de Fiscalización Superior:

- ❖ Convocatoria pública abierta.
- ❖ Comparecencias de los candidatos ante miembros de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación.
- ❖ Presentación de exámenes sobre fiscalización gubernamental.
- ❖ Eliminación gradual y elección por el pleno de la Cámara de Diputados.

Entre las bases reglamentarias en las que se sustenta el actuar de la Auditoría Superior de la Federación, se encuentra el área de “Orden y respeto”, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo; en la cual impera la necesidad del combate a la impunidad y a la corrupción. Además de la procuración de justicia, con pleno respeto a los derechos humanos y dentro del marco del derecho.

El marco jurídico que norma la actuación de la Auditoría Superior de la Federación establece el carácter público de los informes, una vez que son entregados a la Cámara de Diputados. También, ordena una mayor oportunidad en las revisiones, reduciendo los plazos para la entrega de los informes.

Bajo este marco normativo, la Auditoría Superior de la Federación está dotada de la facultad para solicitar, en cualquier momento, informes a los distintos Poderes y entes auditados.

Además, admite la revisión anticipada de la Cuenta Pública, a través de un Informe de Avance de la Gestión Financiera, que el Poder Ejecutivo presenta por el primer semestre del año en que se ejerce el presupuesto respectivo.

La Auditoría Superior de la Federación, está facultada ampliamente para llevar a cabo auditorías al desempeño que permitan determinar si la gestión gubernamental está cumpliendo con los objetivos previstos.

Puede revisar a los Poderes de la Unión, a los órganos federales autónomos, y en general, a todas las instituciones que ejerzan recursos federales, incluyendo los estados, los municipios y los particulares. Actualmente, la normatividad, le insta nuevas atribuciones en materia de sanciones económicas resarcitorias y fincamiento de responsabilidades, cuando se determinen daños patrimoniales a la Hacienda Pública; le da autonomía técnica y de gestión, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de recursos.

Todo ello, con la finalidad de garantizar a la ciudadanía, la neutralidad en su operar y el establecer una barrera, con el fin de evitar presiones políticas de interés partidista.

Sin embargo, aun, al poner en práctica estas atribuciones, recientes, es evidente la necesidad de continuar fortaleciendo las facultades de la Auditoría Superior de la Federación en materia de fiscalización, considerándose para ello la pertinencia de instrumentar modificaciones al marco normativo correspondiente. Las reformas se sustentarían en los siguientes estipulados:

- Acortar el plazo de presentación de la Cuenta Pública por parte del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados. Así como, el plazo del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior, por parte de la Auditoría Superior de la Federación, a la Cámara de Diputados.
- Aprobar un basto presupuesto con el fin de ampliar gradualmente la muestra fiscalizable, hasta alcanzar estándares internacionales que se ubican entre el 5% y 10% del gasto programable del sector público.
- Dotar, de la facultad para establecer plazos de cumplimiento a los requerimientos de información que realice, a la Auditoría Superior de la Federación.
- Hacer más amplia la facultad de la Auditoría Superior de la Federación frente a la imposición de sanciones en los casos siguientes:
 - a) Incumplimiento a los requerimientos de información;
 - b) Negativa a proporcionar documentación;
 - c) Negativa a colaborar con la ASF, entre otras, ya que, actualmente estas facultades están previstas únicamente para las revisiones de situación excepcional.
- Ampliar el espacio de las entidades fiscalizables, incluyendo todo tipo de fideicomisos, fondos y mandatos públicos y privados que reciban recursos públicos; debido a que, en la mayoría de los casos no se rinden cuentas o se niega la información.

- Especificar las disposiciones correspondientes de la Ley de Coordinación Fiscal, con el objeto claro de recalcar la facultad constitucional de la Auditoría Superior de la Federación, para fiscalizar los recursos federales transferidos y ejercidos por los estados y municipios, adecuando la legislación aplicable al texto del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

REFLEXIONES DEL CAPÍTULO 2:

Considero que en la tarea de rendición de cuentas es indispensable el principio de legalidad.

Si bien, la transparencia, la fiscalización y el control, son actividades institucionalizadas mediante la promulgación de leyes y reglamentos; su marco jurídico denota ambigüedad porque el eje de definición de los sistemas de control en la Administración Pública Federal es un derecho constitucional que corresponde al poder ejecutivo, lo cual impide la objetividad en el reporte interno del manejo de los recursos públicos..

El propósito de las reformas descritas, es adecuar los esquemas de control y supervisión de la gestión pública, además de generar oportunidades claras de transparencia en la rendición de cuentas; mediante el establecimiento de instrumentos más efectivos de fiscalización de los recursos que la sociedad aporta al gobierno. También servirían como auxiliares en el combate a la corrupción, pues ésta se genera, entre otros factores, por: falta de estabilidad laboral de los servidores públicos, la impunidad para quienes inciden en prácticas corruptas; los altos incentivos al soborno; la discrecionalidad de los servidores públicos; y el exceso de burocracia y tramitología.

ANEXO I DEL CAPÍTULO 2

CONTENIDO DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

a) Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

b) Así pues, los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio con forme a la ley y los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

c) Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan el procedimiento mediante el cual se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado.

d) Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos, tales como:

Alumbrado público, agua potable, panteones, rastro, calles, seguridad pública y mercados.

e) Los Municipios administrarán libremente su hacienda, para lo cual percibirán las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria.

f) Los Municipios podrán celebrar acuerdos con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

g) Percibirán las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los municipios, con arreglo a las bases, plazos y montos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

h) Los Municipios en términos de las leyes federales y estatales respectivas, estarán facultados para:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- Participar en la formulación de planes de desarrollo regional;
- Autorizar y controlar la utilización del suelo;
- Intervenir en la integración y aplicación de programas de transporte público de pasajeros;
- Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente (que acatará las órdenes del gobernador del Estado).

III. LOS PROCESOS DE AUDITORÍA EN MÉXICO

3.1 ANTECEDENTES DEL CONTROL EN MÉXICO

Antes de 1521, los aztecas se hicieron de procedimientos básicos para contabilizar bienes que provenían de los tributos. En 1453, las Cortes Españolas instituyeron el Tribunal Mayor de Cuentas, que funcionaba específicamente para la fiscalización de las cuentas de la Hacienda Real de España; en 1524, dicho Tribunal se constituye en la Nueva España con el arribo de Hernán Cortés.

Históricamente en México, como tal, se plasma en la Constitución de Apatzingán de 1814 atribuyéndole al Supremo Congreso, la examinación y aprobación de las cuentas de recaudaciones e inversión de la Hacienda Pública. En 1825 el gobierno federal expide un decreto en el que determina suprimir al Tribunal Mayor de Cuentas y sustituirlo por el órgano llamado Contaduría Mayor de Hacienda, que dependía de la Cámara de Diputados, teniendo la función de practicar el examen y la glosa de las cuentas anuales presentadas por el despacho de Hacienda. En 1896 se expide la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda. En 1963, esta fue objeto de una serie de reformas, entre las cuales, se obligaba a las oficinas del ejecutivo a presentar los estados de contabilidad, por una parte, y por otra, se determina que este órgano de control y fiscalización debía disponer de un año a partir de la recepción de los estados para desarrollar la revisión y la glosa, respectivamente. En 1978, la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda definía a la Contaduría como el órgano de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados con el encargo de revisar las cuentas públicas y el primer objetivo de, vigilar escrupulosamente el manejo de los fondos públicos.¹

3.1.1 EL CONTROL INTERNO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El Control Interno en la Administración Pública, se conoce como el Control del Estado, donde se aplican elementos de eficiencia, honestidad, eficacia y transparencia en el manejo de los recursos públicos.

¹ GARCÍA Colorado Gabriel y PALOMINO Ortega Francisco. “El Órgano Superior de Fiscalización y sus Repercusiones Institucionales”. Instituto de Investigaciones Legislativas. 2000, pp. 23-25.

Se define como el conjunto de elementos que se aplican en la administración para salvaguardar los recursos; además de obtener información de manera oportuna y confiable; promover la eficiencia en las actividades, asegurando el apego a las leyes, con la finalidad de lograr el cumplimiento de las metas y los objetivos establecidos. A partir de esta definición, se entiende al control como el conjunto de acciones de carácter preventivo y de verificación, para garantizar la correcta administración de los recursos humanos, materiales, financieros, técnicos y tecnológicos.

El Control Interno se integra por el plan de la organización y los sistemas coordinados establecidos por la dirección de la institución, con el fin de ayudar a que la dirección alcance el objetivo de comprobar que las operaciones se realizan en forma ordenada y eficiente. En la Administración Pública el Sistema de Control Interno, incluye los procesos de: planeación, políticas, organización, métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta una dependencia con el propósito de promover la eficiencia operacional, para lo cual se ayuda de:

- Confiabilidad y validez de la información.
- Procedimiento del programa.
- Buen uso de los recursos.
- Legalidad y disposición administrativa.

La Secretaría de la Función Pública (antigua SECODAM) se encarga del funcionamiento de los órganos de control interno, los cuales están localizados en la estructura orgánica de las entidades centralizadas y descentralizadas de la Administración Pública. El cumplimiento de funciones, objetivos y atribuciones; se basan en las disposiciones políticas, normas y lineamientos de los organismos correspondientes, cuya asesoría y apoyo viene de los Delegados y Comisarios Públicos para vigilar el cumplimiento del marco normativo federal.

Las funciones de los órganos de control interno son:

- De planeación.
- De auditoría.
- De control y verificación.
- De evaluación
- De quejas y denuncias.

Los instrumentos de Control Gubernamental en la Administración Pública Federal, son los siguientes:

- Auditoría Externa.
- Auditoría Gubernamental.

- Delegados y Comisarios Públicos.
- Sistema de quejas y atención ciudadana.
- Responsabilidades de los servidores públicos.
- Órganos de Control Interno.
- Normatividad Vigente y Aplicable.

Los Órganos de Control Interno de las dependencias, la Secretaría de la Función Pública y las entidades de la Administración Pública Federal se valen de varios instrumentos de evaluación y medición del desempeño de los funcionarios, para la aplicación de las leyes. Al ser objeto de investigación, se pueden encontrar comportamientos indebidos de los funcionarios, para lo cual se contemplan sanciones dentro de la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos; para así, llevar a cabo el fincamiento de responsabilidades e imposición de sanciones correspondientes. Los mecanismos para detectar irregularidades se integran por:

- ◆ La revisión de auditoría gubernamental,
- ◆ Por las quejas recibidas en el área de atención ciudadana,
- ◆ Por las declaraciones de situación patrimonial,
- ◆ Por la verificación de responsabilidades y
- ◆ Por los resultados de los análisis de evolución patrimonial.

Lo cual se encuentra estipulado en el Programa de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, integrado a su vez por subprogramas de control patrimonial, además de la verificación de responsabilidades y fincamiento de las mismas.

3.1.2 LA AUDITORÍA

La palabra auditoría se entiende como: El examen objetivo y sistemático de las operaciones financieras y administrativas de una entidad, practicado con posterioridad a su ejecución y para su evaluación. La auditoría se encarga de la revisión y análisis que se realiza de manera periódica ejecutada sobre los libros de contabilidad, sistemas y mecanismos administrativos; así como a los órganos de control interno de una organización, para emitir opiniones con relación a su funcionamiento.

Los tipos de auditoría son variados:

TIPOS DE AUDITORÍA	
Administrativa	De caja
Especial	Continua
De obra pública	De balance
Específica	Externa
Resultados de Programas	Financiera
Interna	Gubernamental
Operacional	Integral
Presupuestaria	De desempeño
De seguimiento	De sistemas

Los tipos de Auditoría, que se realizan de manera más común, en el país, son las siguientes:

- ❖ Auditorías Específicas, pueden ser: administrativas, operacionales y financieras. Se sustentan en los informes de los Órganos Internos de Control, o bien se derivan de las Auditorías de Resultados de Programas.
- ❖ Auditorías de Resultados de Programas, son aquellas que evalúan el cumplimiento e metas y objetivos de las dependencias y entidades. Se enfocan a los programas prioritarios y estructurales; asignados por el Ejecutivo Federal.
- ❖ Auditorías Externas, son aquellas que se realizan por contadores públicos independientes. Se orientan a la emisión de un informe sobre la racionalidad de los estados financieros de las entidades del sector paraestatal, bajo las normas del instituto Mexicano de Contadores Públicos A. C. y circulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. La Auditoría Externa está sujeta a un esquema de reglamentos y órdenes existentes entre las partes involucradas, como podrían ser: la entidad auditada, la Secretaría de la Función Pública y la propia Auditoría Externa.

Dentro de las Auditorías Externas, el Auditor Externo, tiene un papel muy importante, pues produce dictámenes fiscales o informes cortos en, cartas de observaciones y sugerencias para mejorar el Control Interno de la entidad. También realiza informes sobre el funcionamiento del Órgano Interno de Control e informes sobre ejercicios presupuestales.

La intervención de los Auditores Externos tiene un periodo, no menor a 3 años, para mejorar los enfoques de la Auditoría. Los informes emitidos por los Auditores Externos, se usan para tomar decisiones encaminadas a la evaluación, control y mejora en el manejo de los recursos de la entidad.

- ❖ Auditorías Gubernamentales, son aquellas que apoyan los objetivos de optimización de los recursos de la Administración Pública Federal. Complementan las labores de los Controles Internos y de las Auditorías Externas.

Las Auditorías Gubernamentales, son aquellas que realiza, de manera directa, la Secretaría de la Función Pública y los Órganos Internos de Control en la práctica. Involucran todas las actividades que se realizan al propio gobierno.

La Secretaría de la Función Pública realiza Auditorías Gubernamentales, bajo criterios de selectividad, por lo cual, necesitan recursos de alto grado de entrenamiento y especialización.

Más que un mecanismo punitivo, la Auditoría que realiza la Secretaría de la Función Pública, es un mecanismo preventivo que, evita la ineficiencia y deshonestidad; aunque los controles Internos, tienen mayor grado de vigilancia para la atención cualitativa y cuantitativa de las áreas sensibles a los fenómenos de corrupción.

Los Controles Internos dependen de dos figuras trascendentales: los Delegados y los Comisarios Públicos. Los Delegados, representan a la Secretaría de la Función Pública ante las demás Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y sus órganos desconcentrados. Los Delegados son quienes realizan el análisis sobre cualquier tipo de información para determinar la eficacia de la Administración Pública Federal; por lo tanto, siempre, desarrollan funciones que la Secretaría de la Función Pública les determina. Los Delegados intervienen en los Comités de Control y Auditoría de las dependencias. Además de los Órganos de Vigilancia para, coordinar a los Controles Internos.

Por otro lado, los Comisarios Públicos, son propietarios y suplentes que representan a la Secretaría de la Función Pública ante los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Paraestatal.

3.1.3 PROCESOS DE ACERCAMIENTO A LA AUDITORÍA ACTUAL EN MÉXICO

En el largo periodo que abarca de 1940 a 1982, el PIB creció a una tasa media anual el 6.5% y el ingreso por habitante aumentó 3.5 veces en términos reales, o sea, el mexicano medio pudo triplicar sus niveles de consumo. Lo anterior indica que el desarrollo no fue lineal y estuvo condicionado por la acción desestabilizadora del sector externo, debido al estímulo del gasto y la inversión pública, además del impacto en el equilibrio mundial de la economía.²

La etapa del nacionalismo posrevolucionario lo podemos ubicar en tres fases:

1.- De 1940 a 1953: Periodo en el que el país logró financiar su desarrollo, preponderantemente con recursos internos recordando que en ese entonces no era sujeto de crédito internacional debido a la moratoria de la deuda porfiriana que apenas se había resuelto en 1942 y 1946 gracias a la considerada brillante negociación que tomó en cuenta la capacidad de pago externo de nuestro país y le permitió iniciar su desarrollo. La devaluación de 1947-1948 fue un ajuste de posguerra necesario para poder ingresar al sistema de tipos de cambio fijos, auspiciada por el FMI.

2.- De 1954 a 1976: Inicia con la devaluación del 54 y termina con otra devaluación en el 76, donde el reajuste del 54 fue deliberado y no consecuencia de una crisis de pagos. Tuvo por objeto continuar el crecimiento, pues ya se había agotado la anterior ventaja cambiaria, aprovechando la devaluación del peso y el impuesto a la exportación para financiar el programa del gobierno del presidente Ruiz Cortines.

Se trató de una devaluación expansiva y no recesiva como las impuestas por el FMI, que se adelantó a la recesión internacional y por ello ha sido calificada como un éxito por la forma como se llevó a cabo.

El nuevo tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar permitió instrumentar la etapa llamada desarrollo estabilizador y mantener esa paridad durante 22 años. El uso del crédito externo para cubrir la brecha del ahorro interno y poder financiar la inversión pública se empezó a utilizar en esta fase, utilizando una planeación que, si bien fue de gabinete, condicionó la tasa de desarrollo a los recursos complementarios que podían conseguirse en el exterior.

² Cifras presentadas por Ifigenia Martínez en su ponencia relativa al resultado electoral del 2000.

La devaluación de 1976 no sólo era inevitable sino, estaba retrasada, pues debió haberse hecho desde 1972, en parte como respuesta a la devaluación del dólar ocurrida en julio del 71, que marcó el abandono de la paridad fija oro-dólar, como actividad impuesta por E.U.A. y que afectó las reservas internacionales a nivel global y el inicio e la etapa hegemónica el Departamento del Tesoro de E.U.A. y de los programas del FMI-BM a su servicio.

Casi todos los países devaluaron, pero el presidente Echeverría se negó a tomar esa medida por motivos de política interna. A pesar de la protección industrial y con una inflación mundial de costos provocada por el alza en el precio del petróleo, el déficit de la balanza de pagos fue incontenible y finalmente hubo que devaluar en 1976.

3.- De 1976 a 1982: El primer convenio de ajuste recesivo con el FMI lo firma el gobierno saliente y durante el primer año de gobierno del presidente López Portillo se cumplió con el reajuste de la balanza de pagos.

El año de 1976 fue determinante debido a que el tipo de cambio, que había estado fijo desde 1954, fue devaluado a un 59%. México no tenía reservas internacionales, padecía una inflación de 22% y contaba con una deuda externa por 29.5 mil millones de dólares. Con tales condiciones, la administración de Echeverría debía terminar en un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

La causa que llevo a la crisis de 1976 fue la falta de compatibilidad entre el número de objetivos y el número de instrumentos de política económica existentes en ese periodo; ya que en el desarrollo estabilizador se contaba con tres objetivos de política: estabilidad de precios, crecimiento económico y estabilidad de la balanza de pagos, representada por un tipo de cambio fijo. Además de aplicar tres instrumentos: control monetario mediante el depósito en el Banco de México, nivel de gasto público y endeudamiento externo.

Durante el desarrollo compartido, el presidente Echeverría agregó el objetivo de distribución del ingreso, pero sin aumentar el instrumento que él plantea como la reforma tributaria, lo cual llevó a la economía a entrar en un pronunciado desequilibrio.

Dejando atrás las tres fases del nacionalismo posrevolucionario, se tiene que a la llegada del presidente José López Portillo, en 1977, los mercados cambiarios eran volátiles, la inflación era alta y el clima entre el gobierno y el sector privado era de confrontación política.

Con el anuncio del descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo en el sureste del país, a principios de 1978, se cambió el curso de la política económica.

Entre 1977 y 1981 la economía creció a una tasa promedio anual de 7.8%, mientras que la inflación aumentó 24.2% en promedio anual. El éxito se debió a la expansión de la inversión pública en todas las áreas, especialmente en la de la explotación del petróleo, además del incremento en la disponibilidad de fondos internacionales que, permitieron crecientes montos de crédito externo. En este periodo la inflación se contuvo gracias a tres factores: la apertura de la frontera a la importación de mercancías, el aumento de la oferta de alimentos y la contención de precios y tarifas del sector público. Aunque, cabe mencionar que el aumento de los ingresos petroleros sirvió fundamentalmente para pagar los propios gastos de la expansión de PEMEX.³

Puede considerarse que en el periodo comprendido entre 1977 y 1981 no existió el principio de rendición de cuentas, ya que la eficiencia con la que se realizaban los enormes gastos era bastante cuestionable, al igual que la productividad de los proyectos.

Para 1981, debido a la fuga de capitales y al haber mantenido una política económica expansionista, el gobierno tuvo que aumentar la deuda en 19148 millones de dólares, un aumento de 56% en un año.

Toda la política económica de López Portillo se basó en la percepción de que el mercado petrolero internacional sería, por un largo tiempo, de vendedores, por lo que el precio debía de continuar creciendo. Más este precepto resultó equívoco y sobrevino el colapso a fines de mayo de 1981, cuando el precio internacional del petróleo se redujo ligeramente y el gobierno respondió con más expansión del gasto público y más endeudamiento. La expectativa se basaba en que los precios del petróleo se recuperaran, como consecuencia se obtuvo la sobrevaluación del peso y la incapacidad para poder contener el desequilibrio en la balanza de pagos. Esta presión continuo hasta que las reservas internacionales en el banco de México llegaron a niveles insuficientes para hacer frente a la demanda de dólares; y el gobierno tuvo que devaluar el peso de 26.91 a 47 pesos por dólar, el 18 de febrero de 1982.

La prisa por explotar la riqueza petrolera y por contar con una nueva plataforma de exportación, impulsó al gobierno a utilizar el crédito externo para financiar una elevada inversión pública, propiciada por el exceso de liquidez internacional y las tasas muy bajas de interés. La extrema vulnerabilidad en que se colocó al país lo hizo víctima de la política neomonetarista adoptada por Reagan y Thatcher (en 1980-81).

³ CÁRDENAS Enrique. "La política económica en México, 1950-1994". COLMEX, FCE. México, pp. 104-109.

La brutal alza de la tasa de interés en el mercado internacional y el abuso del crédito externo ocasionaron el colapso del sistema financiero mexicano en 1982 y un nivel de endeudamiento del cual no hemos podido salir 20 años después.⁴

El punto medular de la crisis se dio lugar el primero de septiembre de 1982, con la nacionalización de la banca comercial privada y el decreto del control generalizado de cambios.

Al comienzo de la gestión de Miguel de la Madrid, estaban generalizados los desequilibrios macroeconómicos, ya que el déficit fiscal era de enormes proporciones, existía un rezago en los precios reales del sector público, una deuda externa muy grande, contracción del sector externo, grave desempleo, dudas sobre la capacidad para pagar servicios, desintermediación financiera e inflación excesiva.

La inflación, que en 1982 llegó casi al 100%, para fines de 1987 registró un nivel de 131.8%, la deuda externa aumentó hasta llegar a 107 470 millones de dólares en 1987. Las empresas públicas tenían graves problemas financieros debido al enorme rezago de sus precios de venta. Como ejemplo del pésimo estado económico, se refiere al hecho de la devaluación acumulada de 1981 a 1982, que llegó a casi 470%. Era evidente que existía un deterioro en la actividad económica, por lo que se elevó el desempleo; pero como medida de aliento para afrontar los conflictos que sufría el país, en febrero de 1983, se aprobó un crédito de 5 000 millones de dólares y se renegoció la deuda externa concentrando los plazos de pago entre 1987 y 1990.⁵

De tal forma se da paso a una nueva etapa llamada neoliberalismo. Pero cabe mencionar, que en la etapa arriba mencionada en sus tres fases, el PIB no dejó de crecer a un ritmo medio del doble y del triple del de la población, aumentando el ingreso por habitante y el empleo, propiciando un cambio en la estructura del país y una industrialización que quedó inconclusa.

La deuda externa de 1982 fue utilizada por el grupo financiero en el poder, para adoptar los dogmas de la economía neoliberal: reducción del Estado y privatización de las empresas y organismos del sector público.

⁴ MARTÍNEZ Ifigenia. "El nuevo poder del Congreso". Miguel Ángel Porrúa. 2000

⁵ CÁRDENAS Enrique. "La política económica en México, 1950- 1994". COLMEX, FCE. México, 1996, pp. 104-154.

Además de la apertura rápida e indiscriminada del comercio exterior y desmantelamiento a la protección de la producción nacional, donde el caso más trascendental al respecto es la actual situación campesina en respuesta a la celebración y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; la desregulación y la venta al extranjero del sector de intermediación financiera; imposición de una política de contención salarial que disminuyó el renglón de sueldos y salarios en el reparto del producto social, entre otras consecuencias que se mencionarán más adelante de manera específica, resaltando las actividades en materia de política económica que han impulsado cada uno de los gobiernos que abarcan las 2 etapas que se dieron lugar en cada una de las fases desarrolladas desde 1940 hasta la actualidad.⁶

Atendiendo a las necesidades actuales, el Estado debe comprometerse a prestar los servicios por la vía de sus diversas dependencias, de manera eficiente y eficaz; para lo cual se necesita llevar a cabo un control sobre el personal que conformará al nivel operativo en la implementación. El nivel de atención y apertura a la participación del ciudadano demandante, implica la instauración de dependencias que presten la información o, reciban quejas; lo cual genera un gasto en infraestructura, además del corriente.

Es necesario dejar abierta la posibilidad de organización de la incertidumbre, que indica la programación del gasto como apartados para enfrentar eventos que lleven a las entidades federativas a solicitar un incremento en los recursos. Donde para hacerse de recursos, el Estado mexicano puede aplicar medidas de adquisición de ingresos, ya sea por medio de una Reforma Fiscal; o bien, vía el endeudamiento; aclarando que tales propuestas están fundadas en la visión de un Estado que desempeñe el papel de un verdadero mecanismo de redistribución de la riqueza.

De manera somera, el financiamiento del gobierno está al mando de la Federación; ya que existe la captación y recepción de forma directa por parte de los Estados y Municipios, debido a la prestación de servicios públicos, derechos o productos e impuestos.

El esquema de financiamiento está basado en el grado de demanda que presenten los Estados, teniendo como punto de partida a las regiones; lo cual permite el establecimiento del nivel de necesidad que representarán los Estados, para que les sean otorgados los recursos. De igual manera se puede ejercer presión a la Federación por este mecanismo de identificación de los sectores que imperan una mayor atención.

⁶ LASCH Christopher. "La rebelión de las élites y la traición a la democracia". Editorial Paidós. Barcelona, 1996.

Para lo cual siempre se tomará en cuenta la disponibilidad de los recursos, que será la variable que determinará la limitante del esfuerzo gubernamental en su aportación.

Además se debe considerar que en los gastos federales se incluyen los gastos corrientes y de inversión tanto física como financiera en capacidad instalada, por lo tanto, debe quedar abierta la posibilidad de un incremento en la demanda de insumos que de pauta al desempeño eficaz del Sistema Financiero; actividad que será valorada por los órganos encargados del establecimiento de las condiciones de la información, que llevará a la aceptación de la asignación de recursos, para lo cual se instituyen las Contralorías Internas de las Secretarías.

En la actualidad, al hablar de democracia se hace alusión sólo a la participación política de la sociedad, pero se deja de lado la trascendencia de las decisiones sociales en el ámbito económico, de desarrollo social y administrativo de los proyectos de vida nacional. Es por ello que sólo debe hacerse alusión al concepto de democracia bajo los principios de participación tanto política, social, jurídica y económica de la población. La sociedad por medio de su organización ejercerá presión al gobierno y entre mayor número de participantes, mayor será el impacto para el gobierno, como posible amenaza para que éste satisfaga sus necesidades exigidas.

3.2 LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Es una de las 18 Secretarías existentes, de las cuales se ayuda el poder Ejecutivo para realizar sus acciones, de manera suficiente. La Secretaría de la Función Pública tiene como misión: "Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de las instituciones y los servidores públicos de la Administración Pública Federal". De igual modo, atendiendo a la nueva corriente teórica de la Administración Pública Internacional, adoptó como elemento de visión, la premisa de que: "La sociedad tenga confianza y credibilidad en la Administración Pública Federal." Los principales objetivos de la Secretaría de la Función Pública, son:

- ◆ Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad, e impulsar la mejora de la calidad en la gestión pública.
- ◆ Controlar y detectar prácticas de corrupción.
- ◆ Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad.
- ◆ Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad.

- ◆ Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario Federal.

En la Secretaría de la Función Pública se han revisado las experiencias de diversas organizaciones que deben su éxito en gran parte, a la elaboración y establecimiento de reglas claras para el comportamiento de sus miembros, mediante el diseño de un programa de integridad que incluya códigos de conducta. Por ello, la Secretaría de la Función Pública ha elaborado un folleto acerca de la integridad y los códigos de conducta. Tal escrito se compone por 3 capítulos. El primero explica en qué consiste un programa de integridad, las partes que lo conforman, los objetivos que se persiguen con su instrumentación y la utilidad que tiene para todo tipo de organizaciones. El segundo describe algunas de las características de los códigos de conducta que se deben tomar en cuenta antes de iniciar su elaboración. El tercero describe los pasos que se han de seguir para la redacción de un código de conducta y su aplicación dentro del programa de integridad.⁷

Un valor fundamental para el actuar de la Secretaría de la Función Pública es la ética, la cual, para darle mayor funcionalidad, la definen como un buen negocio, argumentando que las empresas tienen una gran capacidad para influir en los valores y en el comportamiento de los individuos.

Pueden sentar un ejemplo estableciendo criterios claros de conducta y de responsabilidad entre sus empleados, con sus socios y proveedores; pueden involucrarse en los asuntos de interés social y participar al lado de las autoridades en la promoción del desarrollo integral de la comunidad. Esta concepción de la ética, la ha realizado la Secretaría de la Función Pública para ofrecer a los empresarios que operan en México, algunos elementos en torno al tema de la ética empresarial y al mismo tiempo, sugerir un conjunto de pasos para la aplicación de un programa de integridad y de ética en la empresa.

En la Unidad de Vinculación para la Transparencia de la Secretaría de la Función Pública se elaboró un escrito acerca de la "Empresa Transparente", dictando pasos a seguir, con el objeto de invitar a las empresas mexicanas y del extranjero que operan en nuestro país para que se unan a la lucha por un país más transparente y de igual manera, adopten las propuestas que la Secretaría de la Función Pública ha integrado a este escrito.

⁷ Dependencia o Entidad: Secretaría de la Función Pública Recurrente: Unidad de enlace de SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, el día 24/02/2005, ...la información pública correspondiente a las quejas, denuncias. Consulta y respuesta a la dirección de correo electrónico siguiente: bhill@funcionpublica.gob.mx. (Fecha de consulta, el 19 de agosto de 2005).

Un programa que busca recuperar la confianza de los ciudadanos en su gobierno a través de la transparencia en la información de programas sociales y del ejercicio del gasto público es el denominado “A los ojos de todos”, que además, invita a los ciudadanos a participar más activamente en el control, vigilancia y evaluación de las acciones que se realizan en su beneficio.

El origen de este programa se dio cuando aún existía la SECODAM, estipulando que su aplicación se desarrollaría en los tres niveles de gobierno, para que los gobiernos federal, estatal y municipal ofrecieran a sus ciudadanos, mayor apertura a la información que se genera en torno al uso y destino de los fondos públicos. En su ejercicio, el programa busca propagar la información sobre los derechos y compromisos que adquiere un ciudadano al participar en algún programa de desarrollo social y humano; a las áreas indígenas, rurales y populares. Todo ciudadano tiene el derecho de participar y conocer acerca de las obligaciones de los servidores públicos, el tipo y monto de apoyos económicos o en especie, los mecanismos de atención a quejas, denuncias, reconocimientos y sugerencias.

En el Manual de Requerimientos de Información a Dependencias y Entidades se indican las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública en materia de control para otras dependencias, así como los sistemas, medios de envío, periodicidad y formatos que deberán utilizarse.

Para aquellos que laboran en la Secretaría de la Función Pública y cuentan con una contraseña, se creó la sección de Comunicación para Órganos Internos de Control para establecer y mantener un vínculo sólido y efectivo de comunicación entre los Órganos Internos de Control (OIC's) y la Secretaría de la Función Pública.

De igual manera, se busca promover la labor preventiva de combate a la corrupción, elevar y homogeneizar la calidad de trabajo y al mismo tiempo, crear un frente común de fiscalización.⁸

⁸ SECRETARIA DE LA FUNCION PÚBLICA SECRETARIA DE LA FUNCION PÚBLICA. GUIA para la revisión y fiscalización del ... expresa e indelegable del titular de la dependencia, órgano desconcentrado. Consulta y respuesta a la dirección de correo electrónico siguiente: pcoics@funcionpublica.gob.mx. (fecha de consulta, el 21 de agosto de 2005).

La Secretaría de la Función Pública, ha establecido principios de profesionalización para sus miembros trabajadores, a través del denominado Servicio Profesional de Carrera, que es un sistema para garantizar la igualdad de oportunidades en el ingreso a laborar en el ámbito público, con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad.

Su desarrollo sirve para atraer, retener, motivar y formar a los mejores seres humanos en el servicio público, garantizando que la administración pública transite en los distintos cambios de gobierno con el mínimo trastorno y la máxima eficacia, asegurando que el ser apolítico genera un factor estratégico de la competitividad del país.

El sustento jurídico de este sistema, es la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de la Función Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003; puesta en vigor a partir del 7 de octubre del mismo año. Aunque se considera que la operación plan de este sistema de profesionalización, se dará en el año 2006.

La Carta Compromiso al Ciudadano es parte del portal: “Servicios de Calidad del Gobierno Federal”, de la Secretaría de la Función Pública, que proporciona información sobre los principales trámites y servicios que las instituciones públicas brindan bajo un nuevo concepto. La finalidad es establecer un gobierno que funcione ofreciendo más y mejores servicios que satisfagan las necesidades y expectativas de la ciudadanía.

El objetivo es fomentar programas que permitan transparentar e incrementar la calidad en los trámites y servicios de alto impacto ciudadano (TySAIC), a partir de la implantación de acciones de mejora derivadas de la opinión ciudadana.

La Secretaría de la Función Pública realizó la Reunión Nacional de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación, el 18 de febrero de 2005, en la cual, se conformó la Red Nacional de Innovación y Calidad Gubernamental. Sin embargo días antes, el 10 de febrero de 2005, se realizó una reunión para mostrar la capacidad instalada o equipos de trabajo, publicados en las Cartas Compromiso al Ciudadano (CCC) en 2003 y 2004; dar a conocer a los encargados de estas instituciones, especializados en la materia y a los Órganos Internos de Control y sus directivas. Todo ello con el fin de efectuar el aseguramiento de los CCC.

Sin embargo, la SFP no se ha manejado de manera transparente y clara, conforme a los principios de su propia existencia y prueba de ello es que se considera poco común el que dicha Secretaría atraiga denuncias realizadas por los partidos políticos.

Por ejemplo, la denuncia presentada el primero de agosto del 2004, por senadores del PRI en el órgano interno de control de la Lotería Nacional en contra de la titular del organismo, Laura Valdés, a quien se señaló como responsable directa de diversas irregularidades detectadas en la conformación del fideicomiso Transforma México.

Tiempo después, la dependencia federal realizó un "procedimiento de invitación" para contratar, de entre cinco de las más reconocidas firmas establecidas en territorio mexicano, un despacho de auditoría externa, con el objeto de que fuesen revisados al 100% los estados contables del fideicomiso. Tal decisión fue tomada por el titular de la SFP, Eduardo Romero Ramos.⁹ De igual modo, de manera reciente, se presenta otro caso que cuestiona la objetividad y el cumplimiento de facultades en la SFP, ya que las circunstancias permitían poner en duda la coordinación de esta dependencia con otros organismos de la Administración Pública. El Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) realizó el 3 de agosto de 2005, un pronunciamiento en el que se daría a conocer si es información pública o reservada el contenido de los permisos para establecer casas de juegos y sorteos otorgados por Santiago Creel (ex secretario de Gobernación) a diversas empresas, de las cuales, algunas están relacionadas con Televisa. En este caso, el comisionado del IFAI para dar lectura al dictamen fue Juan Pablo Guerrero Amparán. Mientras que el comisionado de Desarrollo Político de Gobernación, Carlos Madrazo Limón, informó que ese mismo día estaría lista la información solicitada mediante el IFAI en torno a los casinos.¹⁰

El IFAI se integra por 5 comisionados: Horacio Aguilar, Alonso Gómez, Alonso Lujambio, María Marván y Pablo Guerrero Amparán. Todos ellos se reúnen para discutir los diversos asuntos que atañen al Instituto y llegar a acuerdos. Además del pronunciamiento acerca de las atribuciones de la SFP en el caso de los casinos, el instituto debe resolver próximamente, otros cuatro asuntos de relevancia pública, donde:

Dos involucran a la Secretaría de la Función Pública (SFP), uno a la Procuraduría General de la República (PGR) y, otro a la Presidencia de la República.

⁹ Hecho dado a conocer el 4 de julio de 2004 por el boletín de prensa 29/2004, difundido por el departamento de comunicación social de la SFP.

¹⁰ La Jornada, diario. MENDEZ Ortiz Alfredo. "El IFAI informará hoy si hace público el contenido de permisos para apuestas". Miércoles 3 de agosto, 2005.

La disfunción que se observa, es que la SFP se ve obstaculizada por el IFAI para llevar a cabo sus tareas, cuando debería existir una relación de retroalimentación y complemento; lo cual todavía no existe, pues respecto a los casos de la SFP, el IFAI es quien determina si esa dependencia está obligada a revelar cuántas investigaciones se han realizado en contra de los actuales funcionarios de la Secretaría de Gobernación y de Presidencia, derivadas de quejas, denuncias o inconformidades administrativas.¹¹

3.2.1 EL PAPEL DEL IFAI Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Con la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹² y leyes locales de la materia en distintas entidades federativas de la República, se buscó que nuestro país emprendiera un proceso de cambio en la relación entre gobierno y gobernados, además de una nueva forma de ejercicio de la función pública, con mecanismos de uso para la transparencia hacia la sociedad.

El objeto de dicha ley, es que se someta a la gestión gubernamental y al desempeño de los servidores públicos a la revisión ciudadana. Por otra parte, universaliza el derecho de acceso a la información y la promoción efectiva de su ejercicio, pero no con ello, se viola el derecho a la intimidad y la vida privada de las personas, pues esta ley, protege los datos personales.

Aunque, cabe aclarar que, por tratarse de un proceso, los resultados se prevén a largo plazo, ya que implican una transformación cultural en la concepción y práctica del servicio público.

El acceso a la información pública, en nuestro país, está abierto y garantizado por el IFAI; el cual realiza en forma permanente programas de difusión, capacitación, asesoría y orientación a la sociedad, así como estudios, proyectos editoriales y foros de reflexión, análisis y debate, acerca de la transparencia.¹³

El IFAI debe ser dinámico para conseguir la formación y el desarrollo de la cultura de la transparencia en México. Para ello, se ayudará de programas y proyectos diversos que desarrollará en colaboración, ya sea, con otras instituciones públicas, organizaciones sociales, medios de comunicación ó con instituciones académicas y demás entes que compartan su propósito.

¹¹ México - Presidencia de la República | Asómate al Cambio Qué es el **IFAI**. Jueves, 14 de Julio de 2005. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (**IFAI**) es un órgano de la Administración Pública. <http://www.ifai.gob.unam.mx> (Consulta realizada el 10 de octubre de 2005).

¹² Ver Anexo I del Capítulo 3 en la página 92.

¹³ Ver Anexo II del Capítulo 3 en la página 93.

La participación ciudadana se genera con ayuda del IFAI, mediante peticiones de información sobre el ejercicio de las organizaciones públicas. Para conocer el desarrollo de las instancias gubernamentales y de servicios públicos, la sociedad sólo debe pedir información precisa y claramente, sobre un organismo en específico y por ley, se le debe de entregar; de no ser así, el ciudadano puede acudir al IFAI, presentar una queja o inconformidad y este organismo le auxiliará a conseguir su fin, haciéndole saber a la entidad que está incumpliendo la ley y que por ello, puede ser sancionada. De tal modo, la sociedad mexicana tiene la certeza y seguridad jurídica (garantizada por IFAI) correspondiente a su derecho a la libre información y así, ser juez en el análisis de la transparencia gubernamental.

Con la finalidad de acercar al ciudadano a la cultura del acceso a la información, el IFAI, por medio de un portal en Internet, ofrece una hemeroteca y una biblioteca, especializadas en el tema de acceso a la información y la transparencia. También incluye índices y estudios de transparencia, realizados en el país y en el extranjero.

Dentro del portal, se encuentra un foro dedicado a promover la reflexión y el intercambio de ideas y puntos de vista sobre las prácticas y las experiencias de transparencia y acceso a la información. Además, existen en él, seminarios, cursos de capacitación y talleres relativos a la materia.¹⁴

3.2.2 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La demanda del acceso a la información pública logró la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental a partir de junio de 2003 y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Éstos son avances significativos en la materia. Pero aun hay demasiados retos para encaminar la construcción de una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, que facilite el combate a la corrupción y la evaluación del desempeño gubernamental.

El primer obstáculo para la construcción de la cultura de la transparencia, es la falta de conocimiento y apropiación del derecho ciudadano y los mecanismos legales para el acceso a la información pública.

A este le sigue, la resistencia gubernamental para ser transparente en la información sobre la utilización de los recursos públicos. De este segundo se tiene como antecedentes:

¹⁴Portal de Transparencia: IFAI Auditorías · Subsidios · Concesiones · Contrataciones · M. Normativo · Informes · Participación · Otra Información · **IFAI** · Mapa de sitio · A la SCT. : www.ifai.org.mx Consulta realizada el 10 e octubre de 2005).

- El rezago en el ejercicio de mecanismos de acceso a la información.
- El desigual avance de estos mecanismos en los diferentes órdenes de gobierno.
- La inexistencia de mecanismos legales que obliguen a los Partidos Políticos a la rendición de cuentas.

Para combatir estos problemas, se crea un “Colectivo por la Transparencia”, el cual pertenece al IFAI y se rige por el lema de “transparencia y participación ciudadana”, donde la sociedad civil está llamada a desempeñar el papel principal como beneficiaria del derecho al acceso a la información. En este marco se ubica a la sociedad civil, en un lugar estratégico para evaluar y vigilar el funcionamiento del aparato institucional, el cumplimiento de la ley, además de, la calidad y utilidad de la información que el gobierno proporciona.

La participación ciudadana se ve reflejada mediante el actuar de las organizaciones ciudadanas, las cuales promueven el ejercicio del derecho de acceso a la información y prácticas transparentes de gobierno. Todo ello, con el fin de construir una verdadera democracia en México.

El Colectivo por la Transparencia cuenta con un presupuesto de US 25,000 y está integrado por los siguientes órganos: La Academia Mexicana de Derechos Humanos; Alianza Cívica; Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad; DECA-Equipo Pueblo; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; y Presencia Ciudadana. Con el objetivo primordial de hacer frente a la responsabilidad que les corresponde en el avance de la transparencia y el acceso a la información. Considerando que de manera grupal se obtienen mejores frutos, que de manera aislada.

Tales organismos se integran bajo dos principios fundamentales: el primero es el de la participación ciudadana como pieza clave para la construcción de una democracia participativa; el segundo es el de corresponsabilidad, ya que, cuando un gobierno rinde cuentas, existe una sociedad que le exige, hay funciones determinadas que sólo puede desempeñar la sociedad civil, mientras que hay otras que sólo las asume el gobierno.

La participación ciudadana se percibe de manera formal al integrarse en organizaciones regidas por códigos de transparencia interna.

La misión del Colectivo por la Transparencia es contribuir al fortalecimiento de la cultura de la exigibilidad del derecho a la información, la transparencia en las acciones y la rendición de cuentas en el ejercicio del poder público, desde una perspectiva de la participación ciudadana.

Las acciones del colectivo se sientan en las siguientes premisas:

- *Capacitación:* Priorización de la construcción de herramientas metodológicas que construyan y fortalezcan las habilidades ciudadanas para acceder a la información.
- *Difusión:* Propagación de información básica sobre el derecho, los mecanismos y los beneficios del acceso a la información y la transparencia de las acciones gubernamentales.
- *Análisis de los mecanismos federales de acceso a la información:* Evaluación y elaboración de propuestas para fortalecerlos y mejorarlos.¹⁵

Respecto al ejercicio de recursos institucionales y en particular a los recursos financieros, la colaboración del IFAI con las organizaciones civiles favorece aquellas tareas que conllevan el uso de la infraestructura y los recursos disponibles, en especial aquellas que se relacionen con capacitación, asesoría y difusión, así como el uso del Centro de Atención a la Sociedad.

Asimismo en aquellos casos que se tenga previsto la erogación de recursos financieros, se establece una agenda que responde a criterios específicos que garantizan transparencia, equidad en el acceso a los recursos, objetividad en la asignación de los mismos, utilidad e impacto de las metas propuestas de acuerdo con indicadores preestablecidos y compromiso de las organizaciones de aportar recursos y tareas al proyecto común.

Como parte del Programa de contacto y vinculación con instituciones académicas y sociedad organizada, el IFAI atendió a: 105 Organizaciones civiles, 41 Agrupaciones políticas nacionales, 23 Organismos Empresariales, 20 Instituciones Académicas, 5 Consultoras y 38 Organismos Diversos (Colegios de Profesionistas, Sindicatos, y demás). Por otro lado, como medio de participación ciudadana, a través de la convocatoria al Primer Certamen Nacional de Ensayo 2003: "México entra en la era de la transparencia", el IFAI buscó promover la reflexión en materia de transparencia y acceso a la información, donde, como resultado se tiene que: se contó con la participación de 334 autores originarios de 23 estados del país.¹⁶

¹⁵ Construyendo la Cultura de la Transparencia (a través de las OSC) La transparencia y la rendición efectiva de cuentas es la base y un paso necesario para... IFAI. Iztapalapa. KALNEMI, Casa de la Vida. CONSI. EQUIPO PUEBLO. Página www.equipopueblo.org.mx/colectivo.htm. (Consulta realizada el 11 de octubre de 2005).

¹⁶ México - Presidencia de la República | Reflexiones. Así que hoy estaremos hablando de Transparencia y Gobernabilidad. ... El IFAI, el Instituto Federal de Acceso a la Información, monitorea permanentemente ... Página www.ifai.org.mx/transparencia/mecanismos. (Página consultada el 12 de octubre de 2005).

3.3 CLASIFICACIÓN DE RESPONSABILIDADES

La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tiene como base, el Título Cuarto constitucional, sentando consigo la identificación de los servidores públicos sujetos a esta responsabilidad, dentro de los cuales encontramos a: los Directores Generales de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal y de los fideicomisos públicos, en atención a que, según la exposición de motivos de la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el individuo que los cometa en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, está estipulada como una agravante; por lo cual, se evita que los servidores públicos utilicen ilícitamente su posición dentro de una estructura del gobierno federal, para impulsar, planear, realizar, inducir o permitir cualquier conducta delictiva (no sólo las que cometa en el ejercicio de sus funciones).

Responsabilidad Civil: Está diseminada en varias legislaciones del Código Civil, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas y el Código Penal. Aplicada al servidor público, la responsabilidad civil, proviene de la conducta de este, indicando que obtiene un lucro indebido u ocasiona uno en el desarrollo de su empleo, cargo o comisión. De igual manera, con motivo de sus funciones puede causar un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la de las entidades federativas, a la del D.F., a los municipios o a un particular. En tal caso, está obligado a responder por el acto o la omisión que cometió, con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir tales conceptos.

La Responsabilidad Civil no se constriñe a los actos del servidor público como particular, sino que engloba su actividad dentro de su empleo, en el cual, su actuación u omisión causen de manera alguna, ya sea dolosa o culposamente, un menoscabo o daño a la hacienda pública o particular. La responsabilidad civil del servidor público se da en función del empleo, cargo que este detenta, en otras palabras, la línea laboral que lo ubica dentro del Estado y que no se da de forma bajo el carácter de persona jurídica, ya que la responsabilidad civil de los particulares se da en función de su calidad jurídica.

La Responsabilidad Civil de los servidores públicos nace cuando se da lugar una relación laboral entre el particular y el Estado.

Responsabilidad Administrativa: Se contempla en el Título cuarto constitucional, donde se disponen las prevenciones legales sobre las cuales debieron expedirse las leyes de responsabilidades.

Se establecieron como criterios para determinar la conducta del servidor público, la lealtad, la honradez y la imparcialidad. Sobre estos criterios gira el catálogo de obligaciones que

contempla la ley reglamentaria. De igual manera establece la autonomía de los procedimientos y la prevención que no podrán proponerse dos sanciones de la misma naturaleza por una sola conducta.

Se dispuso la publicación de leyes referentes a la responsabilidad administrativa que deben contemplar las autoridades al aplicarlas, de igual manera, los procedimientos y las sanciones. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla como sanciones: la suspensión, la destitución, la inhabilitación y la sanción económica, que deberá imponerse en el supuesto delictivo. La sanción económica, se impondrá de acuerdo a los beneficios económicos obtenidos y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, sin que puedan exceder de tres tantos de los mismos. La ley en la materia impuso como límite máximo, dos tantos del lucro indebidamente obtenido, o de los daños y perjuicios causados.

La ley señala los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa, considerando la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones irregulares. En el supuesto de que la conducta del infractor fuese grave, los plazos de prescripción para la responsabilidad administrativa no podrán ser inferiores a tres años. Si en el desempeño del cargo o comisión, el servidor público, afecta con su conducta la obligación de ejercer la función pública sin quebrantar los principios de legalidad: la honradez, lealtad y eficiencia, se entenderá una responsabilidad de carácter administrativo.

Responsabilidad Política: Es la que tienen los servidores públicos cuando por medio de su conducta violan los intereses públicos más importantes y el buen desarrollo de lo público; además de que se puede identificar en la conducta de los funcionarios estatales cuando violan la Constitución y las leyes que se subordinan a ella. También se identifica por medio del manejo indebido de fondos o recursos federales.

Responsabilidad Penal: En el artículo séptimo del Código Penal Federal se estipula el delito como un acto u omisión que sancionan las leyes penales, por ello es que se puede señalar que la responsabilidad penal surge como consecuencia de la comisión de conductas delictivas infractoras de las disposiciones penales. Esta responsabilidad no pasa de la persona y sus bienes, excepto en los casos que la ley especifica.

Los individuos son penalmente responsables por las conductas delictivas que realicen, sean o no servidores públicos en ejercicio, por ello el Código Penal, dispone en su artículo

treceavo que los autores o partícipes del delito son: los que preparen o acuerden su realización, los que la realicen por sí o, los que la realicen conjuntamente.

Un conflicto de leyes es aquel que surge al pretender aplicar en un mismo caso leyes pertenecientes a diferentes órdenes jurídicos nacionales. Así, cuando dos jueces se estiman facultados para resolver una misma controversia surge el conflicto de jurisdicciones. Del mismo modo, cuando en el orden administrativo dos o más autoridades pueden estimarse facultadas para conocer un asunto, se da un conflicto de competencias administrativas. El conflicto de competencias se puede dar por variadas naturalezas, tanto por autoridades legislativas, jurisdiccionales o ejecutivas; en los ámbitos: federal, estatal o municipal, incluyendo los conflictos internacionales en este rubro.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que al existir duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, para saber de un asunto determinado, el Presidente de la República será el encargado de resolver a qué dependencia corresponde el despacho del mismo, por conducto de la Secretaría de Gobernación. En el supuesto de que el conflicto surja al interior de una dependencia administrativa, será su titular quien determine la unidad administrativa competente.

3.4 AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN: ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL ACTUAL.

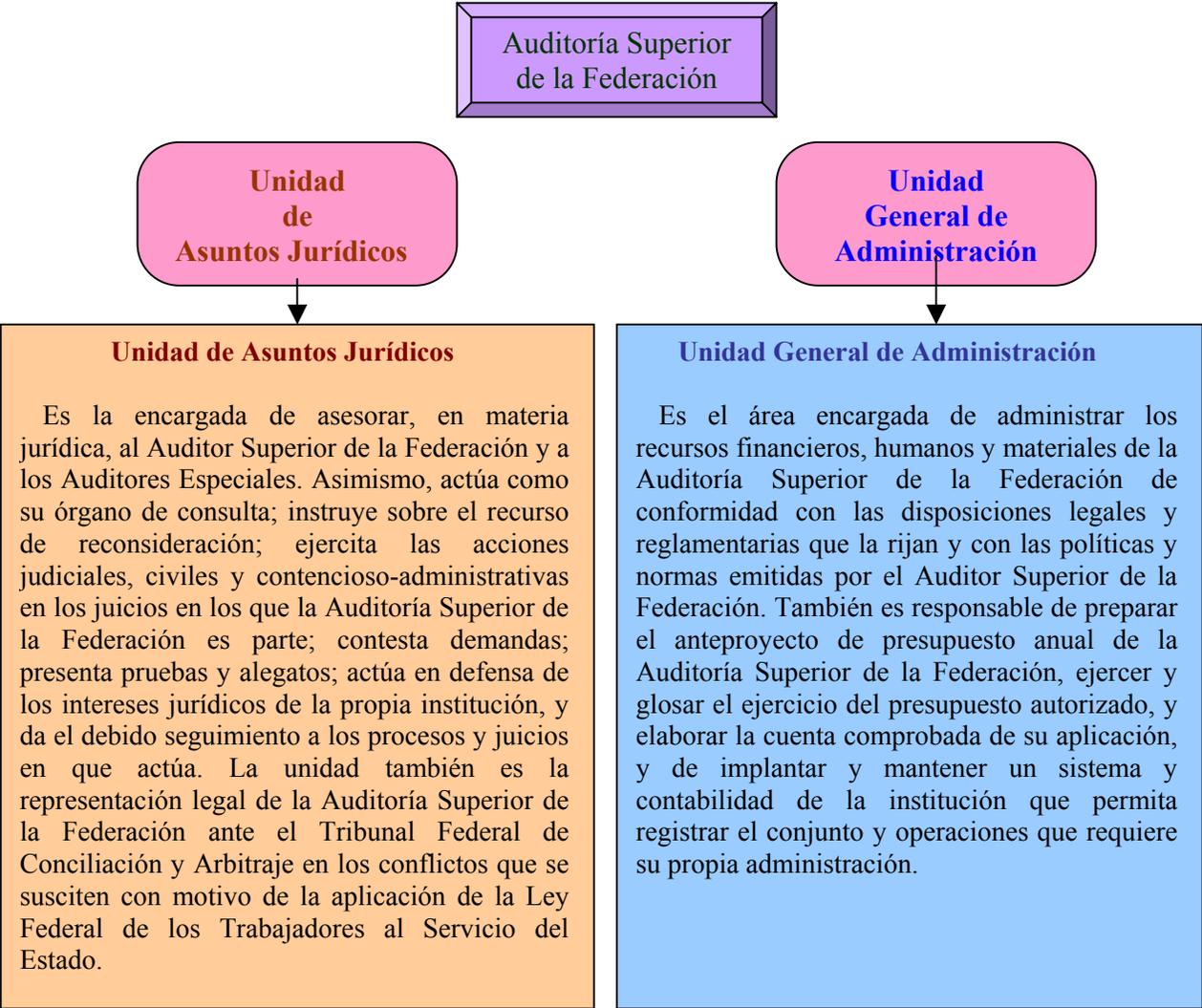
La Auditoría Superior de la Federación es la entidad Superior de Fiscalización de la Federación, creada por la Cámara de Diputados como órgano auxiliar en su función de control del gasto público. Su marco jurídico la obliga a promover la transparencia, eficiencia y mejora de los servicios públicos, además de que tiene en común con la Cámara de Diputados, la facultad de ejercer atribuciones constitucionales con relación a la revisión de la Cuenta Pública Federal.

Al revisar la Cuenta Pública Federal, la Auditoría Superior de la Federación queda obligada a emitir resultados de la gestión financiera comparada con la planeación para cumplir ciertos objetivos plasmados en el presupuesto. Entre sus objetivos, la Auditoría tiene la obligación de presentar resultados en forma objetiva imparcial y oportuna para ayudar al Congreso y al Gobierno Federal a solucionar problemas estructurales e identificar oportunidades de mejora en las instituciones gubernamentales.

La Auditoría Superior de la Federación es un apoyo a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, quienes tienen la facultad de evaluar la Cuenta Pública (artículo 74

constitucional) en pro de identificar desviaciones, sub-ejercicios o sobre-ejercicios de los recursos gubernamentales y señalar a los presuntos culpables.

Al frente de ella está el Auditor Superior de la Federación, (actualmente el C. P. Arturo González de Aragón, es el titular de este órgano) quien es designado para un periodo de ocho años, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, conforme a lo previsto por el párrafo tercero del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se apoya por tres Auditores Especiales: de Cumplimiento Financiero, de Desempeño y de Planeación e Información. Así como por los titulares de las unidades de Asuntos Jurídicos y General de Administración. De igual forma se integran los coordinadores de Control y Auditoría Interna y de Relaciones Institucionales.



3.4.1 FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

La visión estratégica de esta entidad está orientada a evadir la inclusión de la corrupción, lograr la completa transparencia de las erogaciones gubernamentales y así asegurar a la ciudadanía la certeza de su confianza en las organizaciones gubernamentales. De tal modo su estrategia está basada en la modernización de la Administración Pública Federal, por medio de su injerencia en:

- La eliminación de la corrupción con menos burocracia.
- La proposición de modelos de simplificación administrativa.
- Dar seguimiento a las denuncias de presuntos actos de corrupción en todos los ámbitos del gobierno federal.
- Impulsar la calidad de la gestión pública, corregir y sancionar irregularidades.
- Dar estabilidad y seguridad laboral a los servidores públicos, con base al Servicio Civil de Carrera.
- Implantar indicadores de gestión con base a la experiencia de las auditorías realizadas.
- Exigir la rendición de cuentas de cada servidor del Estado.

Debe contar con un INFORME TRIMESTRAL DE ADQUISICIONES. De conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

A los Auditores Especiales les compete:

· Planear, conforme a los programas aprobados por el Auditor Superior, las actividades relacionadas con la revisión de la Cuenta Pública y elaborar los análisis temáticos que sirvan de insumos para la preparación del Informe del Resultado de la revisión de la Cuenta Pública.

· Revisar la Cuenta Pública del año anterior, incluido el Informe de Avance de la Gestión Financiera; requerir a las entidades fiscalizadas la información y documentación necesarias para realizar la función de fiscalización; ordenar y realizar auditorías, visitas e inspecciones a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales conforme al programa planteado por el Auditor Superior de la Federación.

Cabe mencionar que el programa de auditorías se somete a la consideración de los diputados integrantes de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, quienes finalmente aprueban las auditorías que habrá de realizar la institución.

· Designar a los inspectores, visitadores o auditores encargados de practicar las visitas, inspecciones y auditorías a su cargo o, en su caso, celebrar los contratos de prestación de servicios; formular las recomendaciones y los pliegos de observaciones que

deriven de los resultados de su revisión y de las auditorías, visitas o investigaciones, que deberá remitir a los Poderes de la Unión y a los entes públicos federales.

- Instruir los procedimientos para el fincamiento de las responsabilidades resarcitorias a que den lugar las irregularidades en que incurran los servidores públicos por actos u omisiones de los que resulte un daño o perjuicio estimable, en dinero, que afecten al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales, conforme a los ordenamientos legales y reglamentarios aplicables.

- Promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades en que incurran los servidores públicos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.¹⁷

3.5 LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA REVISIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA

“Sólo quien está seguro de no quebrantarse cuando, desde su punto de vista, el mundo se muestra demasiado estúpido o demasiado abyecto, para lo que él le ofrece, sólo un hombre de esta forma constituido tiene “vocación” para la política”.

Si se interpreta a La política en términos weberianos, se entiende como la actividad directiva autónoma, como la influencia sobre la dirección de una asociación política o mejor conocida actualmente como Estado. El Estado es la única fuente del “derecho, entonces, política significa aspirar a participar en el poder o a influir en la distribución del poder entre los distintos estados y entre los distintos tipos de hombres que lo componen.

Al hablar de política o de políticos, estamos hablando en torno a los intereses de distribución, conservación o transferencia del poder, quien hace política busca el poder y con él la satisfacción de otros fines, que bien serían entendidos de manera general como bien común, bien general,...

En 1877, como resultado de las primeras elecciones nacionales, el caucus consigue el triunfo, derrocando a Disraeli.

El caucus estableció la necesidad de una maquinaria de personal a la cual se le ofrecía la oportunidad de satisfacer su vanidad; pero como resultado de esta política los miembros del parlamento se convierten en seguidores, perfectamente disciplinados. En Inglaterra, ser parte

¹⁷ Secretaría de Gobernación. Se encarga de elaborar programas y estrategias para democratizar a la sociedad mediante el diálogo, el consenso y orden, fortaleciendo así la soberanía y el ... www.gob.mx (Fecha de consulta, el 17 de julio de 2005).

del Parlamento es votar y no traicionar al partido, pero por encima del Parlamento está el plebiscito (que arrastra a la masa), o sea el bien común.

En este sistema, el Parlamento debe incluir la colaboración de todo político que quiera participar en la dirección del poder y lo obliga a ello.

El sistema del caucus es considerado por tanto como una forma debilitada de la estructura moderna, si la comparamos con la establecida en América, por Washington, quien también incluye el plebiscito y en donde se establecía que América debía ser gobernada por un terrateniente o un hombre educado, por tanto cuando se formó la Cámara de Representantes, sus miembros pretendían convertirse en dirigentes.

La política significaría, entonces, la aspiración a ser partícipe del poder o influir en la distribución de éste entre los diversos grupos de hombres que lo componen, volvemos a la afirmación de que quien hace política aspira al poder; como medio para la concepción de otros fines (idealistas o egoístas) o al poder por el poder, para gozar del nombramiento de prestigio que él confiere, es por ello que se considera como un hecho el que el Estado delimita las condiciones de dominio de un hombre sobre otro, por medio del Derecho.

Los personajes “políticos por vocación”, no son los únicos partícipes en la empresa política de la lucha por el poder; lo decisivo en esta empresa es el género de medios auxiliares que los políticos tienen a su disposición.

Toda empresa de dominación requiere una administración continua, necesita imponer la orientación de la actividad humana enfocada hacia la obediencia, para lo cual tienen mucho que ver los medios exógenos.

El que está al frente del Estado es llamado a ser el conductor de los hombres, este personaje surge primero con el “demagogo” con la estancia del Estado-Ciudad, después surge el “jefe de partido” en el Parlamento. Actualmente, gracias al Estado moderno, ningún funcionario monopoliza los ingresos, ni la violencia (el ejército, la policía, etc.).

Realizando una clasificación como directriz, para identificar a los Partidos Políticos en función de su objetivo, es preciso, aclarar que existen dos tipos de políticos, donde estos primeros son semiprofesionales, los delegados y directivos de asociaciones políticas, que sólo desempeñan labores en caso necesario. Los segundos son aquellos que justamente brindan sus servicios con la finalidad de buscar y lograr medios de generar bienestar social.

Las dos formas clásicas que se conocen para hacer de la política una profesión son: “O se vive “para” la política o se vive “de” la política. El primero se refiere a hacer de ello su vida, en un sentido íntimo, para gozar el ejercicio del poder y la segunda se refiere a darle un sentido,

por medio de la conciencia para servir a algo. Querer vivir de la política es querer hacer de ella una fuente duradera de ingresos, pero al hablar de vivir para la política, hablamos de que cada personaje cuenta con una serie de ingresos privados.

Actualmente, la lucha entre los partidos se da por el control sobre la distribución de los cargos. El ascenso del funcionario profesionalizado se condiciona a la evolución de los políticos dirigentes. Que en México se formaliza desde la aportación de Calles hasta la institucionalización del Partido Político “PNR”. En seguida, la diplomacia fue el primer elemento que derivó la voluntad constitucional de apertura a la participación de otros grupos políticos, que no eran, en su momento, más que individuos disidentes de este primer partido. Claro, después de haber sido formalizada la Reforma Política de 1977 encabezada por el Ejecutivo José López Portillo.

De ahí en adelante se acentúa la pugna entre la autocracia y el funcionariado profesional. Originalmente, el gabinete se creó como una comisión del partido mayoritario, en el resto del mundo, ya que en México, se crea para fortalecer al Partido Único; los cuerpos colegiados no eran órganos del poder dominante de los partidos, por tanto no eran titulares de gobierno; entonces, un partido dominante necesitó la creación de un órgano fuerte “el Gabinete”. El resultado fue una centralización del poder.

En el curso de este proceso político de expropiación, han aparecido esencialmente como servidores del Ejecutivo, las primeras categorías de “políticos profesionales”; en un segundo sentido, de gente que no quiera gobernar por sí misma, sino que actúe al servicio de jefes políticos. Pero políticos “ocasionales” podemos ser todos, desde el momento en que depositamos nuestro voto.

Al realizar un análisis a cerca de la evolución del partido a través de la historia de la política mexicana, tenemos que el PRI surge como producto del deseo de los representantes de la política nacional de principios del siglo XX, de terminar con la figura de un solo hombre al frente de la dirección administrativa del país, por ello se ve a este partido como una Institución, donde más allá de incorporar la imagen de un solo hombre, se pretende inmiscuir a más; entonces al dividir a la sociedad mexicana en sectores, se nos permite ver que para el PRI, a lo largo de su proceso evolutivo, efectivamente cabe la premisa que nos dice:

En el Estado caben todos, y hoy más que nunca los representantes de este partido se aferran a recordarnos la importancia de tal frase.

Pero si dentro de ese análisis se toma en cuenta que por mucho tiempo el PRI se olvidó de poner en práctica este apotegma, se puede concluir que ahí radica precisamente su

debilitamiento, sobre todo después de la derrota del 2 de julio del 2000, donde quedó demostrado que la mayoría de la sociedad estaba cansada de no ser tomada en cuenta en los planes de desarrollo del país, vía sus representantes.

Bien sabemos que desde la llegada del PAN a la presidencia, muchos analistas consideraban que el sistema presidencialista se veía amenazado por una crisis, ya que el ejecutivo representaba a un partido distinto al tradicional y el legislativo estaba integrado por una inmensa diversidad de intereses representados por diversos partidos políticos; en otras palabras, el Ejecutivo no contaba con la mayoría en el Congreso. Pero había quien opinaba que hablar de tal crisis no tenía fundamentos ya que el sistema presidencialista se sustentaba en términos legales, o sea en la Constitución y siendo de esta manera, se necesitaba de una modificación a la Carta Magna para poder hablar de una crisis que pusiera en riesgo el poder en demasía del ejecutivo.

La población mexicana, al sabernos una sociedad organizada, creamos los partidos políticos, los cuales en su origen pretendían representar los intereses de la población y velar porque éstos fueran satisfechos.

3.6 PRINCIPALES OBSTÁCULOS EN LA RENDICIÓN DE CUENTAS, TRANSPARENCIA, FISCALIZACIÓN, CONTROL Y EVALUACIÓN.

La nueva dinámica política que se ha generado en el país en torno al estudio y discusión de los temas de interés nacional, en un marco de mayor pluralismo, de equilibrios políticos diversos, así como de una nueva cultura de la rendición de cuentas y la transparencia, ha cobrado especial relevancia en lo relativo al proceso presupuestario federal.

En la actualidad, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal presenta discrecionalidad y mecanismos poco transparentes, lo cual se nota en la aplicación de los ingresos excedentes ordinarios, pues está establecido que el Ejecutivo Federal los asigne a los programas que considere convenientes.

De igual modo, se nota en la falta de criterios para efectuar adecuaciones presupuestarias, ya que solamente se señala que el Ejecutivo Federal autorizará los trasposos de partidas cuando sea procedente; en la aplicación de los subsidios que son discrecionales.

No se señalan criterios para su otorgamiento, ni se establece claramente la atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgarlos. Tampoco se consideran todos los que eventualmente se otorgan; y el tratamiento presupuestario de las entidades paraestatales. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal no contempla aspectos relevantes, como los siguientes:

1. Principios económicos generales que den certidumbre y orden a las finanzas públicas y al proceso presupuestario.
2. Vínculo planeación-programación-presupuestación.
3. Planeación estratégica con enfoque de resultados.
4. Regulación aplicable a organismos constitucionalmente autónomos.
5. Reglas generales para la calendarización del ejercicio del gasto.
6. Concepto general de plurianualidad.
7. Fideicomisos no considerados entidades paraestatales que involucren recursos públicos.
8. Mecanismos de incentivos y sanciones para los ejecutores de gasto.
9. Sistema congruente de la evaluación del desempeño y asignaciones presupuestarias con base en resultados.
10. Mecanismos para evaluar la viabilidad de la inversión pública.
11. Regulación relativa a los subsidios.
12. Mecanismos de reserva de recursos públicos para atender contingencias.
13. Tratamiento presupuestario específico para las entidades paraestatales.
14. Regulación presupuestaria en servicios personales.
15. Reglas de transparencia y acceso a la información.

Aunque dicha ley no lo contempla, cabe aclarar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha emitido diversas disposiciones en la materia, ya que considerar dichos aspectos tiene como objetivo el lograr un sistema presupuestario más eficiente y eficaz, que permita que el gasto público se distribuya ordenada y oportunamente y de acuerdo a las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales.

La Legislatura actual, aprueba la reforma constitucional en materia presupuestaria, que establece la fecha de entrega del Paquete Económico por parte del Ejecutivo Federal, la fecha límite de aprobación del Presupuesto de Egresos por parte de la Cámara de Diputados, que implanta de manera explícita la facultad de la Cámara de Diputados de modificar el presupuesto.

Por ello se necesita llevar a cabo una reforma que construya un sistema presupuestario más eficiente, más eficaz, más productivo, más transparente y con una rendición de cuentas completa y avanzada. Siendo de este modo, se lograría un Estado más organizado, con mayores instrumentos para enfrentar las demandas sociales y que genere mejores resultados en la aplicación de políticas públicas.

REFLEXIONES DEL CAPÍTULO 3:

Necesitamos de una norma fundamental que regule el comportamiento de los factores reales de poder del país y tales factores ahora los detenta la clase hegemónica: “los empresarios” y siendo nuestro actual gobierno, un gobierno empresario se empeña en crear y modificar los elementos políticos que le permitan ejercer sus acciones, de acuerdo a sus intereses particulares (no sociales).

Mediante la lucha de poderes, se busca preferentemente que se reconozcan cuáles son las deficiencias de nuestro gobierno.

La política consiste en una dura y prolongada penetración a través de tenaces resistencias, para lo que se requiere, al mismo tiempo pasión y mesura.

El escenario de gobernabilidad democrática hacia la que se dirige el país, requiere de una administración pública profesional y eficaz, que esté más allá de todo cambio político o alternancia partidista. El imperativo de contar con servidores públicos profesionales responde a la necesidad de garantizar a los ciudadanos la prestación de servicios públicos de calidad, la continuidad de políticas y programas, y sobre todo seguridad jurídica.

ANEXO I DEL CAPÍTULO 3

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental garantiza el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales que obran en los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como en los organismos constitucionales autónomos (IFE, CNDH, Banco de México), bajo tres principios fundamentales:

1. La información de los poderes y organismos federales es pública, y debe ser accesible para la sociedad, salvo que, en los términos de la propia Ley, se demuestre en forma clara y debidamente sustentada que su divulgación puede poner en riesgo asuntos de interés general del país, como por ejemplo la seguridad nacional o la salud de la población.

2. El derecho de acceso a la información es universal, lo que significa que cualquier persona, sin distinción alguna, puede solicitarla sin necesidad de acreditar interés jurídico o exponer los motivos o fines de su solicitud.

3. Los datos de las personas que obran en las instituciones públicas son confidenciales y, por lo tanto, no deben divulgarse ni utilizarse para fines distintos para los cuales fueron recibidos o requeridos, de tal manera que se garantice el derecho a la intimidad y la vida privada, y al mismo tiempo sus titulares deben tener acceso a ellos cuando los soliciten.

La Ley establece, asimismo, que los tres poderes federales y los organismos constitucionales autónomos están obligados a cumplir sus disposiciones, para lo cual cada uno debe, en el ámbito de su competencia, expedir el reglamento que establezca los órganos y procedimientos que garanticen su exacta observancia y aplicación. En el caso del Poder Ejecutivo Federal, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es el organismo encargado de cumplir y hacer cumplir la Ley en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Con ese fin, la Ley y el reglamento de la misma establecen las atribuciones, los procedimientos y los sistemas necesarios para promover y garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales que obren en las instituciones del gobierno federal. Entre las funciones del IFAI está la de brindar capacitación y apoyo técnico a las dependencias y entidades del gobierno federal, así como promover, orientar y facilitar el ejercicio de acceso a la información.

En ese marco de atribuciones, la Secretaría de la Función Pública y el IFAI han desarrollado el Sistema de Solicitudes de Información (SISI), cuya finalidad es simplificar y facilitar al máximo el acceso a la información gubernamental y, en su caso, la presentación del recurso de revisión ante el Instituto, cuando la información solicitada haya sido negada.

ANEXO II DEL CAPÍTULO 3

EL PAPEL DEL IFAI

Para conocer el progreso del gasto programado para el IFAI, se puede consultar su portal en Internet, específicamente, la página denominada “Fracción”, la cual, en su IV punto, indica la remuneración mensual por puesto dentro de la Estructura Orgánica del IFAI (la cual, se encuentra, aun, en proceso de reestructuración, según lo indicado desde el 15 de julio de 2005). Mediante una búsqueda precisa, se tienen dos vínculos de búsqueda, donde el primero alude a la Plantilla de Personal y el segundo a la Estructura Ocupacional.

De igual modo, para los fines que interesan a esta investigación, cabe mencionar que en el punto X, de dicho portal, se establecen los resultados de las auditorías realizadas al propio organismo. Los resultados indican lo siguiente:

De acuerdo al programa anual de trabajo de 2004, se tiene:

Tipo de Auditoría	Número de Auditorías Programadas
Auditorías	3
Auditorías de seguimiento	3
Revisión de Control	7
Seguimientos de Control	3
Total de Auditorías 2004	16

De acuerdo al programa anual de trabajo de 2005, se tiene:

Tipo de Auditoría	Número de Auditorías Programadas
Auditorías	8
Revisiones de control	9
Total de Auditorías 2005	17

IV UN NUEVO ESQUEMA DE FISCALIZACIÓN, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN MÉXICO.

4.1 LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La denominación del Órgano Superior de Fiscalización viene de los órganos de fiscalización externos que conforman la Organización Internacional de Instituciones de Auditoría Superior (INTOSAI).

Existen dos modelos o paradigmas de los órganos especializados de fiscalización, el europeo, y el estadounidense. El europeo se basa en Tribunales o Cortes de Cuentas que operan de manera colegiada, con magistrados inamovibles y que dependen del Parlamento, excepto en Francia y Alemania. Mientras que el estadounidense se basa en la integración de Auditorías o Contralorías generales, bajo una dirección unipersonal.

Aunque las auditorías forman parte del poder legislativo, cuentan con autonomía técnica y operativa, tal es el caso de la mayoría de los países del Common Law anglosajón, como Australia, Canadá, Estados Unidos o Inglaterra, y de América Latina, con excepción de Brasil.

El elemento en común de ambos modelos es el enfatizar la autonomía.

El control interno es aquel que lleva a cabo la propia administración, por ejemplo, el control que realiza la propia Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, cuando el control es llevado a cabo, en ejercicio de sus facultades constitucionales, por el poder legislativo, se denomina control político.

Al desarrollarse el control por un órgano externo, este debe ser de carácter técnico para supervisar la actividad financiera del estado. La Doctora María de la Luz Mijangos Borja, alude a tres vertientes acerca del tipo de órgano de control externo. El primero, puede ser aquel ubicado bajo el poder legislativo conservando por ello, cierta autonomía en su función. El segundo es aquel situado funcional y orgánicamente dentro del poder judicial. Tercero, es aquel organismo autónomo que auxilie a los poderes en el ejercicio de sus facultades. Lo fundamental es que siempre se encontrará fuera de la Administración Pública, pues es su principal, más no único objeto de control. Bajo tales principios se puede clasificar al control temporalmente, del siguiente modo:

Control ex ante (previo), se desarrolla antes de que se lleve a cabo la actividad que se va a controlar. Se centra en el establecimiento de criterios y normas que sirvan como base para realizar el control. También puede funcionar para declarar sobre la oportunidad o conveniencia de realizar determinada actividad, antes de que ésta se realice.

Control concomitante, se realiza durante la ejecución del acto administrativo. Señala cuando comienza y cuando termina el acto administrativo. Comienza con la aprobación del presupuesto y concluye con la presentación de la Cuenta Pública.

Control *ex post* (a posteriori), es el que realiza actualmente la Cámara de Diputados.

Existen cuatro momentos en los que se expresa la conclusión del gasto:

- a) Cuando ya terminó la ejecución del gasto.
- b) Cuando ya se concluyó el proceso o ciclo.
- c) Cuando ya concluyó el ejercicio fiscal.
- d) Cuando ya se presentó la Cuenta Pública.¹

En la teoría administrativa el *control* se define como la fase de medición de resultados actuales y pasados, con relación a lo esperado; para así, poder corregir, modificar o crear nuevos planes. De acuerdo a la aportación de Henry Fayol, la *dirección del control* consiste en comprobar que los objetivos se estén cumpliendo, de acuerdo a lo previsto.

De manera estratégica, el control se puede entender como la identificación de desviaciones y errores en el cumplimiento de los objetivos, de una organización; y por lo tanto, la implementación de medidas que auxilien a la no repetición de éstos.

De forma puntual, *el control interno* comprende los programas de operación y sistemas de coordinación que se integran en una Dirección General con la finalidad de ayudarla al logro de sus objetivos. Desde esta perspectiva, el *control* tiene varios sinónimos: *evaluación, supervisión, seguimiento y medición*. En la práctica, se lleva acabo en cada entidad administrativa de la federación.

Las razones que justifican el control en las organizaciones, son las siguientes:

- Posibilita el orden de las operaciones financieras, administrativas y demás.
- Obliga necesariamente a la rendición de cuentas.
- Asegura el apego a la legalidad.
- Da certeza a la ciudadanía para que cuente con la seguridad en la transparencia en el uso de los recursos públicos.

La teoría administrativa establece dos tipos de control:

1.-Seguimiento de una actividad específica (Operacional): Es realizada por aquellos que ejecutan las operaciones, por ello también se denomina de *autocontrol*.

¹ MIJANGOS Borja Maria de la Luz. "El Órgano Superior de Fiscalización". Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2000, pp.55-57.

2.-De verificación o evaluación: Es realizada por órganos ajenos a la institución, por lo cual, los resultados se consideran con mayor objetividad. Generalmente, se lleva a cabo de manera posterior al ejercicio presupuestal.

Paralelamente, a los tipos de *control*, existe la siguiente clasificación:

CONTROL	CARACTERÍSTICAS
Por objetivos específicos	Legalidad Presupuestal Puede ser de Disponibilidad de saldos De procedencia
Por el momento de ejecución	Puede ser: A priori ó A posteriori
Por el órgano de ejecución	Puede ser: Interno ó Externo

Inmersos en la nueva cultura de consumo, el logro del éxito tanto individual como colectivo se desarrolla bajo una creciente competitividad, es por ello que dentro del ámbito privado-público, se exige al gobierno mayor eficacia, para de esta manera asegurar la gobernabilidad democrática, enfatizando a la democracia como el medio de participación ciudadana. La ciudadanía cambia sus intereses constantemente, por ende, el Estado debe transformarse para estar al nivel de solución de los problemas planteados. Entre mayor capacidad de adaptación al cambio tenga el Estado, mayor será su eficacia, capacidad y competitividad; lo cual le brindará mayor firmeza en su legitimidad.

Atendiendo a las tendencias actuales de la Administración Pública, es menester, aludir a la **gestión pública** explicado como un sistema de realizaciones exteriores, políticas definidas, acreditación de aptitudes y de recursos utilizados para engendrar y mantener las decisiones que pesan sobre el gobierno y sobre la Administración Pública.

Como lo indica el Dr. Ricardo Uvalle Berrones, la **gestión pública** es un sistema de comunicación, interlocución, atención y solución de problemas públicos, siempre orientado por las relaciones existentes entre el Estado y los ciudadanos.²

² UVALLE Berrones Ricardo. "La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica". UNAM. 1996. P.12.

Puede sobresalir que a partir de la inmersión del modelo gerencial en el campo de la Administración Pública, muchas instancias gubernamentales hayan adquirido metodologías estrictas para definir su organización con el establecimiento y aplicación de conceptos como visión y misión; sin embargo lo más trascendental, que es la indicación de metas y la determinación clara del objetivo es una tarea que se llevaba a cabo desde antaño.

Es clásica en la Administración Pública y valiosa hasta nuestros días, y que además sirvió como base para el mejor desarrollo de las empresas privadas.

Con lo anterior se corrobora la veracidad de la frase: “Ni todo lo viejo es malo, ni todo lo nuevo es bueno” (parafraseando al Dr. Omar Guerrero), pues este modelo gerencial no sustituye a la Administración Pública, sino que la complementa y la obliga a hacer más formales los ejercicios que antaño eran manipulados por los intereses acordes a nuestro Sistema Político, como lo es el de la **rendición de cuentas**, continua revisión de los procesos de trabajo y maximización de la aplicación del **control**, con lo cual efectivamente se incentiva el crecimiento de la acción colectiva, no viéndolo sólo como la apertura de opciones para el cliente; pues de igual manera deben analizarse y evaluarse los resultados para dar lugar a la retroalimentación.

Podemos incluir al Estado benefactor ejerciendo la Administración Pública tradicional, hasta la actual reconocida **gerencia pública** dentro de un esquema orientado a la globalización externa y la austeridad interna.

Con lo cual se resalta a la **gerencia pública** como el conjunto de actividades que llevan a la obtención de productos o bienes públicos que va desde las decisiones provenientes de la dirección, hasta las tomadas en los diferentes niveles administrativos.³

Lo cual, es más conducente pues no divide el carácter público de las demandas sociales en diversidad de demandas clientelares.

Enrique Cabrero Mendoza, especifica en su obra “Del Administrador al Gerente Público” que la gestión pública parecería ser el único medio de recuperación de legitimidad gubernamental ante las sociedades cambiantes, ya que dichos cambios presionan al gobierno a llevar a cabo acciones ágiles y transparentes.

³ SÁNCHEZ González José Juan. “Gestión Pública y gobernancia”. IAPEM. México, 2002,p. 15.

Para este autor, en la actualidad, las soluciones modernas consisten en la resignación a la imposibilidad de reformar estructuras y agencias gubernamentales, de manera que sólo quede la opción de intensificar los procesos privatizadores, reduciendo el papel del Estado, al ceder mayores espacios de acción a la inercia del mercado.⁴

Sabemos que el mercado es siempre volátil y no genera estabilidad, por tanto no podemos dejarle el papel del Estado a un campo que disiparía la legitimidad entre los grupos favorecidos y no favorecidos por las consecuencias del manejo meramente económico de los conflictos sociales. Ante la disyuntiva de la reducción del campo de acción estatal, el maestro Sergio Ballesteros indica que:

“La **gerencia pública** debe ser considerada sólo como un instrumento tecnológico para alcanzar la mejora continua de los procesos productivos en las organizaciones productivas que forman parte de la Administración Pública, aparejando la aplicación de las políticas públicas que conlleven a una mayor participación ciudadana en el diseño, desarrollo y operación de la acción gubernamental en beneficio de la sociedad en su conjunto; controlando sus alcances de beneficio público y privado, bajo un esquema de control societal y estatal que asegure el cumplimiento de esos fines y que no sólo sirva como instrumento de oportunidad en beneficio de grupos económicos poderosos en detrimento del Estado, gobierno y Administración Pública.”⁵

Haciendo alusión al devenir de las demandas sociales y a la necesidad de cambio del Estado, en el aspecto que me corresponde analizar, que es el de la Auditoría Superior de la Federación, es preciso mencionar algunos antecedentes que nos ubican hasta la actualidad y nos indican las causas por las cuales es preciso darle mejoría en su ejercer a la propia Auditoría.

4.2 FUNCIONES DEL TRIBUNAL MAYOR DE CUENTAS EN ALEMANIA.

Así como en México existe un órgano de evaluación de la Cuenta Pública, en Alemania desarrolla tal función “El Tribunal Federal de Cuentas”, que se encarga de evaluar, emitir resultados y asegurar la inexistencia de actos de corrupción en el erario público, pero no sólo lo hace en el ámbito federal, fiscalizando entidades públicas, sino que se inmiscuye en la fiscalización de entidades privadas.

⁴ CABRERO Mendoza Enrique. “Del Administrador al Gerente Público”. INAP. México, 1997, p. 24.

⁵ BALLESTEROS Mesa Sergio Víctor. “Hacia una nueva gestión pública gubernamental en México (1982-2004)”. UNAM, 2004. Pp.46-48.

Ante la visión de Ernst Heder, la facultad de fiscalizar el erario público hasta en las entidades privadas, sigue siendo encabezada por el Tribunal Federal de Cuentas, claro, auxiliado por los órganos de control interno, pero de ante mano disponiendo que, en caso de actos corruptivos, se procede a un acto penal en contra del posible culpable.

Pero tal intervención se debe a que tales empresas, aunque son privadas, reciben subsidios del gobierno, hasta en su propia infraestructura., en cuyo caso, por regla general, se pagan sobre una base de costos, el cual no es fiscalizado por el Tribunal, por ello tal caso se plantea como una deficiencia en el sistema de evaluación de la cuenta pública alemana, debido a que el órgano interesado en fiscalizar no realiza la fiscalización, sino más bien, el interesado en crear la infraestructura, o en mantenerla activa.

En ocasiones, el que los propios órganos tengan la facultad de fiscalizar los recursos, puede dar lugar a actos de aprovechamiento o mal uso de la información, omitiendo detalles, de tal manera que se pueda generar un beneficio que favorezca únicamente al gobierno estatal.

Aún así, se ha hecho formal la necesidad de participación fiscal del Tribunal Federal de Cuentas, en las empresas privadas de los distintos estados integrantes de la Federación, y así se acude de acuerdo a la situación generada, por ejemplo, el reconocimiento de omisiones, mal interpretaciones o bien, actos corruptibles.

La formalidad ha determinado que el control fiscal se ejecuta sobre los egresos y sobre los ingresos, aunque en las empresas privadas, primero participa (la cabeza de sector, así llamada en México) la dependencia directriz de las mismas, como lo pueden ser: Auditores del Seguro Social, de Hacienda, de Seguridad y demás.

El sistema de control del gasto remite al ejercicio de la planeación ordenada con labores bien distribuidas y ponderadas que comienza con la realización de un plan de trabajo con base al ejercicio presupuestario anual, donde quedan establecidas directrices sobre alguna o algunas de las 48 áreas de fiscalización. Dicho plan se entregará hasta el 15 de noviembre de cada año, para determinar el siguiente ejercicio. Por ser de carácter trascendental, se tiene que hacer de conocimiento a los presidentes y vicepresidentes, que previamente serán aprobados por los directores, jefes de departamento, jefes de sección y demás áreas estratégicas para el ejercicio eficaz de la empresa.

Los planes se coordinan y se homogeneizan y en caso de pretender modificarlos será bajo la aprobación del cuerpo colegiado, aunque el presidente tiene la facultad de veto, determinando la autodecisión en el sistema.

Se planifica de acuerdo al contexto interno, además del externo, y se compaginan ambos debido a que existen más de mil empresas con este carácter y por tanto, resultaría imposible que el Tribunal Federal de Cuentas evaluara la cuenta pública, empresa por empresa.

Es por ello que la actuación de una fiscalía interna resulta importante para la evaluación de la Cuenta Pública.

En el proceso de planeación, cabe destacar que los métodos de control utilizados en la auditoría se contemplan de tal forma que se pueda generar comunión de ideas representativas de la auditoría.

Con lo cual queda claro que además de mantener las arcas públicas sanas, el Tribunal Federal de Cuentas pretende eliminar los errores con relación a la eficiencia administrativa; lo cual le da pauta para reconocer las áreas de mayor trascendencia que cuenten con alarmas de ineficiencias y que por su causa se pueda poner en duda la credibilidad del ejercicio presupuestal del gobierno.

En el Tribunal Federal de Cuentas, impera la necesidad de obtener resultados de control interno a muy corto plazo, para así emitir informes sobre los resultados más actuales convertibles en factores cuantificables, por medio de un procedimiento aleatorio matemático, asegurando que no por haber sido auditado en determinado periodo, se le dará una prórroga mucho mayor para realizar la siguiente auditoría.

En Alemania, existen varios tipos de auditorías, entre las cuales encontramos, de acuerdo a su jerarquía, a las operativas y de organización, pero no sólo son fiscalizadas por el Tribunal Federal de Cuentas, sino que debido a su complejidad y cantidad, necesita la cooperación de entidades fiscalizadoras, por ello existe la figura de las áreas de fiscalización, que desarrollan intercambio competitivo entre ellas y sus posibles cabezas.

Cuando se alude a la auditoría de organización, necesariamente se remite a la cuantificación del personal operativo e instituyente de la empresa, la remuneración que reciben, y el prestigio que genera ante la sociedad el actuar de la empresa. No siendo un ejercicio fácil, se realiza la fiscalización de modo coordinado y contando con las mismas directrices establecidas por el Tribunal Federal de Cuentas.

Toda planeación necesita de un formato, que contendrá datos importantes como los proyectos de auditoría a realizar y las áreas involucradas. De modo impreso se determinan las tipologías de actividades y su forma de ejecutar, diferenciando las auditorías generales, las de por temas, las de área, las de sistema y las de programas, además de las de seguimiento y de control u orientación.

La idea es que “se quiere meter la mano en el gran recipiente del acontecer administrativo para así sacar posibles anomalías y realizar observaciones”.⁶ Quedando claro que para cada tipo de auditoría se contempla previamente una hipótesis para que durante la evaluación ésta se compruebe o no. Por ejemplo, en el caso de una auditoría de organización, se encarga primero al órgano interno, la realización de observaciones e inmediatamente entra la actuación del Tribunal Federal de Cuentas, que va a calcular los sueldos, requisitos del personal y demás obligaciones legales. De esta manera se puede obtener una visión general de las finanzas de determinada área. Lo cual genera que no se tengan preferencias de acuerdo a las especialidades de los auditores, y así se evalúen áreas que muestren posibles irregularidades, pues la visión general abarca todos los campos de acción de una empresa. Por ende, toda formalización de resultados debe ser comparable y permita hacer determinaciones aleatorias.

La coordinación resulta ser una actividad muy rentable, ahorra tiempos y evita la duplicación de funciones sobre una misma área.

Sin embargo, en el caso de las auditorías de temas, se ponderan todos los aspectos mediante una revisión típica hasta determinar que tal ejercicio pone en juego grandes cantidades de dinero público (como podría ser el caso en el que los directores aprovechen su cargo para utilizar los recursos públicos en beneficio de sus bienes muebles e inmuebles.

Debido a tal previsión es necesario establecer una cantidad no excesiva de recursos para determinada área para que así no se considere por parte de los miembros, que se cuenta con suficiente dinero como para tomar los recursos para un fin meramente personal.

De igual forma, la utilización de automóviles en servicio de los funcionarios, ha sido limitada por el Parlamento para que no se contraten servicios de chóferes que sólo conducen un mínimo de kilometrajes. De ahí surge la idea de acotar las auditorías a un nivel de programación, que implica el aislamiento de situaciones específicas enfocadas según lo establecido en un programa “X”.

Las auditorías administrativas y de seguimiento se pueden realizar, y de hecho, se realizan por las propias entidades, por medio de sus sistemas de control interno. Después se opina, de acuerdo a observación de la modificación de los hechos plasmados como irregulares y finalmente se incluyen en el informe anual, en una columna y sección específica.

⁶ HEDER Ernst. *Funciones, objetivos y métodos de las contralorías*. SEMINARIO INTERNACIONAL.: MÉXICO-ALEMANIA. INAP. Praxis 64. 1984. p. 5

La revisión de la orientación de las empresas públicas y privadas (con participación del gobierno) se realiza de manera rentable no previendo grandes revisiones sobre el personal, por ejemplo, no teniendo la información general suficiente para determinar cuáles son las áreas específicas y trascendentales.

Si hay una mala planeación, necesariamente los resultados serán inexactos y no se recuperará el tiempo ni el esfuerzo realizado, por ello la facultad de planear depende del Tribunal Federal de Cuentas, ejerciéndola de manera autónoma, independiente del Ejecutivo y el Parlamento. De ahí que la facultad de pedir obligatoriamente informes, sea una garantía para el Tribunal Federal de Cuentas y en consecuencia toda entidad debe facilitar la información, con el afán de evaluar si efectivamente los órganos estatales cumplen con su deber.

Para concluir, se realiza anualmente un informe donde se expresan públicamente las observaciones del Tribunal Federal de Cuentas, en cuestión de especificar áreas susceptibles de corrupción o que cuente con la posibilidad de incurrir en desvíos financieros o de objetivos fundamentales; lo cual implica la especialización en las diversas áreas a evaluar, por parte de los auditores.

Ernst Heder nos establece la base alemana para controlar los poderes representativos en cuestión financiera o de gasto público, pues hace referencia a la demasiada importancia que tiene el papel del Tribunal Federal de Cuentas, como un organismo autónomo de contrapeso al Legislativo que elige al Ejecutivo, lo cual le da el poder de mayoría para decidir qué hacer con los recursos gubernamentales dotados por los impuestos pagados por el pueblo.

De tal forma, la propia sociedad alemana acostumbrada a la falta de corrupción, exige el rendimiento de cuentas claras señalando que una posible falta en este rubro será muy mal juzgada por la propia sociedad.

Existen 11 Tribunales Estatales que cooperan con el de la Federación Alemana que, a grandes rasgos, realiza un minucioso informe fiscal y de auditoría contable de las dependencias administrativas gubernamentales.⁷

Por ser de carácter autónomo se topa con algunas trabas, debido a la lucha por el poder político.

⁷ HEDER Ernst. "Funciones, objetivos y métodos de las contralorías". Seminario Internacional: México-Alemania. INAP. Praxis 64. 1984.

Contrariamente a Alemania, en México, a pesar de la existencia de la Auditoría Superior de la Federación, los órganos de control interno siguen teniendo suficiente peso como para retardar la emisión de resultados sobre determinada auditoría, donde en ocasiones, como lo fue recientemente en el caso del IPAB, hasta el propio Ejecutivo intercede en beneficio de un grupo específico. El hecho se enuncia como sigue:

Caso: El rescate bancario

Anomalía: El Ejecutivo federal establece controversia constitucional, interpuesta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en defensa de los banqueros.

Antecedentes: Jesús Ortega Martínez, coordinador del grupo parlamentario del PRD en el Senado de la República y el diputado federal perredista José Antonio Magallanes Rodríguez, secretario de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (en función 2003), son autores de un libro titulado: "El rescate Bancario, Una visión desde el Congreso", obra que alude a todo el proceso del rescate bancario como generador de un escándalo político y como donador de una deuda pública superior a los 900 mil millones de pesos a precios considerados hasta septiembre de 2003.

La idea que maneja Jesús Ortega reitera que su partido PRD ha peleado siempre por reducir el costo fiscal del rescate bancario e indica los pasos significativos ya realizados, como la resolución del Auditor Superior de la Federación y el consenso logrado con algunos partidos que estaban en contra, como el PAN.

En el libro se estima que la Comisión de Vigilancia ha logrado frutos y logrará rebajar de forma sustantiva el costo del rescate. Todo esto con apego a la ley para que en un futuro se logre que una gran cantidad de recursos destinados a mantener a los bancos sean dirigidos a obras de carácter indispensable para el país.

Sin embargo, en el momento de la coyuntura, hubo priistas e incluso panistas, defensores intransigentes de los bancos, y otros que asumieron una postura plural, por ello es que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión no construyó una fuerza legislativa para lograr una reducción sustancial al costo fiscal del rescate bancario.

En el libro elaborado con la asesoría del economista Mario Di Constanzo, se cuestiona la actitud asumida por legisladores y dirigentes del Partido Acción Nacional durante los últimos años, respecto del rescate bancario, porque el propio PAN fue quien avaló con su voto en la Cámara de Diputados, que el 80 por ciento de los 552 mil 300 millones de pesos, que el entonces presidente Zedillo proponía que se hicieran deuda pública.

Para finales del 2003, la ASF pedía auditar al IPAB, pero los banqueros se apresuraron a pedir un amparo y pese a un eventual acuerdo de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, impulsado por legisladores del PAN para disminuir el costo del rescate bancario, fue imposible que los cuatro principales bancos de los que se requería someter a una nueva auditoría, desistieran de los amparos promovidos ante el Juzgado IX en Materia Administrativa. Mucho menos, fue previsible por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que el Presidente de la República retirara la controversia constitucional promovida ante la Corte en defensa de Banamex.

Para entonces se pensaba que se requeriría un acuerdo político de gran magnitud, en el que las cuatro instituciones bancarias determinarían asumir el descuento de pagarés por más de 50 mil millones de pesos, a precios de finales del 2003, determinado por la ASF.⁸

En Alemania, para evitar que sucedan casos similares, los integrantes del Tribunal Federal de Cuentas, tienen que consensar en el Parlamento con la poca minoría (que integra a la oposición), la posibilidad de realizar auditorías formales frente la amenaza de mal uso de los recursos fiscales, a tal grado que se convierta en una presión fuerte ante el Primer Ministro y el Parlamento, que dé como consecuencia la atención directa al conflicto y entonces sí, se lleve a cabo un proceso de auditoría que rinda cuentas a los ciudadanos.

La Cuenta Pública señala los ingresos comparados con las erogaciones gubernamentales, de acuerdo a lo planeado en pro de la sociedad. En este caso, al tratarse de la sociedad alemana, cabe destacar que es una sociedad muy organizada y determinante por ello, en el ejercicio gubernamental, pues si la sociedad demanda acción en tal rubro, el gobierno tendrá que satisfacer las demandas justificadas y organizadas para convertirse en fundamentales para la gobernabilidad del país.

El inconveniente mayor con el que se enfrenta este Tribunal es que su propio carácter autónomo lo limita a emitir sólo opiniones que trascenderán en la medida en que logren convencer a la oposición de manifestar la inconformidad en el Gasto Público del gobierno en turno.

En otras palabras, aún siendo la propia sociedad la exigente, no puede de manera inmediata ejercer acción propia de evaluación rigurosa, pues para ello existe la facultad del Congreso, la cual está estipulada normativamente.

⁸ La Crónica, diario. Director Gral. Pablo Hiriart. Sánchez Limón Moisés. "El rescate bancario". 15/09/03.

Ese precisamente es otro aspecto importantísimo en el desempeño de los servidores públicos, la normatividad a la que están sujetos, pues conocen su campo de acción y las posibles sanciones verídicas a las que pueden ser condenados.

4.3 INDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA EN 5 PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Con el fin de presentar un Índice de Transparencia Presupuestaria, la Universidad del Pacífico llevó a cabo un estudio mediante una encuesta entre los expertos y usuarios fundamentales de la información presupuestaria. Los resultados arrojaron la ausencia de la participación ciudadana en el proceso presupuestario; además de que denota graves deficiencias en los sistemas de rendición de cuentas y en la oportuna y accesible producción de información sobre el uso de los recursos públicos.

El índice de transparencia presupuestaria fue elaborado por instituciones civiles y académicas de cinco países latinoamericanos y como resultado mostró que Argentina, Brasil, Chile, México y Perú compartían calificaciones reprobatorias en la transparencia de sus erogaciones públicas. Dicho índice es parte integral de una iniciativa internacional de organizaciones ciudadanas y centros de investigación que estudian el presupuesto desde 1997 con el apoyo de la Fundación Ford. En la realización de este trabajo se lograron conjuntar a diversas entidades de los 5 países estudiados, como lo son:

En Argentina, Poder Ciudadano;

En Brasil, el Instituto Brasileiro de Analices Sociais e Economicas (IBASE);

En Chile, el Departamento de Economía de la Universidad de ese país;

En Perú, el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico;

En México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia y FUNDAR: Centro de Análisis e Investigación.

Gracias a este estudio, las instituciones antes mencionadas, elaboraron dos índices para evaluar la transparencia presupuestaria en cada país. El primero es el Índice de Transparencia Formal que se basa en un estudio elaborado por cada una de las instituciones que han participado sobre su respectivo país. A través de un cuestionario de 85 preguntas, éste analizó qué tan transparente es el marco legal que rige las distintas etapas del proceso presupuestario.

El segundo es el Índice de Percepciones sobre Transparencia, éste se encarga de la medición de la transparencia sobre la base de la opinión de un grupo de expertos y usuarios del presupuesto de cada país, entre los que se encuentran congresistas (comisiones de presupuesto, salud, educación y defensa), editores y periodistas de medios locales de prensa, académicos, y miembros de ONG.

El segundo Índice se complementa con un análisis detallado del marco legal que norma el proceso presupuestario en cada uno de los países. Lo que nos permite detectar si la falta de transparencia se debe a vacíos legales, o bien, al incumplimiento de las normas presupuestarias vigentes.

La metodología de la encuesta se basa en un diseño muestral, por lo cual se realizó un censo de la población objetivo, debido al tamaño reducido de ésta.

El número efectivo de entrevistas fue de 320. De entre las cuales, se entrevistaron a 62 personas en Perú. Los márgenes de error en cada país son los siguientes:

Para Argentina 16.8 %

Para Brasil 7.6 %

Para Chile 6.1 %

Para México 9.9 %

Para Perú 7.7 %

A través de un comunicado de prensa, la Universidad del Pacífico dio a conocer el ranking de Transparencia Presupuestaria en América Latina, tomando como muestra estos cinco países, donde el índice de percepciones los revela como reprobados en transparencia presupuestaria. Al establecer una escala de 1 a 100, el promedio de los cinco países se aproxima a cincuenta.

El país mejor calificado fue Chile, con 59 puntos; contrario a éste se ubica Perú, con una calificación de 37. Mientras México, Argentina y Brasil se encontraron empatados con un 50, que es desaprobatorio.

Pero al aludir al índice de transparencia formal, el ranking es diverso, pues Argentina obtuvo la mejor calificación seguida de Brasil, Perú, Chile y al final México.

Aunque, a pesar de que los resultados señalan que el marco legal que rige el proceso presupuestario del Perú tiene un nivel de transparencia aceptable (en una escala del 1 al 100 se obtuvo una calificación de 59.8), ya que la opinión de las personas encuestadas indica que la transparencia establecida en el marco legal, no se cumplió por el gobierno anterior y había permanecido vigente hasta entonces.

Las áreas más críticas en todos los países son 3: participación ciudadana, rendición de cuentas y acceso y oportunidad de la información.

Al tratarse de los recursos que provienen de los contribuyentes, la debilidad en estas áreas perjudica aspectos fundamentales de la relación democrática entre el gobierno y la sociedad. En materia de participación, la intervención del ciudadano es nula, por lo que cuando se pregunta a los expertos por este tema, se observa que las calificaciones positivas oscilan entre 6 y 21 por ciento de las respuestas.

Un elemento sobresaliente en el estudio es aquel que refiere a la falta de rendición de cuentas, pues, con excepción de Chile, los otros países obtuvieron calificaciones bajas, del 19 al 25 por ciento de respuestas positivas.

El resultado que se obtiene del estudio, indica que las causas que explican la escasa rendición de cuentas se encuentran en las debilidades de los sistemas de control presupuestario, específicamente en los órganos de fiscalización.

Como ejemplo se tienen las percepciones positivas sobre la capacidad del órgano de control externo de Perú, denominado Contraloría General de la República de Perú, las cuales son menores a 28 por ciento en Argentina, México, Chile y Brasil, por lo tanto Perú es el país en el que la Contraloría queda peor calificada, sólo con el 10 por ciento de la calificación positiva.

Otro aspecto que genera preocupación es el que refiere al acceso y oportunidad de la información. En este punto los resultados de la encuesta indican que Perú tiene calificaciones positivas de 15 y 9 por ciento respectivamente.

Como consecuencia de la investigación realizada a los cinco países americanos, Perú se pregunta ¿qué tan transparente es comparado con el resto de países de la región?

La respuesta evidenció que el gobierno peruano tiene una gran labor pendiente en el tema de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas a los ciudadanos. Dentro de los temas que los expertos perciben como más desfavorables a la transparencia en el Perú, se tienen: participación ciudadana nula en la elaboración del presupuesto, mala calidad en la asignación de los recursos públicos que hace el gobierno, incapacidad de la Contraloría General de la República para fiscalizar los recursos públicos, deficiente proceso de rendición de cuentas, falta de difusión de la información sobre presupuesto.

En Perú se considera que uno de los problemas más importantes que ha tenido el país en la última década, ha sido el deficiente papel de los organismos encargados de fiscalizar el uso de los recursos del Estado, ya que la Contraloría General de la República y los Órganos de Control Interno de las instituciones públicas no han contribuido a combatir la corrupción, además de que no son instituciones confiables.

El gobierno peruano carece de un sistema de indicadores apropiados para evaluar el impacto de sus programas, así como que no se publique la información necesaria para medir el avance en el cumplimiento de las metas físicas de los mismos. Uno de los temas de mayor controversia durante la década pasada fue la falta de autonomía del INEI en la elaboración de estadísticas nacionales, el restringido acceso a los datos sobre presupuesto y el retraso en la presentación de estos datos a la ciudadanía.

Internacionalmente, de acuerdo a los estudios pertinentes, se considera que es poco lo que el gobierno peruano ha logrado en materia de transparencia presupuestaria, ya que se continua con el legado del gobierno del ex presidente Alberto Fujimori, en el cual se tuvo una política de reserva respecto de las finanzas públicas y de injerencia sobre los órganos fiscalizadores.⁹

4.4 EL PAPEL DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN EL CONTEXTO ACTUAL EN MÉXICO

El que una sociedad se desarrolle adecuadamente depende, en gran medida, de la buena acción gubernamental en la captación y aplicación de los recursos públicos; además de su eficacia, eficiencia y economía; con los que lleva a cabo los programas gubernamentales. Debido a ello, es menester de un buen gobierno, contar con Órganos de Fiscalización Superior, ya que serán ellos los encargados de la fiscalización de los bienes y recursos a cargo de toda instancia oficial que haga uso de ellos en el cumplimiento de las funciones que la ley le ha determinado.

Cada Órgano de Fiscalización Superior debe tener facultades y atribuciones que les permitan generar las condiciones necesarias que den lugar a la institucionalización de la rendición de cuentas y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

⁹ Comunicado de prensa. Eduardo Morón y Claudia Gonzáles del Valle. Índice de Transparencia Presupuestaria. Universidad del Pacífico. Departamento de Economía. 5 de diciembre de 2001.

Según la propia Auditoría Superior de la Federación, los principios que deben regir la actuación de los Órganos de Fiscalización Superior, son los siguientes:

- Contar con autonomía constitucional.
- Estar legalmente protegidos contra agentes externos.
- Buscar independencia funcional y organizativa para cumplir sus funciones.
- Deben contar con los medios financieros necesarios para su actuar en su competencia.
 - Estar facultados para solicitar directamente de la autoridad presupuestal del Estado los medios financieros que estimen necesarios.
 - Poseer autonomía en la administración de su propio presupuesto.
 - Tener garantía de iniciativa y responsabilidad (aun cuando actúen como órganos del Congreso y ejerzan sus acciones fiscalizadoras por encargo de éste)
 - Rendir cuentas a la sociedad de los recursos públicos que manejan, y ser sujetos a la fiscalización de la aplicación correcta de los mismos.

De igual modo, los Órganos de Fiscalización Superior, deben contar con los siguientes objetivos:

- Fiscalizar, conforme a la reglamentación, la aplicación de los recursos que ejerzan los diferentes órdenes de gobierno, bajo los principios de: eficiencia, eficacia y economía.
- Incentivar la rendición de cuentas como cultura, en todos los niveles de la Administración Pública.
- Asegurar la Gerencia Social mediante el correcto uso de los recursos públicos.
- Auxiliar al gobierno al innovar prácticas anticorrupción.

Los Órganos de Fiscalización Superior, deben regirse por principios sustentados en criterios de profesionalismo, objetividad, imparcialidad, honestidad, confiabilidad, responsabilidad e integridad.

Para tener éxito en el desempeño de un buen gobierno se debe fortalecer la confianza de la sociedad y aplicar los recursos públicos en las áreas que ésta le demanda. La práctica de ese desempeño consiste en seguir los siguientes pasos:

- 1) Usar honestamente los recursos públicos,
- 2) Privilegiar la transparencia en la función pública,
- 3) Promover la calidad en todas las actividades gubernamentales,

4) Procurar una mejora regulatoria continua y

5) Realizar las tareas públicas con eficacia, eficiencia y economía, teniendo en cuenta siempre la satisfacción del ciudadano al que se sirve, la competencia de los servidores públicos y la calidad de los bienes y servicios que produce el sector público.

Los Órganos de Fiscalización Superior deben señalar al Ejecutivo de todos los niveles de gobierno, las fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora, para que éste actúe en su ámbito de competencia. De este modo se podrá promover un mejor gobierno, mediante la realización de auditorías al desempeño, destacando la importancia de verificar que se cumplan los objetivos y las metas de las políticas y programas públicos, además del uso eficaz y eficiente de los recursos gubernamentales. Las auditorías de legalidad, de regularidad y de cumplimiento financiero, son instrumentos sustantivos que deben llevar a cabo, con el fin de verificar la correcta aplicación de los recursos públicos, de conformidad con la legislación y normatividad aplicable.

Para ejecutar las auditorías de desempeño, primero, se necesita contar con un sistema de evaluación del desempeño para así, definir y establecer indicadores de evaluación del desempeño, dando pie a una adecuada medición, respecto al grado y forma, del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales de los programas de gobierno.

Esta técnica serviría también para medir el desempeño en la actuación de los servidores públicos.

La determinación de un buen gobierno depende de la evaluación de los indicadores utilizados en distintas áreas, como lo son: empleo, educación, recaudación tributaria, costo anual de trámites, regulación del mercado laboral, número de procedimientos, costo y duración de procesos legales, percepción de la corrupción, entre otros. De esta manera, se pueden identificar las áreas susceptibles de optimización y mejora.

La corrupción aminora el bienestar de la población, incrementa el costo del nivel de vida y daña la estructura productiva y el consumo. Además de que, hace ver la prestación de servicios como un acto discrecional. La corrupción propicia el uso de recursos públicos en proyectos que no se relacionan con las necesidades reales de la población; no genera empleo, ni utilidades. De igual forma, estanca el desarrollo socio-político-económico, debido a que genera desprestigio de las autoridades.¹⁰

¹⁰ AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACION. "El papel de los Órganos de Fiscalización Superior en la Promoción de un Buen Gobierno." México, D.F., 1° de marzo, 2004.

A partir del año 2002, la Auditoría Superior de Fiscalización, adoptó un enfoque institucional que permitió la contribución a la mejora de la gestión gubernamental, la cual se sustentó en una visión estratégica que, atendía de manera prioritaria a las áreas siguientes:

a) Fomentar la eficacia y la eficiencia en la acción pública, aminorando la burocracia, tramitología y discrecionalidad en la toma de decisiones, para detener la corrupción.

b) Buscar la precisión y previsión de la fiscalización, que con pleno cumplimiento de las disposiciones jurídicas, para así, favorecer la modernización administrativa mediante el mejoramiento de las prácticas gubernamentales.

c) Conducir las acciones de gobierno hacia los modelos de servicio civil de carrera, para dar estabilidad laboral a los servidores públicos.

d) Implantar sistemas de evaluación del desempeño, que califique el grado y forma de cumplimiento de los objetivos sociales de las instituciones y el desempeño de los servidores públicos.

e) Utilizar sistemas para el registro integral de los recursos federales transferidos y ejercidos por estados y municipios, e instrumentar mecanismos para el control y supervisión que hagan posible una rendición de cuentas clara, oportuna y transparente.

f) Detectar oportunidades de mejora que alienten la productividad, economía y transparencia en el uso de los recursos públicos.

g) Realizar una fiscalización de alto impacto, con el fin de fortalecer el proceso de rendición de cuentas.

h) Incentivar la rendición de cuentas, hasta hacerla una cultura en todos los niveles y esferas de gobierno.

i) Hacer hincapié en la enseñanza de valores éticos y morales, en los programas educativos de todos los niveles.

4.5 EL PAPEL DE LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN EL ÁMBITO ESTATAL Y MUNICIPAL

Recientemente, gracias a la apertura de la Convención Nacional Hacendaria, se pudieron señalar los principales obstáculos que se presentan para la rendición de cuentas en el ámbito Estatal y Municipal, los cuales, quedó claro, son consecuencia de un marco jurídico ambiguo, además de la falta de capacidad administrativa y de una responsabilidad política limitada.

De igual modo, se señaló, la conversión de algunos órganos de fiscalización, revisores de la legalidad de los actos de gobierno, en instrumentos de poder político, lo que provoca mayor contradicción en el marco jurídico federal, debido a la pluralidad legislativa estatal.

Tal situación, dificulta los procesos de fiscalización correspondientes, por ello, la Auditoría Superior de la Federación requiere de la materialización de las condiciones siguientes:

Establecer mecanismos de registro, supervisión y control adecuados y oportunos; en la descentralización de recursos federales a Estados y Municipios.

Poner en práctica, en Estados y Municipios, instrumentos homogéneos de rendición de cuentas y fiscalización, para evitar con ello desvíos y, por lo tanto, su correcta aplicación.

Eliminar las carencias administrativas que se dan lugar en las instancias municipales.

Aclarar las responsabilidades municipales, en la materia, con el fin de transparentar el combate a la corrupción y hacer de esta acción, su eje de gestión gubernamental.

Buscar, por medio de una convocatoria abierta, a los candidatos idóneos y con un perfil moral y profesional adecuado, para acceder a la titularidad de los órganos de fiscalización

Elegir y designar a los titulares de los órganos de fiscalización, locales, en tiempos distintos a los correspondientes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, estatales y municipales; respectivos.

Aprobar una legislación de fiscalización superior: homogénea, clara, precisa y transparente que genere una rendición de cuentas, puntual, por parte de los congresos estatales.

Si la Auditoría Superior de la Federación, pretendiera fiscalizar los recursos federales ejercidos por los Estados y Municipios, violaría la soberanía de las entidades federativas y la autonomía municipal, debido a que no está facultada para auditar los recursos del Ramo General 33.¹¹

Para la fiscalización de estos recursos, la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, debe suscribir, con los Congresos Estatales, Convenios de Colaboración en la materia.

¹¹ Establecido en el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal, el cual señala que “Dichas aportaciones serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los municipios que las reciban, conforme a sus propias leyes. Por lo tanto, deberán registrarlas como ingresos propios destinados a los fines establecidos en los citados artículos”.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 79, indica la atribución de fiscalización en la aplicación de recursos federales ejercidos por los Estados y Municipios.¹²

Los gobiernos de los estados federados y los municipios, deberán registrar los recursos federales como propios, según lo establece la Ley de Coordinación Fiscal, donde cabe aclarar, sólo se refiere al registro y control contable y financiero de dichos fondos. Por tanto, no altera su naturaleza federal, ni tampoco, inhibe, la facultad de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación.

Cuando la Auditoría Superior de la Federación, fiscaliza los recursos federales, en ningún momento se interviene en la administración y ejercicio de los mismos a que se refiere el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal. En consecuencia, no existe violación alguna de la soberanía de las entidades federativas ni de la autonomía de los municipios, consagradas en los artículos 40 y 115 Constitucionales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que estas aportaciones, son recursos que las autoridades federales transfieren a los Estados y Municipios, los cuales, dada su naturaleza federal, se rigen, consecuentemente, por disposiciones federales.

La suscripción de convenios de colaboración por parte de la ASF con los Congresos Estatales a que se refiere la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, no limita, en forma alguna, la facultad fiscalizadora de dicha institución consagrada en la Constitución.

El propósito de tales convenios es, únicamente, el de establecer una adecuada coordinación entre la Auditoría Superior de la Federación y las Legislaturas Estatales en materia de fiscalización de recursos federales.

Conforme a lo anterior, es pertinente dirimir este posible conflicto de competencias mediante el procedimiento denominado “Controversia Constitucional”¹³, y que corresponde su resolución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Auditoría Superior de la Federación, ha suscrito convenios de colaboración con los congresos de 23 estados de la República, en los dos años anteriores, inmediatos, con el fin de fortalecer la fiscalización de los recursos transferidos. Con ello se ha representado un ejemplo de la voluntad expresa y compartida para privilegiar la transparencia del ejercicio de los fondos públicos.

¹² Artículo 79 fracción I, párrafo segundo: “también fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares”.

¹³ Establecido en el artículo 105, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin embargo, estados como: Hidalgo, Oaxaca, Baja California, Chihuahua, Sinaloa, Tamaulipas, Distrito Federal, Sonora y Baja California Sur, han sido renuentes en la suscripción de estos convenios; por lo que, con dicha actitud, se afecta la rendición de cuentas en la aplicación de los recursos provenientes de los convenios.

El ejercicio de las facultades constitucionales, en la fiscalización superior, es irrenunciable, por ello, permite equilibrio entre los poderes y permite el mejoramiento de los gobiernos.

4.6 PROPUESTAS PARA UN BUEN PROCESO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO.

En la actualidad, existen muchas sugerencias para llevar a cabo un buen proceso de Fiscalización Superior en México. Específicamente, en este año, la propia Auditoría Superior de la Federación, ha hecho un auto análisis, para de esta manera, reconocer vías de mejora en su ejercicio, por ello, evalúa todas las propuestas normativas que indiquen efectos directos o secundarios a su acción.

Una ley que impacta directamente en el actuar de la Auditoría Superior de la Federación, es la ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, del 2005¹⁴; la cual establece que, en nuestro país, al contar con un presupuesto aprobado, casi cuatro meses antes del inicio del ejercicio, se facilita el uso de los recursos para los gobiernos estatales y municipales, las dependencias del gobierno federal e incluso la planeación de los diversos sectores económicos y productivos que están estrechamente ligados al gasto público federal, al mismo tiempo que permite el ejercicio oportuno de los recursos.

Respecto a los temas de información, transparencia y evaluación del ejercicio del gasto, temas que se abordan en las distintas iniciativas, el proyecto de decreto establece diversas disposiciones cuyo objetivo es fortalecer la transparencia en el ejercicio del gasto y la evaluación, mediante la entrega de diversos informes que ayuden a su entendimiento y evaluación, estableciendo además, que los ejecutores del gasto deberán observar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información.

Sobre el tema de evaluación del desempeño, considerado por la diputada Marcela Guerra al proponer un Sistema Federal de Evaluación del Desempeño, el proyecto de dictamen considera pertinente la inclusión de un Título sobre información, transparencia y evaluación, así como un Capítulo exclusivo para la evaluación.¹⁵

¹⁴ Ver Anexo I del Capítulo 4 en las páginas 122-126.

¹⁵ Ver Sumario de Iniciativas en las páginas 116 y 117.

Se necesita enfrentar como reto la mejora en la calidad del gasto, por medio de la orientación del presupuesto a la consecución de metas y objetivos concretos. Para una mayor eficacia del sistema presupuestario se requieren instrumentos que simplifiquen y den flexibilidad a los procesos en el ejercicio del gasto, pero también se debe asegurar la responsabilidad hacendaria, impulsar la transparencia en la generación, el uso y el destino de los recursos públicos, organizando una adecuada fiscalización y rendición de cuentas. Ya que en este sentido, la actual Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público tiene diversas limitaciones que se ha buscado compensar con disposiciones integradas en cada ejercicio fiscal al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Sin embargo, el mantener estas medidas sujetas a aprobación cada año implica riesgos e incertidumbre jurídica tanto para los ejecutores del gasto como para los distintos actores del proceso presupuestario. Entre los principales temas que esta Ley busca regular más eficientemente se encuentran los siguientes, relacionados con el tema de la Auditoría Superior de la Federación:

Transparencia: En el Decreto que se presenta a consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados, se incluyen diversas medidas que institucionalizan distintas obligaciones de información y transparencia en la evolución del ejercicio del gasto, así como en su calendarización. En su mayoría, estas medidas, se ven reflejadas en los informes trimestrales que sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública presenta por Ley, el Ejecutivo al Congreso. Se debe considerar que dichas medidas ya estaban incluidas en el Decreto de Presupuesto y en la Ley de Ingresos.

Autonomía presupuestaria: La Ley que se propone, busca delimitar claramente el concepto y los alcances de tal autonomía en términos presupuestarios, diferenciando entre tres niveles:

- I.- los órganos constitucionalmente autónomos,
- II.- Los organismos descentralizados y,
- III.- Los órganos desconcentrados que por su naturaleza requieren cierto grado de autonomía.

La Comisión celebró diversas reuniones de trabajo, donde destacan sólo algunos encuentros que se sostuvieron con representantes de las Secretarías de Finanzas de 18 entidades federativas; con especialistas en el tema presupuestario; con académicos; con presidentes de diversas comisiones de la Cámara de Diputados; con representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y con servidores públicos de diversas dependencias federales.

La Comisión coincidió en que todos los ejecutores de gasto están obligados a rendir cuentas por los recursos públicos que se les autoriza a ejercer y, para ello, las disposiciones presupuestarias y administrativas que se emitan serán un auxiliar indispensable en la buena operación y toma de decisiones y no un obstáculo al desempeño. Las disposiciones presupuestarias de la Ley deberán guardar un adecuado equilibrio entre el control, el costo de la fiscalización, la obtención de resultados en los programas y proyectos y la disciplina fiscal, bajo un esquema que promueva la austeridad, honradez, eficiencia, eficacia y transparencia.¹⁶

S U M A R I O D E I N I C I A T I V A S

- En lo que se refiere a la iniciativa del diputado Eric Eber Villanueva, esta propone establecer en la Constitución, que la Cámara de Diputados podrá analizar por medio de la Comisión correspondiente la forma en que se vaya integrando el Proyecto de Presupuesto de Egresos, desde el momento de la elaboración del citado proyecto. Además establece fechas límite para la entrega del Paquete Económico, ha mas tardar el 8 de septiembre. Adiciona también una fecha limite para la entrega del la Cuenta Pública del Año anterior, la cual deberá presentarse el último día hábil del mes marzo.

- La iniciativa presentada por el diputado Tomas Torres Mercado, tiene por objeto que el Ejecutivo Federal deberá entregar a esta Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, a más tardar el 15 de septiembre o hasta el 10 de diciembre cuando inicie su cargo en la fecha prevista por el artículo 83. Propone también que la Cuenta Pública del año anterior sea entregada a la Cámara dentro de los 10 últimos días del mes de abril.

¹⁶ Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Apartado sobre: **JUSTIFICACIÓN DE LA LEY.**

- Por lo que se refiere a la iniciativa de los diputados Jorge Chávez Presa, Beatriz Paredes y David Penchyna Grub, ésta propone crear una nueva Ley de Presupuesto con el objetivo de fortalecer la relación institucional en materia presupuestaria entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal, al establecer normas claras y equilibradas para dar transparencia a la aprobación y ejercicio del presupuesto público; pretende también, asegurar la disciplina fiscal; dar una mayor transparencia y certidumbre a la administración de las finanzas públicas; fortalecer el proceso presupuestario, entre otros objetivos.
- La iniciativa presentada por el diputado Francisco Rojas Gutiérrez, pretende determinar en un solo ordenamiento la normatividad de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para promover que el Estado Mexicano administre los recursos públicos con mayor eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia, elevando la calidad de los bienes y servicios públicos.
- Busca también adecuar el marco legal al papel que juega actualmente el gasto público en la economía nacional y como un instrumento de la política económica y de desarrollo social del país; regular los procesos de elaboración, aprobación, ejercicio y rendición de cuentas; cambiar el enfoque del marco legal de los "procedimientos" al de "obtención de resultados", devolviendo responsabilidades a los ejecutores de gasto en un marco de incentivos y sanciones.¹⁷

4.7 ¿CÓMO MEJORAR EL PROCESO DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN EN MÉXICO?

La existencia de un órgano especializado de fiscalización del aparato burocrático es común en los estados democráticos modernos.

Existen dos modelos o paradigmas, el europeo, y el estadounidense. El europeo se basa en Tribunales o Cortes de Cuentas que operan de manera colegiada, con magistrados inamovibles y que dependen del Parlamento, excepto en Francia y Alemania. Mientras que el estadounidense se basa en la integración de Auditorías o Contralorías generales, bajo una dirección unipersonal.

Aunque las auditorías forman parte del poder legislativo, cuentan con autonomía técnica y operativa. El elemento en común de ambos modelos es el enfatizar la autonomía.

¹⁷ Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1709-IV, jueves 10 de marzo de 2005.

Las características más importantes que deben considerarse en los órganos de fiscalización, porque inciden en su desempeño, son:

- ◆ La oportunidad en la revisión;
- ◆ Plenas facultades de autoridad administrativa para fiscalizar y sancionar;
- ◆ La inexistencia de límites respecto a la cobertura sobre el gobierno o empresas o entidades públicas por auditar;
- ◆ Dar lugar a garantías constitucionales y legales para que sean órganos técnicos e imparciales, además de apolíticos y apartidistas; y
- ◆ Evitar cualquier interferencia en su funcionamiento técnico, y como consecuencia de todo lo anterior gozan de plena autonomía de gestión.

Así, un órgano como la Auditoría Superior de la Federación de México, es vital. Su importancia es incalculable para hacer realidad el control y la rendición de cuentas en una democracia.

El Órgano Superior de Fiscalización tiene que contar con la posibilidad de realizar propuestas y hacer objetivas evaluaciones de la gestión pública financiera, y a futuro, realizar recomendaciones en el manejo de los recursos. Hay que enfatizar que el principal factor para el efectivo desempeño del Órgano Superior de Fiscalización es la declaración de su autonomía orgánica, para que no se encuentre encuadrado en alguno de los tres poderes clásicos en los que está dividido el Estado.

No se plantea como la creación de un cuarto poder, pues finalmente pertenece a los órganos del Estado, pero cumpliría más eficazmente su labor en esta forma, porque además de vigilar al ejecutivo, lo hacen con el legislativo, con la garantía de no depender de alguno de los tres poderes.

Cuando la autonomía sea efectiva, no se romperá la correlación con la Cámara de Diputados como auxiliar de la revisión, pero se determinaría la legalidad del ejercicio del gasto legislativo, pues como sabemos, actualmente la facultad de la aprobación de la Cuenta Pública pertenece a la Cámara de Diputados. De ahí que este órgano autónomo de fiscalización, pudiera ser más efectivo contra la impunidad.

La autonomía también refiere a la gestión, pues de este modo supone facultades suficientes de decisión en programas de auditoría y en las formas de realización de las mismas. En determinado caso, si se dependiese de un órgano del poder legislativo, incluiría la facultad de aceptar o denegar propuestas enviadas por las comisiones legislativas.

Contando con autonomía de gestión, la Comisión de Vigilancia ya no podría ordenar un trabajo directo, sino más bien, podría proponer o sugerir y dependería del Órgano Superior de Fiscalización Autónomo, considerar aceptada o no, la opinión.

El órgano de control externo de carácter técnico necesita investigar el ejercicio del gasto público, ya que si no lo realiza corre el riesgo de no ser eficaz. Para ello se debe clasificar del siguiente modo al control:

En el marco legal, es necesario replantear las facultades, pues al ser completamente autónoma, la Auditoría Superior podría autorregularse, siempre cumpliendo con los estipulados máximos, justificando y argumentando sus actos con claridad.

De igual modo, se contempla la autonomía presupuestaria para el manejo de sus recursos (tanto de ingresos como egresos); lo cual dota de independencia económica y retira todo intento de coacción en este aspecto.

Ligado a este aspecto, está la entrega de resultados, ya que en la actualidad, la oportunidad con que se da, es demasiado limitada, por ello, si se prolonga dicha oportunidad, será más efectivo el combate a la corrupción, y de mayor importancia, el combate a la impunidad.

Es preciso que la Auditoría Superior de la Federación realice auditorías especiales, desarrolle propuestas y recomendaciones. El Órgano Superior de Fiscalización de nuestro país, debe contar con el derecho a la oportuna y completa información, en cualquier momento, acerca del gasto público; de igual modo debe informar, cuando se le solicite, sobre sus actos, al poder legislativo.

Es necesario el intercambio de experiencias e información entre los Órganos de Fiscalización Superior, para coadyuvar al buen gobierno. Como parte del intercambio de información se deben considerar los métodos para identificar las debilidades que presenta la administración pública, así como, las prácticas que contribuyen a determinar sus oportunidades de mejora.

Los Órganos de Fiscalización Superior se verían favorecidos, al informar clara y oportunamente a la sociedad acerca de las debilidades, desviaciones, aciertos y posibles mejoras; al fungir como promotores de la optimización gubernamental. En este aspecto, es importante reconocer el bien que generó la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002, así como la Ley del Servicio Profesional de Carrera en el año 2003.

Para el cumplimiento de sus propósitos, los Órganos de Fiscalización Superior deberían seguir los propósitos siguientes:

Asegurar el Estado de Derecho.

Garantizar el carácter universal de sus normas.

No actuar a favor de intereses de grupo ó particulares.

Inducir el cambio en la Administración Pública, por medio de la inclusión de valores éticos y morales en los programas de enseñanza de todos los niveles; con el fin de erradicar la corrupción.

Reiterar el carácter irrenunciable de las facultades constitucionales en la fiscalización superior, para permitir el verdadero equilibrio entre los poderes.

En el ámbito de coacción, se les deben proporcionar mayores facultades a los Órganos de Fiscalización Superior, para sancionar acciones que impliquen el uso incorrecto de los recursos públicos.

Se debe considerar a los Órganos de Fiscalización Superior como el pilar institucional que asegure la práctica del buen gobierno a la sociedad.

Es preciso que, en todas las esferas de gobierno, prive el interés de las mayorías.

Hay que establecer progresivamente una contraloría “*ex ante*”. En otras palabras, la actualidad demanda una fiscalización prospectiva, para que se pueda hacer un seguimiento

de todas las funciones de gobierno para generar las correcciones a tiempo.

La población (en una democracia participativa) debe hacer recomendaciones, sin interferir

en la función de gobierno.

Es necesario recomendar procesos administrativos más eficientes para elevar la calidad de la función del gobierno.

Hay que establecer un lenguaje claro que genere una verdadera confianza entre el pueblo y su gobierno.

Se debe apuntalar, con mayor hincapié, la preocupación de la clase política y del propio

gobierno federal; además de las dos cámaras y de los partidos políticos en la materia de rendición de cuentas, transparencia y fiscalización.

REFLEXIONES DEL CAPÍTULO 4:

Comparando la situación alemana con la condición mexicana en esta materia (Cuenta Pública), podemos afirmar como una ventaja el hecho de que en la actualidad el Partido Mayoritario ya no es su propio evaluador, sino que transformada la Contaduría Mayor de Hacienda, en Auditora Superior de Federación, dejó de ser un órgano dependiente de los intereses cuidados al Ejecutivo y pasó a formar parte del Legislativo plural.

Específicamente, dependiente de la Cámara de Diputados, bajo la Comisión de Vigilancia; lo cual ayuda a ser un tanto más exigentes debido a la fuerza de oposición en el Congreso, en el proceso de transparencia del ejercicio presupuestal, contando aún así con la desventaja de que existe un periodo de dos a tres años para la evaluación de la Cuenta Pública, después del año original de ejercicio, de tal modo que se impide la organización de un plan regido por los resultados anteriores.

Si bien, hay quienes estipulan que la utilización de procesos de gobierno mediante políticas públicas va acompañada de un modelo gerencial en la Administración Pública, con el fin de sustituir el concepto de “interés público” por el de “resultados que valoren los ciudadanos”, es mi opinión, discernir que con ello se privilegien los valores del servicio al cliente (y no al ciudadano), pues sin una estrategia gerencial, el Estado ya se ha apegado a las normas jurídicas y ha interpuesto valores de calidad en los procesos productivos de prestación de servicios públicos.

ANEXO I DEL CAPÍTULO 4

Resumen de la LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, que destaca los puntos directamente relacionados con la Auditoría Superior de la Federación, sus facultades y correlaciones con otros organismos públicos.

CONTENIDO DE LA LEY	
Título Primero. Disposiciones Generales.	
Capítulo I Objeto y Definiciones de la Ley, Reglas Generales y Ejecutores del Gasto (art. 1-15)	<p>Es necesario establecer en el artículo 1 que la Ley será aplicable a las personas de derecho público de carácter federal con autonomía derivada de la Constitución, considerando que el Constituyente Permanente los dotó de autonomía constitucional, resultando entendible que diversos ordenamientos secundarios, acordes con el mandato constitucional, hayan establecido disposiciones tendientes a preservar la autonomía administrativa de dichos entes.</p> <p>Sin embargo, ello no es obstáculo para que deba rendir cuentas y sea fiscalizado por diversas instancias, entre las que figura, de manera relevante, la Auditoría Superior de la Federación.</p>
Capítulo II (art. 16-23) Del Equilibrio Presupuestario y de los Principios de Responsabilidad Hacendaria	<p>Se establece, con el objeto de disminuir la discrecionalidad del Ejecutivo respecto del uso de excedentes de ingresos y de los recortes al gasto público, una regulación clara y precisa respecto de los criterios y las acciones a seguir cuando se presente cualquiera de los dos casos.</p>
Título Segundo. Del proceso de Programación, Presupuestación y Aprobación.	
	<p>La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública recibirá de las comisiones que correspondan en razón de su competencia, a más tardar el 8 de octubre las observaciones y propuestas de modificación al proyecto de Presupuesto de Egresos. La Cámara de Diputados remitirá al Ejecutivo Federal, a más tardar el 20 de octubre, un documento integrado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública que</p>

<p>Capítulo III De la aprobación y los mecanismos de comunicación y coordinación entre Poderes (arts. 42- 44)</p>	<p>contenga las propuestas de modificaciones al proyecto de Presupuesto de Egresos, las cuales deberán ser congruentes entre sí. En el proceso de examen, discusión, modificación y aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos, los legisladores observarán los siguientes principios, en materia de rendición de cuentas:</p> <p>Inciso f) del artículo 44: En el caso del Presupuesto de Egresos, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados deberá establecer mecanismos de participación de las Comisiones Ordinarias en el examen y discusión del Presupuesto por sectores. Los legisladores de dichas Comisiones deberán tomar en cuenta en sus consideraciones, observaciones y propuestas la disponibilidad de recursos, así como la evaluación de los programas y proyectos y las medidas que podrán impulsar el logro de los objetivos y metas anuales.</p>
<p>Título Tercero. Del Ejercicio del gasto público federal.</p>	
<p>Capítulo I Del Ejercicio (arts. 45 a 50)</p>	<p>Es necesario destacar que la Ley regula las partidas secretas al determinar que éstas serán las que se señalen en el Presupuesto de Egresos y únicamente podrán destinarse a gastos de seguridad nacional y estarán sujetas a fiscalización por la Auditoría Superior de la Federación.</p>
<p>Capítulo III De las adecuaciones presupuestarias (arts. 57 a 60)</p>	<p>Cuando las adecuaciones presupuestarias representen en su conjunto o por una sola vez una variación mayor al 5 por ciento del presupuesto total del ramo de que se trate o del presupuesto de una entidad, la Secretaría deberá reportarlo en los informes trimestrales. Con base en esta información, la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública podrá emitir opinión sobre dichas adecuaciones.</p>
<p>Título Cuarto. Del Gasto Federal en las entidades federativas.</p>	
<p>Capítulo I De los recursos transferidos a las</p>	<p>En este capítulo se norma la transferencia de recursos a las entidades federativas a partir de convenios con la Federación. Se establecen los criterios para la firma de estos convenios, y se</p>

<p>De los recursos transferidos a las entidades federativas (arts. 82-83)</p>	<p>reconoce mayor importancia a las prioridades, políticas y normas de los gobiernos estatales, así como su capacidad financiera. Se incluyen también los criterios para la fiscalización de estos recursos, con base en acuerdos entre la Auditoría y los órganos fiscalizadores de las legislaturas estatales. Con ello se avanza en el respeto al federalismo y se busca hacer este gasto más eficiente y oportuno.</p>
<p>Capítulo II De la regionalización del gasto (art. 84-85)</p>	<p>Aquí se establece que toda erogación del Presupuesto destinada a proyectos de inversión deberá tener un destino geográfico determinado y que cuando se pueda identificar geográficamente al beneficiario de cualquier programa y proyecto se deberá señalar la distribución de los recursos asignados entre entidades federativas.</p>
<p>Título Quinto. De la contabilidad gubernamental y el patrimonio público.</p>	
<p>Capítulo I De la valuación del patrimonio del Estado (arts. 86 a 92)</p>	<p>Se establecen las bases de la contabilidad gubernamental como herramienta para la valuación del patrimonio del Estado, con base en el registro de operaciones devengadas. Establece que la contabilidad gubernamental debe hacer más fácil la determinación de gastos y costos históricos; el seguimiento y fiscalización del Presupuesto y su evaluación. Este sistema comprenderá la captación y registro de operaciones financieras, presupuestarias y de consecución de metas, con lo cual se avanza en la inclusión de la evaluación de resultados y el logro de objetivos como parte de la evaluación del gasto. Se establece también que la contabilidad gubernamental deberá atender las disposiciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación.</p>
<p>Capítulo III De la formulación de los estados financieros (arts. 103 al 105)</p>	<p>Establece los estados financieros que deberán formular las dependencias federales, tales como: el balance general, estado de resultados, estado de origen y aplicación de recursos, flujo de efectivo y los que determine la Auditoría Superior.</p>
<p>Título Sexto. De la información, la transparencia y la evaluación.</p>	

<p>Capítulo I De la información y la transparencia (arts. 106 a 109)</p>	<p>Establece que los ejecutores de gasto deberán observar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información en el manejo de los recursos públicos. Asimismo, obliga a los ejecutores del gasto a remitir al Congreso la información que se les solicite de sus presupuestos. También norma lo relativo a los informes trimestrales que se deben presentar al Congreso y la principal información que deberán incluirse en los mismos. Los informes deberán incluir los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos, con el objeto de facilitar su evaluación.</p>
<p>Capítulo II De la evaluación (arts. 110 a 111)</p>	<p>En este capítulo se establece que la SHCP evaluará periódicamente los ingresos y gasto en función de los calendarios. Asimismo, la SHCP, la SFP y la Cámara verificarán periódicamente los resultados de recaudación y de ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades. Se busca, asimismo, incluir tanto a las Comisiones de la Cámara, como a la propia Auditoría, en el proceso de evaluación de la eficiencia, la eficacia, la economía y la calidad del Gobierno en el uso de los recursos públicos. Con estas medidas se incluye a la Cámara y sus Comisiones como actores fundamentales del proceso de evaluación de los resultados del ejercicio del gasto, lo cual es un elemento esencial para la toma de decisiones programáticas y presupuestarias.</p> <p>Se propone también, con un artículo transitorio, construir un Sistema Nacional de Indicadores y de Evaluación del Desempeño, con la participación del Ejecutivo y el Congreso.</p> <p>Los resultados se evaluarán constantemente, con reportes bimestrales, y sus resultados se podrán usar como herramienta para determinar los presupuestos de cada ejercicio.</p>

Título Séptimo. De las Sanciones e indemnizaciones (arts. 112-118).

Se establece que la no observancia de la Ley será sancionada de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se enlistan los supuestos en que se incurrirá en sanciones de acuerdo a las disposiciones generales aplicables, se reitera el uso de las atribuciones legales de la Auditoría Superior de la Federación. Menciona también que los ejecutores de gasto informarán a la autoridad administrativa cuando exista una conducta sancionada penalmente. Se incluye también sanción a las conductas de los ejecutores del gasto que lleven a un ejercicio ineficiente, ineficaz e inoportuno del gasto público.

CONCLUSIONES:

Independientemente de que sea autoritario o democrático, todo gobierno de cualquier sistema político cuenta con una característica similar, que es la existencia de una clase política y un conjunto de burocracias que se van formando en función del Estado, que se aleja de sus orígenes populares, para constituirse en la consecución de su propio interés.

En todos los regímenes, incluyendo al régimen burocrático, las burocracias se han resistido al tema de la transparencia y la rendición de cuentas. En el supuesto teórico, el poder debe ser ejercido por expertos profesionales del poder; sin embargo, este bloquea e intimida a los ciudadanos para impedirles su participación en la Administración Pública. Bajo estas circunstancias, se ha desgastado la teoría de la división de poderes, ya que los abusos y desvíos de la democracia, sin una adecuada vigilancia, por parte de la sociedad, del pueblo, de la acción burocrática; han llevado a considerables excesos y abusos, auspiciados en el emblema del secreto gubernamental y la razón de Estado. Con ello se impide a la sociedad formar parte en el proceso de toma de decisiones.

El paso del tiempo obligó a la mayor parte de los países de democracias maduras a buscar la rendición de cuentas, también, conocida como contraloría o fiscalía prospectiva como aquella que se hace previendo el proceso administrativo y no solamente analizando las cuentas de la utilización de los recursos públicos; la que se hace *ex ante* y no *ex post*, como las viejas instituciones de rendición de cuentas. En ambas formas, el objeto es generar una mayor calidad de gobierno, por ende, la fiscalización y la contraloría gubernamental, tienden a identificar los puntos en que se puede mejorar la función pública y sus ineficiencias para aumentar la calidad del gobierno; pues esto es lo que interesa a los ciudadanos (de manera inmediata). Los ciudadanos consideran justo el castigo a los que han cometido abusos, pero les interesa más que el gobierno funcione bien (que rinda lo mejor posible en sus gestiones).

En los países democráticos, incluyendo a México, se estableció un control de la información pública, de modo tal que cualquier ciudadano puede conocer los detalles de los expedientes administrativos; a través de un sistema de computación, al cual es relativamente fácil acceder y conocer los procesos administrativos de toma de decisiones y con ello saber exactamente cuáles fueron las razones por las que se tomó una alternativa.

De esta manera se supondría que, hasta las más altas autoridades de la República están imposibilitadas para negarse a rendir informes detallados sobre todas sus actividades ante el Congreso y ante la población.

Otro eje determinante que debe seguirse es la construcción de un sistema de exigibilidad y rendición de cuentas, realizado por un Órgano Superior de Fiscalización. Con la reforma de 1999, se despunta, por primera vez, claramente una modernización en este campo, pues establece una fiscalización de recursos y de programas, que depende políticamente de la Cámara de Diputados, pero tiene un grado importante de autonomía; ya que está dotado de poderes para hacer investigaciones profundas sobre la forma en que se utilizan los recursos y para fincar responsabilidades.

Existe una falta de confianza de la población hacia el proceso democrático; lo cual seguirá siendo inevitable, si en una forma u otra no se ponen límites a la impunidad y no se detiene el proceso destructor de la corrupción.

El Órgano de Fiscalización Superior actual, tiene dos graves defectos de origen:

- El primero denota que este órgano no es capaz de generar una contraloría prospectiva.
- El segundo implica el hecho de que no cuenta con autonomía absoluta. No es realmente independiente, pues se supedita a la Cámara de Diputados.

Debe haber una transformación institucional, regida por dos ejes:

- El primero es garantizar la transparencia de las acciones de gobierno (de tal modo que la población completa pueda conocer los procesos de toma de decisiones, que no sean, por su naturaleza, confidenciales.
- El segundo es la construcción de un sistema de exigibilidad en la rendición de cuentas.

No tienen por qué estar ocultos a la población, la mayoría de los procesos administrativos de toma de decisiones, pues ésta debe conocerlos a detalle.

La fiscalización en México es un sistema de examen de cuentas, por ende, sólo se ejecuta la revisión de la forma en la que se han utilizado los recursos o se han logrado los objetivos del gobierno, después del ejercicio de poder.

La transparencia peligra por varias omisiones, entre ellas, la falta de garantías para el resguardo y custodia de la información documental, para lo cual sería necesaria una Ley de Archivos.

La existencia de una Ley de Transparencia es un paso importante pero incompleto, pues sin una ley que garantice la información documental, será más fácil que los funcionarios escondan información, actúen ilegalmente o engañen a la sociedad.

La transparencia y la rendición de cuentas son vitales para fortalecer la democracia.

La transparencia peligra por varias omisiones, entre ellas, la falta de garantías para el resguardo y custodia de la información documental.

Con la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, publicada el 29 de diciembre de 2000, se aumentó la autonomía política, administrativa y de gestión del órgano fiscalizador, además de que se redujeron los tiempos del proceso de fiscalización. Pero en la práctica no se establece un control en tiempo real.

De igual manera, se amplió el universo de organismos sujetos a fiscalización y aumentaron las facultades para fincar responsabilidades y sanciones.

No se han ciudadanizado a los entes fiscalizadores estatales, para que exista una mayor cercanía, claridad, transparencia y credibilidad de ellos mismos.

No se han automatizado los procesos de Fiscalización y Rendición de Cuentas Públicas, a fin de transparentar la información.

No se han Certificado los Procesos de Fiscalización y Rendición de cuentas bajo Normas Internacionales, tales como ISO 9000.

No se han difundido resultados en medios de comunicación masivos, tales como la red internacional de Internet.

La información de las auditorías es pública, pero no con acceso a toda la población.

En el ámbito municipal existen dos factores que obstaculizan la rendición de cuentas:

Marco jurídico ambiguo y

Responsabilidad política limitada.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAM** Adam Alfredo y **BECERRILL** Lozada Guillermo. “La fiscalización en México”. UNAM. México, 1986. Pp.250.
- AYALA** Espino José. “Instituciones y Economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico.”México, 1999. Pp. 396.
- AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**. “El papel de los Órganos de Fiscalización Superior en la Promoción de un Buen Gobierno.” México, D.F., 1º de marzo, 2004.Pp 30
- BALLESTEROS** Mesa Sergio Víctor. “Hacia una nueva gestión pública gubernamental en México (1982-2004)”. UNAM, 2004.
- BELL** Daniel. El hogar de lo público en: “Las contradicciones culturales del capitalismo”. México, Alianza Editorial, 1976. Pp. 230.
- BONNIN** C.J.B. “Compendio de los Principios de Administración”. Madrid. Imprenta de José Palacios. 1834.
- CABRERO** Mendoza Enrique. “Del Administrador al Gerente Público”. INAP. México, 1997. Pp.137
- CRESPO** José Antonio. “Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas”. Auditoría Superior de la Federación. México, 2001. Pp.209
- DIMOCK** Marshall. “The Meaning and Scope of Public Administration”. Gaus Jonh. “The Frontiers of Public Administration”. New Cork. Russell and Russell. México, 1967. Pp426.
- GARCÍA** Colorado Gabriel y **PALOMINO** Ortega Francisco. “El Órgano Superior de Fiscalización y sus Repercusiones Institucionales”. Instituto de Investigaciones Legislativas. 2000. Pp.447.
- GUERRERO** Omar. “El management de la interdependencia global”. Revista Digital Universitaria. 31 de marzo 2000. Vol.1.
- GUERRERO** Orozco Omar. “Teoría Administrativa del Estado”. Oxford. México, 2000.Pp.353
- GUERRERO** Omar. “El Estado Gerencial y el Estado Cívico”. UAEM y Miguel Ángel Porrúa. México, 1999. Pp.283.
- GONZÁLEZ** Casanova Pablo. “La crisis del Estado y la lucha por la democracia en América Latina”. México, 1981. RMS. Pp.554.
- HEDER** Ernst. “*Funciones, objetivos y métodos de las contralorías*”. Seminario Internacional.: México-Alemania. INAP. Praxis 64. 1984.Pp.58
- HIRSCHMAN**, O., Alberto. “Interés Privado y Acción Pública”. México F.C.E. 1986.
Glosario Técnico sobre Fiscalización y Control Gubernamental. ASOFIS (Asociación Nacional de Organismos Superiores de Fiscalización). México, 1985. Pp. 189.
- HIRSCHMAN**, O., Alberto. “Interés Privado y Acción Pública”. México. F.C.E. 1986. Pp. 189.
- HUERTA** Moreno Ma. Guadalupe. “Gestión y Estrategia”. Depto de Admón. UAM. Edición Internet. Pp.120.

KELSEN Hans. "Teoría General del Derecho y del Estado". Traductor: Eduardo García Máynes. UNAM. México, 1995. Pp.477.

LASCH Christopher. "La rebelión de las élites y la traición a la democracia". Editorial Paidós. Barcelona, 1996. Pp. 240.

LASSALLE Ferdinand. "¿Qué es una Constitución?". Colofón. México, 1999. Pp. 80.

LARES Teodosio. "Lecciones de Derecho Administrativo". Imprenta de Ignacio Cumplido. México, 1982. Pp. 407.

MAGALLANES Rodríguez José A. "El proyecto de Presupuesto de la Federación: ¿Cómo se formula y sus líneas generales en el periodo 2001-2003." PRD. México, 2003. Pp32.

MARTÍNEZ Ifigenia. "El nuevo poder del Congreso". Miguel Ángel Porrúa. 2000. Pp.267.

MIJANGOS Borja Maria de la Luz. "El Órgano Superior de Fiscalización". Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2000. Pp.357.

RODRÍGUEZ Ramón. "Derecho Constitucional". Publicaciones UNAM. México. Segunda Edición 1875. Primera Reimpresión 1978. Pp 600.

SÁNCHEZ González José Juan. "Gestión Pública y gobernancia". IAPEM. México, 2002. Pp.254.

SCHMITT Carl. "Teoría de la Constitución". México. Editora Nacional. 1961. Pp.152

Secretaría de Programación y Presupuesto. "¿Qué es la Cuenta Pública?". México, 1979. Pp.50

STEIN Lorenzo. "Movimientos Sociales y monarquía". Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1850.

UVALLE Berrones Ricardo. "La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica". UNAM. 1996. Pp. 237.

UGALDE Luis Carlos. "La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales". Serie Cultura de la Rendición de Cuentas. 2002. Pp. 120.

UGALDE Luis Carlos. "Vigilando al ejecutivo: el papel del Congreso en la supervisión del gasto publico 1970-1999". Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. LVII Legislatura: Instituto de Investigaciones Legislativas. México, 2000. Pp. 181.

VILLA A. Manuel. "La forma intervencionista del Estado en América Latina". México, 1987. RMS. Pp. 190.

VILLARREAL René. "Liberalismo Social y Reforma del Estado". FCE. México, 1993. Pp. 395.

VIÑAS Mey Carmelo. "El Régimen Jurídico y la Responsabilidad en América Indiana". Segunda Edición. UNAM. México, 1993. Pp. 365.

VON JUSTI Juan Enrique. Traductor: Antonio Francisco Puig y Gelabert. "Ciencia del Estado". Alemania, 1782.

HEMEROGRAFÍA

La Jornada, diario. Directora Gral: Carmen Lira Saade. MENDEZ Ortiz Alfredo. "El IFAI informará hoy si hace público el contenido de permisos para apuestas". Miércoles 3 de agosto, 2005.

La Crónica, diario. Director Gral. Pablo Hiriart. Sánchez Limón Moisés. "El rescate bancario". 15/09/03.

Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública. Cuarta Época. Número 22. Septiembre-Diciembre, 1999. MARCONE Julieta. "Tres conceptos de sociedad civil". P. 142.

Revista de Política y Administración. Director Alfredo Castillo Rojas. Número 1. Enero-abril de 1975. FERREL Heady. "Las burocracias en los países en desarrollo". Pp. 6, 8, 17, 19, 22-43.

SALINAS de Gortari Carlos. "Reformando al Estado". Nexos, mensual, número 148. Abril 1990. pp. 27-32

LEGISLACIÓN

Versiones actualizadas hasta el 2005

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Exposición de motivos para la Iniciativa de Ley para la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, realizada en marzo del 2001.

Dictamen de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1709-IV, jueves 10 de marzo de 2005.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

PÁGINAS ELECTRÓNICAS

INM-Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal Secretaría de la Función Pública · Organo Interno de Control · Auditoría Superior de la Federación ... OBSERVACIONES DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ...: <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/loapf2000>. (consulta realizada el día 15 de septiembre 2005).

Plan Nacional de Desarrollo- Presidencia de la República Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. México : Hacia Un Despegue Acelerado. El Gobierno Federal 2001-2006. Desarrollo Social y Humano: <http://pnd.presidencia.gob.mx>. Consulta realizada el 20 de septiembre 2005.

Dependencia o Entidad: Secretaría de la Función Pública Recurrente: PDF/Adobe Acrobat Unidad de enlace de SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, el día 24/02/2005, ..la información pública correspondiente a las quejas, denuncias. Consulta y respuesta a la dirección de correo electrónico siguiente: bhill@funcionpublica.gob.mx. (Fecha de consulta, el 19 de agosto de 2005).

SECRETARIA DE LA FUNCION PÚBLICA. GUIA para la revisión y fiscalización del ... expresa e indelegable del titular de la dependencia, órgano desconcentrado. Consulta y respuesta a la dirección de correo electrónico siguiente: pcoics@funcionpublica.gob.mx. (fecha de consulta, el 21 de agosto de 2005).

México - Presidencia de la República | Asómate al Cambio Qué es el IFAI. Jueves, 14 de Julio de 2005. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) es un órgano de la Administración Pública. <http://www.ifai.gob.unam.mx> (Consulta realizada el 10 de octubre de 2005).

Portal de Transparencia: IFAI Auditorías · Subsidios · Concesiones · Contrataciones · M. Normativo · Informes · Participación · Otra Información · IFAI · Mapa de sitio · A la SCT. : www.ifai.org.mx Consulta realizada el 10 de octubre de 2005).

Construyendo la Cultura de la Transparencia (a través de las OSC) La transparencia y la rendición efectiva de cuentas es la base y un paso necesario para... IFAI. Iztapalapa. KALNEMI, Casa de la Vida. CONSI. EQUIPO PUEBLO. Página www.equipopueblo.org.mx/colectivo.htm. (Consulta realizada el 11 de octubre de 2005).

México - Presidencia de la República | Reflexiones. Así que hoy estaremos hablando de Transparencia y Gobernabilidad. ... El IFAI,el Instituto Federal de Acceso a la Información, monitorea permanentemente ... Página www.ifai.org.mx/transparencia/mecanismos. (Página consultada el 12 de octubre de 2005).

Secretaría de Gobernación. Se encarga de elaborar programas y estrategias para democratizar a la sociedad mediante el diálogo, el consenso y orden, fortaleciendo así la soberanía y el ... www.gob.mx (Fecha de consulta, el 17 de julio de 2005).