



UNIVERSIDAD NACIONAL

AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

*La mejora continua y la calidad de la fiscalización de los recursos
a través de la participación ciudadana en la ASF*

Tesis y Examen Profesional

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública

PRESENTA

Beatriz Alejandra Mona Zárate

Asesor: Dr. Juan Montes de Oca Malváez

Octubre, 2014.

Santa Cruz Actlán, Naucalpan, Estado de México



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A la memoria de Esteban Esquivel Hernández.

Gran amigo y colega.

Mis más sinceros agradecimientos a Otoniel, Rosa María,

Sara y Juliana, sin los cuales no sería quien soy.

A mis entrañables amigos y hermanos Universitarios: Gabriela,

Bárbara, Anabel, Roberto, Andrea, Emmanuel, Alejandra;

así como al Dr. Juan Montes de Oca Malváes.

Gracias a ellos, muchas ideas se plasmaron

en este trabajo de investigación.

Finalmente, le agradezco a César Herrera Sánchez

por su incansable apoyo.

Por mi raza hablará el espíritu

BAMZ

Índice

1. El Estado Mexicano y su Fiscalización Superior	1
1.1. Estructura Orgánica Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.....	2
1.1.1. Antecedentes	2
1.1.2. Estructura Orgánica	6
1.2. La Fiscalización Superior	12
1.2.1. Fiscalización Mexicana	15
1.2.2. Control Funcional	19
1.2.2.1 Revisión de la Cuenta Pública	22
1.3. Auditoría Superior de la Federación	27
1.3.1 Marco Normativo.....	28
1.3.2 Facultades.....	29
1.3.3 Organización Interna	34
1.3.4 Tipos de Revisiones	38
1.3.5 Informe del Resultado	41
2. México y sus Finanzas	48
2.1. Desarrollo Estabilizador (crecimiento económico sin desarrollo)	49
2.1.1. Fase extensiva de la Acumulación de Capital	49
2.1.2. Patrón de crecimiento autolimitativo	56
2.2. Desarrollo Compartido y fase intensiva de acumulación de capital	62
2.3. Crisis Estatal de los años ochenta	64
2.3.1. Nacionalización de la Banca-Programa de Saneamiento Económico ...	64
2.4. Neoliberalismo mexicano y la antesala de la innovación gubernamental	68
2.4.1. Programa de Modernización de la Administración Pública	74
2.5. El cambio de Gobierno como optimizador de los recursos públicos	76
2.5.1. Sexenio de Vicente Fox	76
2.5.2. Sexenio de Felipe Calderón	81
2.5.3. Enrique Peña Nieto	84
3. Modernización y Calidad en la Fiscalización Superior Mexicana	88
3.1. Modernización en la Auditoría Superior de la Federación	90
3.2. La calidad y su implementación en los procesos de fiscalización superior en México	95
3.3. Retos y perspectivas de la Fiscalización Superior	99
4. Participación Ciudadana, mejora continua y calidad en la ASF	102

4.1.	Participación Ciudadana en México: Poder y limitantes en la Fiscalización Superior	107
4.1.1.	Participación Ciudadana en la ASF	109
4.2.	Gobernanza, Rendición de Cuentas y Transparencia	116
4.3.	Participación Ciudadana como principio de la mejora continua y la implementación de la calidad en la ASF: Propuesta para el cambio	126
	Fuentes de consulta	i-xiii

1. El Estado Mexicano y su Fiscalización Superior

El humano es, pues, un ser impulsado a realizarse en la sociedad y, al intentarlo, hace a la sociedad.

Enrique Sánchez Bringas

El presente capítulo aborda la historia de la conformación del Estado mexicano, a través de una revisión por su estructura organizacional y la evolución de la fiscalización tanto interna como externa, así como, la descripción de las funciones y atribuciones de la Entidad de Fiscalización Superior, sucesora de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Los Estados Unidos Mexicanos, al ser un país democrático y de contrapesos, realiza por medio del Poder Legislativo, una revisión externa de la utilización de la Cuenta Pública por parte de todas las entidades gubernamentales y en su caso, particulares que reciban dinero Federal.

Es importante mencionar que sin control político del presupuesto y sin información gubernamental veraz y oportuna, México está condenado a permanecer con el cáncer denominado corrupción, impunidad y mala calidad de vida por muchos años más; poniendo en riesgo la gobernabilidad y legitimidad del Estado.

Los ciudadanos debemos tomar cartas en el asunto y exigir no solo un actuar de los servidores públicos profesional, sino una aplicación y revisión del erario eficaz y eficiente, que en corresponsabilidad con otras tareas gubernamentales dé solución a los problemas públicos y cubra nuestras necesidades; promoviendo una evolución en la cultura cívica y política de nuestro país, bajo la cooperación y retroalimentación social, empresarial y gubernamental.

La competitividad de nuestro país, frente al mundo depende de esa agremiación de fuerzas y posturas a favor de la reestructuración de universos que se ha ido dando desde la constitución de nuestro país hasta nuestros días, pero con mayor solidez, sinergia y corresponsabilidad.

La era de la gobernanza ya inició y sería adecuado que México lograra disminuir las limitantes que le impiden introducirse completamente a la revolución de la administración pública con el apoyo de la sociedad civil y el mercado (iniciativa privada) como son la inequidad y desigualdad en el nuevo contexto estructural.

1.1. Estructura Orgánica Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

Para entender el cómo funciona la Fiscalización Superior en México, es necesario hablar de la organización del gobierno y su contexto tanto histórico como presente.

1.1.1. Antecedentes

La historia ofrece el medio mejor de preparación para los que han de tomar parte en los asuntos públicos.

Polibio

El primer proceso sistemático de la construcción de México, y en consecuencia de su aparato administrativo, puede localizarse en la época colonial cuando nuestro país formaba parte de un ente político más grande, la monarquía española.

De este periodo nos permitimos resaltar la época de la Casa de Austria y los Borbones donde tuvieron por objetivo asegurar la dominación sobre los territorios conquistados¹ y así retener exitosamente el poder (centralización) por medio de una organización política y administrativa denominada las cuatro causas, que son justicia, gobernación, guerra y hacienda.²

A partir de esta última etapa de los tres siglos de dominación de la Nueva España, donde el predominio de los cargos unipersonales y burocráticos y el centralismo estaban en su máxima expresión, se dio paso a los acontecimientos donde inicia la lucha política entre los conquistadores y quienes deseaban romper los vínculos con la Corona.

¹ “Toda conquista se caracteriza por la variedad de actos de imposición que son fundamentales para que los gobernados se adhieran a los valores, ritos y símbolos que proclama el conquistador.” Uvalle Berrones, Ricardo (coord.) (2010). *200 años de la Administración Pública en México*. UNAM-IISUE. México., p. 23.

² Con base en: Ídem.

Cronología de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

- 1810- Inicio del movimiento de Insurrección.
- 1812- Promulgación de la Constitución de Cádiz³, “puede considerarse por su corte liberal, a favor de una monarquía limitada.”⁴
- 1813- Publicación de Los Sentimientos de la Nación.⁵
- 1821- Consumación de la lucha por la independencia con la adopción del Plan de Iguala (Agustín de Iturbide) y los Tratados de Córdoba (Juan O’Donojú).⁶
- 1822- Organización e instalación del primer Congreso Constituyente.
- 1824- Proclamación de la primera Constitución Mexicana.⁷
- 1814-1855- El país se desenvuelve en medio de asonadas, golpes de Estado, insurrecciones, levantamientos, pronunciamientos y turbulencias.⁸
- 1833-1855-Dictadura de Antonio López de Santa Anna.⁹

³ “La lucha por la independencia, sin embargo, no elimina el orden político del imperio, dado que la Constitución de Cádiz de 1812 puede considerarse, por su corte liberal, en favor de una monarquía limitada. Ella fue la primera que tuvo México y con la que adquirió el reconocimiento de su vigencia tanto en España como en los dominios de ultramar. Es importante destacar que la influencia de las Cortes españolas influyó en la Organización del Primer Congreso Constituyente de 1822.” *Ibid.*, p. 25.

⁴ *Ídem.*

⁵ Promulgados el 14 de septiembre de 1813 en Chilpancingo, Guerrero; por José María Morelos y Pavón.

Sentimientos de la Nación (n. d.). Recuperado el 29 de Septiembre de 2013.

URL: <http://www.inehrm.gob.mx/pdf/sentimientos.pdf>

⁶ “Firmados los tratados de Córdoba por Juan O’Donojú estaba asegurada la existencia legal de la nueva nación; por lo tanto, no se esperaban mayores problemas para obtener el reconocimiento de las grandes potencias.” Zoraida Vázquez, Josefina (1981). *Los primeros tropiezos*. pp. 835-818. En Cosío Villegas, Daniel (Coord.), “Historia General de México: Tomo 2”, 3ª ed., pp. 735-818. COLMEX. México., p. 737.

⁷ El 4 de octubre, se firmó la Constitución. “El 31 de enero de 1824, fecha en que el congreso aprobó el Acta Constitutiva de la Federación, estatuto provisional del nuevo gobierno, el artículo 6º. Establecía claramente: Sus partes integrantes son Estados independientes, libres, soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior. (...) La constitución no era un documento tan pragmático como las leyes anglosajonas, siempre con reglas generales destinadas a regir con sentido práctico la realidad misma; al contrario, era más bien un documento ideológico.” *Ibid.*, pp. 750-751.

⁸ “Se vive un largo periodo de guerra civil en el cual los bandos en pugna son los federalistas y los centralistas, así como los liberales y los conservadores. La República federal, diseñada en 1824, sucumbe con la polarización política de 1833, debido a que los liberales habían tomado la delantera para dar paso a una sociedad más laica y secular. Se organiza el Congreso Constituyente en 1835 para llevar a cabo la implantación del centralismo y así diluir el espíritu y las formas del gobierno republicano. Se crea, en este sentido, el Supremo Poder Conservador como un órgano que representaba los intereses del clero y que permitiría ejercer la división de poderes.” Uvalle Berrones, Ricardo (coord.) (2010). *200 años de la Administración Pública en México*. UNAM-IISUE. México., p. 26.

⁹ Su nombre completo fue Antonio de Padua María Severino López de Santa Anna y Pérez de Lebrón.

- 1836- Siete Leyes.¹⁰
- 1848- Firma de un tratado de paz, amistad y límites entre México y Estados Unidos.¹¹
- 1855- Triunfo de la revolución de Ayutla.¹²
- 1857- Promulgación de la Constitución de 1857.¹³
- 1858-1864- Primer periodo de gobierno Benito Juárez.¹⁴
- 1859-1860- Leyes de Reforma.¹⁵
- 1864- Establecimiento del imperio de Maximiliano de Hasburgo.
- 1867- Ejecución de Maximiliano, Miramón y Mejía.¹⁶
- 1867-1871- Segundo periodo de gobierno de Benito Juárez.
- 1876-1880- Plan de Tuxtepec. Primera etapa Porfiriato.¹⁷

Además de haber sido militar y político, también fue Presidente de México estando en el poder 11 veces. Para mayor información consultar: *9º Presidente de México: Antonio López de Santa Anna* (n. d.). Extraída el 29 de Septiembre de 2013. URL: <http://presidentes.mx/presidentes/antonio-lopez-de-santa-anna/>

¹⁰ “El nuevo estatuto era un documento complicado que convertía a los estados en departamentos, con juntas electivas responsables ante el congreso general, y gobernadores nombrados por el supremo poder ejecutivo.” Zoraida Vázquez, op. cit., p. 763.

¹¹ “Así la república mexicana perdió el territorio de Texas y el que pertenecía a los territorios de Nuevo México y alta California; además la línea divisoria afectó los estados de Tamaulipas y Sonora y el Territorio de la Baja California.” Díaz, Lilia (1981). *El liberalismo militante*. pp. 819-896. En Cosío Villegas, Daniel (Coord.), “Historia General de México: Tomo 2”, 3ª ed., pp. 819-896. COLMEX. México., p. 821.

¹² “(...) con el triunfo de la revolución de Ayutla, inicia otra etapa que se orienta a promover la vigencia de un nuevo Congreso Constituyente (1856-1857) para abrir camino al triunfo del Federalismo con el auge de liberales más definidos y radicales, como Juan Álvarez, Benito Juárez, Miguel Lerdo de Tejada, Guillermo Prieto y Melchor Ocampo.” Uvalle Berrones, Ricardo (coord.) (2010). *200 años de la Administración Pública en México*. UNAM-IISUE. México., p. 27.

¹³ Primera carta magna que incluía un capítulo de garantías individuales o derechos del hombre, y un sistema jurídico de protección de dichos elementos. Para conocer más del tema consultar (Díaz, 1981: 835).

¹⁴ Benito Juárez (1806-1872) gobernó del 15 de enero de 1858 al 10 de abril de 1864; perteneció al partido político Liberal. Para conocer más consultar: *27º Presidente de México: Benito Juárez* (n. d.). Extraída el 29 de Septiembre de 2013. URL: <http://presidentes.mx/presidentes/benito-juarez/>

¹⁵ Las Leyes de Reforma son: Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, Ley de Matrimonio Civil, Ley Orgánica del Registro Civil o Ley sobre el Estado Civil de las Personas y Ley sobre Libertad de Cultos. Para conocer más leer *Leyes de Reforma* (n. d.), Extraída el 01 de Octubre de 2013. URL: <http://www.museodelasconstituciones.unam.mx/Exposiciones/page14/page9/page9.html>

¹⁶ “La ejecución de Maximiliano, Miramón y Mejía tuvo lugar el 19 de junio de 1867 en el Cerro de las Campanas, sitio donde el primero cayó prisionero. Antes de morir, el emperador abrazó a sus dos generales, cedió el lugar de honor en el centro a Miramón y dijo: “voy a morir por una causa justa, la de la independencia y libertad de México. ¡Que mi sangre selle las desgracias de mi nueva patria! ¡Viva México!”” Díaz, Lilia, op. cit., p. 895.

¹⁷ Fue lanzado el primero de enero de 1876, que nombró a Porfirio Díaz como jefe del movimiento, con el propósito de evitar la reelección de Lerdo de Tejada. Para conocer más consulte: SEDENA (enero, 2014). *El Porfiriato*. Extraída el 1 de Febrero de 2014. URL: <http://www.sedena.gob.mx/conoce-la-sedena/antecedentes-historicos/ejercito-mexicano/el-porfiriato>

- 1884-1910- Segunda etapa Porfiriato.¹⁸
- 1910- Inicio Revolución Mexicana.
- 1913- Plan de Guadalupe.¹⁹
- 1914- Convención de Aguascalientes.²⁰
- 1917- Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²¹

(Fuente: Elaboración propia.)

Al culminar la dominación de la monarquía, entra en vigor el Estado liberal que garantiza el dominio de la clase capitalista en el seno de la sociedad civil; equiparando jurídica y políticamente a los individuos en calidad de ciudadanos, fomentando el intercambio mercantil y postulando la democracia burguesa, así como el sufragio popular. Donde el Estado²², entendido como el todo unido por la fuerza, se convirtió en la institución a cargo de la reconstrucción de la sociedad, con un sistema de equilibrios y por ende de poder “controlado”.

En la Carta Magna (1917) se instauró un constitucionalismo social que contiene la expresión del pueblo mexicano para componerse en una República democrática, representativa y federal, cuya soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Bajo un régimen presidencial que tiene como pivote de la función gubernamental al Poder Ejecutivo (siendo éste poder el objeto de estudio natural de la Administración Pública).

¹⁸ “(...) durante estos últimos periodos, la administración pública, sobre la premisa de “poca política, mucha administración”, se organizó, el 13 de mayo de 1891, mediante decreto, del modo siguiente: Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, Secretaría de Fomento, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de Guerra y Marina.” Uvalle Berrones, Ricardo (coord.) (2010). *200 años de la Administración Pública en México*. UNAM-IISUE. México., p. 28.

¹⁹ “Sobrevino entonces la reacción encabezada por Venustiano Carranza, quien promulgó el Plan de Guadalupe el 26 de marzo de 1913 para desconocer los poderes federales y asumirse como jefe del Ejército Constitucionalista.” Ídem.

²⁰ “(...) el 5 de noviembre de 1914, la Convención de Aguascalientes designa a Eulalio Gutiérrez como presidente interino, con un gabinete organizado de la siguiente manera: Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Justicia y Secretaría de Hacienda.” *Ibid.*, p. 29.

²¹ La Constitución fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

²² “Las formas de Estado y de gobierno tienen en común la referencia al poder político, a su ejercicio y a la manera en que se organiza. Las primeras se refieren a la organización total del Estado como unidad política, como estructura con personalidad en la comunidad internacional; hablamos así del Estado federal, autonómico y unitario.” Sánchez Bringas, Enrique (2009). *Derecho Constitucional*. 12ª ed., Editorial Porrúa. México., p. 298.

1.1.2 Estructura Orgánica

...la confianza en las instituciones obedece a la historia peculiar de cada nación que genera una determinada cultura política²³

México, al estar compuesto por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, el supremo poder de la Federación y el poder público de las entidades federativas, se dividen en:²⁴

- Poder Legislativo
 - Congreso de la Unión
 - Cámara de Diputados.
 - Cámara de Senadores.
 - Comisión Permanente.
- Poder Ejecutivo.
 - Presidencia de la República.
 - Secretarías de Estado.
 - Organismos Centralizados y Paraestatales.
- Poder Judicial
 - Suprema Corte de Justicia de la Nación.
 - Consejo de la Judicatura Federal (CJF).
 - Tribunal Electoral.
 - Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito.
 - Juzgados de Distrito.

Asignando al Poder Legislativo la atribución de iniciativa y formación de leyes, al Poder Ejecutivo de promulgar y aplicar leyes en el ámbito administrativo y al Poder Judicial la resolución de controversias y la aplicación del Derecho creado por los órganos legislativos.

²³ Citado por Mota Botello, Graciela (1990). *Cuestiones de Psicología Política en México*. UNAM-CRM. México., p. 23

²⁴ Con base en: Carranza, Venustiano (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Consultada el 29 de Septiembre de 2013. URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> ., p. 47-73.

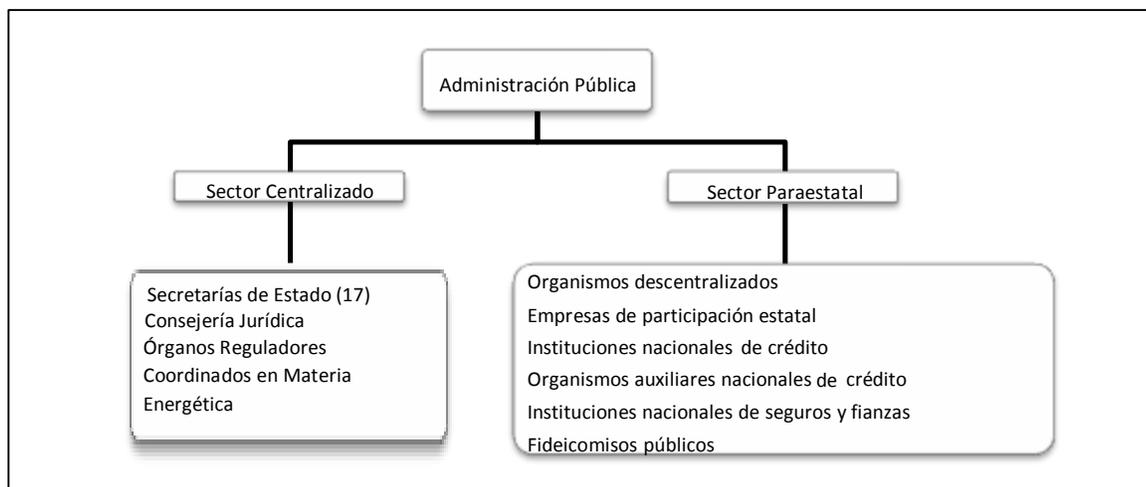
Hablar del sistema presidencial mexicano, es definir las características del Ejecutivo Federal como unidad y después como globalidad que por ningún motivo debe limitar o interferir en las funciones de otro poder de la unión.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se institucionalizó el presidencialismo mexicano, bajo una República democrática, representativa y federal (con tres órdenes de gobierno y tres poderes de la unión), cuya soberanía nacional reside esencialmente en el pueblo. Con un gobierno limitado que sustenta el ejercicio y respeto a los derechos individuales, a través de un sistema de equilibrios, y por lo tanto, de controles. Donde la colaboración entre poderes y su interdependencia es una condición para su eficacia.²⁵

Características del Régimen Presidencial Mexicano

- i) La titularidad del Ejecutivo es unipersonal (Presidente de los Estados Unidos Mexicanos); nombra y destituye libremente a sus colaboradores inmediatos.
- ii) Es electo directamente por los ciudadanos para cubrir un periodo de seis años.
- iii) Responde ante la Constitución y puede ser sometido a juicio político por el órgano legislativo.
- iv) Los miembros del órgano legislativo no pueden ocupar cargos en el gobierno, ni los miembros de éste en el congreso o asamblea.
- v) El presidente no puede disolver al congreso.
- vi) Formalmente los tres órganos públicos mantienen el mismo rango y finalmente;
- vii) La estructura administrativa será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (expedida por el Congreso). Esta estructura administrativa, de acuerdo al artículo 90 Constitucional, distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

²⁵ Información con base en: Galán Baños, Israel (2003). *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Mesa Directiva. México., p. 81.



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.²⁶

viii) El Poder Legislativo está organizado en dos cámaras:

- C. Diputados (cámara baja): integrada por 500 diputados, electos en su totalidad cada tres años, a través de una elección por mayoría relativa (300 diputados) y representación proporcional (200 diputados).
- C. Senadores (cámara alta) compuesta por 128 senadores; renovándose toda ésta cámara cada seis años, electos según el principio de mayoría relativa, representación proporcional y primera minoría.

ix) “Ningún poder puede sobreponerse o someter al otro; sino que al ajustarse a los mecanismos constitucionales de colaboración pueden intervenir en sus ámbitos correspondientes.”²⁷

Es importante resaltar que el servicio público coordinado, dirigido, planeado pero sobre todo controlado y evaluado es indispensable para la mejora continua de la Administración Pública y de cualquier institución u órgano representativo o de Estado de Derecho; bajo un actuar de calidad y ética, que en su contexto, no solo vele por las necesidades o problemas que día a día se asoman en el quehacer gubernamental, sino que incentiven al pueblo para lograr una plena participación ciudadana que solidifique la democracia nacional, la consciencia sobre el

²⁶ López Portillo, José (1976). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Consultada el 10 de Septiembre de 2014. URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110814.pdf, p. 1-2.

²⁷ Galán Baños, op. cit., p. 82.

desempeño gubernamental y que haga valer lo que está plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás normas aplicables.

Una característica fundamental de nuestro sistema político, es el federalismo. Definido como la forma de organizar el poder político y de estructurar al Estado donde cada una de las partes conserva una capacidad propia de reproducción política y atribuciones que tienen una delimitación territorial.²⁸

Esta estructura dual de organización del poder, puede apreciarse a través de nuestros tres órdenes de gobierno:²⁹

I. Federal

1. Presidencia y Presidente de la República.
2. Secretarías de Estado y Secretarías de Estado.
3. Consejería jurídica de la presidencia de la República.
4. Procuraduría General de la República y Procurador.
5. Organismos Desconcentrados.
6. Organismos Descentralizados.
7. Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estado.
8. Sociedades Nacionales de Crédito.
9. Fideicomisos Públicos.

II. Local

1. Gobernador.
2. Secretario General de Gobierno.
3. Oficial Mayor.
4. Tesorero.
5. Procurador de Justicia y Ministerio Público.
6. Secretarías, Direcciones o departamentos.
7. Organismos Desconcentrados.

²⁸ Con base en: Guillén López, Tonathiuth (). *Federalismo gobiernos locales y democracia*. En Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 17. Instituto Federal Electoral. México. <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/federalismo.htm>

²⁹ Acosta Romero, Miguel (2003). *Compendio de derecho administrativo: parte general*. 4a ed., Editorial Porrúa. México., p. 103-104.

8. Organismos Descentralizados.
9. Empresas Públicas y Sociedades Mercantiles de Estados Locales.
10. Fideicomisos Públicos.

III. Municipal

1. Ayuntamiento.
2. Presidente Municipal.
3. Síndicos y Regidores por materia.
4. Tesorería Municipal.
5. Organismos Descentralizados.
6. Empresas Municipales.
7. Fideicomisos Públicos Municipales.

El municipio es un orden de gobierno a resaltar y promover, ahí se lleva a cabo el contacto directo entre población y gobernantes. Es en este espacio público, donde el beneficio de la mejora continua de la administración pública, debe palpase, sentirse y comprobarse. Sin embargo, en nuestro México aún hay mucho por hacer.

El sector público de la economía mexicana bajo el papel del administrador de las finanzas³⁰, influye y participa en las entidades federativas como "...la parte de los órganos del Estado que dependen directamente, o indirectamente, del poder Ejecutivo, tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes, su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada..."³¹

El Órgano Jurisdiccional Federal representa el guardián indiscutible de la Constitución, el protector de los derechos fundamentales y el árbitro que dirime las controversias tanto entre

³⁰ Es regida por todo un conjunto de normas a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, las Leyes Orgánicas y Reglamentarias que regulan la organización, estructura y funcionamiento de cada una de las dependencias centralizadas y de las entidades paraestatales, los reglamentos internos, y demás normas aplicables. *Ibid.*, p. 102.

³¹ *Ibid.*, p. 83.

particulares como entre poderes, generando entre ellos un equilibrio que es necesario para el sano desarrollo de la vida nacional.³²

“Sin control judicial no hay *Estado de Derecho*,³³ pero sin control político del poder no hay Estado democrático. El control político, además de verificarse periódicamente a través de las elecciones, tiene como vehículo de ordinario y permanente ejercicio del propio parlamento,”³⁴ por lo que sin estos factores, no podría existir un equilibrio de poderes y mucho menos una gobernanza democrática que dejara de ser retórica y mera formalidad del Estado.

³² Con base en Olga Sánchez Cordero de García Villegas (). El Poder Judicial de la Federación: Consolidación de una Institución en el sistema de División de Poderes. Recuperado el 14 de septiembre de 2014.

URL:<https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/EL%20PODER%20JUDICIAL%20DE%20LA%20FE%20DERACI%C3%93N.pdf>

³³ “El Estado de Derecho se distingue desde luego por la división y el equilibrio entre los poderes que lo componen, esto es, el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial. Además, se entiende que el moderno estado de derecho implica un gobierno limitado que se sustenta en el ejercicio y respeto a los derechos individuales fundamentales tal como los plantea el liberalismo; en la democracia como mecanismo de participación de la mayoría en la toma de decisiones; y en la existencia de un gobierno responsable como lo conciben los principios republicanos.

El Estado de Derecho moderno tiene su fundamento en la teoría y en la práctica constitucional como fundamento del ejercicio del poder, en él se combinan tanto la legitimidad como la legalidad.” Galán Baños, Israel (2003). El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Mesa Directiva. México., p. 5.

³⁴ *Ibíd.*, 36.

1.2. La Fiscalización Superior en México

Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad. No pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a leyes. No pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la Ley señala.

Benito Juárez

Entendiendo a la fiscalización como el proceso por medio del cual se vigila, audita y evalúa la cuenta pública para un uso adecuado de las finanzas gubernamentales a favor de toda la comunidad, reconocemos que “De entre las múltiples y variadas funciones del Estado algunas son demasiado complejas pero indispensables para la consecución de sus fines.”³⁵

Es así que las finanzas públicas además de estudiar todo lo que tiene que ver con la Hacienda, pueden considerarse como un elemento que repercute en la economía del país, extendiendo sus efectos a todas las esferas de producción y de consumo.

Esto se debe a que México tiene una economía mixta,³⁶ en la cual el Estado requiere de ingresos para cubrir las necesidades de la comunidad y para orientar a la economía nacional. Donde, la utilización de los recursos financieros recaudados se encuentra consignada en forma expresa en un presupuesto público previsto en el artículo 74 Constitucional.

Internacionalmente, la fiscalización es una herramienta medular del control de las finanzas públicas por gran parte de los cuerpos legislativos, utilizada para influir en el diseño de las políticas públicas, para vigilar su implementación y para frenar la corrupción y la mala administración dentro de las organizaciones gubernamentales.³⁷

Hoy por hoy, la revisión de la cuenta pública ha tomado mayor relevancia que en otros tiempos; “...sobre todo desde el punto de vista del control que se debe ejercer en todas las acciones del gobierno y, ¿por qué no decirlo?, encuadrándola en el marco de renovación

³⁵ Faya Viesca, Jacinto (1986). *Finanzas Públicas*. 2ª ed., Porrúa. México., p. 2.

³⁶ “Una Hacienda Pública que opere en una economía de mercado descentralizada conduce siempre a un sistema de economía mixta, como en los países occidentales. En este caso el Estado requiere de ingresos para cubrir necesidades de la comunidad y para orientar de alguna manera la economía nacional”. *Ibíd.*, p. 5.

³⁷ Licona Vite, Cecilia (2009). *Expediente 20, Facultad de la cámara de diputados en la revisión de la cuenta pública y naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación, su órgano de apoyo en esa función*. Cámara de Diputados LX Legislatura. México., p. 7.

moral que busca la erradicación de la corrupción en gobernantes y gobernados.”³⁸ Bajo una corresponsabilidad no sólo entre gobierno y gobernados; sino con la participación de los empresarios en un gobierno abierto que genere un cambio real y sustancial en la vida de todo mexicano.

Para consolidarlo, es fundamental el fortalecimiento de la rendición de cuentas de la actuación gubernamental y transparentar el gasto público, por medio no sólo de la máxima publicidad; sino de una eficaz, eficiente y oportuna revisión, evaluación y auditoría de la cuenta pública.

Dentro de un mundo globalizado, la gestión del Estado a través de la modernización, requiere de nuevos y mejores instrumentos de control y evaluación que aseveren ventajas competitivas sobre las acciones de gobierno.³⁹ Enfatizando, y entrando en el tema, la implementación de instrumentos y mecanismos que innoven e inserten mayor calidad en la fiscalización superior que arroje resultados objetivos y que ayuden a identificar los problemas estructurales del Estado.

La función de fiscalización en México como atribución específica de algunas dependencias del Gobierno Federal y de la Auditoría Superior de la Federación, en consecuencia de los cambios operados en la constitución (1999), “Es la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la ley,”⁴⁰ asegurando que el poder público cumpla con sus fines, respetando las libertades individuales y satisfaciendo las necesidades públicas.

Esta función gubernamental enmarcada dentro del sistema democrático mexicano, es de dos tipos: uno interno y otro externo; donde el primero es un autocontrol del Ejecutivo que “*garantiza*” un correcto desempeño de la administración pública y el segundo, es un control de índole conclusivo llevado a cabo por la Cámara de Diputados, con apoyo de la Auditoría Superior de la Federación.

³⁸ Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo (1996). *La Fiscalización en México*. 2ª ed., 1ª reimp. Universidad Nacional Autónoma de México. México., p. 7

³⁹ Conforme a los Artículos 73, 74, y 79 Constitucionales y a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

⁴⁰ Adam Adam, Becerril Lozada., op. cit., p. 8.

Ambos ejercicios son complementarios y necesarios para dar certidumbre y garantía a la ciudadanía sobre la revisión ordenada, sistémica e integral⁴¹ de los recursos públicos; por lo que bajo el Sistema Nacional de Fiscalización buscan generar una coordinación efectiva entre todos los órganos de control del país, que desprendan los residuos que la centralización, el autoritarismo, la corrupción y la discrecionalidad en el uso del erario, dejaron en la función pública desde la hegemonía del PRI al frente del Ejecutivo Federal.

Para nuestra investigación, nos centraremos en el control indirecto, llevado a cabo por la Cámara de Diputados, quien tiene las facultades exclusivas del examen, discusión y aprobación anual del presupuesto, encontrándose en una posición perfecta para inspeccionar que la asignación que ella misma aprobó se sujete al orden legal.

Este control político del presupuesto, es inevitable en el sistema de contrapesos que la democracia nacional mexicana enmarca, fortaleciendo sus instituciones, garantizando el bien común y entrando efectivamente en la gobernanza.

Como enmarcamos con anterioridad, actualmente en México contamos con una Secretaría de la Función Pública totalmente dependiente del Poder Ejecutivo; así como con mecanismos de *contraloría social*⁴² en todos los niveles de gobierno “...y una Auditoría Superior de la Federación formalmente dependiente del Poder Legislativo”⁴³ encargadas de controlar el desempeño gubernamental y la aplicación conforme a la legalidad, la honradez y la efectividad de los recursos públicos.

Sin embargo, a pesar de la existencia de este tipo de instituciones a lo largo de la conformación de nuestro país como sistema democrático, los Estados Unidos Mexicanos se

⁴¹ Para conocer más, consultar: Auditoría Superior de la Federación (2014d). *Acerca de la ASF, Sistema Nacional de Fiscalización*. Consultado el 14 de septiembre de 2014.

URL: http://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion

⁴² La Contraloría Social se define como “El conjunto de acciones de control, vigilancia y evaluación que realizan las personas, de manera organizada o independiente, en un modelo de derechos y compromisos ciudadanos, con el propósito de contribuir a que la gestión gubernamental y el manejo de los recursos públicos se realicen en términos de transparencia, eficacia, legalidad y honradez, así como para exigir la rendición de cuentas a sus gobernantes”. SFP (2012). *Contraloría social*. Extraído el 29 de Diciembre de 2013. URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uorcs/contraloriasocial.html>.

⁴³ Akerman, John M (2006). *Estructura Institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*. Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados LX Legislatura. México., p. 9.

encuentran en el número 106 de 177 naciones del ranking global de la organización de la Transparencia Internacional, cayendo un lugar respecto al año 2012 y conservando un puntaje de 34 puntos⁴⁴; (donde el menos corrupto es el uno y el país con mayor corrupción es el 177) colocándonos en uno de los países más corruptos del mundo para este organismo.⁴⁵

Así pues, si en la democracia un gobierno es por definición, un gobierno limitado. ¿Qué es lo que está pasando en México? ¿Por qué estamos en el escaño 106 de 177 países si tenemos un sistema de contrapesos?, ¿Acaso los ciudadanos no tenemos los instrumentos necesarios para controlar el mandato que otorgamos a nuestros representantes o solamente desconocemos los recursos legales e institucionales para ejercer este control?; estas y muchas otras preguntas se tratarán de contestar a lo largo de la investigación, siempre dejando su credibilidad al criterio del lector.

1.2.1. Fiscalización Mexicana

...la formación del alma nacional de todo pueblo está en función del conocimiento de su historia, pues su olvido podría hacernos sentir sobrepuestos en nuestra misma Patria.⁴⁶

Definiendo a la Administración Pública como el sector encargado de gestionar las finanzas, se entrará en materia del control preventivo (*a priori*) y conclusivo (*a posteriori*) de los recursos del Estado a través de diferentes sistemas y órganos durante la consolidación y desarrollo de los Estados Unidos Mexicanos.

Hay que destacar que “...tales instituciones no surgen espontáneamente sino como fenómenos sociales, y siempre son consecuencia de las necesidades de los pueblos y su desarrollo.”⁴⁷

⁴⁴ Transparency International (2012).Corruption Perceptions Index 2012. Consultado el 14 de septiembre de 2014. URL: <http://www.transparency.org/cpi2012/results>

⁴⁵ Con base en CNNMéxico (2013). México está entre los países más corruptos para Transparency Internacional. Recuperado el 26 de diciembre de 2013, URL:<http://mexico.cnn.com/nacional/2013/12/03/mexico-estaentre-los-paises-mas-corruptos-para-transparency-international>.

⁴⁶ Citado por Lanz Cárdenas, José Trinidad (1987). La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes históricos y legislativos. Fondo de Cultura Económica. México., p. 15.

⁴⁷ Idíd., p. 15.

En México, el Poder Legislativo es el encargado de revisar la cuenta de la Hacienda Pública Federal, teniendo bajo su coordinación y evaluación a la entidad fiscalizadora superior de la Federación desde la creación de la Constitución Política de 1824.⁴⁸

En dicha Constitución se estableció a la Contaduría Mayor de Hacienda, que durante el siglo XIX registró diversas transformaciones, como la formación de los Tribunales de Cuentas del Derecho Indiano y posteriormente su reconstitución como Contaduría Mayor de Hacienda,⁴⁹ en las que existían numerosas disposiciones y diferentes funcionarios que controlaban y vigilaban la Hacienda Real.

Entre 1824 y 1917, existió la Hacienda Pública en el México Independiente y para el último año antes mencionado, surge el Departamento de Contraloría que duró hasta 1932 con la función de combatir la corrupción.

A la par, en 1826, se amplían las facultades de la Contaduría Mayor, las cuales excedían al Legislativo pues podía revisar personalmente los gastos de la Secretaría del Despacho de Hacienda, formular observaciones y hacer reclamaciones del caso.

Así mismo, “En 1836 se abroga la Constitución de 1824 y las Siete Leyes otorgan a la Cámara de Diputados facultades para vigilar por medio de una Comisión en su seno, el desempeño correcto de la Contaduría Mayor de Hacienda.”⁵⁰

Pero es hasta 1896, que el Congreso expide la primera ley orgánica para la Contaduría Mayor; sustituida en 1904 por una nueva ley que abroga la anterior. En ese mismo año (1904), se expide el Reglamento Interior de la Contaduría.

⁴⁸ “Con la aprobación por el Congreso Constituyente se publica la ley de arreglo de la administración de la Hacienda Pública por decreto del 16 de noviembre de 1824. Con esta Ley se desaparece “...el tribunal de cuentas y se crea la Contaduría Mayor de Hacienda, bajo la inspección exclusiva de la Cámara de Diputados y con la misión de efectuar la glosa de la contabilidad de los ramos de Hacienda y Crédito Público”. Galán Baños, Israel (2003). *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Mesa Directiva. México., p. 92.

⁴⁹ Auditoría Superior de la Federación (2009). *Fiscalización Superior en México: Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Reglamentaria 185 Aniversario*. Editorial Color, S.A. de C.V.. México. Recuperado el 08 de octubre de 2013.

URL: http://www.asf.gob.mx/uploads/61_publicaciones_tecnicas/185_aniv.pdf, p. 7.

⁵⁰ Galán Baños, op. cit., pp. 92-93.

En la Constitución de 1917, se faculta por vez primera al Legislativo para formular la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (Art. 73, frac. XXIV) y se estipula en el artículo 65 constitucional, que el Congreso revisará la cuenta pública del año anterior que presente el Ejecutivo en los primeros días de la apertura del periodo de sesiones.

De 1933 a 1982, hubo una dispersión de control donde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tuvo el control absoluto hasta 1947, cuando sus funciones fueron distribuidas entre Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; sumándose a ésta lista en 1958, la Secretaría de la Presidencia y del Patrimonio Nacional; configurándose así un sistema triangular de control interno, que operó hasta 1976.

No es hasta 1976, que se expide la *tercera Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda*⁵¹, donde se especificaba una revisión legal, numérica y contable de las partidas presupuestarias cuidando que estuvieran justificadas y comprobadas debidamente; ésta Ley fue abrogada en 1978 por la *cuarta Ley Orgánica*:⁵² la cual se adecuaba a las reformas hechas a los artículos 73, 74 y 79 constitucionales, realizadas en diciembre de 1977 en el marco de las reformas políticas y administrativas del sexenio de López Portillo.

También, en 1977 entra en vigencia la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal donde se disponía la “Creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, concebida para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar la administración pública, normar las auditorías gubernamentales y la administración del personal federal...”⁵³

Para 1982, se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que junto con las reformas a la Constitución sobre las responsabilidades de los servidores públicos y la expedición de la ley reglamentaria respecto a la creación de una Contraloría Interna en cada dependencia y entidad, obedecían a la “*Renovación Moral de la Sociedad*” que se intentaba impulsar desde la campaña presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado.

⁵¹ “De acuerdo con esta Ley la “...Contaduría tenía a su cargo la revisión y la glosa de las cuentas anuales del erario federal, Distrito y Territorios federales, beneficencia pública, Lotería Nacional y demás oficinas como manejo de Fondos o Valores de la Federación (...)”. *Ibíd.*, p. 93.

⁵² “En esta Ley se establece que la Contaduría Mayor de Hacienda realizará el control “...una vez rendida la cuenta pública...” que es entregada a la Cámara de Diputados”. *Ibíd.*, p. 94.

⁵³ Mainero, Carlos E. (2000). *La Administración Pública Mexicana*. Tercer Milenio-CONACULTA. México., p. 20.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación modificó su nombre en 1994 por el de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, haciendo “...suya la responsabilidad de modernizar la administración y regular el patrimonio Federal.”⁵⁴ para el 2003 vuelve a cambiar su nombre al de Secretaría de la Función Pública; institución que actualmente (2014) se encuentra en vías de desaparición, en tanto se crea el órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción que Enrique Peña Nieto promueve como uno de sus compromisos (Comisión Nacional Anticorrupción).

Finalmente, en 1999 *se reforman los artículos 73, 74 y 79*⁵⁵ constitucionales, dando paso a que en el inicio del sexenio de la transición democrática, año 2000, se transforme a la Contaduría Mayor de Hacienda en la entidad de fiscalización suprema, denominada Auditoría Superior de la Federación.

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 24.

⁵⁵ “Estos artículos fueron modificados por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 14 de Julio de 1999. Las modificaciones tuvieron como objetivo ampliar y profundizar la capacidad de fiscalización de la Cámara de Diputados, dotando a la nueva Entidad de Fiscalización Superior de competencia...” Galán Baños, Israel (2003). *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Mesa Directiva. México., p. 95.

1.2.2. Control Funcional

Es necesario esclarecer la historia por las leyes y las leyes por la historia.

Montesquieu

El poder público de los estados se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; donde el Poder Legislativo juega el papel del órgano de control del Ejecutivo (principal ejecutor del gasto público) en un sistema presidencial, donde la hegemonía de un partido casi único (PRI) permeó el desarrollo y evolución de nuestro país y su modernización administrativa a través de la historia.

“La labor correcta de una asamblea representativa no consiste en gobernar, para lo que radicalmente está incapacitada sino en vigilar y controlar el gobierno: Poner sus actos en conocimiento del público; exponer y justificar todos los que se consideran dudosos por parte del mismo; criticarlos si los encuentra censurables, y, si los hombres que componen al gobierno abusan de su poder o lo cumplen de una manera que no va con el sentir circunspecto de la nación destituirlos de su puesto, y nombrar, expresa o virtualmente, a sus sucesores.”⁵⁶

El control político del presupuesto y del desempeño gubernamental, es responsabilidad directa del Poder Legislativo, sin embargo en México, el centralismo gubernamental y el autoritarismo presidencial que caracterizó al país por más de 70 años (El presidente siempre tenía la última palabra) inmovilizó la función fiscalizadora y dejó a discreción el uso del erario sin ninguna repercusión a los servidores públicos implicados en el mal empleo de los recursos.

La activación de esta tarea legislativa, no ha sido asunto fácil, pero la inserción de la sociedad civil y la voluntad política que se reflejó en los cambios estructurales a partir de los años 80 en los temas de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y fiscalización superior; han ejercido la presión necesaria para arrancar el mecanismo de control externo y reiniciar el proceso hacia un país sin corrupción, consciente de la importancia del

⁵⁶ Uvalle Berrones, Ricardo (1984). *El gobierno en acción la formación del régimen presidencial de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica. México., p. 135.

accountability, el acceso a la información, el desempeño gubernamental, la profesionalización del servicio público y la inclusión de la ciudadanía.

Cabe mencionar que un control interno es necesario, pero al ser de vital importancia no ser juez y parte del proceso fiscalizador (para la detección objetiva de las áreas de oportunidad), el control externo en corresponsabilidad con los organismos de contraloría de cada entidad o institución pública, con base en el Sistema Nacional de Fiscalización, tienen la tarea de generar información sobre la revisión de la cuenta pública veraz, oportuna y accesible a cualquier ciudadano u órgano de gobierno que requiera de ella para la planeación estratégica gubernamental, la toma de decisiones o la aplicación de acciones correctivas y sanciones.

En México, la Constitución Política asigna a la Cámara de Diputados, la facultad de revisar la cuenta pública del Estado a través de la entidad de fiscalización superior. Por lo tanto, jurídica y políticamente, el pueblo, a través de sus representantes, vigila y examina “eficiente y profesionalmente,” la legalidad y exactitud del manejo del erario; evitando en teoría, la discrecionalidad y arbitrariedad de la asignación y uso del presupuesto.

Sin embargo, la percepción pública indica desconfianza e incredulidad hacia el trabajo que desempeñan sus representantes y servidores públicos. De hecho, los mexicanos colocan en los primeros lugares de actores corruptos a quienes velan por su seguridad y representatividad (Véase Cuadro 1).

Cuadro 1

<i>Percepción de corrupción en diversos sectores (nacional)</i>			
<i>Sectores</i>	<i>Muy frecuente %</i>	<i>Frecuente %</i>	<i>Total %</i>
Policía	66.2	25.6	91.8
Partidos Políticos	53.8	34.8	88.6
Diputados y Senadores	49.5	35.6	85.1
Ministerios Públicos	43	38.8	81.8
Empresarios	21.6	43.1	64.7
Oficinas de Aduanas	28.8	32.7	61.5
Hospitales Públicos	11.3	29	40.3
Universidades Públicas	10.1	28.1	38.2
Escuelas Públicas	8.2	27.6	35.8
Iglesias	7	22.1	29.1
Ejército	7.4	21.1	28.5
Marina	4.3	15.1	19.4

Fuente: Sánchez González, José Juan.⁵⁷

Llegando a la conclusión, de que la falta de control sobre el presupuesto y el desempeño gubernamental durante la hegemonía priísta en el poder Ejecutivo, impactó de tal manera, que aún con las llamadas reformas estructurales que vinieron de la mano con el neoliberalismo, tuvieron un paso discontinuo y débil frente al lastre de la corrupción e impunidad.

Afortunadamente, hay focos que nos indican el despertar del ciudadano en calidad de actor político, pero mientras el país se encuentre en desigualdad estructural (pobreza, extrema pobreza, etc...) no hay victoria que cantar.

⁵⁷ Sánchez González, José Juan (2013). *Percepción de la Corrupción en México*. pp. 15-38. En Revista de Administración Pública, “Rendición de cuentas y combate a la corrupción” No. 130, Vol. XLVIII, No.1. Instituto Nacional de Administración Pública. México., p. 31.

1.2.2.1 Revisión de la Cuenta Pública

Nuestro país como una democracia constitucional, destina el análisis y aprobación del presupuesto;⁵⁸ así como la revisión del gasto público y acciones de gobierno a la Cámara baja.

Este presupuesto público es denominado Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y puede ser definido como “...el documento jurídico que contiene el programa de asignación de los gastos del gobierno federal, (...), contiene una estimación de las erogaciones que el gobierno necesita realizar durante el año siguiente para cumplir con los objetivos de los programas determinados.”⁵⁹

Bajo los *principios históricos sobre presupuesto*,⁶⁰ el PEF debe ser público, claro, comprensible, con unidad del presupuesto, especificación detallada, periodicidad, precisión de gastos y autorización previa.

⁵⁸ Los presupuestos surgieron (...) a principios de la edad media. Como expresión de ingresos y gastos, eran usados solo para fines administrativos por los monarcas soberanos y sus consejeros.

En tiempos de guerra, no obstante, se hacía necesario recurrir a los impuestos como fuente extraordinaria de ingresos. A fin de obtener el consentimiento de poderosos contribuyentes, la corona había de conceder a la nobleza una voz para decidir en cuanto a las medidas para obtener ingresos (...).” Dwight, Waldo (1984). *La Función Administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. Trillas. México., p. 358.

⁵⁹ INEGI (1994). *El ABC de las Finanzas Públicas*. INEGI. México., p. 1.

⁶⁰ **Publicidad:** las principales etapas de un proceso presupuestario que incluye la recomendación del poder ejecutivo, el estudio y la actuación del legislativo y la ejecución del presupuesto, deben hacerse públicas. **Claridad:** El presupuesto debe ser comprensible para todo ciudadano. Como dijo un escritor británico “ la administración ha concedido... a explicar el presupuesto a las personas de más modesta capacidad”. **Comprensibilidad:** El presupuesto debe contener gastos e ingresos sobre la base de su importe total, reflejando todas las actividades del gobierno sin excepción, y deberá mostrar el superávit obtenible por la cancelación de deudas o el déficit a que haya que hacer frente por medio de la nueva legislación impositiva o de empréstitos. **Unidad del presupuesto:** Todos los ingresos deben acumularse en un fondo general para financiar todos los gastos. Este principio condena la aplicación de ingresos para fines específicos de gastos, excepto en casos de cuentas de fideicomiso o trust, o en casos en que exista una relación especial y directa entre ingresos y egresos. **Especificación detallada:** Los ingresos y las cantidades aprobadas por el Congreso deben expresarse con especificación detallada. Las transferencias de partidas no deben permitirse más que en casos excepcionales. **Autorización previa:** El presupuesto debe presentarse, estudiarse y aprobarse antes del periodo durante el cual haya de hacerse los gastos; debe incluir todas las estimaciones o cálculos relativos a todas las necesidades previsibles, reduciendo así todo lo posible la necesidad de que se voten nuevas cantidades para suplir las diferencias. La ejecución del presupuesto debería ajustarse estrictamente a la autorización legislativa y habría de comprobarse por una *agencia auditorial* que informase a la legislatura. **Periodicidad:** Las cantidades para gastos deben autorizarse para un periodo determinado. Una cantidad autorizada que no haya sido empleada al finalizar el periodo debe generalmente caducar o ser aprobada nuevamente con especificación de su importe y precisión de su destino.

Y de acuerdo a lo estipulado en el artículo 74 constitucional, fracción IV; el Ejecutivo hace llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 de septiembre, siendo este aprobado por la cámara el día 15 del mes de diciembre de cada año.

Cabe señalar que cuando el presidente inicia su encargo, debe entregar la Ley y el presupuesto antes mencionado, el 15 de diciembre. Y de acuerdo a la Reforma Constitucional del 10 de febrero de 2014, que entrará en vigor el 1° de diciembre del año 2018, el presidente al comenzar su mandato, debe presentar ambos documentos, el día 15 de noviembre (entrará en funciones el 1° de octubre).

Si la Cuenta Pública⁶¹ es un informe que rinde el Poder Ejecutivo al Legislativo cada 30 de abril (del año siguiente), a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para comunicar el destino del capital en el ejercicio fiscal; hay que hacer notar que cada entidad federativa y municipio, por medio del Ejecutivo Estatal o municipal, tiene la obligación de presentar cuentas públicas a la consideración de los Congresos Locales que correspondan y la normatividad aplicable con base en el Sistema Nacional de Fiscalización para el fortalecimiento de la rendición de cuentas y la transparencia.

Es relevante mencionar, que la Auditoría Superior de la Federación, ha sugerido ajustar el plazo para la entrega de la Cuenta Pública por parte de la Secretaría (de forma gradual), al último día hábil de Febrero, para poder entregar ese mismo año el Informe del Resultado y con ello garantizar a la Cámara de Diputados la información necesaria para la aprobación del PEF del año siguiente.⁶²

Precisión: Las estimaciones presupuestarias deben ser todo lo precisas posible, sin aumentarse los cálculos sobre gastos o cubrirse con reservas ocultas precedentes de ingresos calculados por debajo de su rendimiento.

Dwight, Waldo, op. cit., pp. 358-359.

⁶¹ Entendiendo a la Cuenta Pública como "...El documento que en forma anual prepara el Poder Ejecutivo para ser presentado a la H. Cámara de Diputados, por el cual comunica la forma y destino de los recursos humanos y materiales que estuvieron bajo su administración y la situación que guardan a la terminación de cada ejercicio; lo anterior implica la consolidación y presentación de información financiera, contable, programática y presupuestal de las acciones de gobierno en el periodo de referencia." Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo (1996). *La Fiscalización en México*. 2ª ed., 1ª reimp. Universidad Nacional Autónoma de México. México., p. 48.

⁶² Con base en el video YouTube (2013). *Facultades y marco legal de la ASF*. Por Lic. Victor Manuel Andrade Unidad de Asuntos Jurídicos. Auditoría Superior de la Federación. Por asf001230. Consultado el 14 de septiembre de 2014. URL: <http://youtu.be/WVnvFDfXy2>

La cuenta pública contiene como mínimo información contable, presupuestaria, programática y el análisis cualitativo de los indicadores de la postura fiscal (Véase en Anexos1). Y es turnada a la entidad de auditoría máxima, a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara.⁶³

Su revisión como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados debe ser de acuerdo a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Se elabora a través de auditorías de cumplimiento financiero (inversiones físicas y gasto federalizado), de desempeño y forenses.⁶⁴ Que de acuerdo al artículo 1° de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación comprende:

“...la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, con excepción de las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deben incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables”⁶⁵ con el objetivo de equilibrar la balanza de poder e informar al pueblo la manera en la que fue ejercido el gasto público y fungir como herramienta de control sobre el desempeño y uso del erario.

Estas auditorías se realizan por comisionados de la ASF o mediante la contratación de despachos o profesionales independientes habilitados por ella, siempre y cuando no existan conflictos de intereses.⁶⁶

A través de la fiscalización de la cuenta pública, se comprueba si el ejercicio de la Ley de Ingresos y el PEF se han ajustado a los criterios señalados en los mismos, se verifica el

⁶³ Para conocer más leer el artículo 14 de Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús (2009). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Consultada el 24 de Febrero de 2014. URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

⁶⁴ Auditoría Superior de la Federación (2014a). *Acerca de la ASF, ¿Qué hacemos y cómo lo hacemos?, Tipos de Auditoría*. Consultado el 14 de enero de 2014. URL: http://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas.

⁶⁵ Calderón Hinojosa, op.cit., p. 1.

⁶⁶ Información con base en el artículo 22 de: Ibid., p. 12.

cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, y finalmente se determinan las responsabilidades a que haya lugar y la imposición de multas y sanciones resarcitorias correspondientes.

Cuando se presenta el caso de que las instancias de control competentes de los órdenes de gobierno o poderes de la unión deban colaborar con la entidad superior de fiscalización de nuestro país, se debe establecer una adecuada coordinación entre ambos, para garantizar el debido intercambio de información que se requiere y facilitar a los auditores el ejercicio de sus labores.⁶⁷

Finalmente, siendo el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación,⁶⁸ el plazo máximo para la culminación de la revisión, en el mes de enero del año posterior a su entrega, la ASF debe dar a conocer a las entidades fiscalizadas la parte que les corresponde de los resultados finales y las *observaciones preliminares*⁶⁹ que se deriven de la revisión de la misma, con el objetivo de que estas presenten justificaciones y aclaraciones que les correspondan.⁷⁰

Una vez que la ASF valora las justificaciones, aclaraciones y demás información recibida a que hacen referencia las observaciones preliminares, determina la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados que les dio a conocer a las entidades auditadas, para efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado que tiene como plazo para su entrega hasta el 20 de febrero del año siguiente al de la presentación de la cuenta pública.

Lo que da un total de 38 meses desde la presentación del proyecto de Ley de Ingresos y el PEF, hasta la culminación de la revisión de la cuenta pública (Véase Ilustración 1).

⁶⁷ Para conocer más leer el artículo 20 de Ídem.

⁶⁸ Léase en el Artículo 74, Fracción VI de: Carranza, Venustiano (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Consultada el 29 de Septiembre de 2013.

URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

⁶⁹ Estas observaciones pueden derivar en acciones promovidas, incluyendo solicitudes de aclaración, pliegos de observaciones, promociones de intervención de la instancia de control competente, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, denuncia de hechos y denuncias de juicio político, y recomendaciones, incluyendo las referentes al desempeño. Con base en artículo 13 de Calderón Hinojosa, op. cit., pp.7-8.

⁷⁰ Leer Artículo 16 de *Ibid.*, p. 11.

Ilustración 1

Año	Enero	Febreo	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
2012									Presentación Proyecto Ley de Ingreso y PEF (P. Ejecutivo)			Aprobación Ley Ingreso y PEF (P. Legislativo)
2013	Ejercicio Año Fiscal											
2014				Presentación Cuenta Pública (SHCP) (30/04/14)								
2015	Da a conocer las observaciones preliminares (ASF)	Entrega Informe de Resultado (ASF) (20/02/15)								Fin Revisión Cuenta Pública (P. Legislativo) (31/10/15)		

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 74, fracción VI y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación artículos 16 y 28.

Siendo la fiscalización superior un acto político de contrapeso, motiva una acción de evaluación y revisión a través de un estudio, análisis y verificación de documentos e informes de sistemas, mecanismos y operaciones de las acciones de gobierno (traducidas en la obtención de ingresos y recursos, y administración y gasto de los mismos) con veracidad y razonabilidad de acuerdo a la Ley, que represente una diferencia sustancial en la vida de los ciudadanos y en la toma de decisiones de los actores encargados de formular políticas públicas, programas, proyectos o planeación estratégica gubernamental.

No hay responsabilidad mayor que velar por el bien común de la nación y hacer cumplir la normatividad cabal y éticamente en el ejercicio presupuestario; por lo que la cámara baja al ser la representante del pueblo y la encargada de la revisión de la cuenta pública, con apoyo de la Auditoría Superior de la Federación, tiene una tarea de vital importancia en su quehacer.

Para su mejora continua, es necesario la constante aplicación de las prácticas más innovadoras en la materia, adaptadas por un benchmarking con Entidades de Fiscalización Superior pertenecientes al INTOSAI (por citar un ejemplo) y usando el Gobierno Abierto para facilitar la comunicación y retroalimentación entre el pueblo y el gobierno sin abusar de la máxima publicidad en las TIC.

La información es poder, y entre menos manipulado y sesgado resulte el Informe del Resultado que presenta la ASF a la Cámara de Diputados por medio de la Comisión de Vigilancia; se podrá garantizar la elevación de la reputación y credibilidad del Estado en general; siempre y cuando se sociabilice la información de manera clara, precisa y oportuna.

1.3. Auditoría Superior de la Federación

Como hemos visto en los apartados anteriores, la Cámara de Diputados es la encargada de revisar y evaluar el uso del erario a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano sucesor de la Contaduría Mayor de Hacienda, que inició sus labores el 30 de septiembre del año 2000, como resultado de los cambios operados en las reformas constitucionales de 1999 a los artículos 73, 74 y 79, así como a la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en el año 2000.

Actualmente, la ASF tiene autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones (en los términos que disponga la Ley), que en el marco de la “democracia mexicana”, busca dilucidar la aplicación del presupuesto en los tres poderes de la unión y todas aquellas entidades, organismos autónomos e instituciones tanto públicas como privadas, en los tres órdenes de gobierno, que ejerzan recursos federales, conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.

Tiene a su cargo la revisión *ex post* de cada ejercicio fiscal, de los ingresos y egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales con excepción de las participaciones federales; así como la realización de auditorías de desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas gubernamentales. La revisión es de carácter exterior, por lo que es independiente a cualquier forma de control y fiscalización de las instancias de control competentes.

Está facultada para emitir observaciones y recomendaciones que fomenten gestiones públicas responsables, orientadas a satisfacer las necesidades de la sociedad mexicana. Esto quiere decir, que la ASF genera acciones preventivas y en caso de ser necesario, acciones correctivas como solicitudes de aclaración-recuperación, promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias y denuncia de hechos. Con la obligación constitucional de entregar a la Cámara de Diputados, los días 1 de los meses de mayo y noviembre de cada año, un informe sobre la situación que guardan las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas.

Es interesante mencionar que quienes incumplan con los requerimientos son acreedores a una multa mínima de 650 a una máxima de 2,000 días de salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal. La reincidencia en la falta, genera el doble de la multa ya impuesta, sin perjuicio de que se deba atender el requerimiento respectivo. Estas multas tienen el carácter de créditos fiscales y se fijan en cantidad líquida por la ASF, donde la Tesorería de la Federación es la encargada de hacer efectivo su cobro.

Todo ello con el fin último de identificar las áreas de oportunidad del Estado Mexicano en cuanto a su accionar y asegurar con ello, un óptimo aprovechamiento de los recursos recaudados, que dé confianza a la ciudadanía en sus instituciones.

1.3.1. Marco Normativo

Las leyes se han hecho para el bien de los ciudadanos.

Cicerón

Como parte del contrato social en el que nos desarrollamos como seres humanos pertenecientes a una nación que está envuelta en la globalidad, conocer la normatividad y por ello, los límites y jurisdicciones del órgano de fiscalización superior y demás actores interesados en el tema, es completamente útil y necesario para seguir bajo una dinámica social de corresponsabilidad para la gobernabilidad y gobernanza.

Así, si las leyes fueron hechas para el bien de los ciudadanos, es menester de los mismos conocer las principales normas jurídicas que rigen la función de la Auditoría Superior de la Federación, puesto que fortalecen la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas de la acción gubernamental bajo un uso efectivo y honesto del presupuesto.

Dentro de las normas que rigen el quehacer diario de la auditoría máxima de la Federación, podemos encontrar las siguientes leyes, decretos, manuales, estatutos y reglamentos:⁷¹

⁷¹ Para mayor información puede consultar en la página WEB de la Auditoría Superior de la Federación, en el apartado de Marco Legal e Instrumentos Legales.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Principalmente artículos 74 (Reformado DOF 09/08/2012) y 79.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. DOF 29/05/2009.
- Decreto por el que se reforma el primer y segundo párrafos del artículo 16, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. DOF 18/06/2010.
- Reglamento Interior de la ASF. DOF 29/04/2013.
- Reglas de Operación del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado en el Ejercicio Fiscal. DOF 26/03/2013.
- Manual de Organización de la ASF. DOF 07/02/14.
- Estatuto del Servicio Fiscalizador de Carrera de la Auditoría Superior de la Federación. DOF 03/02/2010.

Pudiéndose observar, que toda la normatividad básica, se creó o reformó por la nueva entidad de fiscalización superior que entró en funciones en el año de la primera alternancia del poder.

Con objeto de fortalecer la labor superior de fiscalización, se abrogó en 2009, la ley que le dio origen a la ASF en el año 2000 (Ley de Fiscalización Superior de la Federación), para expedir la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Con ella se le brindó al Congreso la facultad de legislar en materia de contabilidad patrimonial; se enunciaron los principios de la función fiscalizadora, se estableció la verificación de los programas públicos mediante auditorías de desempeño, se modificaron los plazos de rendición de la cuenta pública y la presentación del Informe del Resultado y más.

1.3.2. Facultades

La ASF al ser un órgano con autonomía técnica y de gestión que coadyuva con la Cámara Baja en la examinación y evaluación del erario y las acciones de gobierno para el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas, tiene principalmente como facultad:⁷²

⁷² Auditoría Superior de la Federación (2014b). *Acerca de la ASF, Marco Legal, Normas que dan origen a la ASF*. Consultado el 24 de Febrero de 2014.

- Organizarse internamente (funcionamiento-resoluciones) y manejar los recursos presupuestales que le son asignados.
- Realizar revisiones a los tres Poderes de la Unión, a los órganos federales constitucionalmente autónomos y, en general, a todas las instituciones públicas que ejercen recursos federales en los tres órdenes de gobierno, e inclusive particulares.
- Determinar daños o perjuicio o ambos, que afecten la Hacienda Pública Federal.
- Fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas.
- Presentar denuncias y querellas penales, a que haya lugar.
- Instituye el carácter público de los informes, después de haber sido presentados ante la Cámara.
- Solicitar, en situaciones excepcionales, información a los Poderes y entes auditados, para rendir informes correspondientes.
- Auditar directamente los recursos federales que ejerzan estados, municipios y las demarcaciones del Distrito Federal, con excepción de las participaciones federales.
- Establecer normas y procedimientos, métodos y sistemas de contabilidad y archivo de libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto públicos. (Facultad que anteriormente le correspondía a la Secretaría de Programación y Presupuesto⁷³).
- Revisar información de ejercicios anteriores cuando un programa o proyecto abarque diversos ejercicios fiscales. O bien sobre el cumplimiento de programas federales.
- Dar a conocer a las entidades fiscalizadas los resultados de su revisión antes de la presentación del Informe del Resultado, para que estas presenten justificaciones y aclaraciones correspondientes.
- Regular a las Entidades de Fiscalización Locales de los estados y el D.F.
- Emitir las reglas para destruir la documentación que obre en sus archivos después de 10 años, previo respaldo.

URL: http://www.asf.gob.mx/Publication/38_Normas_que_dan_Origen_a_la_ASF

⁷³ “El artículo 11 de la Ley ordena que “con objeto de uniformar los criterios en materia de contabilidad gubernamental y archivo contable, la Secretaría de Programación y Presupuesto dará a conocer con oportunidad a la Contaduría Mayor de Hacienda las normas, procedimientos, métodos y sistemas que emite e implante, de acuerdo con las facultades que le confieren las Leyes Orgánica de la Administración Pública Federal y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal”. Faya Viesca, Jacinto (1986). *Finanzas Públicas*. 2ª ed., Porrúa. México., p. 294.

- Fiscalizar la deuda pública en su contratación, registro, negociación, administración y pago.
- Elaborar estudios o investigaciones relacionadas con las materias de su competencia y publicarlos.

La fiscalización superior, al estar sujeta legalmente a los principios de posterioridad y anualidad, no tienen facultades para intervenir en los proyectos, gastos y programas en curso; tiene exclusivamente como materia prima lo entregado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Cámara baja del Poder Legislativo (Cuenta Pública) de acuerdo al artículo 53 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, fracción VI y a la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas de la Federación.

Para el cumplimiento de sus facultades, la Auditoría Superior de la Federación también puede celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior, con el objeto de que colaboren en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por dichos órdenes de gobierno.

En caso de identificar alguna irregularidad que produzca un daño a la Hacienda Pública, se debe trabajar en sinergia con el Ministerio Público en los procesos penales investigatorios y judiciales correspondientes.

Todo lo anterior, debe llevarse a cabo, conforme a los lineamientos técnicos que señale el órgano auxiliar de la Cámara de Diputados,⁷⁴ alejando de todo ello, las presiones políticas con fines partidistas, de acuerdo a la viabilidad y neutralidad de la “institución”.

Estamos hablando pues, no solo de controlar al poder desde el poder, sino informar al pueblo la manera en la que fue ejercido el erario y coparticipar con él en la mejora continua y la implementación de la calidad en la labor fiscalizadora del órgano con autonomía técnica de la Cámara de Diputados.

⁷⁴ Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús (2009). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Consultada el 24 de Febrero de 2014. URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRFCF.pdf>., p. 15

De este modo, la auditoría gubernamental, parafraseando a Guillermo Becerril y a Alfredo Adam,⁷⁵ comprende un examen de las funciones, actividades y operaciones realizadas por las dependencias y entidades de la Federación, así como aquellas personas físicas o morales, que reciben dinero público; con objeto de evaluar si los registros contables presentan razonablemente la situación financiera; verificando si los objetivos y metas fueron alcanzados en condiciones de eficacia, eficiencia y economía, con relación a los recursos que les avocan y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables.

Al auditar a las instituciones públicas, se busca que los trabajadores al servicio del Estado se apeguen a un código de ética inmerso en la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas, así como a la mejora continua de la Administración Pública, en la que se ha involucrado México desde la introducción al neoliberalismo y a la Nueva Gestión Pública.

Teniendo no sólo control, sino una evaluación y revisión por parte de la entidad de fiscalización superior de la Federación eficaz, eficiente y oportuna, que ayude a identificar o prever deficiencias o irregularidades en el desarrollo de la actividad estatal.

Las auditorías de más alto rango, se efectúan por el personal expresamente comisionado para el efecto por la ASF o mediante la contratación de despachos o profesionales independientes habilitados por la misma, siempre y cuando no existan conflictos de intereses. Exceptuando aquellas revisiones en las que se maneje información en materia de seguridad nacional, seguridad pública o defensa nacional, las cuales serán realizadas directamente por el órgano superior de fiscalización.

Los secretos en el ejercicio presupuestario se han relacionado con actos de corrupción e impunidad; sin embargo, actualmente, al ser considerado necesario mantener bajo reserva información que salvaguarde la paz social; hay que evitar caer en incongruencias tales como la partida secreta de la Presidencia de la República que se manejaban hace algunos años atrás

⁷⁵ Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo (1996). *La Fiscalización en México*. 2ª ed., 1ª reimp. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

o las actuales inconsistencias en las subvenciones de los grupos parlamentarios.⁷⁶ Porque en principio, lo público debe ser público, es decir, abierto, accesible y transparente.⁷⁷

México aspira a construir una sociedad abierta, plural y democrática; en dónde la ciudadanía en virtud de su soberanía tenga el derecho no solo de ser informada, sino de denunciar y demandar utilidad y racionalidad en las operaciones gubernamentales; y en su caso, castigar a quien faltó a su deber por medio del voto o remoción del cargo, o bien, proponer nuevos mecanismos o herramientas de control que mejoren la gestión pública.

Independientemente de que los “representantes” (cámara baja) sean los actuales responsables de dicha encomienda, la participación ciudadana implica la ampliación del Gobierno Cercano y Moderno; que en su accionar se registre como eficacia de costos y beneficios que generen conciencia sobre la importancia del dinero público y el cumplimiento de los objetivos señalados en los programas federales.

Se necesita escuchar la base de la pirámide, construir en sinergia (gobierno-gobernantes-empresarios), una democracia plural y abierta, dotar de autonomía plena al órgano superior que vigila el quehacer gubernamental y homologar las contralorías a un solo patrón que es y siempre será “la ciudadanía, que somos, todos nosotros”. Usted ¿no lo cree así?

⁷⁶ Para conocer más leer: Animal Político (2014). *Subvenciones: el hoyo negro del Poder Legislativo en México*. Por Gustavo Rivera Loret de Mola. Recuperado el 13 de septiembre de 2014. URL: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-blog-invitado/2014/09/08/subvenciones-el-hoyo-negro-del-poder-legislativo-en-mexico/#axzz3CjB9SGhG>

⁷⁷ sinembargo.com (2014). *El que nada debe, nada teme*. Por Oscar Arredondo. Recuperado el 23 de septiembre de 2014. URL: <http://www.sinembargo.mx/opinion/23-06-2014/24930>

1.3.3. Organización Interna

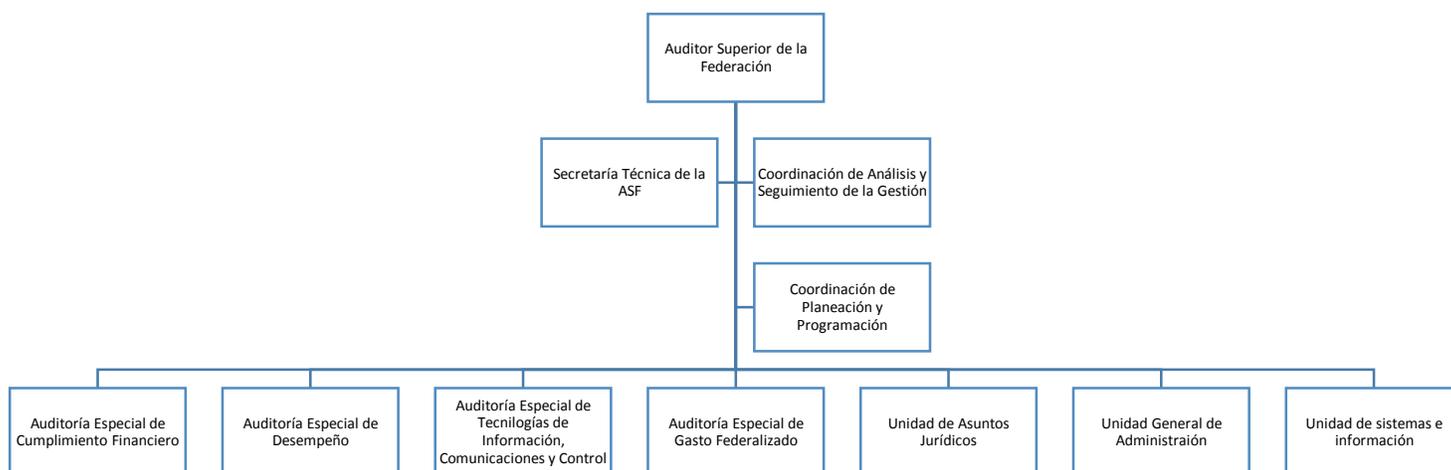
Si no existe la organización, las ideas, después del primer momento de impulso, van perdiendo eficacia.

Che Guevara

Para el ejercicio de sus labores, la ASF cuenta con un Auditor Superior, Auditores Especiales, Titulares de Unidades, Directores Generales, Subdirectores, Jefes de Departamento, Auditores y trabajadores de base.

En caso de ausencia temporal del Auditor Superior, es suplido por los auditores especiales, por el Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos y por el Titular de la Unidad General de Administración, en el orden que señale el Reglamento Interior.

Organigrama de la ASF



Fuente: Organigrama de la ASF.⁷⁸

La singularidad estructural de la gestión presupuestaria y su control financiero, de acuerdo con Jacinto Faya Viesca, exige el trabajo de un equipo multidisciplinario, principalmente compuesto por juristas, técnicos, economistas y especialistas en contabilidad sujetos todo

⁷⁸ Auditoría Superior de la Federación (2014c). *Acerca de la ASF, ¿Quiénes somos?, Organigrama*. Consultado el 24 de Febrero de 2014. URL: http://www.asf.gob.mx/Section/104_Organigrama.

ellos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones aplicables.

Del Auditor Superior

Para la designación del auditor superior, los diputados son los encargados de votar por el mejor candidato para el cargo. El proceso inicia después de publicar la convocatoria en los medios de comunicación, en dónde los interesados se inscriben, comparecen y pasan el filtro que la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados determina para formar la terna que participará en la contienda, ganando aquel que recibe el apoyo de dos terceras partes del Pleno.

Su gestión dura ocho años con opción a ser reelecto por una ocasión y sólo puede ser removido del cargo por causas graves a que se refiere el artículo 83 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Siendo sus facultades a resaltar:

- Ser el representante de la Auditoría Superior de la Federación. Nacional e internacionalmente.
- Elaborar el proyecto de presupuesto anual de la ASF.
- Administrar bienes y recursos a cargo de la institución; así como resolver sobre adquisiciones y enajenación de bienes muebles.
- Aprobar el programa anual de actividades, así como el plan estratégico (por un plazo mínimo de tres años).
- Expedir el Reglamento Interior del órgano máximo de auditoría. Que debe publicarse en el DOF.
- Expedir normas para el ejercicio, manejo y aplicación del presupuesto.
- Nombrar al personal de mando.
- Formular y entregar a la Cámara por conducto de la Comisión de Vigilancia, el Informe del Resultado.
- Es el enlace entre la ASF y la Comisión.
- Tramitar, instruir y resolver el recurso de reconsideración.

- Recibir de la Comisión la Cuenta Pública para su revisión.
- Dar cuenta comprobada de la aplicación del presupuesto.
- Expedir política de remuneraciones, estímulos y prestaciones del personal de confianza.

Observando lo anterior, a pesar de que el Titular de la Institución cuenta con el soporte de la Secretaría Técnica, de la Coordinación de Análisis y Seguimiento de la Gestión, y de la Coordinación de Planeación y Programación de acuerdo a las atribuciones adscritas en los manuales de organización y de procedimientos de la Auditoría; podemos concluir que el ser Auditor Superior implica una responsabilidad muy grande y una tarea que exige el cumplimiento cabal de lo establecido para el buen desempeño de sus labores y la mejora de todo el trabajo de la ASF.

De los Auditores Especiales

Los Auditores Especiales, en cumplimiento de ser soporte del Auditor Superior y sin perjuicio de su ejercicio, tienen la facultad de:

- Planear conforme a los programas aprobados por el Titular de la Institución.
- 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.
- Ordenar y realizar auditorías a las entidades fiscalizadas, así como requerirles información.
- Designar a los auditores encargados de practicar las auditorías o celebrar contratos de prestación de servicios.
- Revisar, analizar y evaluar información programática de la Cuenta Pública.
- Dar a conocer los resultados y observaciones preliminares a las entidades examinadas.
- Formular resultados y observaciones que se deriven de las auditorías.
- Participar en los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades.
- Promover ante las autoridades competente, tales responsabilidades y,
- Formular el proyecto de Informe del Resultado.

Si bien, ellos son un gran apoyo para el Auditor Superior, es curioso notar que las designaciones son algo natural en esta jerarquía, ya que a pesar de la celebración de contratos de prestación de servicios y del servicio fiscalizador de carrera, siempre el grupo más cercano a este auditor puede verse beneficiado para incorporarse al servicio público de la examinación de la Cuenta Pública, dejando en desigualdad de oportunidades a aquellos que desean ser parte de esa revisión.

De la Unidad de Asuntos Jurídicos

El titular de ésta unidad tiene las atribuciones de asesorar en materia jurídica al Auditor Superior de la Federación y a los Auditores Especiales; así como actuar como su órgano de consulta. Esto quiere decir que:

- Auxilia el trámite e instrucción del recurso de reconsideración y somete el recurso de resolución a consideración del servidor público que haya emitido el acto recurrido.
- Ejercita las acciones judiciales, contencioso-administrativas y civiles en los juicios en los que la ASF sea parte.
- Representa a la Auditoría Superior de la Federación ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje en los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.
- Asesora a las Unidades Administrativas Auditoras en el levantamiento de actas administrativas.
- Participa en los procedimientos para el fincamiento de responsabilidades resarcitorias, entre otras.

Y en caso de detectar irregularidades por los Titulares de las Unidades Administrativas Auditoras, con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública, presenta directamente o por conducto de la dirección general respectiva, las denuncias penales o de juicio político que procedan.

De la Unidad General de Administración

El titular de la Unidad General de Administración, tiene por encargo administrar los recursos financieros, humanos y materiales de la Auditoría Superior, prestando los servicios que se

requieran para el funcionamiento de las instalaciones en que se encuentre operando la propia institución y nombrando al demás personal que se necesite para el actuar íntegro del órgano máximo de revisión y evaluación de la cuenta pública y acciones de gobierno.

Es importante señalar que prepara el anteproyecto de presupuesto anual de la ASF, ejerce y glosa el ejercicio del presupuesto autorizado y elabora la cuenta comprobada de su aplicación. Así mismo, implanta y mantiene un sistema de contabilidad que permite registrar el conjunto de operaciones que se requieren para la propia administración y adquiere los bienes y servicio que permite suministrar los recursos materiales que solicitan las unidades administrativas.

Todos los cargos están interrelacionados, y es tan importante el Auditor Superior como cualquier Titular de Unidad, ya que sin un trabajo coordinado e imparcial, la duplicidad de funciones está a la orden del día y el resquebrajamiento del engrane no tardará en llegar.

1.3.4. Tipos de revisiones

La Auditoría Superior de la Federación revisa la Cuenta Pública autónoma e independiente de cualquier otra forma de control a través de una planeación estratégica que prioriza la examinación y evaluación de las líneas de acción de alto impacto (*insumos*)⁷⁹ del Gobierno Federal, con base en un análisis macroeconómico, presupuestal, financiero y programática de la administración pública.

Conforme a los principios de anualidad, posterioridad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, la fiscalización máxima, tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se observó lo dispuesto en el PEF y la Ley de Ingresos, así como la

⁷⁹ “Entre los principales insumos para la realización de dicho análisis se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo, los programas regionales, especiales, sectoriales e institucionales, los programas operativos anuales, la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los resultados que se derivan de la ejecución de estos dos últimos instrumentos.” González de Aragón Ortiz, Arturo (2009). *Para entender la Auditoría Superior de la Federación*. Nostra Ediciones. México., p. 22.

práctica de auditorías de desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales.⁸⁰

El universo sujeto a examinación comprende instituciones tanto públicas como privadas o incluso particulares que hayan captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Las auditorías se llevan a cabo de acuerdo a su naturaleza y alcance (Véase Cuadro 2) por comisionados o representantes de la ASF, que guardan estricta reserva sobre documentos e información manejada.

Cuadro 2

<i>Tipo de Auditoría</i>	<i>Descripción</i>
<input type="checkbox"/> Auditorías de Cumplimiento Financiero	<p><u>Ingresos</u>: Constatar la forma y términos en que fueron captados y administrados, así como el cumplimiento de las disposiciones normativas.</p> <p><u>Egresos</u>: examinar que la aplicación de los recursos se haya realizado efectivamente, ajustándose a las disposiciones normativas para el cumplimiento de las funciones de los entes públicos.</p>
<input type="checkbox"/> Auditorías de Desempeño	<p>Mide el impacto social de la gestión pública a través de indicadores de <i>economía, eficiencia y eficacia</i>, que atienden la satisfacción de la sociedad, así como la calidad de los bienes y servicios gubernamentales. Compara lo propuesto con lo alcanzado, identificando fortalezas, debilidades y oportunidades.</p>
<input type="checkbox"/> Auditorías Forenses	<p>Revisa y analiza con detalle los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para detectar o investigar un presunto ilícito, con la finalidad de documentar las conclusiones para promover acciones legales procedentes.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Auditoría Superior de la Federación.⁸¹

⁸⁰ Con base en Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús (2009). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Consultada el 24 de Febrero de 2014.

URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

⁸¹ Auditoría Superior de la Federación (2014a). *Acercas de la ASF, ¿Qué hacemos y cómo lo hacemos?, Tipos de Auditoría*. Consultado el 14 de enero de 2014.

URL: http://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas.

La ASF puede celebrar convenios con los gobiernos de las entidades federativas, legislaturas locales, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y las entidades de fiscalización superior, con el objeto de que colaboren en la verificación de la aplicación correcta de los recursos federales recibidos por dichos órdenes.

Comprobando, la Auditoría Superior de la Federación, que las entidades fiscalizadas lleven el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de la Federación, de acuerdo con las disposiciones aplicables.

Es así, que con el objeto de fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas al ejercicio de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, se lleva a cabo el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (pertenece a las Auditorías de Cumplimiento Financiero), a través de convenios de colaboración en donde la ASF entrega hasta el 50% de los recursos del programa a las entidades de fiscalización superior de las legislaturas locales y de la Asamblea del Distrito Federal.

Viéndose obligada a mandar cada año, las Reglas de Operación de este Programa a la Comisión tanto de Vigilancia como de Presupuesto el 15 de Febrero de cada año, para que éstas emitan sus opiniones a más tardar el 15 de marzo y la ASF pueda publicarlas en el DOF el último día hábil del tercer mes del año.

Trimestralmente, la ASF y los órganos técnicos de fiscalización deben publicar en sus páginas web, informes sobre la aplicación de los recursos del Programa.

Además, la entidad de auditoría máxima, debe informar en el mes de septiembre a la Comisión de Vigilancia sobre el cumplimiento de los objetivos, en donde dicha Comisión le emite a la de Presupuesto, a más tardar el primer día hábil de Octubre, información relevante respecto a la ejecución del proyecto de fiscalización del gasto federal a fin de ser considerado para la aprobación del PEF del siguiente ejercicio fiscal.

La Auditoría Superior de la Federación, tiene acceso a la información confidencial de la Federación, y sólo puede ser usada para la realización de su trabajo sin plasmarlo en el Informe del Resultado. Destacando que únicamente puede revelar los documentos en reserva

al Ministerio Público, cuando se acompañe a una denuncia de hechos o a la aplicación de un procedimiento resarcitorio.

Siendo esto así, el ciudadano se pregunta en qué momento se darán a conocer esas partidas secretas y cómo se justificará su uso ante el pueblo que es quien da el dinero a través de sus contribuciones. Ya que como se expresó con anterioridad, sólo el MP, conocerá los datos que corresponden para sancionar a los responsables en caso de que proceda la penalización asignada.

1.3.5. Informe del Resultado

La Auditoría Superior de la Federación tiene como plazo máximo hasta el 20 de Febrero del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, para entregar el Informe del Resultado junto con su análisis y conclusiones a la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Vigilancia.

Este documento contiene el testimonio de las auditorías realizadas, las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas; así como las multas respectivas a que hubiere lugar. Tiene como mínimo de requerimientos:⁸²

- I. Los criterios de selección, el objetivo, el alcance, los procedimientos de auditoría aplicados y el dictamen de cada auditoría;
- II. En su caso, las auditorías sobre el desempeño;
- III. El cumplimiento de los principios de contabilidad gubernamental y de las disposiciones contenidas en los ordenamientos y normativa correspondientes;
- IV. Los resultados de la gestión financiera;
- V. La comprobación de que las entidades fiscalizadas, se ajustaron a lo dispuesto en la Ley de Ingresos, el Presupuesto y demás disposiciones jurídicas aplicables;
- VI. El análisis de las desviaciones;

⁸² Con base en el Artículo 29 de Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús (2009). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Consultada el 24 de Febrero de 2014.
URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf> , p. 13.

- VII. Los resultados de la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal;
- VIII. Un apartado específico en cada una de las auditorías realizadas donde se incluyan las justificaciones y aclaraciones que, en su caso, las entidades fiscalizadas hayan presentado en relación con los resultados y las observaciones que se les hayan hecho durante las revisiones, y
- IX. Derivado de las auditorías, en su caso y dependiendo de la relevancia de las observaciones, un apartado donde se incluyan sugerencias a la Cámara para modificar disposiciones legales a fin de mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.

En cuanto a lo que le corresponde a la Contraloría Social, la ASF debe considerar en el Informe del Resultado, los productos de las peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones.

Una vez entregado el Informe, se da paso a enviar las acciones promovidas y recomendaciones que siguen una serie de procesos (Véase Cuadro 3) que llegan hasta la emisión de promociones y pliegos de observaciones en caso de que las entidades fiscalizadas no presenten los elementos necesarios para la solventación del pliego. Así mismo, cuando no presentan la información requerida, la ASF asigna una multa a los titulares de las áreas auditadas y promueve acciones penales.

Cuadro 3

¿Cuándo?	Acción	Emisor	Receptor
20 de Febrero del año siguiente al de la entrega de la Cuenta Pública	Entrega del Informe del Resultado	ASF/Comisión de Vigilancia	Cámara de Diputaos
10 días hábiles después de la entrega del Informe del Resultado	Envían las Acciones Promovidas y recomendaciones	Titular de la ASF	Entes fiscalizados y Autoridades Competentes
160 días hábiles posteriores a la presentación del Informe del Resultado	Formulación y emisión de pliegos de observaciones y las promociones.	ASF	Entes fiscalizados y Autoridades Competentes
30 días contados a partir de la fecha que reciban las observaciones	Presentación de las consideraciones e información solicitada	Entidades Fiscalizadas	ASF
30 días hábiles siguientes a las recomendaciones al desempeño	Deben precisar las mejoras efectuadas	Entidades Fiscalizadas	ASF
120 días hábiles posteriores a las respuestas recibidas	Pronunciamento de la ASF sobre las respuestas recibidas	Entidades Fiscalizadas	ASF

Fuente: Elaboración propia con base en el Capítulo III Del contenido del Informe del Resultado y su Análisis de la LFRC.⁸³

El estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a los organismos examinados, debe ser informado a la Cámara por conducto de la Comisión de Vigilancia a través de un *reporte semestral*⁸⁴ presentado a más tardar los días 1° de mayo y noviembre, con base en el formato establecido por dicha comisión y publicado en la página web.

⁸³ Calderón Hinojosa, op. cit., pp. 13-14

⁸⁴ Incluye los montos de los resarcimientos al erario derivados de la fiscalización de la Cuenta Pública y en un apartado especial, la atención a las recomendaciones al desempeño. Con base en Ídem.

La Comisión de Vigilancia analiza el Informe del Resultado, haciendo (en su caso) sugerencias para modificar disposiciones legales que pretendan mejorar la gestión financiera y el desempeño de las entidades fiscalizadas.

Una vez concluido el análisis y siendo plasmadas las recomendaciones en las conclusiones del Informe del Resultado, la Comisión de Vigilancia se las envía a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, solicitando (de considerarlo pertinente la Comisión de Vigilancia) a las comisiones ordinarias una opinión sobre aspectos o contenidos de la documentación.

En caso de detectar errores en el Informe del Resultado o requerir esclarecer el contenido del mismo, se le solicita a la ASF las explicaciones correspondientes, ya sea por escrito o citando a comparecer al Auditor Superior o servidores de la misma institución cuantas veces sea necesario.

Para finalmente, el 30 de septiembre del año siguiente al de la presentación de la Cuenta Pública, someter a votación del Pleno, el dictamen correspondiente. Haciendo énfasis de que esta aprobación no suspende el trámite de las acciones promovidas.

El Informe de Avance de Gestión Financiera presentado en el segundo trimestre (30 Junio) del ejercicio correspondiente al Congreso de la Unión por la SHCP, da a conocer el cumplimiento de los objetivos, metas y satisfacciones de necesidades en ellos proyectados a cargo de los poderes de la Unión y los entes públicos federales. Con lo que el órgano auxiliar de la Cámara de Diputados, realiza un análisis que es entregado a la Comisión de Vigilancia de la ASF, 30 días posteriores al de su fecha de presentación.

Cuadro 4

Acción	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Presentación Informe del Resultado (20 Febrero)		X										
Informe de Avance de Gestión Financiera (30 Junio)						X						
Entrega Análisis Informe de Avance de Gestión Financiera por la ASF (30 días desp.)							X					
Informe Trimestral PFGF			X			X			X			X
Reporte Semestral (1° de Mayo y Noviembre)					X						X	
Votación dictamen Informe del Resultado (30 Septiembre)									X			
La ASF manda Reglas de Operación PFGF a la Comisión de Vigilancia y a la de Presupuesto (15 Febrero)		X										
La Comisión de Vigilancia y Presupuesto emiten su opinión (15 de Marzo)			X									
Publicación Reglas de Operación PFGF (último día hábil de marzo)			X									
Emisión de Información relevante del PFGF a la Comisión de Presupuesto (Primer día hábil de Octubre)										X		

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.⁸⁵

La revisión de situaciones excepcionales por denuncias fundadas con documentos o evidencias, mediante las cuales se presume el manejo, aplicación o custodia irregular de recursos públicos federales, no deben afectar el principio de posterioridad.

Además, se requiere que las entidades fiscalizadas, rindan un informe situacional durante el ejercicio fiscal en curso, en un plazo que no exceda 30 días hábiles a partir del requerimiento. Mismo que debe ser analizado por la Auditoría Superior de la Federación, y plasmado en el Informe del Resultado.

En caso de que los órganos auditados no cumplan con la presentación de dicho documento, la ASF impondrá una multa mínima de 1,000 a 2,000 días de salario mínimo general vigente en el D.F. al servidor público responsable, sin perjuicio de otras promociones. Si aun así,

⁸⁵ Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús (2009). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*. Consultada el 24 de Febrero de 2014. URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

reinciden en la omisión, se impone el doble de la multa además de que se puede promover la destitución del funcionario del Estado correspondiente ante las autoridades competentes.

Es curioso notar, que para la asignación de multas y sanciones, la ASF tiene que escuchar al presunto infractor y tener en cuenta sus condiciones económicas, así como la gravedad de la infracción cometida; ya que al final un acto de corrupción o mala gestión pública conlleva un decrecimiento en la calidad de los servicios gubernamentales y por consiguiente, en la satisfacción del ciudadano como cliente predilecto del Estado.

Para determinar los daños y perjuicios, estimables en dinero, a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o paraestatales, la ASF determina a los responsables las indemnizaciones o sanciones pecuniarias, promoviendo ante las autoridades correspondientes otras responsabilidades y presentando denuncias y querellas a que hubiere lugar, viéndose obligada a coadyuvar con el MP en los procesos penales investigatorios y judiciales.

Para llegar al fincamiento de responsabilidades resarcitorias y demás promociones; la ASF tiene un lapso de 160 días posteriores a la presentación del Informe del Resultado (Véase cuadro 3) para formular y emitir el pliego de observaciones a los entes en auditoría, los cuales sólo tienen 30 días hábiles contando desde la recepción del pliego para solventarlo y en caso de no hacerlo, el órgano auxiliar de la Cámara de Diputados, procederá a determinar responsabilidades y a solicitar la intervención de las *instancias de control*⁸⁶ competentes para el procedimiento sancionatorio que pudiera desprenderse en responsabilidades administrativas.

Cabe mencionar que para establecer sanciones o responsabilidades, la Auditoría Superior, sólo tienen 5 años para hacerlo; después de ese lapso no procede la imposición de multas o correctivos.

Finalmente, la Comisión de Vigilancia evalúa el desempeño del órgano supremo de fiscalización, respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las

⁸⁶ Las instancias de Control sólo tienen 30 días hábiles para comunicarle a la ASF sobre la procedencia de iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidades. Con base en el art. 56 de *Ibíd.*, p. 21.

auditorías, proveyendo lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión, mediante un informe que contiene observaciones y recomendaciones (con base en el artículo 78 de la LFRCF)⁸⁷ a más tardar el 30 de mayo del año que presente el Informe del Resultado.⁸⁸

Hay que destacar que dicha Comisión recibe por parte de la sociedad opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la Cuenta Pública.

Analizando el proceso de la presentación de resultados de la fiscalización superior, se requiere de la profesionalización del servidor público, de la homologación efectiva de los procesos y de la participación de todo el aparato gubernamental en corresponsabilidad, para que la entrega del Informe contenga información veraz, oportuna y útil para la toma de decisiones.

Si bien, las fechas pueden parecer enredadas, no hay plazo que no se cumpla y omisiones o acciones en detrimento de la gestión gubernamental que no se detecten, pero la exclusión de observaciones por parte de algún auditor, o la existencia de los recursos de reconsideración de sanciones (sin un actuar ético), pueden incentivar que los verdaderos infractores esquiven sus responsabilidades y afecte la mejoran continua de la labor fiscalizadora y en general de las acciones de gobierno.

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 26.

⁸⁸ Por lo que la ASF dará cuenta al presentar el Informe del Resultado del ejercicio siguiente.

2. México y sus Finanzas

En la democracia, la biografía de México comenzaría a ser la biografía de todos. La democracia pondría punto final a la biografía del Poder.

Enrique Krauze⁸⁹

Toda evolución social, implica nuevas demandas, demandas que envuelven a cualquier Nación en una restructuración de su aparato gubernamental, adecuando su organización y funcionamiento a las exigencias de la vida en comunidad que aseguren su continuidad. Haciendo que las jerarquías administrativas se vuelvan más complejas, elaboradas y disciplinadas, con una participación más ampliada de la sociedad en el quehacer gubernamental.

Singularmente en México, hubo y sigue existiendo una desproporción entre el aumento de la población y la satisfacción de las demandas ciudadanas por una incapacidad gubernamental y sobrecarga de exigencias. Por ello, “La gestión administrativa, inevitablemente, exige el conocimiento y profesionalización (...)”⁹⁰ junto con “La instauración de una dinámica de mejora continua de la administración pública Federal, (...), evitando los crecimientos desmedidos que conllevan a la formación de estructuras de gran tamaño, ineficientes y costosas. Tradicionalmente, en la administración pública en México se han hecho intentos infructuosos aplicando desagradablemente el proceso administrativo: *planeación, organización, dirección, control y evaluación*. Lo que ha sumido lenta pero marcadamente a una crisis del Estado, por el desatino e incapacidad para saber integrar la planeación con la organización, con la dirección pero sobre todo con el control y la olvidada pero determinante evaluación de la actividad gubernamental.”⁹¹

En el presente capítulo se describe la modernización administrativa de nuestro país desde los años 40, y su evolución bajo el modelo de la Nueva Gestión Pública. Pasando por la

⁸⁹ Krauze, Enrique (1997). *La presidencia imperial Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Tusquets Editores. España., p. 445.

⁹⁰ Guerrero Orozco, Omar citado por: Montes de Oca Malvárez, Juan (2011). *Nueva Gestión Pública en el proceso de modernización de la administración en México*. UNAM-FES Acatlán. México., p. 110.

⁹¹ *Ibíd.*, p. 105.

crisis estructural (crecimiento desmesurado-Sector Paraestatal) del Estado Mexicano en los años ochenta y el devenir de nuestro país y la gestión gubernamental a lo largo de estos años.

Enmarcando el contexto internacional, y los acontecimientos, y decisiones gubernamentales que llevaron a México hasta las devaluaciones del peso, su inestabilidad financiera-social y el incumplimiento de los objetivos que formalmente se asignaban a las instituciones de gobierno, hechos que lamentablemente, siguen afectando el poder adquisitivo de la población y han encerrado en un círculo vicioso a la administración pública nacional.

2.1. Desarrollo Estabilizador (crecimiento económico sin desarrollo)

La búsqueda eterna del equilibrio económico, ha sido el discurso de todo gobernante de México, traer la prosperidad y el desarrollo al país, han sido unas de las pocas ambiciones que se nos han prometido.

La historia económica de nuestro México, puede ser estudiada a través de dos periodos: fase la extensiva de la acumulación de capital que se rompe en los años 70 para entrar a la fase intensiva; que se caracteriza por el declive de las finanzas públicas mexicanas.

2.1.1. Fase extensiva de la acumulación del capital

México adoptó desde 1940, una economía mixta como régimen económico. A partir de ese momento, nuestro país viviría hasta 1970, el modelo económico denominado “desarrollo estabilizador”⁹²; que condujo el crecimiento del capitalismo mexicano entre los más altos del mundo, de acuerdo a la ONU.

⁹² “Este modelo se basó fundamentalmente en la captación de recursos externos, con lo que el incremento de la deuda pública fue progresivo y acumulativo, buscando con ello aligerar las presiones sobre la balanza de pagos, a la vez que financiar las inversiones en riego, carreteras, ferrocarriles, energía, comunicaciones, industrias, y muchos otros aspectos más. El crecimiento económico siguió constituyendo el objetivo fundamental y, aunque se incluyeron algunos programas de beneficio social, se argumentó que no sería posible solucionar la pobreza mientras no se diera impulso a la producción.

En México, el desarrollo estabilizador se caracterizó fundamentalmente por mantener, durante casi tres décadas, una paridad cambiaria del peso frente al dólar (establecida en 1949) a otra de 12.50 pesos por un dólar (fijada en 1954); los salarios y precios permanecieron sin grandes variaciones, pero los primeros quedaron por debajo con un crecimiento regular del producto nacional de 6.5 por ciento como promedio anual”. Rives Sánchez, Roberto (2010). *La Administración Pública en el periodo 1953-1970*, pp. 495-531. En Rives Sánchez, Roberto (2010). *La Administración Pública en el periodo 1953-1970*. pp. 495-531. En Uvalle Berrones, Ricardo (coord.). “200 años de la Administración Pública en México.” UNAM-IISUE. México., p.497.

Desde la modalidad de la acumulación de capital, como bien lo plantea Miguel Ángel Rivera Ríos⁹³, el punto que divide entre un antes y un después el desarrollo del capitalismo mexicano, se encuentra entre los años sesenta; ya que se considera que los cuarentas y cincuentas son parte de la fase de desarrollo extensivo de la acumulación de capital; en dónde se absorbió la producción doméstico-artesanal campesina y la proletarización de la fuerza de trabajo (procedente del campo) pasó a subsistir en un conjunto de empresas capitalistas en expansión que masificaba la producción de bienes salario. Esta fase giró en torno a un conjunto de bienes de fabricación sencilla, orientados principalmente a conformar la canasta salarial básica.

Los salarios cayeron en un 20% entre 1940 y 1950, por lo que la fuerza de trabajo fue aprovechable por la industria, situando la tasa de ganancia en los años cuarenta, en su nivel máximo; generando una elevada tasa de ahorro y de acumulación de capital, así como una ampliación de la burguesía como clase. La inversión del gobierno en el campo con respecto a la inversión total bruta subió del 12% en el sexenio de Ávila Camacho a 20% en el de Miguel Alemán Valdés; sin embargo, la producción agrícola de autoconsumo se desplomó a lo largo de los años cuarenta, de un 47% a un 18% en 1950, reflejándose con ello el peso creciente de la industria respecto a la agricultura.⁹⁴

Internacionalmente, la entrada de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial, derivó en un rezago agrícola que a merced del reclutamiento militar dejó desprotegido sus campos; promoviendo la migración de los mexicanos con el Programa Bracero (signado entre los presidentes Franklin D. Roosevelt y Manuel Ávila Camacho).

Así mismo, la guerra civil española propició el desarrollo de industrias nativas (mexicanas), con capital español en su mayoría.

México, a raíz del desarrollo extensivo de la acumulación del capital, se convirtió en un exportador de bienes primarios e importador de medios de producción; lo que abrió una tendencia a crecientes déficits, ya que importaba más de lo que exportaba, y esto era visto

⁹³ Rivera Ríos, Miguel Ángel (1986). *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano*. Era. México., pp.23-24.

⁹⁴ Para mayor información consultar: Krauze (1997). Enrique, *La presidencia imperial Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Tusquets Editores. España., p. 108. Y Rivera Ríos, op. cit., pp.21-22.

como un fenómeno natural de despegue que jamás se imaginaron se convertiría en algo crónico.

El sexenio del presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952), que venía de un crecimiento económico y una política de sustitución de importaciones con Manuel Ávila Camacho⁹⁵, es reconocido como el periodo de mayor auge industrial que siguió a la Revolución.

“Las carreteras se volvieron lo que los ferrocarriles en el Porfiriato: el símbolo del progreso”.⁹⁶ Se construyeron presas, puentes, carreteras, se inauguró la red de aeropuertos, se estrenó la primera vivienda vertical del país en la Cd. de México (Multifamiliar Alemán; obra de Mario Panini), se construyó la Ciudad Universitaria, y se tuvo como actividad prioritaria al turismo, entre otros.

“...en el fondo, *el nuevo paradigma, antes que industrial, era urbano, y urbano, por antonomasia, de la ciudad de México*. El moderno sueño reforzaba un resabio antiguo del imperialismo azteca y español. La Ciudad de México volvía a ser, como en tiempos de los aztecas, el <<ombligo de la luna>>.”⁹⁷

Es en este periodo donde el sistema político mexicano se solidificó como un régimen institucional definido por Gabriel Zaid como la mayor empresa moderna del genio mexicano, que estableció un dinámico mercado de compraventa de obediencia y buena voluntad.⁹⁸ Donde la sucesión presidencial estaba limitada a las corporaciones del PRI.⁹⁹

El ciudadano común carecía de voz y voto; las empresas no contrataban a nadie que no perteneciera al sindicato (CTM), había corporativismo, impunidad, manejo desmedido del erario, todos los “representantes”, y en general altos mandos de la administración pública, y del poder judicial se debían al presidente y él tenía el control absoluto.

⁹⁵ “Durante la planeación de Ávila Camacho la planeación estuvo ausente, solamente hubo aplicación de medidas de política económica y éstas permitieron el crecimiento de la economía, la sustitución de importaciones y la industrialización, aunque no se dio un proceso de auténtico desarrollo económico.” Méndez Morales, José Silvestre (2003). *Problemas económicos de México*. Mc Graw-Hill. México., p. 387.

⁹⁶ Krauze, Enrique, op. cit., p. 113.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 111.

⁹⁸ Gabriel Zaid citado por *Ibid.*, pp. 116-117.

⁹⁹ Para conocer más consultar: Montes de Oca Malvárez, Juan (2011). *Nueva Gestión Pública en el proceso de modernización de la administración en México*. UNAM-FES Acatlán. México., p. 119.

La corrupción estaba a la orden del día, la libertad de expresión y crítica al gobierno estaba censurada, y por supuesto, la modernización de la administración pública (a cargo de la Comisión Intersecretarial, constituida en 1943¹⁰⁰) y la mejora de vida del pueblo con la industrialización del país, lo aprovecharon sectores privilegiados por la mano del Señor Presidente; quien se escudaba en concentrar ilimitadamente el poder por las facultades que la Constitución Política de 1917 le concedía como administrador del Estado.

Respecto a la revisión, evaluación y control del presupuesto Enrique Krauze nos ilustra lo siguiente:

“Las dos primeras obligaciones de los diputados, según la Constitución, consistía en hacer una revisión de la cuenta pública del año anterior, que «no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiera lugar», y en «examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año fiscal siguiente, y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo». Ninguna legislatura se tomó en serio estos preceptos. Por lo general, los diputados aprobaban los presupuestos al vapor, con modificaciones intrascendentes (generalmente hacia arriba), y hacían la vista gorda cada vez que el presidente gastaba más de lo debido.”¹⁰¹

Sin embargo, con el fin de controlar, vigilar y coordinar las inversiones del sector público, especialmente de los organismos y empresas estatales, se creó en 1947 la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que respondía a la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.¹⁰² Lamentablemente, esta institución no funcionó, puesto que, “(...) no hay

¹⁰⁰ “En 1943, se constituyó una Comisión Intersecretarial (...). Entre otras funciones se le encargó: Formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública (...)”. Ibid., p. 120.

¹⁰¹ Gabriel Zaid citado por Krauze, Enrique, op. cit., p. 143.

¹⁰² Para conocer más consultar, Salinas Lozano, Raúl. (). *Comisión de Inversiones*. Recuperado el 13 de Marzo de 2014. URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/5/pr/pr2.pdf>.

coordinación en las inversiones públicas, es decir, en este sexenio ni siquiera hubo intentos por planear las actividades económicas del país.”¹⁰³

A pesar de ello, el crecimiento en promedio anual del *Producto Interno Bruto*¹⁰⁴ de estos seis años fue de 5.75% (Véase Tabla 1).

El Estado impulsó empresas mediante un gasto inflacionario basado en la emisión monetaria y la aplicación de medidas impositivas y regresivas; que provocaron una inestabilidad cambiaria¹⁰⁵. Los principales mecanismos que utilizaron para impulsar la inversión privada, así como los organismos públicos que se crearon con Alemán Valdés, fueron:¹⁰⁶

- Exenciones y disminución de impuestos.
- Aumento y facilidades de crédito privado.
- Promoción de actividades industriales.
- Apoyo a la inversión privada en el campo.
- Incremento en los créditos públicos.
- Promulgación de la Ley de Fomento de Industrias de transformación.
- Aumento de aranceles y otorgamientos de subsidios.
- Control de organizaciones obreras y campesinas.
- Control de salarios.
- Reformas al artículo 27 constitucional.

Los organismos públicos que se crearon fueron el Banco Nacional Monte de Piedad, Ayotla Textil, S.A., Industria Petroquímica Nacional S.A., Patronato del Ahorro Nacional, Diesel Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S.A.

¹⁰³ Méndez Morales, José Silvestre (2003). *Problemas económicos de México*. Mc Graw-Hill. México., p. 388.

¹⁰⁴ “NOTA: El PIB no representa la riqueza total de un país sino su producción económica. Es una estimación de todo el dinero intercambiado por bienes y servicios en un determinado año”. Sopitas.com. (2014). *Estos 5 hombres son más ricos que países enteros*. Recuperado el 13 de Marzo de 2014. URL: <http://www.sopitas.com/site/299375-estos-5-hombres-son-mas-ricos-que-paises-enteros/>.

¹⁰⁵ Para conocer más, consultar Méndez Morales, op. cit., p. 388.

¹⁰⁶ Con base en Ídem.

Tabla 1

Incremento del Producto Interno Bruto 1947-1952		
Año	Crecimiento anual (%)	Promedio
1947	3.4	5.75
1948	4.1	
1949	5.5	
1950	9.9	
1951	7.7	
1952	3.9	

Fuente: Tabla adaptada con base en el CUADRO2-3, Incremento del producto Interno Bruto en México 1940-1970.¹⁰⁷

De 1952 a 1958, la economía mexicana fue influenciada por el proceso inflacionario desencadenado por el conflicto de Corea¹⁰⁸, que junto con la reducción de exportaciones e ingresos por turismo, así como con el rezago en la producción agrícola y ganadera, el encarecimiento de los artículos de primera necesidad y el aumento desproporcional de la población, entre otros; llevó al desequilibrio la *balanza de pagos y comercial*¹⁰⁹ que terminó por devaluar el peso frente al dólar en 1954, con una nueva paridad de \$12.50 por dólar¹¹⁰.

El crecimiento promedio anual, fue de 6.38% por el PIB a precios constantes (véase Tabla 2). Se incrementó la deuda pública externa para financiar el creciente gasto debido a las presiones demográficas y al proceso de urbanización; se permitió el aumento de las inversiones extranjeras directas y aumentaron los créditos al sector privado.¹¹¹

¹⁰⁷ Ibid., p. 55.

¹⁰⁸ Con base en Rives Sánchez, Roberto (2010). La Administración Pública en el periodo 1953-1970, pp. 495-531. En Uvalle Berrones, Ricardo (Coord.). "200 años de la Administración Pública en México". UNAM-IISUE. México., p.498.

¹⁰⁹ "La balanza de pagos es el registro sistemático de todas las transacciones económicas efectuadas entre los residentes del país y los del resto del mundo. Sus principales componentes son la cuenta corriente, la cuenta de capital y la cuenta de las reservas oficiales. Cada transacción se incorpora a la balanza de pagos como un crédito o un débito. Un crédito es una transacción que lleva a recibir un pago de extranjeros; un débito es una transacción que lleva a un pago a extranjeros.

La balanza comercial es la parte de la balanza de pagos que contempla las importaciones y exportaciones de mercancías o bienes tangibles". Banco de México. (). *Balanza de Pagos y Comercio Exterior (Importaciones y Exportaciones)*. Recuperado el 13 de Marzo de 2014. URL: <http://www.banxico.org.mx/ayuda/temas-mas-consultados/balanza-pagos-comercio-exteri.html>.

¹¹⁰ Con base en... Méndez Morales, op. cit., p. 389.

¹¹¹ Ídem.

Tabla 2

Incremento del Producto Interno Bruto 1953-1958		
Año	Crecimiento anual (%)	Promedio
1953	0.2	6.38
1954	10	
1955	8.5	
1956	6.8	
1957	7.5	
1958	5.3	

Fuente: Tabla adaptada con base en el CUADRO2-3, Incremento del producto Interno Bruto en México 1940-1970.¹¹²

Para enfrentar la crisis económica, Adolfo Ruíz Cortines, puso en práctica diversas medidas, tanto para mejorar el aparato administrativo como para el desarrollo del sector privado. Sin embargo, hay que resaltar que “No había llegado para innovar sino para afianzar y consolidar y, sobre todo, cuidar un legado histórico del que se sentía depositario.”¹¹³

En 1953, promueve la reforma a la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, que pretendía la renovación moral en el servicio público. En cuanto al aprovechamiento de los recursos se creó el Comité de Inversiones (dependiente directamente del Presidente), para el apoyo al campo: la Procuraduría de Asuntos Agrarios y el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura sobresalieron, así como el Fondo para el Turismo. Respecto al reforzamiento del sistema de participaciones, el 28 de diciembre de 1953, se publicó la Ley de Coordinación Fiscal.

En materia de política social, al final de su sexenio, el Seguro Social, funcionaba en todos los Estados de la República.

A la par, existió un avance democrático en la legislación, en promedio, los votos que fueron contra las propuestas del ejecutivo, oscilaban entre el tres y cinco por ciento.¹¹⁴ Sin embargo, el presidente mantenía el control absoluto de las designaciones, promociones, de los cargos de alta responsabilidad.

¹¹² Ibid., p. 55.

¹¹³ Krauze, Enrique (1997). *La presidencia imperial Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. TusQuets Editores. España., p. 200.

¹¹⁴ Para conocer más consultar, Ibid., p. 209.

Cabe destacar, que siendo un incrédulo de la capacidad de decisión del pueblo, Adolfo Ruiz Cortines a la semana de tomar posesión, envió al Congreso una iniciativa por la que se otorgaba el voto universal a las mujeres, aprobado por unanimidad. Así pues, el 17 de Octubre de 1953, se reconocen legalmente los derechos político-electorales del género femenino. Dando un paso a la integración social y la participación ciudadana.

Para fines de los años cincuenta el crecimiento extensivo de la acumulación de capital se desaceleró, provocando con ello un descenso del poder adquisitivo de la clase trabajadora, pero sobre todo de los trabajadores al servicio del Estado (CTM, CROM, CGT, SNTE), que agremiados en el Bloque de Unidad Obrera (BUO) exigieron un incremento en los salarios por medio de huelgas que sacudieron el sistema en 1958 (año de cambio ejecutivo).

Pero como bien decía Ruiz Cortines, “... vale más un mal cierre que una pasada en falso,”¹¹⁵ y a pesar de la represión, el aumento salarial se logró y la paz social permaneció para el cambio de Tlatoani (como diría Enrique Krauze).

2.1.2. Patrón de Crecimiento autolimitativo

Los cacicazgos subsisten mientras el pueblo los tolera.

Frase de campaña de Adolfo López Mateos

Para los años sesenta el proceso económico que sucedió al desarrollo extensivo de acumulación de capital, fue el patrón o modelo de *crecimiento autolimitativo*¹¹⁶; ya que el primer modelo no podía garantizar la rentabilidad que se requería para sostener a la

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 233.

¹¹⁶ El patrón de crecimiento autolimitativo basó sus fundamentos teóricos en la:

- *Teoría de la Dependencia y del oligopolio:*
Penetración de grandes empresas transnacionales que atrofian el mercado de los países dependientes, monopolizando sus mercados. Poca o nula competencia.
- *La tesis de crisis capitalista por vía del subconsumo:*
La principal contradicción en la expansión del mercado capitalista radica en la baja capacidad de compra y consumo de las masas trabajadoras.
- *El pensamiento Keynesiano y Kaleckiano:*
Pensamiento de insuficiencia de la demanda efectiva como causa del estancamiento de la acumulación de capital, con la propuesta de fortalecimiento de las posibilidades de realización y compra de la producción por vía del equilibrio entre ganancias y salarios.

Con base en Rivera Ríos, Miguel Ángel (1986). *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano*. Era. México., pp. 27-29.

industrialización en una fase más avanzada y hacerla progresar técnicamente (crisis de la industrialización hacia adentro).¹¹⁷

Este modelo estaba sometido a una *condicionalidad externa*, que no le permitía al país instaurar formas autónomas de crecimiento económico.

Tenía una política económica orientada a fortalecer la demanda efectiva, principalmente por medio del gasto público deficitario, a fin de neutralizar la crisis del subconsumo. Ya que la apertura hacia las transnacionales y la orientación del mercado principalmente, hacia la alta clase media, implicaba una estrechez de mercado que frenaba la expansión económica de la industria.

Con la entrada de Adolfo López Mateos a la presidencia (1958-1964), México vive el auge de la época denominada “desarrollo estabilizador” que se mantendría hasta 1970. Este sexenio fue acompañado por el mejoramiento del aparato administrativo, que cambió los criterios de eficiencia en el manejo de los recursos y del surgimiento de un movimiento de izquierda mexicana que apoyaba el triunfo de Fidel Castro y del socialismo en Cuba.

Parte del mejoramiento de la Administración Pública, fue la creación de la Secretaría de Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio, de Comunicaciones y Transportes, de Obras Públicas, así como la Secretaría de la Presidencia que tenía como función, formular el plan general de gasto público e inversiones del Ejecutivo, la planeación de obras y la programación del desarrollo regional; entre otras.

Se nacionalizó la Industria Eléctrica con la Reforma Constitucional al Art. 27 párrafo VI; se introdujo el Libro de Texto Gratuito para la educación primaria. Se amplió la cobertura del IMSS a los trabajadores del campo y se creó el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSTSE), y el Instituto de Seguridad social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM). Se instauró la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), para llevar a cabo una reforma agraria integral.¹¹⁸

¹¹⁷ Ibid., pp. 27-36.

¹¹⁸ Con base en Rives Sánchez, Roberto (2010). *La Administración Pública en el periodo 1953-1970*, pp. 495-531. En Uvalle Berrones, Ricardo (Coord.). “200 años de la Administración Pública en México”. UNAM-IISUE. México., pp. 508-513.

“Hecho relevante para la vida del sector público fue la incorporación, al presupuesto de egresos, de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.”¹¹⁹

Además, y de acuerdo a Juan Montes de Oca, las numerosas reestructuraciones que se continuaron haciendo en el aparato administrativo complicaron las tareas; el exceso de reglamentación, el establecimiento desordenado de dependencias y su falta de coordinación, así como la poca preparación académica y profesional de los servidores públicos, propiciaron el aumento de las prácticas informales, arbitrarias, impunes, corruptas, favoritistas y patronales que caracterizaron y siguen caracterizando la gestión gubernamental.¹²⁰

A pesar del Plan de Acción Inmediata (nacido de la Alianza por el Progreso (ALPRO) en Punta de Este Uruguay (1961))¹²¹, nuestro país siguió viviendo intentos de planeación económica y del centralismo del Poder en una sola persona: el presidente de la República, denominada en ese entonces *López Paseos*¹²².

Por la insatisfacción poblacional del rezago social (expresada en huelgas o paros poblacionales), “El tutelaje gubernamental tuvo como canales, la regulación de los salarios mínimos, el reparto de utilidades y las negociaciones de los contratos colectivos.”¹²³

En cuanto a la democracia del país; se reconoció la figura de los diputados de partido (Reforma Art. 54 Constitucional). Y en San Luis Potosí se dio un hecho inédito, por primera vez en la historia del sufragio mexicano, la ciudadanía insatisfecha de su presidente municipal y del cacicazgo al que eran sometidos, paralizaron sus poblaciones hasta que se respetó la decisión popular de elegir libremente y ser gobernados por el administrador

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 511.

¹²⁰ Para conocer más consultar Montes de Oca Malvárez, Juan (2011). *Nueva Gestión Pública en el proceso de modernización de la administración en México*. UNAM-FES Acatlán. México., pp. 124-125.

¹²¹ El Plan de Acción Inmediata tenía como objetivo primordial, obtener tasas inferiores al crecimiento natural de la economía. Para conocer más consultar Méndez Morales, José Silvestre (2003). *Problemas económicos de México*. Mc Graw-Hill. México., pp. 390-391.

¹²² “...López Mateos aprovechó la presidencia para llevar su sonrisa cordial y tradicional cortesía mexicana por los caminos del planeta (...) El pueblo acostumbrado a las ausencias presidenciales, comenzó a llamarlo «López Paseos» o «el Golfo de México»...” Krauze, Enrique (1997). *La presidencia imperial Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Tusquets Editores. España., p. 288.

¹²³ Citado por Roberto Rives Sánchez, *op. cit.*, pp. 515.

propuesto por ellos mismos; hecho que no se volvió a permitir ni en ese ni en el siguiente sexenio.

Durante 1958 y 1964, los objetivos económicos que se pretendían alcanzar, fueron la estabilización monetaria (eliminar o reducir la inflación) y la estabilización del tipo de cambio; a través de estímulos a la inversión privada (incentivos fiscales), control oficial de las organizaciones sindicales (anulando el derecho a huelga y manteniendo controlados los salarios), y el endeudamiento con el exterior (financiar el gasto público).¹²⁴

Es así que en este sexenio, se mantuvo un crecimiento promedio anual (PIB) del 6.72% (véase Tabla 3), que permitió un crecimiento sostenido, con una inflación menor a 5% y una estabilidad cambiaria del *Milagro Mexicano*.

Tabla 3

Incremento del Producto Interno Bruto 1959-1964		
Año	Crecimiento anual (%)	Promedio
1959	3.0	6.72
1960	8.1	
1961	4.9	
1962	4.6	
1963	8.0	
1964	11.7	

Fuente: Tabla adaptada con base en el CUADRO2-3, Incremento del producto Interno Bruto en México 1940-1970. ¹²⁵

De 1964 a 1970, el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, mantuvo una política económica orientada a dar facilidades a la inversión privada, principalmente mediante protección arancelaria, subsidios, exenciones de impuestos, control de las organizaciones obreras, control salarial, liberación de precios, etc., que permitió un crecimiento económico con estabilidad (6.82% PIB promedio anual, véase tabla 4).¹²⁶

¹²⁴ Con base en... Méndez Morales, op. cit., pp. 389-390.

¹²⁵ Ibid., p. 55.

¹²⁶ Con base en, Ibid., pp. 55 y 391.

Tabla 4

Incremento del Producto Interno Bruto 1965-1970		
Año	Crecimiento anual (%)	Promedio
1965	6.5	6.82
1966	6.9	
1967	6.2	
1968	8.1	
1968	6.3	
1970	6.9	

Fuente: Tabla adaptada con base en el CUADRO2-3, Incremento del producto Interno Bruto en México 1940-1970.¹²⁷

Creó el Plan de Desarrollo Económico y Social (1966-1970), que planteaba, de nueva cuenta, modernizar la administración pública por ser el principal instrumento del gobierno. Para entrar en una etapa de desarrollo programado que debía impulsar la eficiencia administrativa y perfeccionar los instrumentos de ejecución y control.¹²⁸

Dentro del aparato administrativo, específicamente de la Secretaría de la Presidencia se estableció la Comisión de Administración Pública que en 1967, elaboró un diagnóstico sobre las carencias y características del sector; denominado *Informe sobre las Reformas a la Administración Pública*.¹²⁹

La iniciativa privada siguió creciendo desordenadamente y las empresas descentralizadas no eran sujeto de ningún control por parte del gobierno central, a pesar de ser la Secretaría de Patrimonio Nacional la encargada de controlar y vigilar tales entidades por medio de la auditoría permanente y la inspección técnica de lo que dictara la Secretaría de la Presidencia conforme a las normas de Hacienda (triángulo de eficiencia).¹³⁰

La política económica de estos años¹³¹, estuvo basada en tres objetivos:

¹²⁷ *Ibid.*, p. 55.

¹²⁸ Para conocer más leer Rives Sánchez, Roberto (2010). *La Administración Pública en el periodo 1953-1970*, pp. 495-531. En Uvalle Berrones, Ricardo (Coord.). "200 años de la Administración Pública en México". UNAM-IISUE. México., p. 516.

¹²⁹ Con base en *Ibid.*, p. 518.

¹³⁰ Información con base en *Ibid.*, p. 520.

¹³¹ Para conocer más consultar Montes de Oca Malváez, Juan (2011). *Nueva Gestión Pública en el proceso de modernización de la administración en México*. UNAM-FES Acatlán. México., p. 126.

1. Crecimiento económico,
2. Estabilidad de precios y,
3. Estabilidad en la balanza de pagos (tipo de cambio fijo).

Bajo tres instrumentos:

- gasto público,
- uso del encaje legal y
- préstamos del exterior.

Nuestro país, vivió de 1964 a 1968, varios de los acontecimientos sociales más atroces y opacos de la historia nacional. La represión de médicos, la censura y vetos editoriales, solo empezaron a mostrar la intolerancia y el poder real de régimen gubernamental, que acabaría en Octubre de 1968 con la vida de un sin número de estudiantes y ciudadanos en la plaza de las tres culturas. El motivo del régimen fue simple, mantener la paz social y la buena imagen del país. “Todo es posible en la paz”, Lema Juegos Olímpicos 1968, México.¹³²

“Esta situación se traduce primero en estancamiento y luego en crisis estructural tipificada por los siguientes factores: una alta presión inflacionaria como resultado de la propensión de las empresas transnacionales a mantener artificialmente elevada su rentabilidad a través del alza de precios; alto desempleo y decaimiento de la producción y la inversión por efecto desalentador que sobre las nuevas inversiones tiene el aumento de la capacidad industrial sin utilizar.”¹³³

La existencia de una elevada concentración del ingreso en los Estados Unidos Mexicanos, el predominio de industrias productoras de bienes de consumo duradero y una pobreza resultante de la desposesión de los medios de producción y la proletarización de la mano de obra, caracterizó la época que con el fenómeno del estrangulamiento externo, que dio paso a la fase de desarrollo intensivo. Internacionalmente, permeaba la onda económica expansiva, el auge del petróleo, plétora (excesivo) de capital dinero en el mercado internacional.

¹³² Para conocer más leer Krauze, Enrique (1997). *La presidencia imperial Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Tusquets Editores. España., pp. 303-396.

¹³³ Rivera Ríos, Miguel Ángel (1986). *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano*. Era. México., p. 30.

2.2. Desarrollo Compartido y fase intensiva de acumulación de capital

México a inicios de los setenta, se convirtió en un exportador de productos industriales y de capitales, que lo convirtió en un subcentro industrial altamente dinámico con una elevada monopolización de la producción, con exportación de excedentes de capital exterior y con una amplitud de intervención estatal; que lo ubicó en la posición de una potencia subimperialista. Esto es que México, había empezado a establecer su propia zona de influencia a pesar de seguir siendo dependiente del capitalismo norteamericano.¹³⁴

El desarrollo compartido, era el replanteamiento del esquema económico como repudio al Milagro Mexicano que ocasionó el abandono del campo y una mala distribución del ingreso¹³⁵; de tres objetivos- tres instrumentos planteados en el desarrollo estabilizador, en este periodo se tuvieron *cuatro objetivos y tres instrumentos*¹³⁶ de política económica, teniéndose como nuevo objetivo: la redistribución del ingreso.

La tasa promedio de crecimiento de la economía de 1970 a 1976, medidas por el PIB a precios constantes fue de 6.03% anual (véase Tabla 5), tasa inferior al periodo del desarrollo estabilizador.

Tabla 5

Incremento del Producto Interno Bruto 1970-1976 (precios constantes)		
Año	Crecimiento anual (%)	Promedio
1965	3.4	6.03
1966	8.5	
1967	8.4	
1968	6.1	
1968	5.6	
1970	4.2	

Fuente: Tabla adaptada con base en el CUADRO2-4, Incremento del producto Interno Bruto en México (1940-1970) (precios constantes).¹³⁷

¹³⁴ Con base *Ibíd.*, p. 56.

¹³⁵ Para conocer más consultar Krauze, Enrique, *op. cit.*, pp. 399-401.

¹³⁶ “Como objetivos adicionales se tenía una política comercial orientada a bajar la protección, mejorar la eficiencia industrial, eliminar el sesgo antiexportador y fortalecer la posición comercial internacional del país, para afianzar la dependencia económica interna- menor endeudamiento externo- y además se llevaría a cabo una reforma fiscal vinculada al objetivo de redistribuir el ingreso”.

¹³⁷ Méndez Morales, José Silvestre (2003). *Problemas económicos de México*. Mc Graw-Hill. México., p.57

El capitalismo mundial de 1973 a 1975, sufrió una crisis que inició un periodo de crecimiento inestable y menos elevado, que se tradujo en marcadas fluctuaciones de tasa de acumulación de capital, desempleo y presión inflacionaria.

“Con la segunda posguerra se desarrollaron nuevos criterios e instrumentos para orientar la intervención del Estado a favor de la acumulación de capital. Esta reorientación se fundamentó en el keynesianismo, baja la llamada “síntesis neoclásica”, de la cual surgió la moderna política de gasto público deficitario y los criterios de estabilización del ciclo económico.”¹³⁸

Es así que México, durante el periodo presidencial de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), asume la teoría de la dependencia de acuerdo a la realidad internacional latinoamericana.¹³⁹ Tiene una apertura democrática hacia los agraviados del 68 que le da legitimidad e impulso, pero que no mermaría el uso del palo (represión) contra focos de la sociedad civil inconformes (Ejemplo: jueves corpus, matanza de los estudiantes 1971).

El sector público creció de 600 mil personas en 1970 a 2 millones 200 mil en 1976. El presidente viajó por todo el mundo a pesar de haber declarado que no lo haría, ya que en el concepto económico de Echeverría, el erario estaba para servir a la Revolución y si había dinero, había que gastarlo, y si no lo había, había que imprimirlo o pedir prestado ¿Para qué otra cosa podía servir el crédito acumulado por el desarrollo estabilizador?, había que darle continuidad al Estado populista.¹⁴⁰

El resultado general del sexenio fue una aguda crisis económica y social, donde el intento de reforma fiscal obligó al gobierno a recurrir al endeudamiento interno (vía emisión primaria, con las consecuentes presiones inflacionarias) y externo; poniendo en entredicho la distribución del ingreso.¹⁴¹

Después de la recesión norteamericana (1971) y la recesión del comercio mundial (1975), Estados Unidos en 1976, se decidió por una política monetaria fuertemente restrictiva cuyo

¹³⁸ Rivera Ríos, Miguel Ángel (1986). *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano*. Era. México., p. 60.

¹³⁹ Con base en Krauze, Enrique, op. cit., p. 402.

¹⁴⁰ Datos recuperados de *Ibíd.*, pp. 403-409.

¹⁴¹ Para conocer más consultar Solís Manjarrez, Leopoldo (2000). *La realidad económica mexicana: revisión y perspectivas*. FCE. México., p. 368, y Rivera Ríos, Miguel Ángel (1986). *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano*. Era. México., p. 56.

resultado fue el corte del crédito barato prevaleciente durante los años 70 y por lo tanto, un deterioro en el equilibrio financiero de todos los deudores del mundo, incluyendo México.¹⁴²

2.3. Crisis Estatal de los años ochenta

*...la economía tomaba las riendas de lo político.*¹⁴³

En la administración de la abundancia el control relució por su ausencia. Las fianzas públicas de nuestro país se vieron afectadas no solo por cuestiones internacionales, sino por las decisiones internas que tomaba el Gobierno Federal.

2.3.1 Nacionalización de la Banca- Programa de Saneamiento Económico

El gobierno de José López Portillo (1976-1982), inició su periodo gubernamental con un plan de crecimiento moderado que fue desatendido al descubrir yacimientos petroleros (segundo shock), que ubicaron al país a la cabeza de la lista de deudores más confiables para préstamos bancarios (de 1978 a 1980).

“la economía mexicana no estaba materialmente preparada para soportar un proceso de expansión tan rápido...”¹⁴⁴; las presiones en el tipo de cambio, generadas por el desequilibrio de las exportaciones industriales y tradicionales, generaron pérdidas en la competitividad internacional (para exportaciones no petroleras) y por ende, el retraso del proceso de integración comercial mexicana a la economía mundial.

La reforma política, por su parte, convertida en una auténtica amnistía histórica, reconocía a la izquierda como fuerza política y la sustitución del mecanismo de diputados de partido por el de representación proporcional, lo que elevó el margen de maniobra del régimen.

Con la reforma administrativa, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O.F. 29-XII-1976), la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (D.O.F. 31-XII-1976); así como, la Ley

¹⁴² Con base en *Ibíd.*, p. 66.

¹⁴³ Montes de Oca Malvárez, Juan (2011). *Nueva Gestión Pública en el proceso de modernización de la administración en México*. UNAM-FES Acatlán. México., p. 138.

¹⁴⁴ Rivera Ríos, Miguel Ángel, *op. cit.*, p. 88.

General de Deuda Pública (D.O.F. 31-XII-1976), que en su conjunto planeaban medir y controlar las finanzas y actividades del sector público (tecno-burocracia).

“La administración de la abundancia” careció de control financiero, México llevó al límite las posibilidades de expansionismo inflacionario de corte keynesiano; los gastos fueron desmedidos y con la seguridad del aumento en la capacidad crediticia del Estado, la deuda externa pasó de 26.000 millones a 80.000 millones de dólares.

Lo cual, aunado a la crisis mundial (recesión 1981), los factores geopolíticos (guerra del golfo pérsico: precio del crudo a la baja), la petrolización¹⁴⁵, la sobrevaluación monetaria, el desequilibrio financiero, el sobreproteccionismo, el populismo, la corrupción y la fuga de capitales, terminaron por determinar en 1982 la caída del peso frente al dólar de 22 a 70 pesos por dólar; a pesar de la aplicación del estricto programa de organización económica, auspiciada por el FMI (crédito de facilidad ampliada) y el Departamento del Tesoro de Estado Unidos (Plan de rescate financiero) y de la “Alianza para la producción”. Por lo que a López Portillo no le quedó más que anunciar la nacionalización de la Banca y la interrupción temporal de las transacciones en divisas.

Durante este periodo no hubo crecimiento de la economía, sino que disminuyeron las actividades económicas que se manifiestan en una caída del PIB de -0.5 por ciento en 1982. (Véase tabla 6).

Tabla 6

Incremento del Producto Interno Bruto 1976-1982		
Año	Crecimiento anual (%)	Promedio
1977	3.4	6.12
1978	8.2	
1979	9.4	
1980	8.3	
1981	7.9	
1982	-0.5	

Fuente: Tabla adaptada con base en el CUADRO2-4, Incremento del producto Interno Bruto en México (1940-1970) (precios constantes)¹⁴⁶

¹⁴⁵ Petrolización: efecto causado por la entrada masiva de petrodólares a un país. Para conocer más leer Rivera Ríos, Miguel Ángel, *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano*, Era, México, 1986., p. 68.

¹⁴⁶ Méndez Morales, José Silvestre (2003). *Problemas económicos de México*. Mc Graw-Hill. México., p. 57.

Con Miguel de la Madrid Hurtado, México parecía experimentar el inicio de la renovación moral de la sociedad y de la apertura democrática, tal cual se prometía en su campaña presidencial.

Al inicio, el gobierno se presentaba firme, verás, nacionalista y auto-contenido, pero en el momento en que el PAN ganaba terreno en Chihuahua (1986) y la iglesia católica se declaraba públicamente, a pesar de lo inscrito en el Artículo 130 Constitucional, como oposición tangible al régimen priísta, cerró filas y la tan esperada democratización integral, tuvo que esperar nuevamente.

La descentralización gubernamental, siguió siendo una buena idea y la Ciudad de México, a pesar de haber sufrido el Terremoto de 1985, seguía siendo la Ciudad-Estado.

Después de la desintermediación financiera, la nacionalización de la banca y al encontrar dificultades para obtener nuevos empréstitos internacionales, se expide el plan de reordenación económica PIRE¹⁴⁷; programa de saneamiento económico tendiente a resarcir la capacidad de pago del país; a través de una reorganización capitalista que elevara los estándares de competitividad en el mercado internacional (por medio del Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE)), que saneara las finanzas públicas, redujera el déficit fiscal, racionalizara la disponibilidad y uso de divisas, protegiera el empleo, abatiera la inflación y recuperara el crecimiento.

Como continuidad al PIRE y como consecuencia de la caída internacional del precio del petróleo; en 1985 se da a conocer el PARE (Programa Ampliado de Reordenación Económica), y para 1986, se elaboraron y aplicaron el PC (Programa de Contención) y PAC (Programa de Aliento y Crecimiento). Finalmente, ese mismo año, para evitar mayores desajustes en la economía, se introduce al GATT¹⁴⁸ y en 1987, se firma el PSE (Pacto de Solidaridad Económica).

¹⁴⁷ Programa Inmediato de Reordenación Económica: programa emergente y correctivo encaminado a temperar una crisis.

¹⁴⁸ General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio). “El GATT es un tratado multilateral firmado por 98 gobiernos, que en conjunto representa cerca del 90% del comercio mundial. Su finalidad fundamental es liberar el comercio mundial y darle una base estable para contribuir al crecimiento y desarrollo económico, así como al bienestar de todos los países”. Zorrilla Arena, Santiago (2008). *Aspectos Socioeconómicos de la Problemática en México*. LIMUSA. México., p. 237.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, se estipulan medidas de planeación económica dentro de un contexto institucional de reordenamiento administrativo. En este punto, se buscaba establecer las responsabilidades de los servidores públicos (servicio civil), sistematizar y robustecer las diversas tareas de fiscalización, control y evaluación de la administración pública Federal; así como simplificar los procesos y recortar el aparato gubernamental.

Esta transformación institucional se plasmó en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), dependencia globalizadora que trabajaba en conjunto con la Secretaría de Programación y Presupuesto y la de Hacienda y Crédito Público, para intervenir en la organización estatal.

También, se estableció el acuerdo sobre las entidades de la administración pública paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo; así mismo, con la Ley de Entidades Paraestatales, se clasificaron y reclasificaron los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal como estratégicas, prioritarias y no prioritarias.

Con ello y con más de 1,000 empresas en bancarrota y la disminución de producción frente a un creciente aumento de población, se da un proceso de desincorporación, apertura comercial y de liberalización económica.

Que junto a la demagogia, a un nulo crecimiento (Véase tabla 7) y menos aún, desarrollo socioeconómico y sustentable en nuestro país, se terminó por acentuar el descontento y desconfianza de la sociedad mexicana hacia sus dirigentes. Reafirmando dicho disgusto social con la caída del sistema, que en 1988 le dio el triunfo virtual a Salinas de Gortari.

Tabla 7

Incremento del Producto Interno Bruto 1982-1988		
Año	Crecimiento anual (%)	Promedio
1983*	-4.2	0.13
1984	3.5	
1985	2.5	
1986	-3.8	
1987	1.4	
1988	1.4	

Fuente: Tabla adaptada con base en el CUADRO2-4, Incremento del producto Interno Bruto en México (1940-1970) (precios constantes)¹⁴⁹ *A partir de 1983 se tomó como base el de 1980.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, México se volvió más dependiente del exterior, se agudizó la crisis económica y los niveles de vida de muchos mexicanos disminuyeron drásticamente.

2.4 Neoliberalismo mexicano y la antesala de la innovación gubernamental

...todas las cosas que pasan en el mundo están conectadas entre sí.

Polibio

Con la entrada de Carlos Salinas de Gortari a la presidencia de la República, se terminaron por definir medidas de política económica neoliberales; se rechazó el proteccionismo, el estatismo y se promovió la desregulación de las actividades productivas, disminuyendo los costos de legalización, así como la apertura de libre comercio de México ante el mundo (*laissez faire*).

“Al virarse la política económica hacia el campo del neoliberalismo fue necesario reconocer que la mayoría de las estatales generaban números rojos, que venían soportándose básicamente por los contribuyentes, pues aquellas habían venido cubriendo por décadas lucrativas remuneraciones a los niveles directivos que las manejaron, así como creando múltiples puestos de confianza, al tiempo que engendraban sindicatos blancos junto con canonjías y corruptelas para los líderes sindicales.”¹⁵⁰

¹⁴⁹ Méndez Morales, op. cit., p. 57

¹⁵⁰ Aguilar Méndez, Sergio, José, Benítez Lugo, Luis y Tafolla Macklen, Rolando (2006). *Problemas sociales, económicos y políticos de México*. UNAM. México., p. 99.

El crecimiento promedio anual de la economía durante ese sexenio fue del 3% (Véase Tabla 8), notándose una desaceleración económica que respondía a la política antiinflacionaria estipulada con el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)¹⁵¹ y el Pacto para la estabilidad, la competitividad y el empleo.

Tabla 8

Incremento del Producto Interno Bruto 1988-1994		
Año	Crecimiento anual (%)	Promedio
1989	3.2	3.17
1990	4.4	
1991	3.6	
1992	2.8	
1993	0.6	
1994*	4.4	

Fuente: Tabla adaptada con base en el CUADRO2-4, Incremento del producto Interno Bruto en México (1940-1970) (precios constantes)¹⁵² *A partir de 1994se toma como base el de 1993

Aunado a los pactos y al Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, se firmaron dos cartas Intención con el FMI, así como con acreedores extranjeros con el fin de renegociar la deuda externa (Plan Brady)¹⁵³ mediante bonos de deuda y otros instrumentos financieros.

La reforma económica devolvió de autonomía al Banco de México (1990), aplicó una política fiscal lesiva y depresiva para los pequeños y medianos negocios, y finalmente, promovió el Tratado de Libre comercio con Estados Unidos y Canadá¹⁵⁴, fomentando la cooperación trilateral, regional y multilateral; creando la mayor zona comercial del mundo.

¹⁵¹ Para 1994-2000, este Pacto se sustituye por el Pacto para el bienestar, la estabilidad y el crecimiento económico (PABEC).

¹⁵² Méndez Morales, José Silvestre (2003). *Problemas económicos de México*. Mc Graw-Hill. México., p. 57.

¹⁵³ Reducción de la deuda externa de 39 países.

¹⁵⁴ “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, signado el 17 de diciembre de 1992 por México con EU y con Canadá – cuyas negociaciones iniciadas el 12 de junio de 1991, en Toronto, Canadá- quedaron concluidas por nuestro gobierno federal el 12 de agosto de 1992 y ratificadas en octubre de ese año; sería aprobado por el Congreso de Estados Unidos hasta el 17 de noviembre de 1993, después de que, en el primer semestre de tal año, negociáramos con dichos países, a petición del nuevo presidente de EU, William Clinton, los que llamarían Acuerdos Paralelos del TLC, mismo que, basados en el artículo 104 del tratado, se firmaron el 12 de agosto de 1993, relativos al medio ambiente y a la mano de obra mexicana, así como a aclaraciones acerca de la solución de controversias”. Aguilar Méndez, Sergio, José, Benítez Lugo, Luis y Tafolla Macklen, Rolando, op. cit., p. 114.

Políticamente, Salinas buscaba credibilidad en lugar de legitimidad, “Su proyecto de fondo era la rehabilitación plena de la mayor empresa mexicana del siglo: el sistema político mexicano. Sólo modernizar esa empresa podría modernizar al país”.¹⁵⁵

El redimensionamiento estructural de la Administración Pública Federal, respondió en función de la apertura comercial internacional; cabe mencionar que el Programa General de Simplificación se constituyó como el eje de modernización sobre una política de *descentralización del control ciudadano* y del *ciudadano como auditor social*.¹⁵⁶

Es importante destacar la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto (1992) mediante la fusión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que fortaleció la política económica (reunió en una sola dependencia el control del gasto público y las funciones fiscales, financieras y de crédito); y el surgimiento de la Secretaría de Desarrollo Social, en sustitución de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Como política social del gobierno federal, se impulsó el Programa Nacional de Solidaridad¹⁵⁷ (a cargo de SEDESOL), anunciado como de corte liberal social, con el cual se buscaba combatir la pobreza en que vivían los mexicanos.

Los campesinos tendrían títulos de propiedad (Reforma al art. 27 Constitucional), la Contraloría Social incorporaba al ciudadano en el control y auditoría de los programas sociales; en sí, se implementó una estrategia de populismo dosificado.

Energéticamente, con la Ley orgánica de Petróleos Mexicanos, se dio la desconcentración de decisiones y autonomía a las cuatro divisiones de PEMEX.

¹⁵⁵ Krauze, Enrique (1997). *La presidencia imperial Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Tusquets Editores. España., p. 455.

¹⁵⁶ Para conocer más leer por Montes de Oca Malvárez, Juan (2011). *Nueva Gestión Pública en el proceso de modernización de la administración en México*. UNAM-FES Acatlán. México., p. 144.

¹⁵⁷ PRONASOL se propuso entre sus principales objetivos:

- Enfrentar la pobreza por vía productiva y no solo por la prestación de servicios del gobierno.
- Generar las condiciones para el desarrollo autónomo y sostenido de los productores.
- Mejorar las condiciones de vida de los mexicanos que menos tienen.
- Abrir mayores espacios para la participación social en el desarrollo del país.

Zorrilla Arena, Santiago (2008). *Aspectos Socioeconómicos de la Problemática en México*. LIMUSA. México., p. 269.

Legislativamente, existía una apariencia de poder auténtico e independiente con debates reales. El PRD se consolidaba como enemigo del Salinismo y el PAN cambió el mapa político de México, cuando el electorado en la segunda mitad del periodo presidencial, ejerció el sufragio masivamente a favor de Acción Nacional.

En materia electoral, con las reformas constitucionales realizadas (1990), se expide el Código Federal de las Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y se ordena la creación de una organización imparcial y confiable denominada Instituto Federal Electoral (IFE)¹⁵⁸.

Finalmente, el cierre de Salinas estuvo marcado por el asesinato del candidato a la presidencia, Luis Donald Colosio y el surgimiento del movimiento Zapatista¹⁵⁹ en Chiapas, que ponía en riesgo la firma del TLC. Este movimiento insurgente, no sólo llamó la atención de la prensa internacional, sino que acentuó la desconfianza de los ciudadanos en su gobierno e incentivó la conciencia sobre la exclusión y marginación de los indígenas en México.

No sólo había problemas sociales, sino que económicamente aparte del problema de la cartera vencida de la banca y de la insuficiencia del ahorro interno, Salinas expuso:

“En 1994, al entregar la responsabilidad del gobierno, existían problemas lo reconozco: el déficit en cuenta corriente era elevado por tercer año consecutivo; no se había consolidado una supervisión suficiente de la banca, el manejo del tipo de cambio había cumplido ya su misión (estabilizar la economía) por lo que se hacía necesario parar el mecanismo de las bandas cambiarias a un sistema de flotación administrada; aunque las exportaciones crecían a una tasa muy alta, era necesario revisar el nivel del tipo de cambio para determinar si era adecuado o estaba sobrevaluado; a pesar de que se había llegado a su límite, luego de operar con gran eficacia durante cinco años en el marco de las reformas indicadas para fomentar la inversión, el crecimiento y finalmente el bienestar de los mexicanos.”¹⁶⁰

¹⁵⁸ “Se trata de un organismo público, autónomo, con personalidad jurídica y patrimonios propios; fijó las bases para profesionalizar la función electoral en el país. En la ley se determinó el establecimiento de un servicio civil de carrera, con una estructura descentralizada”. Salinas de Gortari, Carlos (2002). *México, un paso difícil a la modernidad*. Plaza & Janes Editores, S.A.. España., p.

¹⁵⁹ Proponía a través del subcomandante insurgente Marcos (miembro del Frente de Liberación Nacional), la instauración de una dictadura del proletariado bajo cuatro puntos: Destitución de Salinas, derrota del Ejército Federal Mexicano, Justicia Social y Formación de un gobierno libre y democrático.

¹⁶⁰ Salinas de Gortari, op. cit., p. 1071.

“Habían pues, problemas económicos en proceso de resolverse, pero no eran sinónimo de crisis, sino de expresiones de un proyecto modernizador en construcción.”¹⁶¹

Al inicio del sexenio presidencial zedillista, México experimentó el colapso financiero más grave de la segunda mitad del siglo XX, denominado el *error de diciembre*¹⁶². En donde la salida masiva de capitales del país, provocó que el Banco Central perdiera prácticamente la mitad de todas las reservas internacionales con las que se contaban.

La recesión económica de 1995, resultado de ese colapso, desembocó en una pérdida de un millón de empleos¹⁶³ y una contracción del PIB de 6.2% (Véase tabla 9); ocasionando una inestabilidad financiera internacional conocida como el *efecto tequila*.

Tabla 9

Incremento del Producto Interno Bruto 1994-2000		
Año	Crecimiento anual (%)	Promedio
1995	-6.2	2.97
1996	5.1	
1997	7.0	
1998	4.5	
1999	2.0	
2000	5.4	

Fuente: Tabla adaptada con base en el CUADRO2-4, Incremento del producto Interno Bruto en México (1940-1970) (precios constantes)¹⁶⁴

“Esta crisis interna fue seguida dos años más tarde de una inestabilidad financiera mundial ocasionada por la devaluación tailandesa y la crisis financiera de Asia (1997), y posteriormente por el colapso de la economía rusa y la devaluación de Brasil.”¹⁶⁵

¹⁶¹ Ibid., p. 1072.

¹⁶² “Años después, Jaime Sierra, en aquel diciembre de 1994 miembro del gabinete presidencial y representante gubernamental que participó en la reunión del pacto, afirmó que el “error” consistió en:

Asegurar que no habría devaluación y luego tener que declararla. Y el haber confiado en los empresarios, los hombres de dinero, la medida que estaba por tomarse, aceptar su sugerencia de que no se hablase de devaluar sino de ampliar la banda de flotación, y durante la misma reunión, no sospechar que cuando ellos abandonaban unos minutos el salón, era para realizar llamadas, para dar tips, para ordenar operaciones de traslados de fondos: una sangría”. Ibid., p. 1125.

¹⁶³ Para conocer más leer: Garza Elizondo, Humberto (ed.) (2002). *Entre la globalización y la dependencia: la política exterior de México 1994-2000*. El Colegio de México-ITESM CCM. México., p. 102.

¹⁶⁴ Méndez Morales, José Silvestre (2003). *Problemas económicos de México*. Mc Graw-Hill. México., p. 57.

¹⁶⁵ Garza Elizondo, Humberto, op. cit., p. 102.

A pesar de este inicio catastrófico, México tuvo una pronta recuperación económica con la puesta en marcha del TLCAN y el ingreso en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); así como con la firma del Tratado de Libre Comercio con Colombia y Venezuela (Grupo de los Tres), el Acuerdo de libre comercio con Chile, Costa Rica y Bolivia, la Conferencia Económica del Pacífico Asiático (ASPEC), la participación en el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, y el ingreso en la Organización Mundial del Comercio (OMC)¹⁶⁶.

El PND 1995-2000, tenía como objetivo principal promover el crecimiento económico y sustentable a favor de todos los mexicanos bajo una convivencia fincada en la democracia y la justicia, que lejos de convertirse en realidad quedó en la demagogia e incentivó mayor descontento social, ya que la liberalización comercial de nuestro país, tuvo como principal engrane del dinamismo económico el sector exportador manufacturero¹⁶⁷, sobreponiendo el pragmatismo mercantil y de subordinación a las estrategias geopolíticas de las potencias; lo que excluyó a la mayoría de la población de las actividades productivas con alto valor agregado, ya que se “mantiene una visión de la globalización a ultranza sin consideraciones de justicia social ni de distribución de los beneficios del crecimiento económico.”¹⁶⁸

Entre 1997 y 1998, México sufrió la caída del precio del petróleo, la quiebra del sistema financiero bancario, la caída de la producción agropecuaria, el debilitamiento del mercado interno, y por último, la depreciación del peso hasta de \$ 9.86 por dólar; que para el año 2000 tuvo una tendencia de apreciación.

En 1999, para salvar el sistema financiero, se creó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) por 448 000 millones de pesos, endosados a varias generaciones futuras de mexicanos.

¹⁶⁶ “En 1995 se creó la organización Mundial del Comercio (OMC) para asegurar que se cumplan los acuerdos comerciales internacionales establecidos en el marco del GATT”. Zorrilla Arena, Santiago (2008). *Aspectos Socioeconómicos de la Problemática en México*. LIMUSA. México., p. 239.

¹⁶⁷ Sugerido por Gustavo Vega Cánovas, en su apartado denominado “La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: Crisis financiera y recuperación económica”. Para conocer más consultar: Garza Elizondo, Humberto, op. cit., pp. 102-107.

¹⁶⁸ Solís de Alba, Ana Alicia, Ortega, Max y García Márquez, Enrique (Coord.) (2002). *El último gobierno del PRI: balance del sexenio zedillista*. Itaca. México., p. 22.

Eso, aunado al abaratamiento del costo de la fuerza de trabajo, la desregulación normativa, la aplicación de mayores gravámenes a los contribuyentes, la política monetaria restrictiva y los estragos sobre la micro, pequeña y mediana empresa mexicana, generaron una diplomacia ciudadana, parlamentaria e incluso política en respuesta a la estrategia comercial zedillista.

Políticamente, 1997 fue un año clave en la recomposición de las fuerzas políticas del país. El PRD se colocó como segunda fuerza al ganar el Distrito Federal, el PRI dejó de tener la mayoría calificada en el Congreso de la Unión y el avance de la oposición de los municipios y estados "...abrió una nueva senda de "gobiernos divididos" sumamente compleja. (¿democratización del país?).

2.4.1 Programa de Modernización de la Administración Pública

La reforma administrativa en un sentido más amplio parte del posicionamiento de la institucionalidad en relación al papel del Estado y a la legitimación democrática.¹⁶⁹

Como continuidad de la modernización de la administración pública, en la gestión de Ernesto Zedillo Ponce de León, las finanzas gubernamentales tuvieron un comportamiento saludable, la privatización¹⁷⁰, la desregulación y la simplificación continuaron, y con la Reforma al Sistema Presupuestario, se vinculó por vez primera la planeación institucional con el proceso de programación y presupuestación.

Durante el sexenio, se reemplazó el nombre de la SECOGEF¹⁷¹ por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), se redujeron los presupuestos a las Secretarías de Estado, se decreció la deuda externa, se redujo el déficit fiscal, se desmanteló el sector paraestatal, se reequilibraron los poderes federales, estatales y municipales entre el poder Legislativo, Ejecutivo y Federal. Se elaboraron reformas administrativas como el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP - 1996), el Sistema

¹⁶⁹ Montes de Oca Malvárez, Juan (2011). *Nueva Gestión Pública en el proceso de modernización de la administración en México*. UNAM-FES Acatlán. México., p. 153.

¹⁷⁰ En el aspecto privatizador cabe destacar la venta de Ferrocarriles Nacionales de México y Teléfonos de México (reforma 28 Constitucional).

¹⁷¹ Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación de Desempeño.

El PROMAP, siendo un programa sectorial del PND 1995-2000, retoma los conceptos que definen a un Estado promotor y regulador más que interventor, bajo un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar e impulsar el desarrollo del país, por medio de la competitividad económica y la promoción de la participación social en las decisiones y la evaluación gubernamental.

“En este caso la acción gubernamental es catalizadora y la administración pública más social y comunitaria: transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad, derecho de los ciudadanos, derecho a la información y evaluación, son algunos de sus principios.”¹⁷²

Como objetivos generales se enmarca una administración pública y una reforma del Estado:¹⁷³

- 1) Orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía;
- 2) Que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país y
- 3) Que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Entre los aspectos novedosos del PROMAP, de acuerdo con Juan Montes de Oca, se ubica la incorporación de terminología propia con base en la gestión pública (ej. Áreas de oportunidad, orientación al servicio, satisfacción del usuario, mejoramiento de procesos y rendición de cuentas).¹⁷⁴

Finalmente, la dignificación y profesionalización del servicio público, se convirtió en un tema prioritario, que impulsó una nueva cultura ética a través de un sistema de reconocimientos o estímulos económicos ligados al desempeño y la productividad.

¹⁷² Pérez Bello, Noe (2010). *Los cambios institucionales de la economía y la Administración Pública en México, 1982-2000*, pp.619-663. En Uvalle Berrones, Ricardo (Coord.). “200 años de la Administración Pública en México”. UNAM-IISUE. México., p. 646.

¹⁷³ Montes de Oca Malvárez, op. cit. pp. 151.

¹⁷⁴ Para conocer más leer, *Ibíd.*, pp. 149-153.

Con base en la era del neoliberalismo, es necesario preguntar ¿qué es lo que salió mal?, ¿Acaso fue la dependencia geopolítica o la subordinación ante EU?, ¿O simplemente tenemos que afirmar que mientras la ética de los servidores públicos esté falta de presencia, y la honestidad y participación ciudadana no se ejerzan con plena libertad bajo una democracia, el gobierno por más que emita programas, reformas o políticas públicas serán en balde?, eso querido lector lo dejamos a su consideración.

2.5 El cambio de gobierno como optimizador de los recursos públicos

En una democracia, los únicos principios que no son reversibles ni negociables son los derechos fundamentales del ser humano: vida, propiedad y libertad.

Luis Pasos

En los últimos 14 años, México ha experimentado la alternancia del poder y el regreso de un partido político casi único a la Presidencia de la República. Con una y muy marcada diferencia entre la hegemonía partidista y el cambio de gobierno: *la ciudadanía* en virtud de su soberanía y empoderamiento, ha tenido mayor injerencia en el quehacer gubernamental.

2.5.1 Sexenio Vicente Fox

“En el año 2000, después de 71 años, llega a la presidencia de la República un candidato de oposición, un presidente no priísta,....”¹⁷⁵ emanado de las filas de Acción Nacional, que se topó con el viejo corporativismo en las empresas estatales esenciales y en las ramas más importantes de la economía¹⁷⁶. Esta situación colocó al gobierno de México “...en una posición donde la tensión entre legitimidad y eficiencia se dejó sentir de manera considerable.”¹⁷⁷

Ciertamente el equipo de transición formuló una propuesta de Reforma del Estado consistente bajo una visión de gobierno de corte gerencial, que tuvo éxitos parciales,

¹⁷⁵ Méndez Morales, José Silvestre (2003). *Problemas económicos de México*. Mc Graw-Hill. México., p. 415.

¹⁷⁶ Para conocer más leer: Reveles Vázquez, Francisco (coord.) (2008). *El gobierno panista de Vicente Fox: la frustración del cambio*. UNAM. México.

¹⁷⁷ García Guzmán, Maximiliano (2010). *El papel de la Administración Pública en los procesos de democratización en México. Una nueva institucionalidad para la alternancia política presidencial*. pp., 665-699. En Uvalle Berrones, Ricardo (Coord.). “200 años de la Administración Pública en México”. UNAM-IISUE. México., pp. 673-674.

dispersos y discontinuos, puesto que no se encontraron puntos de acuerdo en otras esferas de decisión como el Congreso de la Unión (falta de ejercicio del gobierno)¹⁷⁸.

En el plano administrativo público, la modernización se basó en dos centros de acción¹⁷⁹ y una *Agenda del Buen Gobierno* con ideas referentes a la gobernabilidad y la Nueva Gestión Pública; que acompañada de los planteamientos del PND 2001-2006¹⁸⁰, marcaron la estrategia para el “cambio”; compaginando las demandas de distintos actores y el manejo de la gestión pública como una empresa de la iniciativa privada eficaz, eficiente, oportuna y confiable, con atributos de calidad total, austeridad, agilidad, responsabilidad, federalización, calificación de clase mundial, por mencionar algunos.

En la *Agenda del Buen Gobierno* se plantearon seis ejes (Véase Cuadro A) que se sumaron al *esquema de acción pública*¹⁸¹, cuyo objetivo era lograr resultados en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, así como orden y respeto que generaran un cambio de la opinión ciudadana en cuanto a la gestión gubernamental.

¹⁷⁸Vicente Fox, estuvo falto de capacidad de negociar y lograr acuerdos con los principales actores políticos, económicos y sociales. Por lo que se detuvieron las propuestas de reforma del ejecutivo, y además sus políticas fueron fuertemente cuestionadas. Para conocer más sobre el panorama político (excepcionalmente plural) leer: *Ibid.*, pp. 684-685.

¹⁷⁹ Centros de acción:

- 1) La Oficina de Innovación Gubernamental y
- 2) La Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Con base en Montes de Oca Malváez, Juan (2011). *Nueva Gestión Pública en el proceso de modernización de la administración en México*. UNAM-FES Acatlán. México., p. 154.

¹⁸⁰ En el PND 2001-2006, se plantea:

- a) Entorno: Retos para disminuir riesgos y aprovechar oportunidades para el desarrollo del país.
- b) Visión México 2025: Visión a largo plazo del país, de 25 años.
- c) Misión del Gobierno: Conducir a México hacia una sociedad más justa y humana con una economía competitiva e incluyente.
- d) Principios del gobierno: Humanismo, equidad, cambio, inclusión, sustentabilidad, competitividad, desarrollo regional, apego a la legalidad, gobernabilidad democrática, federalismo, transparencia y rendición de cuentas.
- e) Prioridades
 - a. Desarrollo social y humano
 - b. Crecimiento con calidad
 - c. Orden y respeto

Con base en Méndez Morales, José Silvestre (2003). *Problemas económicos de México*. Mc Graw-Hill. México., p. 416.

¹⁸¹ Desempeño económico, eficiencia gubernamental, eficiencia productiva vinculada a la productividad e infraestructura, fueron sus 4 factores.

Cuadro E

Eje	Descripción
1. Gobierno Profesional	Atraer, motivar, desarrollar y retener a los mejores hombres o mujeres en el servicio público. “Ley de Servicio Profesional de Carrera”.
2. Gobierno Digital	“e-gobierno” o “e-México”. Uso de las TIC ¹⁸² para establecer una buena conectividad entre ciudadanos, servicios e información.
3. Gobierno con mejora regulatoria	Modernizar y simplificar marco normativo, procesos, para efectuar con facilidad, seguridad y rapidez trámites gubernamentales.
4. Gobierno honesto y transparente	Cuantificar acciones de transparencia y combate a la corrupción para recuperar la confianza de la ciudadanía.
5. Gobierno que cueste menos	Impulsa que dependencias y entidades hagan más con menos, ofreciendo mayores beneficios a la sociedad reduciendo gastos.
6. Gobierno de calidad	Entregar productos, servicios e información con alto valor agregado que pueda ser medido (cuantitativamente) para el beneficio de la cultura de calidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Montes de Oca Malvárez, Juan.¹⁸³

Se desarrollaron programas sectoriales, se sustituyó PROGRESA por el Programa Oportunidades como eje rector de la política social de combate a la pobreza y se expidió la Ley de Servicio Profesional de Carrera (servicio civil), que buscaba garantizar el ingreso, permanencia y capacitación de los servidores públicos con base en sus méritos y capacidad¹⁸⁴; se creó el Instituto Nacional de las Mujeres, se modificó la legislación electoral para la instauración de las cuotas de género y el otorgamiento del voto de los mexicanos en el extranjero. Se elaboraron instrumentos jurídicos para el combate al narcomenudeo, se estableció en nuevo Régimen de PEMEX, se creó el Seguro Popular y el nuevo Régimen de pensiones en el IMSS.

Es importante mencionar, la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y Combate a la Corrupción; así como la instalación del Sistema Nacional “e-México”, la

¹⁸² Tecnologías de la información y Comunicación.

¹⁸³ Montes de Oca Malvárez, Juan (2011). *Nueva Gestión Pública en el proceso de modernización de la administración en México*. UNAM-FES Acatlán. México., pp. 155-158.

¹⁸⁴ Para su cumplimiento se cambia de denominación a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo a la Secretaría de la Función Pública.

entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (Junio 2003), la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; y hacia el final de sexenio, la publicación del acuerdo para la Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal (2000-20006), que establecía las bases de entrega-recepción de los asuntos a su cargo en la siguiente gestión gubernamental. Destacando de todo ello, la aprobación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (Diciembre 2000) y con ella la *creación de la Auditoría Superior de la Federación*.

Económicamente y como continuidad al modelo neoliberal, México alcanzó los mejores niveles de producción y venta de petróleo (120 dólares por barril¹⁸⁵) y se mantuvo como el abastecedor seguro del crudo del mercado estadounidense. Las prioridades del gobierno en esta materia, fueron el fortalecimiento de las finanzas del Estado con más recursos vía impuestos, la apertura de las más importantes y productivas empresas estatales a la inversión privada, la flexibilización de las relaciones laborales y el mejoramiento de las condiciones para la inversión privada en general.¹⁸⁶

Las medidas de política económica que se aplicaron, fueron la continuación de la política monetaria del “corto”¹⁸⁷ y de apoyo del peso frente al dólar, así como el seguimiento a la política de salarios bajos. Se promovió el ahorro, el financiamiento y la inversión; se desarrollaron los mercados (primario y secundario), y se impulsaron acciones contra la realización de ilícitos en la importación, distribución o comercialización de mercancías. El aparato gubernamental se redujo, se mantuvieron sanas las finanzas públicas; así como el pago puntual y programado del servicio de la deuda externa.

Sin embargo, la gestión foxista estuvo marcada por un entorno económico adverso tanto nacional como internacionalmente (recesión económica mundial). El promedio del

¹⁸⁵ “Pero vinieron los panistas. Y en el sexenio de Vicente Fox y sobre todo el de Felipe Calderón los azules gobernaron con precios de crudo jamás imaginados. Alcanzaron los 120 dólares por barril”. Alerta negra: El final del primer boom petrolero del siglo XXI, el que colocó el precio del barril del crudo por encima de los 100 dólares, parece estar a la vuelta de la esquina, por Reporte Índigo (2014). *Alerta Negra*. Por Ramón Alberto Garza. Recuperado el 01 de abril de 2014.

URL: <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/alerta-negra>.

¹⁸⁶ Para conocer más leer: Reveles Vázquez, Francisco (Coord.) (2008). *El gobierno panista de Vicente Fox: la frustración del cambio*. UNAM. México.

¹⁸⁷ Significa retirar el dinero de la circulación.

crecimiento anual del PIB durante el sexenio fue de 2.2%; incumpliendo con ello la promesa de la campaña presidencial, que era crecer a tasas del 7% anual (Véase tabla 10).

Tabla 10

Incremento del Producto Interno Bruto 2000-2006							
Año	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Promedio Crecimiento sexenal (%)
Primer Trimestre	0.1	-2.2	3.2	4.2	1.5	5.8	2.2
Segundo Trimestre	-0.6	1.4	0.4	4.1	3.5	4.9	
Tercer Trimestre	-1	0.3	0.4	4.1	3.4	5.4	
Cuarto Trimestre	-0.9	1	1.8	4.7	3.7	4	
Promedio Anual	-0.6	0.125	1.45	4.275	3.025	5.025	

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.¹⁸⁸ *Año base 2008.

El saldo del sexenio foxista se tradujo entonces, en una cuenta corriente deficitaria, un aumento de la economía informal, una tasa de financiamiento baja y para el 2005, una disminución de la población rural en un 25% por la política del subejercicio del presupuesto para el campo;¹⁸⁹ así como una baja inflación que poco le decía a los desempleados y subempleados, ya que la economía, en palabras de Zósimo Camacho, estaba controlada por el capital transnacional.¹⁹⁰

Se avanzó en transparencia, en políticas contra la discriminación y en pro de los derechos humanos; el inicio de la etapa del desarrollo institucional de la administración pública (nueva gestión pública), estuvo acompañada de una sociedad más exigente del espacio gubernamental, que dotaba del “beneficio de la duda” a la gestión en turno. Pero la idea de que el gobierno fuera una empresa, no fue la solución de los problemas gubernamentales ni sociales que aquejaban el sexenio foxista, ya que los cambios estructurales a pesar de que fueron innovadores y respondían a la globalización, quedaron opacados por la resistencia de los procesos administrativos, económicos y políticos ya conocidos.

¹⁸⁸ INEGI (). *PIB-Trimestral*. Consultado el 02 de junio de 2014.

URL: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/>

¹⁸⁹ Con base en La Jornada (2005). *La política económica foxista amenaza al campo: señalan*. Por Matilde Pérez U. Recuperado el 02 de junio de 2014.

URL: <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/20/index.php?section=politica&article=023n2pol>

¹⁹⁰ Para conocer más leer Red Voltaire (2007). *Sexenio perdido: saldo de la política económica*. Por Zósimo Camacho. Recuperado el 02 de junio de 2014. URL: www.voltairenet.org/article144086.html

2.5.2 Sexenio Felipe Calderón

Sin confianza y credibilidad difícilmente habrá seguridad jurídica. Sin seguridad jurídica no es factible consolidar el Estado de Derecho, y sin éste difícilmente habrá democracia.

Juan Montes de Oca Malváes

Las elecciones presidenciales del 02 de Julio de 2006, fueron calificadas como las más impugnadas y reñidas del país hasta el momento, siendo electo el candidato presidencial de Acción Nacional, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

La investidura presidencial, a pesar de seguir bajo un blanqui-azul y carecer de buena imagen pública, se fortaleció ante los poderes fácticos y esferas de decisión con un esquema encaminado hacia un Desarrollo Humano Sustentable.

Durante este sexenio se dirigieron esfuerzos por racionalizar recursos, coordinar acciones e impulsar esquemas de atención; dándole énfasis a la equidad de género, la atención a indígenas y grupos desfavorecidos.

Algunas de las reformas estructurales logradas fueron;

- La creación de una nueva Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Reforma energética (CFE-Luz y Fuerza del Centro).
- Creación del Consejo Nacional de Energía.
- Extinción del organismo descentralizado Luz y Fuerza del Centro (2009).
- Reforma judicial, electoral, de telecomunicaciones, etc.
- Fortalecimiento del Programa Oportunidades.
- Lanzamiento de la estrategia 100x100 y Programa 70 y más.
- Fortalecimiento del Seguro Popular.
- Estrategia Integral de preservación del medio ambiente.
- Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación.

Sin embargo, Felipe Calderón se convirtió "...en el primer presidente de la República en carecer de espacio para emitir una sola palabra en las sedes de los Poderes Legislativo y Judicial; fuera del medio minuto del "si así no lo hiciera que la nación me lo demande..."¹⁹¹;

¹⁹¹ Cruz Jiménez, Francisco (2011), *Las Concesiones del Poder: el tráfico de influencias que ha marcado el sexenio*. Temas de Hoy. México., p. 15.

Así, las reformas del gobierno calderonista fueron marginales y con resultados muy limitados.

Con la crisis económica de 2008, “México fue el país de América Latina más afectado por el aumento de la pobreza y la desigualdad en la distribución de la riqueza...”¹⁹². La economía mexicana cayó al casillero 14, según estimaciones del FMI (con Fox se presumía como la décima del mundo).

Hubo una mayor carga impositiva, como reflejo de la incapacidad del gobierno para fortalecer los ingresos del Estado; en el paquete económico del 2010, se estipuló un aumento de impuestos (IVA e ISR). Se continúa con la política de topes salariales impuesta desde 1977 y la dependencia hacia los ciclos económicos estadounidenses prevalece.

Deterioro en términos de empleo y bienestar de los trabajadores. La estrategia económica privilegia los objetivos de la estabilidad económica por encima del crecimiento.

La baja tasa de crecimiento (Véase Tabla 11), se tradujo en deterioro en términos de empleo y bienestar para los trabajadores; ya que la estrategia económica privilegiaba los objetivos de la estabilidad económica por encima del crecimiento. Más del 40% de la población vive en situación de pobreza.¹⁹³

Tabla 11

Incremento del Producto Interno Bruto 2006-2012							
Año	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio Crecimiento sexenal (%)
Primer Trimestre	2.9	2.1	-5.2	3.7	4.5	4.9	2.2
Segundo Trimestre	2.7	3.1	-7.9	6.7	3.2	4.5	
Tercer Trimestre	3.2	1.6	-4.6	5.4	4.2	3.2	
Cuarto Trimestre	3.7	-1.1	-1	4.6	4.3	3.4	
Promedio Anual	3.13	1.43	-4.68	5.10	4.05	4.00	

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.¹⁹⁴ *Año base 2008.

¹⁹² *Ibid.*, p. 127.

¹⁹³ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2007). *Primer Informe de Gobierno, Resumen Ejecutivo. 1º de Septiembre de 2007*. Presidencia de la República. México., p. 17.

¹⁹⁴ INEGI (). *PIB-Trimestral*. Consultado el 02 de junio de 2014.
URL: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/>

En tema de Seguridad, “El objetivo fundamental ha sido garantizar el imperio de la Ley en todo el Territorio Nacional.”¹⁹⁵ Pero “... en los primeros cuatro años de gobierno se reportaron 34 mil 612 muertes atribuidas al crimen organizado;”¹⁹⁶ lo que puso en entredicho si la estrategia de seguridad pública se convertiría en amenaza a la Seguridad Nacional.

En general, el gobierno de Felipe Calderón tuvo una limitada efectividad institucional por el papel que ocupa en la agenda pública el problema de la inseguridad y el crimen organizado; así como por el incremento del poder en manos del Congreso de la Unión y de los gobernadores de las entidades federativas.¹⁹⁷

Sin embargo, cabe destacar la participación de México en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (COP 16; Cancún, 2010), en donde logró el apoyo de los 193 países participantes en el fondo de financiamiento de las acciones de un plan mundial destinado a frenar el cambio climático.¹⁹⁸

Así, los resultados del sexenio fueron:

Aumento de la inseguridad, crisis económica, incremento de los índices de pobreza, falta de generación de empleos, crecimiento exponencial de la economía informal. Acentuación del gobierno dividido con apertura y flexibilización (para negociar). Y finalmente; el fortalecimiento de una sociedad más plural, heterogénea y participativa.

“Para lograr una democracia efectiva se requieren gobernantes responsables; se requieren actores políticos dispuestos a negociar; voluntad política para construir, funcionarios públicos en todos los niveles de gobierno sujetos a controles de transparencia y de rendición de cuentas, medios de comunicación responsables e instituciones sólidas que fomenten la participación y regulen el proceso de toma de decisiones, pero, sobre todo, se requieren ciudadanos comprometidos y participativos.”¹⁹⁹

¹⁹⁵ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 9.

¹⁹⁶ Cruz Jiménez, Francisco, op. cit., p. 16.

¹⁹⁷ El PAN disminuyó representación política. En el 2009 los electores mexicanos propinaron una derrota al partido en el P. Ejecutivo como un castigo a la gestión Calderonista. Redefinición del mapa político mexicano. Reposicionamiento del PRI.

¹⁹⁸ En las relaciones multilaterales con el exterior el Presidente Mexicano Felipe de Jesús Calderón Hinojosa; propuso la creación de un FONDO VERDE para combatir el cambio climático; tema que en las relaciones bilaterales dio un impulso a las relaciones con AL y EU.

¹⁹⁹ Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., p. 28.

2.5.3 Enrique Peña Nieto

El regreso del Partido Revolucionario Institucional a los Pinos con las elecciones de Enrique Peña Nieto a la Presidencia de la República, trajo de nuevo una expectativa nacional de compromisos firmados y próximos a ser cumplidos como un país incluyente, próspero y con responsabilidad global, encauzado hacia la paz social y una educación de calidad.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se establece cerrar las brechas de desigualdad social con equidad, cohesión e igualdad sustantiva, que motive a los mexicanos hacia la transición de una sociedad del conocimiento con innovación, estabilidad y desarrollo económico; con una responsabilidad compartida encuadrada por el contexto internacional que se vive y por la historia y evolución reciente de nuestra economía.

Sin embargo, a un año y medio de haber iniciado el gobierno de Peña Nieto, la Organización de las Naciones Unidas presentó su informe sobre el Desarrollo Humano 2014, en el que México retrocedió globalmente un lugar; siendo superado por Kazajistán y regionalmente (América Latina) aventajado por Chile 30 posiciones y 22 por Argentina.²⁰⁰

Junto a esta caída en la medición del desarrollo humano, el Fondo Monetario Internacional bajó su perspectiva de crecimiento del PIB para este 2014 (Tabla 12), de 3% a 2.4 % y expresó “...que la construcción y una recuperación más lenta de EU pegarán en la economía”²⁰¹ mexicana.

Cabe mencionar, que actualmente, de acuerdo al Índice de Paz Global realizado por el Instituto para la Economía y Paz, nuestro país se encuentra a 24 lugares de ser el país más violento.; lugar que aumento tres posiciones en contra de la seguridad mexicana del 2013 al 2014.²⁰²

²⁰⁰ Con base en Excelsior (2014). *México en caída: economía y desarrollo humano*. Por Laura Rojas. Recuperado el 27 de Julio de 2014. URL: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/laura-rojas/2014/07/27/973041>.

²⁰¹ CNNExpansión (2014). *El FMI ve menor crecimiento en México*. Por CNNExpansión. Recuperado el 27 de Julio de 2014. URL: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/07/24/el-fmi-ve-menor-crecimiento-de-mexico>.

²⁰² 24 Horas el Diario sin Límites (2014). *México es más violento, ocupa el lugar 138 del Índice de Paz (+documento)*. Por Redacción 24 Horas. Recuperado el 17 de Agosto de 2014. URL: <http://www.24-horas.mx/mexico-es-mas-violento-ocupa-el-lugar-138-del-indice-de-paz/>.

Tabla 12

Incremento del Producto Interno Bruto 2012-2014		
Año	2013	2014
Primer Trimestre	0.6	1.8
Segundo Trimestre	1.6	
Tercer Trimestre	1.4	
Cuarto Trimestre	0.7	
Promedio Anual	1.08	1.80

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.²⁰³ *Año base 2008.

Aunado a todo ello, la inflación aumentó a 4%,²⁰⁴ impactando negativamente en el salario de los trabajadores; y por si fuera poco, el crecimiento "...de la cartera vencida en las instituciones bancarias y no bancarias,...en un año creció más de 17%."²⁰⁵

La tasa de desempleo subió a 5%²⁰⁶, colocándose el Distrito Federal como la entidad con mayor t. de desocupación del país con 7.17%. Así mismo, la tasa de informalidad laboral, se situó en 57.8 % de la población ocupada de acuerdo a las cifras del INEGI.²⁰⁷

La deuda externa representa el 5.6% del PIB y la interna el 23.9%; según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; al cierre de diciembre del primer año de gobierno, el déficit fiscal aumentó 2.3% del producto interno bruto, cifra que representa 375, 322 mdp.²⁰⁸

Esta administración tiene como común denominador con los sexenios panistas el endeudamiento en moneda nacional; sin embargo existen riegos en la balanza pública, ya que de acuerdo a Antonio Castro²⁰⁹, "Los vencimientos de la deuda cada vez son a mayor

²⁰³ INEGI (). *PIB-Trimestral*. Consultado el 02 de junio de 2014.

URL: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/>

²⁰⁴ Información con base en Excélsior, op. cit.

²⁰⁵ Ídem.

²⁰⁶ Record histórico al que se llegó en el sexenio de Felipe Calderón.

²⁰⁷ INEGI (2014). *Indicadores de Ocupación y Empleo al segundo trimestre de 2014*. Recuperado el 18 de Agosto de 2014. URL: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>.

²⁰⁸ Con base en CNNExpansión (2014b). *Peña Nieto opta por endeudarse en pesos*. Por Gustavo de la Rosa. Recuperado el 17 de agosto de 2014. URL: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/02/03/deuda-interna-trepo-al-24-del-pib>.

²⁰⁹ Integrante del Centro de Análisis y Proyecciones de la Economía Mexicana (CAPEM)

plazo, lo que habla de la confianza de los inversionistas. En el corto y mediano plazos el país no tiene vencimientos que puedan comprometer las finanzas públicas de la nación. Sin embargo, hay que cuidar el déficit en las finanzas públicas, que es el origen de los problemas en muchas naciones. Es muy fácil acostumbrarse a un mayor gasto con emisión de deuda, pero en algún momento es dinero que se tiene que pagar."²¹⁰

En cuanto al comercio exterior, el Ejecutivo Federal continuó con los acuerdos bilaterales con Japón que en 2005 entraron en vigor, los cuales actualmente mantienen un intercambio de 20 millones de dólares anuales.²¹¹ Así mismo, se espera que con las reformas estructurales, México se suba a un tren que circulará rápido llamado Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP), del cual se verán los beneficios a mediano plazo, según el catedrático Manuel Valencia del Tecnológico de Monterrey, Campus Santa Fe.²¹²

Políticamente, en Agosto del 2014, el Instituto Nacional Electoral (sucesor del IFE²¹³) acreditó la incorporación al sistema de partidos políticos de México tres nuevas agrupaciones, Movimiento Regeneración Nacional, Partido Humanista y Encuentro Social. Asegurando que "un mayor número de partidos favorece una mejor representación de la pluralidad y la diversidad social e intensifica la competencia para obtener el voto ciudadano y acceder a los poderes públicos."²¹⁴

Estructuralmente, México es muy único al aprobar un paquete de reformas en educación, mercado laboral, energía, telecomunicaciones, antimonopolio, fiscal, político-electoral

²¹⁰ CNNExpansión (2014b), op. cit.

²¹¹ Con base en Milenio.com (2014). *Refrendan México y Japón confianza económica*. Por Milenio Digital, Recuperado el 17 de agosto de 2014. URL: http://www.milenio.com/politica/Pena_Japon-primer_ministro_japon-confianza_Mexico_y_Japon-Javier_Aguirre_0_341965967.html

²¹² Información con base en El Economista (2014). Comercio exterior repuntará con Reformas. Por Notimex. Recuperado el 17 de agosto de 2014. URL: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2014/01/12/comercio-exterior-repuntara-reformas>.

²¹³ Con la Reforma Político Electoral publicada en el D.O.F. el 10 de Febrero de 2014, el IFE "evoluciona" al INE como una autoridad de carácter nacional, cuyo principal objetivo es homologar los procesos electorales federales y locales; y con ello, garantizar altos niveles de calidad en la democracia del país. Con base en el Instituto Nacional Electoral (2014). *¿Qué es el Instituto Nacional Electoral?*. Recuperado el 18 de Agosto de 2014. URL: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Acerca_del_INE/.

²¹⁴ Excélsior (2014b). *A partir de ahora se cuentan con tres nuevos partidos políticos*. Por EFE. Recuperado el 18 de agosto de 2014. URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/08/01/974036>.

etcétera; debido al Pacto por México y por ende a la voluntad de los partidos políticos, y la determinación del gobierno Federal.

Peña Nieto asegura que “Está en nuestras manos hacer realidad ese nuevo México,”²¹⁵ que el siguiente paso es poner en práctica la legislación a través de “... más inversiones y generar empleos mejor pagados (...) asegurar que los servicios de telefonía, televisión e internet sean de mejor calidad y estén al alcance de más mexicanos. Es desarrollar grandes obras en las 32 entidades del país.”²¹⁶ Sin embargo, en la población las reformas propuestas y aprobadas, han ocasionado polémicas, disgustos, disensos y afectaciones en los bolsillos de los habitantes del país, como se mencionó con anterioridad.

Es así que hasta este sexenio, las reformas de Estado realizadas, responden más a situaciones coyunturales que buscan solucionar problemas inmediatos sin una visión que permita construir condiciones de mayor alcance y largo plazo que posibiliten un México eficiente, independientemente de quien ocupe la presidencia.

²¹⁵ México Antes y Después de las Reformas (2014). *El éxito de las Reformas exige la participación de todos: Peña Nieto*. Por SDPnoticias.com. Recuperado el 18 de agosto de 2014.

URL: <http://reformas.sdpnoticias.com/reforma-energetica/2014/08/11/el-exito-de-las-reformas-exige-la-participacion-de-todos-pena-nieto>

²¹⁶ Ídem

3. Modernización y Calidad en la Fiscalización Superior Mexicana

Hablar de calidad y modernización en las estructuras de gobierno y por ende en los procesos administrativos, conlleva una concientización y definición de los términos, especificando su utilidad y aplicación en el día a día del quehacer público dentro del paso del tiempo, la introducción de las nuevas tecnologías, la profesionalización del servicio público, la democratización y la reestructura del Estado Mexicano.

La modernización y la calidad no están divorciados, sino que son parte de la receta para una reforma administrativa de fondo y de largo plazo, bajo el estandarte de la satisfacción de las necesidades y exigencias de los mexicanos (clientes preferentes de la administración pública). Mejorando continuamente la gestión gubernamental con estándares, requisitos o especificaciones e indicadores que permitan dar soluciones y controlar los resultados (prevención) con eficiencia y transparencia.

“En las estructuras del Estado se han dado diversas figuras acerca de cómo llevar a cabo una reforma estatal y de sus estructuras gubernamentales. Básicamente se pueden identificar tres: el redimensionamiento, el tema del “tamaño” del Estado, ligado al término adelgazamiento, y la modernización.”²¹⁷

“Referirse en términos generales a la modernización es identificar transformaciones en diversos campos, cuyos efectos visibles se han vinculado a cambios tales como la urbanización, la industrialización, la secularización, la democratización, la participación de los medios de comunicación, etc.”²¹⁸. Es algo que se puede comparar o palpar inmediatamente a diferencia de la calidad, que es una inversión en el recurso humano poco espectacular a corto plazo, pero constante y efectiva a la larga.

Actualmente las expectativas de calidad en el servicio público se han incrementado significativamente respecto al desempeño, confiabilidad y resultados. Los mexicanos

²¹⁷ Montes de Oca Malvárez, Juan (2011). *Nueva Gestión Pública en el proceso de modernización de la administración en México*. UNAM-FES Acatlán. México., p. 111.

²¹⁸ Pardo, María del Carmen (2009). *La modernización administrativa en México: propuestas para explicar los cambios en la estructura de la administración pública 1940-2006*. COLMEX. México., 2009, p. 40.

demandamos más a nuestros gobernantes, queremos eficiencia, responsabilidad, posibilidad de exigir cuentas, utilidad en los servicios y rentabilidad social en la inversión pública.

Este cambio de paradigma, implica la simplificación de los procesos y el diseño de tareas complejas para los funcionarios de gobierno, la creación de redes de comunicación sobre el orden jerárquico (aplanar la pirámide e invertirla) y el establecimiento de una cultura organizacional que genere una masa crítica, participativa, en la que todos piensan y cada uno se controla, logrando un cambio en la productividad y en la satisfacción de demandas ciudadanas. Es importante mencionar que administrar con calidad total implica correlacionar los indicadores de desempeño con los de resultados para generar un mayor impacto a largo plazo sobre la toma de decisiones y resoluciones a los problemas que el cliente experimenta, rediseñando los servicios, reduciendo la burocracia y controlando los procesos (que deben ser sencillos, eficientes y confiables). En pocas palabras, es evolucionar a un Gobierno competitivo en sus tres órdenes de gobierno y poderes de la unión.²¹⁹

¿Es esto real en México?, ¿Modernización con calidad?, ¿Reingeniería en los procesos?, ¿Delegación de responsabilidades?, ¿México está trabajando en ello o es más fuerte la resistencia al cambio?, ¿Será la falta de cultura cívica, política y la poca conciencia sobre el desempeño gubernamental lo que merma los esfuerzos?. Todo depende de la lupa con la que se mire. Lo que sí es seguro es que la ciudadanía pulsa por mayores espacios en la toma de decisiones y exige resultados que no tapen el problema; sino que lo arranque de raíz, en un ámbito de corresponsabilidad, consenso y compromiso. Anhela una administración pública limpia de corruptelas, trámites engorrosos, que tenga funcionarios de gobierno capacitados (cultura de servicio), que solucionen sus demandas positivamente.

Esto es que el Estado haga adecuaciones “...y ajustes a través de procesos de modernización administrativa, para lograr que el flujo de acciones predominantes en una sociedad adquiera la coherencia y organización necesarias”²²⁰.

²¹⁹ Información con base en Roel Rodríguez, Santiago (1996). *Estrategias para un gobierno competitivo: cómo lograr una administración pública de calidad: un nuevo paradigma*. Ediciones Castillo. México., 1996.

²²⁰ Pardo, María del Carmen., op. cit., p. 14.

3.1. Modernización en la Auditoría Superior de la Federación

En México hemos contado con organismos encargados de vigilar el correcto uso del erario desde 1824, que tras una etapa de modificaciones administrativas a lo largo del S.XX, y como resultado de la evolución democrática, en 1999, con las reformas a los artículos 73, 74 y 79 constitucionales, junto con la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior, se transforma a la Contaduría Mayor de Hacienda en la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que entra en funciones el 30 de Septiembre del año 2000.

Como órgano máximo de auditoría externa del gobierno mexicano, la Auditoría Superior de la Federación cumple con las normas de la “Declaración de Lima” del INTOSAI²²¹ (Lima, Perú-1977); estableciendo su mandato en la CPEUM²²² y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Esta institución, es funcionalmente independiente de cualquier poder de gobierno, con un presupuesto aprobado por el Congreso con posibilidad de enmienda y considerado suficiente para llevar a cabo su labor. Cuenta con un auditor superior, que tiene por encomienda ejercer su gestión por ocho años, con derecho a una reelección. Los candidatos son elegidos por la comisión de auditoría de la cámara baja del Congreso y son electos por el pleno mediante mayoría calificada.²²³

A lo largo de sus casi 14 años de gestión como ASF, la entidad máxima de auditoría externa de nuestro país, ha experimentado como todo organismo gubernamental, una actualización y tecnificación (modernización) con base en una administración de calidad que promueve la mejora continua de la institución en coordinación con los Órganos Internos de Control (OIC) que coadyuvan en el *enfoque central de su trabajo que es la regularidad del gasto público*²²⁴.

²²¹ Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores, INTOSAI por sus siglas en inglés (International Organization of Supreme Audit Institutions).

²²² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²²³ Con base en OCDE (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. éditionsOCDE. [Lugar de publicación no identificado.], p. 86.

²²⁴“Todas las oficinas de control interno (OCI) nombradas en las entidades federales deberán prestar ayuda a la ASF en cuestiones de revisión de las cuentas públicas. La coordinación es esencial para garantizar el intercambio de información”. *Ibid.*, .87

Desde el año 2001, se hizo un cambio legal en su funcionamiento que "...consistió en dotarlo de certeza jurídica en cuanto a autonomía técnica y de gestión, así como de capacidad de decisión en cuanto a su organización interna, funcionamiento y resoluciones"²²⁵, lo que le facilitó el cumplir cabalmente con su responsabilidad en el proceso de rendición y revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Para el 2006, se hicieron algunas modificaciones a la contabilidad en México, cambiándola de una contabilidad sobre bases de flujos de efectivo con cuenta de capital a una contabilidad por devengados; que se institucionalizó hasta el 2008 en la Ley de Contabilidad Gubernamental²²⁶ y en el artículo Constitucional 73, Fracción XXVIII. Armonizando con ello los sistemas contables de la federación, los estados y los municipios; así como los tres órdenes de gobierno. Esta transición se proyectó con el fin último de homologar la contabilidad nacional y emitir informes financieros en tiempo real.²²⁷

A partir del 2008, se estableció constitucionalmente (Artículo 79), que la función de fiscalización sería ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad; así mismo, se estableció la facultad de solicitar requerimientos a las entidades fiscalizadas por denuncias, y en su caso, imponer sanciones pecuniarias por incumplimiento a los requerimientos en los plazos señalados, fincar responsabilidades correspondientes o promover otras responsabilidades ante las autoridades competentes, guardando reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que el informe del resultado fuera rendido a la Cámara de Diputados.

En el 2012, con la reforma constitucional al artículo 74, Fracción VI, último párrafo, se estableció que la conclusión de la revisión de la cuenta pública sería cada 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la

²²⁵ Guerrero Amparán, Juan Pablo y Hofbauer Ralmori, Helena (2004). *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina: resultados en 2001*. Centro de Investigación y Docencia Económicas: M.A. Porrúa. México, p.73.

²²⁶ Actualmente: Ley General de Contabilidad Gubernamental. *Última Reforma DOF 09-12-2013*

²²⁷ La contabilidad por devengados, es una técnica que permite a los gobiernos obtener mejor información de costos y sobre bases en tiempo real. Para conocer más leer OCDE, op. cit., pp. 96-97.

Federación, a que se refiere el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunado a ello, la ASF debe atender estrictamente a lo señalado en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; a la Política Institucional de Integridad (que incluye Código de Ética y Conducta, así como Directrices para Prevenir el Conflicto de Intereses), al Marco de Normas Profesionales (reconocido por la INTOSAI) y a las mejores prácticas en la materia.

Sin embargo, “... la experiencia internacional ha demostrado que la existencia de diversas disposiciones legales no garantiza que se cumpla con el control externo y mucho menos que sea eficiente”²²⁸.

Por lo que existe el Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (PAAF), en dónde a través de una metodología de programación basada en factores de riesgo, se selecciona una muestra representativa de las áreas u organismos y renglones del presupuesto a auditar, con base en los rubros con mayor impacto en la gestión gubernamental a lo largo del año fiscal.

Cabe mencionar que para el 2011, el PAAF, incluyó por vez primera estudios de política pública con efectos reales de la acción gubernamental; lo que vislumbró el incremento de auditorías que incorpora ésta metodología en dimensión y complejidad; que más que significar una mejora, incentiva a identificar áreas de oportunidad, ampliar coberturas y mejorar la calidad de las auditorías.²²⁹

Una vez elaborada y terminada la revisión de la cuenta pública por la EFS²³⁰ bajo los principios de anualidad y posterioridad, el Informe de Resultado de la Fiscalización Superior

²²⁸ Guerrero Amparán, Juan Pablo y Hofbauer Ralmori, Helena op., cit., p.73.

²²⁹ Información con base en: Peña Zazueta, Arturo (2014). *La Planeación y la Programación de la Cuenta Pública en la Auditoría Superior de la Federación*. pp. 7-14. En Revista Técnica de la Auditoría Superior de la Federación: sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, No. 6. Auditoría Superior de la Federación. México. URL: http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Revista_6.pdf., p. 14.

²³⁰ Entidad de Fiscalización Superior.

de la Cuenta Pública (IRPC)²³¹, es entregado a más tardar el 20 de Febrero a la Cámara de Diputados por medio de la Comisión de Vigilancia de la ASF, integrada por 30 legisladores de todas las bancadas políticas y se hace público en la página de Internet²³², el día de su publicación Oficial.

Aquí hay que hacer énfasis en que la Auditoría Superior de la Federación, entró en función como nueva entidad de fiscalización máxima en el año 2000; año de la mal llamada transición democrática²³³, que se caracterizó por la introducción de la modernización administrativa a través del *New Public Management*.

Esta alternancia del poder o relevo institucional del PRI al PAN en el Ejecutivo Federal, introdujo como estrategia para el cambio, la “Agenda de Buen Gobierno” y con ella la digitalización del sector público denominado “e-México o e-gobierno”, y por lo tanto, la inclusión de las TIC’S como instrumento de modernización administrativa de la fiscalización; manteniendo un *contacto directo* entre la ciudadanía y la entidad máxima de auditoría externa²³⁴.

Esta estrategia modernizadora, apoya la toma oportuna de decisiones, facilitando el conocimiento e intercambio de mecanismos modernos de control y evaluación para cumplir con el objeto deseado.

La digitalización imprime dinamismo a los procesos de fiscalización superior, incluye eficacia, eficiencia y economía en la gestión de recursos públicos y la utilización de las redes

²³¹ Es entregado en un Tomo Ejecutivo y los distintos informes de auditoría son editados de manera individual; a partir de la Cuenta Pública 2009 se han publicado fascículos independientes, que permiten al lector una consulta directa más sencilla.

²³² <http://www.asf.gob.mx>

²³³ No se dio una transformación en el Sistema Político Mexicano; no se dio una verdadera democracia con verdaderos contrapesos; el poder ejecutivo estuvo limitado por la falta de apoyo del legislativo. Los poderes terminaron siendo un lastre para el “cambio”.

²³⁴ Es relevante resaltar, que el acceso a la información no estuvo contemplado hasta la aprobación de la Ley de Acceso a la Información en mayo de 2002 y a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

sociales, como herramienta de difusión que responden al “Plan Estratégico 2011-2017”, que “*facilita*” la comunicación entre los ciudadanos que *tienen acceso a Internet* y la EFS²³⁵.

Por ejemplo, actualmente, se utiliza como herramienta informática el *Sistema Público de Consulta*, que permite informarse, reproducir, utilizar y almacenar datos de todas las auditorías realizadas desde el año 2000, por medio de la página web <http://www.asfdatos.gob.mx/> de la ASF²³⁶.

Como parte de un mundo globalizado, los mecanismos utilizados, no son estáticos, constantemente son revisados para garantizar la pertinencia de los métodos de auditoría y enriquecerlos con los avances y las mejores prácticas a nivel mundial.²³⁷

Por lo que la Auditoría Superior de la Federación, mantiene un contacto constante con las instituciones homólogas a ella internacionalmente, lo que ha generado que establezca vínculos de colaboración, intercambio de experiencias y participación en la creación y difusión del conocimiento en la materia. Destacando “...por su importancia la interacción con la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS) y la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés)”²³⁸.

Hoy en día, la ASF está impulsando la implementación de una herramienta innovadora para la Autoevaluación de la Integridad en las Entidades Fiscalizadoras Superiores (IntoSAINT) a través de cursos que se circunscriben con la Meta 2: “Creación de Capacidades” del Plan Estratégico 2013-2017 del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y con los acuerdos de la

²³⁵ La ASF tiene presencia institucional en Twitter, Facebook, YouTube (canal exclusivo), un blog institucional. Así mismo, cuenta con una Gaceta Electrónica, cual primera publicación fue el 1° de Febrero de 2009.

²³⁶ Para conocer más consultar el YouTube (2014). “Tutorial: Sistema Público de Consulta de Auditorías”. Por asf001230. Consultado el 03 de septiembre de 2014.

URL: https://www.youtube.com/watch?v=Igr866_eszM&feature=youtu.be

²³⁷ Para conocer más leer: Auditoría Superior de la Federación (). *Guía para el Ciudadano: ¿Qué es y qué hace la Auditoría Superior de la Federación?*, [En línea], por la Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados. Consultado el 28 de agosto de 2014.

URL: http://www.asf.gob.mx/uploads/160_ciudadania/LCiudadano_web.pdf.

²³⁸ Auditoría Superior de la Federación (2014e). *Relaciones Institucionales de la ASF en México y en el Mundo*. Consultado el 26 de agosto de 2014.

URL: http://www.asf.gob.mx/Section/56_Relaciones_Institucionales_de_la_ASF_en_Mexico_y_el_Mundo

Asamblea General de la ASOFIS. Con la finalidad de incrementar el impacto de las labores de fiscalización.

Si bien, mejorar la labor auditora de la institución para que represente una diferencia real en la vida de los ciudadanos es todo un proceso, aún hay mucho por hacer, en términos generales la ASF es un infante que está dejando de gatear para caminar, que paso a paso apoyará a generar un cambio cultural, que despierte la conciencia sobre el desempeño gubernamental y la corresponsabilidad que tiene la sociedad en este actuar de revisar la Cuenta Pública, de exigir una rendición cuentas veraz, y una transparencia gubernamental que incremente la reputación y credibilidad del gobierno; así como la efectividad de las políticas públicas y su impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de los mexicanos y la transición de una cultura organizacional del esquema tradicional a uno de calidad.

3.2. La calidad y su implementación en los procesos de fiscalización superior en México.

*Calidad es al apego a ciertos requisitos o especificaciones
Crosby, 1979*

La evolución social, el contexto internacional y la realidad, exigen respuestas concretas y expeditas a las problemáticas cotidianas; asumiendo una actitud proactiva, propositiva y flexible por parte del gobierno.

El uso eficiente, eficaz, efectivo y oportuno de los recursos que pertenecen a la sociedad, es de vital importancia para la consolidación del Estado de Derecho, la democratización y la Reforma del Estado Mexicano.

Si la Administración Pública, es vista como el vehículo que da coherencia a las medidas que toma el Estado, y como el accionar de consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales que utilizan el presupuesto público, es necesario la elaboración de esquemas de simplificación administrativa a favor de la productividad y transparencia que eleven la *calidad* de la gestión gubernamental.

Para asegurarlo, se requiere generar una cultura sobre el desempeño gubernamental, la transparencia y la *rendición de cuentas* con base en datos objetivos (técnicos) emitidos por

las entidades de fiscalización (OIC-EFS y EFSL²³⁹). Estos datos, deben presentarse ante la ciudadanía de manera oportuna, accesible y legible (facilite la lectura y el entendimiento); aumentando con ello la confianza, credibilidad y reputación de las instituciones públicas.

“La calidad deja su huella en la sociedad y en la forma en la que se gobierna”²⁴⁰

La tarea fiscalizadora superior en nuestro país no es asunto fácil, ni de interés evidente para nuestra sociedad por su complejidad técnica, por lo inoportuna y poco conocida que es la información emitida al ser una actividad *ex post* de la aplicación del ejercicio fiscal y por la poca difusión que existe sobre esta la labor auditora.

Sin embargo, la fiscalización externa al ser parte del ciclo presupuestario, no es de demeritar; ya que es pieza fundamental del proceso administrativo público, que como cualquier maquinaria necesita de todos sus engranes para funcionar.

Calidad es capacidad de uso

Juran, 1988

Como órgano especializado de la Cámara de Diputados, con autonomía técnica y de gestión, la Auditoría Superior de la Federación tiene la responsabilidad de consolidarse a largo plazo sin una visión coyuntural o de grupo; esto quiere decir que debe tener neutralidad (imparcialidad) en toda su actividad; la cual puede estar sujeta a comprobación por parte de terceros.

Así, la ASF asume como parte consustancial de sus labores, la necesidad de implementar mecanismos que aseguren la *calidad* tanto en los procesos como en los resultados de su actuar, dando un valor agregado a la gestión pública .que permita al “ciudadano-cliente” el mayor beneficio al menor costo.

Hablar de satisfacer las necesidades de la población de una nación, es hablar de una complejidad sin límite. Cada persona es un mundo, y cada región tiene una sintomatología que día a día evoluciona. Es por ello necesario apearse a un esquema, un patrón, un indicador, normas o certificaciones; y a realizar un benchmarking con organismos

²³⁹ Entidades de Fiscalización Superior Locales.

²⁴⁰ Fetter, Robert B. (1975). *Sistemas de control de calidad*. Ateneo. Argentina., p. 16.

nacionales e internacionales que incrementen la calidad y utilidad de la labor pública, y en específico de la revisión externa del erario y el desempeño, que mejore las competencias y los vínculos institucionales, impulsando el Sistema Nacional de Fiscalización.

“la calidad debe apuntar a las necesidades del consumidor, presentes y futuras”

Deming, 1986

Desde la instauración del Comité de Calidad en la ASF, en el año 2006, se ha venido aplicando en la institución el Sistema de Gestión de la Calidad (SGC), con el objeto de utilizar un estándar internacional reconocido, emplear un mecanismo de evaluación y certificación de tercera parte, promover la mejora continua y la cultura de la *calidad*, y finalmente fortalecer la imagen institucional.²⁴¹

Haciendo de mención significativa, la necesidad continúa y permanente de la capacitación-certificación (administrativa-técnica) del personal y su inclusión en el cambio organizacional establecido en el actual “Plan Estratégico 2011-2017”, con el fin de orientar esfuerzos institucionales con coherencia y orden.

Una de las estrategias que se han puesto en marcha para alcanzar un alto estándar de calidad en la fiscalización superior, es la instauración de sistemas de aseguramiento de la calidad: Norma ISO; orientadas a satisfacer al cliente y fortalecer a la organización.

Estas “...normas de fiscalización establecen un marco para desarrollar auditorías de alta calidad basada en principios de competencia, integridad, objetividad e independencia”²⁴².

“Calidad: grado al cual un conjunto de características inherentes cumple los requisitos,...”²⁴³

Así en la ASF, la certificación por la norma ISO 9001:2000, se re-certificó en agosto de 2009, bajo la nueva norma ISO 9001:2008 en todos los procesos del alcance del SGC. Modificando la administración del trabajo, mejorando el manejo de la documentación

²⁴¹ Para conocer más leer: Auditoría Superior de la Federación (2014f). *Sistema de Gestión de la Calidad*. Consultado: 28 de Agosto de 2014.

URL: http://www.asf.gob.mx/Publication/49_Sistema_de_Gestion_de_Calidad_ISO_9001_2008_en_la_ASF

²⁴² Auditoría Superior de la Federación (2011). *Plan estratégico de la ASF (2011-1017)*. [En línea]. Cámara de Diputados, México. Consultado el 27 de agosto de 2014.

URL: http://www.asf.gob.mx/uploads/58_/Plan_Estrategico_ASF_2011-2017_web.pdf

²⁴³ Fetter, Robert B., op. cit., p. 16.

técnica y administrativa, estableciendo un mecanismo para la generación de auditorías internas de calidad con la colaboración de todas las unidades administrativas, contando con mecanismos de acciones preventivas y correctivas, así como mejorando la atención de quejas y sugerencias, entre otras.²⁴⁴

En la búsqueda constante de mecanismos más efectivos de fiscalización que promuevan la mejora continua de la institución, el INTOSAI es el punto de referencia internacional obligado, ya que es un organismo que agrupa a 192 países, y que desde su fundación en 1953 ha desarrollado acciones puntuales a favor del establecimiento de normas y estándares de gran alcance que permiten a las EFS, “...establecer mejores prácticas y metodologías para la ejecución y evaluación de programas y de auditorías de desempeño; además de investigar y elaborar lineamientos sobre temas coyunturales tales como el medio ambiente o las auditorías a programas de asistencia internacional a catástrofes, entre otros”²⁴⁵.

Corresponder con ellos en materia de auditoría superior, es una senda que favorece a la ASF a posicionarse en favor del bien público y a la acción cooperativa entre gobernantes y gobernados; estos últimos, no sólo expresando su opinión sino asumiendo posturas activas y directas en alguna etapa o etapas del proceso fiscalizador como respuesta al modelo de la gobernanza democrática, ya que “El compromiso de la calidad administrativa y gubernamental es con las personas no con las cosas”²⁴⁶.

²⁴⁴ Con base en: Auditoría Superior de la Federación (2014f), op. cit.

²⁴⁵ Conferencia del CPM Juan M. Portal (2010) Superior de la Federación). *Segundo Foro Nacional Elevando la Calidad de la Fiscalización Superior en México: La Calidad en la Fiscalización*. [En línea]. Por Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados. Consultado el 28 de agosto de 2014. URL: http://www.asf.gob.mx/uploads/74_Mensajes_del_Titular/Ago27ForoNalPuebla.pdf, p. 4.

²⁴⁶ Uvalle Berrones, Ricardo (2008). *Desafíos de la Administración Pública Contemporánea*. pp. 11-30. En Revista de Administración Pública. “Dimensiones Emergentes de la Administración Pública”. No. 115. Instituto Nacional de Administración Pública. México. URL: http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap%20115%20ok.pdf, pp.25.

3.3. Retos y perspectivas de la Fiscalización Superior

La Experiencia Mutua Beneficia a Todos

Lema INTOSAI

A lo largo de los últimos 20 años, la administración pública en México, ha virado en torno a un “progreso económico”, a una “democratización” del Estado y por lo mismo, a diversas reformas que disminuyeron el centralismo autoritario de poder, que caracterizaba al Ejecutivo Federal, a través de un proceso de apertura sociopolítico.

La puesta en marcha de pesos y contrapesos en la legislación y en algunas áreas de gestión, han apoyado a ejercer un mayor control sobre el ejercicio de los recursos y a socializar la información por medio del uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación.

El gobierno mexicano a finales del 2013 y como signatario de la Alianza por el Gobierno Abierto, AGA (2013), da a conocer su Estrategia Digital Nacional (EDN) con base en la plataforma internacional (EDN, noción más actual del “e-gobierno), que promueve un “...conjunto de técnicas tendientes a optimizar la comunicación entre gobierno y los ciudadanos para lograr un diálogo dinámico, colaborativo, efectivo y eficaz, donde las nuevas tecnologías de la información, juegan un rol trascendental”²⁴⁷.

Sin embargo, la transición a una sociedad de la información es aún una meta lejana a cumplir en nuestro país, la brecha digital existente merma la socialización de la información gubernamental y por ello, la oportunidad del ciudadano de apropiarse significativamente de la tecnología y de empoderarse como tal en toda la extensión de la palabra.

Al día de hoy, de acuerdo con los datos de la Asociación Mexicana de Internet (2013), sólo el 45.5% de los habitantes de nuestro país son internautas (51.2 millones de hab.)²⁴⁸, destacando los jóvenes urbanos, educados y de clase media.

²⁴⁷ Meneses Rocha, María Elena (2014). *Tecnologías para la transparencia y rendición de cuentas*. pp. 49-56 En Revista Técnica de la Auditoría Superior de la Federación; sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, No. 6. Auditoría Superior de la Federación. México.

URL: http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Revista_6.pdf, p. 55.

²⁴⁸ Con base en Crónica.com.mx (2014). *Tenemos un desequilibrio bárbaro en la balanza tecnológica: Narro Robles*. Por Reyna Avedaño Paz. Recuperado el 30 de Agosto de 2014.

URL: <http://www.cronica.com.mx/notas/2014/853943.html>

Si la Auditoría Superior de la Federación se creó en el marco del inicio del sistema de digitalización administrativa en los tres Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno, ¿cuáles son los mecanismos que existen para asegurar el acceso a los resultados de las auditorías realizadas por la ASF si no se tienen las herramientas o educación digital requerida?

Además, en concordancia con Guillermo M. Cejudo, las reformas en materia de rendición de cuentas y por ende, en la homologación de criterios, procedimientos, técnicas y modelos que contribuyan a la *mejora continua* de la fiscalización superior, son más letra muerta que realidad sustantiva en las entidades federativas del país. A pesar de que a nivel federal se han logrado importantes avances, en los Estados y Municipios se vive un progreso simulado. Por lo que es indispensable que estas entidades emitan e impulsen sus propias normas en congruencia y complemento a las reformas constitucionales orientadas a fortalecer y mejorar la labor auditora.

Al operar como parte de un engranaje institucional, su efectividad tendería a aumentar y a determinar con precisión consistencias entre lo planeado, lo presupuestado y lo efectivamente realizado; detectando convenientemente las áreas de oportunidad gubernamentales a atender. Siempre considerando la constante profesionalización del servicio público.

Es importante mencionar que “...debido a que los informes de auditoría no pueden hacerse públicos antes de que el informe anual sea sometido a consideración de la legislatura, queda en duda la oportunidad de las recomendaciones hechas a los órganos auditados. Es necesario aumentar la cooperación entre el órgano de auditoría y el ejecutivo, de manera que se fortalezca la capacidad del primero para comentar sobre los indicadores utilizados por los organismos del ejecutivo”.²⁴⁹

De igual manera, la ASF al genera un solo informe al cierre del ejercicio fiscal, que es entregado a la Cámara de Diputados con un promedio de 668 auditorías al año (del 2000 al 2014 ha realizado 9,351 auditorías), la OCDE sugiere, en su estudio sobre proceso

²⁴⁹ OCDE (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. Éditions OCDE. [Lugar de publicación no identificado., p. 87.

presupuestario en México (2009), que en lugar de hacer un solo informe, la institución debería considerar la publicación de resúmenes de informes individuales y presentarlos, todo ello con el fin de generar información más eficiente, oportuna y de fácil acceso que se utilice con eficacia en la toma de decisiones.²⁵⁰

¿Y por qué no decirlo?, crear el o los informes de resultado con el mismo formato, estructura o descripción equivalente (especifique a qué tomo o ramo pertenece) con el que se presenta el PEF, logrando con ello un canal de comunicación más accesible y fácil de entender (equiparar) para cualquier ciudadano.

Finalmente, es necesario comunicar de manera efectiva que la ASF no sanciona penal ni administrativamente, porque dichas figuras no están contempladas en su mandato, destacando de ello, que a pesar de la existencia del informe de avance de gestión financiera, del fincamiento de responsabilidades resarcitorias y del dictamen único respecto a la razonabilidad de las cifras contables incluidas en la cuenta pública, existe la concepción ciudadana de que no hay consecuencias para aquellos que faltan a su responsabilidad pública, señalando un único y absoluto responsable: el gobierno.²⁵¹

¿Usted lo cree así?

²⁵⁰ Información con base en *ibid.*, p. 89.

²⁵¹ Para conocer más leer: Auditoría Superior de la Federación (2014). *Gaceta Electrónica de la ASF*, año 6, número 17. Consultado el 04 de septiembre de 2014.

URL: http://www.asf.gob.mx/uploads/79_Gaceta_electronica/gaceta_asf_junio_de_2014.pdf. pp. 2-3.

4. Participación Ciudadana, mejora continua y calidad en la ASF

La participación es un proceso de generación de conciencia crítica, propositiva y corresponsable en el ciudadano.

Juan Montes de Oca Malváes²⁵²

La participación ciudadana, en las nueva democracias, es un “...proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones de los asuntos públicos, que lo afectan en lo particular o en lo colectivo...”²⁵³, es decir, el ciudadano toma parte del orden que no es privado, con un aspecto voluntario que amplia y cambia las relaciones de poder.

La participación está encaminada, de acuerdo con Juan Montes de Oca²⁵⁴, a quienes buscan el bienestar público o los propósitos colectivos frente a un bien particular, partidario o sectorial, en un nuevo modelo gubernamental donde la democracia y el libre mercado son premisas fundamentales para una gobernabilidad anti dictatorial o autoritaria.

La crisis económica que estalló en los años ochenta trajo a México, la instauración (o por lo menos la intención) de un régimen democrático que cambiaba su modelo económico al neoliberalismo con un doble desafío “...hacer reformas económicamente eficaces y políticamente viables.”²⁵⁵ Que mantuvieran a flote el sistema político incapaz de encarar las demandas emancipadoras de la sociedad dentro de la globalidad.

Esta democratización del sistema político, junto con la modernización de la administración pública, las reformas estructurales hacia una gestión de calidad y la inserción del Gobierno Abierto a nuestro país, se puede traducir como un replanteamiento del paradigma sobre las relaciones de poder con un avance lento, constante, pero con pocos beneficios tangibles ante

²⁵² Montes de Oca Malváes, Juan (2011a). *Democracia participativa para la gobernabilidad bajo un nuevo institucionalismo democrático en México*. En “Serie de Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 14”. Instituto Electoral del Estado de México. México. p. 37.

²⁵³ Ídem.

²⁵⁴ *Ibid.*, pp. 26-31.

²⁵⁵ Bresser Pereira, Luis Carlos (1995). *Reformas económicas y crecimiento económico: eficacia y política en América Latina*. pp.27-100. En Bresser Pereira, Luis Carlos, Marawall, José María y Przeworski Adam. “Las reformas económicas en las nuevas democracias: un enfoque social demócrata”. Alianza Universidad. España., p. 27.

la ciudadanía, debido a que el clientelismo, el corporativismo y la corrupción, echaron raíces en la cultura política mexicana a través de los 70 años de la hegemonía de un partido casi único en el Ejecutivo Federal.

Con el cambio de gobierno mexicano y a la reconfiguración impulsada a lo largo de los últimos 20 años, ocasionó que el mundo contemporáneo responda a los problemas que chocaron con las estructuras y relaciones políticas hasta esos años vigentes; provocando desajustes y conflictos que amenazaron la estabilidad del orden político establecido.²⁵⁶

Se introdujo la tecnología en los procesos productivos, acompañada principalmente por movimientos de industrialización, urbanización y extensión del empleo de los medios de información que incrementan bienes, satisfacciones y recursos que revolucionan las expectativas, necesidades y aspiraciones sociales.

Actualmente, los patrones de la vida individual y colectiva, son más exigentes, competitivos y “plurales” que en los años de la sociedad industrial y moderna; hoy en día la digitalización de los procesos y sistemas de la gestión pública, abanderan la competitividad e innovación de la administración.

No obstante ello, la brecha digital existente y el aún escaso interés de las mayorías en el mejoramiento continuo del desempeño gubernamental de forma proactiva, se traducen en un desequilibrio entre lo legal y lo real a nivel estatal y sobre todo municipal. De poco sirve que a nivel federal los cambios empiecen a generar resultados, si en el primer contacto con la ciudadanía, la impunidad y la corrupción siguen matando cualquier intento de cambio.

La construcción de un nuevo régimen de rendición de cuentas, *transparencia* y fiscalización, no son acciones aisladas, sino que requieren de la participación de la sociedad civil (OSC-ciudadanía), los empresarios y el gobierno. Esta corresponsabilidad en el quehacer público es de vital importancia, ya que sin acciones en conjunto, el esfuerzo de cada uno se queda en meras intenciones de ser agentes transformadores.

²⁵⁶ Con base en Peschard, Jacqueline (). *La cultura política democrática*. En Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 2. Instituto Federal Electoral. México., p.15.

Además, la necesidad de solidificar una profesionalización del servicio público, así como la constante actualización respecto a las nuevas Tecnologías de la Información, envuelven al gobierno en una transición de mejora continua difícil de frenar. *Cuando la mayoría adopta el cambio como necesidad y desempeña un papel proactivo en su actividad, las resistencias dejan de funcionar.*

El nuevo relevo generacional de los servidores públicos, indica que los mismos traen una visión más activa, participativa y de inclusión ciudadana para elevar el quehacer gubernamental.

Por su puesto que no hay que exagerar en el optimismo, pero hay que estar convencidos que al compartir una visión de renovación (evolución) y el disuadir a los demás de ello, genera que el ciclo de la mejora continua sea una realidad, digna de una acción colectiva.

Hay que recordar que la discrecionalidad, la impunidad y la corrupción matan cualquier oportunidad de progresar, por lo que es necesario ponerle un alto a las malas prácticas administrativas que atenten contra la satisfacción de necesidades de la población y la aplicación racional y efectiva del erario.

La homologación, simplificación y reingeniería de los sistemas, procesos y procedimientos en los tres órdenes de gobierno y poderes de la unión a través de las TIC, son un gran avance para implementar mejoras en la administración pública bajo estándares de calidad total; sin embargo, la aún existente falta de educación digital en todo lo ancho y largo del país es una realidad, por lo que es ilógico seguir hacia un Gobierno Abierto por el mismo camino.

Hay que capacitar e incluir a todos en el cambio de paradigma impulsado por la globalización en la que vivimos. Es preciso generar puentes interinstitucionales más sólidos y una comunicación efectiva entre sociedad y gobierno.

La libertad de opinión y expresión, la libertad de asociación y el acceso a la información, para la toma oportuna y objetiva de decisiones, es trascendental para democratizar al país, y establecer un verdadero sistema de pesos y contrapesos; en donde el ciudadano sea visto como el cliente del gobierno y no como mero voto o molestia administrativa.

La presencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la creación de las agendas públicas en temas de *transparencia* y rendición de cuentas, han sido elementos claves sin las cuales las reformas realizadas en la materia serían inexistentes. La presión que ejerce el interés y la participación de ese sector poblacional, mejora el impacto de las acciones gubernamentales en la sociedad y por ende, en la construcción de una *governabilidad democrática*²⁵⁷ que fomente la pluralidad por encima de los intereses partidarios.

Ahora bien, específicamente en el tema de la fiscalización y el fincamiento de responsabilidades con base en los resultados de las auditorías realizadas, se necesita diferenciar las responsabilidades de los agentes obligados en todas sus modalidades; con esto nos referimos que al ser cualquier entidad, persona física o moral que haya recaudado, captado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales los sujetos susceptibles a ser auditados; se requiere medir el grado de responsabilidad y con ello clasificar las multas o sanciones a imponer en un tabulador (con base en lo que ya está establecido legalmente) y dar el seguimiento a otras sanciones promovidas a efectos de dar a conocer a la ciudadanía el estatus del proceso. Garantizado con ello, una igualdad de derechos en responsabilidades fincadas.

La inclusión de la sociedad en la cosa pública, de acuerdo con Sergio García Ramírez,²⁵⁸ puede verse desde tres ámbitos:

- a) La participación ciudadana a través de los órganos característicos típicos o tradicionales del Estado;
- b) La participación mediante figuras externas al Estado mismo, pero admitidas por éste en la tarea de influir y *negociar* asuntos generales, y
- c) La participación que resulta del acceso del individuo a ciertas fuentes de información o decisión, en cuya integración no interviene, pero con las que se relaciona a través de un aparato cautelar y procesal cuya eficacia previene la propia legislación.

²⁵⁷ La gobernabilidad democrática de acuerdo al Doctor Juan Montes de Oca, debe ser la garantía para una nueva cultura política de participación ciudadana y de fomento a la pluralidad para elaborar las políticas de Estado por encima de los intereses partidarios o sectoriales. Montes de Oca Malváes, op. cit., p. 6.

²⁵⁸ En García Ramírez, Sergio (1994). *La participación ciudadana, ensayo de sistematización constitucional*. En Vázquez Nava, María Elena (coord.). "Participación ciudadana y control social." Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México., pp.77-78.

Empoderar al ciudadano a través del buen entendimiento de la información presentada por la Auditoría Superior de la Federación, incentiva una toma de decisiones fundada y motivada en resultados técnicos que en actuación como eslabón con la *transparencia*, cambia del régimen de rendición de cuentas al *accountability*, en el estricto sentido de la palabra “obligación”.

Construyendo con ello, una sociedad plural, equitativa, participativa y responsable, capaz de exigir cuentas y sancionar políticamente a los funcionarios electos o designados; y dar seguimiento a las sanciones pecuniarias, administrativas o penales impuestas; así como a las acciones promovidas.

La ciudadanía mexicana al ejercer sus derechos y cumplir con sus obligaciones, podría verse como agente transformador hacia un gobierno abierto, denominado internacionalmente como grupo multi-actor (espacios de interlocución entre sociedad civil- sector privado-gobierno) con una acción más permanente en el quehacer de la agenda pública.

4.1. Participación Ciudadana en México: Poder y limitantes en la fiscalización superior

Sólo si aceptamos nuestras malformaciones podremos emprender nuestra rehabilitación, pues en la historia institucional no existen soluciones de continuidad.

Juan Montes de Oca Malváes²⁵⁹

A partir de los años ochenta, nuestro país empezó a experimentar una nueva forma de organización social hacia la edificación del México contemporáneo.

La Reforma del Estado iniciada por el presidente Carlos Salinas de Gortari y su gobierno (influenciado por la presión social y económica que venía desde finales de los años sesenta y del sexenio de Miguel de la Madrid), situaron al ciudadano en el principio de su plenitud política frente al Estado.

Al demostrarse el agotamiento e ineficacia del gobierno que comprometían la salud y permanencia de sus instituciones, se creó una nueva alianza entre sociedad civil y gobierno, plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo e impulsada sobre todo con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Parecía que la misión del gobierno era servir al pueblo, siguiendo la renovación moral de la sociedad, sin obstaculizar sus lazos con el resto del mundo. Mostrándose con ello el rostro más humano de la política económica neoliberal.

Las reglas se intentaron hacer más flexibles y claras, existió una apertura, diálogo y consenso. El ciudadano empezaba a contar "...con otro tipo de canales que propiciaban su confluencia en asuntos que le eran ajenos..."²⁶⁰

Claro ejemplo de ello, es la integración de la mujer a la vida democrática del país, ello duplicó no sólo la fuerza electoral, sino que propició otras formas de participación en la sociedad abierta, impulsando lo que hoy en día se conoce como la igualdad sustantiva y la paridad democrática que rompe con el paradigma de la cultura machista en México,

²⁵⁹ Montes de Oca Malváes, op. cit., p. 86.

²⁶⁰ Vázquez Nava, María Elena (coord.) (1994). "Participación ciudadana y control social." Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México., p.17.

abriéndole la oportunidad al género femenino, de aportar sus conocimientos, emprendimientos y servicios a todos los habitantes del país a favor del bien común.

La descentralización del aparato gubernamental que aminoraba el paternalismo estatal; se vislumbraba como la ocasión perfecta en el que una sociedad débil, recuperaba su soberanía y se establecía como coautora de nuevos esquemas participativos ante el Estado y sobre todo del Ejecutivo.

Se intentó frenar el autoritarismo mexicano prevaleciente hasta esas fechas con la democracia participativa, pero a lo largo de los años, se ha percibido que los avances esperados en lo local y municipal, no se han reflejado con éxito.

El robustecimiento municipal aún es un tema utópico para nuestro país; hasta el momento es una reinención del gobierno poco pareja, donde los ciudadanos siguen siendo testigos u objetos de programas sociales sin ser sujetos activos de las políticas que los lleve a palpar resultados sustanciales.

Es importante resaltar, que si la inclusión social ya es parte de la agenda gubernamental, se debe planear con base en las propias necesidades que el ciudadano o comunidad especifican, nadie mejor que ellos conocen las prioridades de las acciones a implementar y lo que se debe controlar.

De nada sirve un discurso si se queda en pura retórica, la visibilización de los problemas, la inclusión ciudadana y el trabajo en conjunto tienen que beneficiar los mexicanos en todo el país; estableciendo una comunicación continua y permanente entre sociedad y gobierno que garantice el derecho a la información por parte del Estado.²⁶¹

“Es obvio que la participación del ciudadano tendría un pobre contenido, sería ilusoria y carecería de razón profunda y de sustento si el individuo no contase con el cimiento verdadero de la participación: el conocimiento.”²⁶²

²⁶¹ Carranza, Venustiano (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Consultada el 29 de Septiembre de 2013. URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

²⁶² García Ramírez, op. cit., p.91.

Es apremiante subrayar, que la educación ha sido un factor decisivo en la instrumentación de acciones gubernamentales con corresponsabilidad; así como la participación de los medios de comunicación e información de masas, ya que, parafraseando a Rolando Cordera Campos²⁶³, estos últimos son el vehículo para el ejercicio del poder o el cambio político-social.

4.1.1. Participación Ciudadana en la fiscalización superior

Si la ignorancia es la herramienta gemela de la miseria, será con más y mejor educación con lo que se combatirá esta dicotomía...
María Elena Vázquez Nava

“La ciudadanía es el derecho y la obligación de todas las personas de votar y ser votadas, de participar y exigir rendición de cuentas a las y los gobernantes; es también la capacidad y el derecho de las personas de autogobernarse, decidiendo de manera libre, responsable e informada.”²⁶⁴

La transición de una sociedad tradicional a una moderna²⁶⁵ y ahora a una contemporánea, ha otorgado “credibilidad y *transparencia*” a la acción gubernamental con posibilidad de hacer más a un menor costo. La propia población en busca de controles más eficaces y eficientes de la legalidad de las operaciones públicas, se ha organizado desde la Reforma del Estado Salinista en Contralorías Sociales, incorporándose a las tareas de vigilancia y fiscalización de los servicios y obras de los que han de beneficiarse sin obstáculos burocráticos ni demoras injustificadas”.²⁶⁶

²⁶³ Cordera Campos, Rolando (1994). *Comunicación social, participación cívica y derecho a la información*. En Vázquez Nava, María Elena (coord.). “Participación ciudadana y control social.” Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

²⁶⁴ Jaramillo, Verónica (ed.) (2008). *Tu Futuro en Libertad: Por una sexualidad y salud reproductiva con responsabilidad*. 1ª reedición. GM Editores S.A.de C.V.- Gobierno del Distrito Federal. México., p. 134.

²⁶⁵ Peschard, Jacqueline (). *La cultura política democrática*. En Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 2. Instituto Federal Electoral. México., p. 14.

²⁶⁶ Vázquez Nava, María Elena (coord.) (1994). “Participación ciudadana y control social.” Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México., pp. 18-19.

El *accountability*, representan una nueva forma innovadora de politización de México, que sugiere un acercamiento entre autoridades políticas y ciudadanía; prevaleciendo siempre la distancia entre ellos que caracteriza a las relaciones de representación.²⁶⁷

“El espacio público de muchas de las nuevas democracias están siendo gradualmente ocupadas por una nueva generación de asociaciones (...) constituidas alrededor de una política de *accountability social*”²⁶⁸ capaz de responder a las recientes demandas de los actores poblacionales en un renovado código moral.²⁶⁹

En el caso mexicano, la politización con base en la sociedad civil se ha venido formulando a través de los comités ciudadanos o consejos de pueblos, los “auditores sociales”,²⁷⁰ las Organizaciones de la Sociedad Civil, etc... que apoyan al aseguramiento de la *transparencia* y la rendición de cuentas en la decisión gubernamental, fortaleciendo el Estado de Derecho.²⁷¹

El ciudadano al constituirse como auditor social con base en el derecho a la petición y a la información garantizada por el Estado (artículos 8 y 6 constitucionales), da un valor agregado a la atención y solución de requerimientos poblacionales y al control institucional.

Desencadena una evolución, hacia la conciencia sobre fenómenos internos y externos que determinan el bienestar del país, y expanden la posibilidad del aparato gubernamental para controlar sus acciones y encaminarlas hacia un desempeño honesto, oportuno y legal.

Este proceso de maduración cívica, es una variante de la democracia directa “...según la cual la sociedad civil cuenta ahora con representantes no sólo en las cámaras de diputados y

²⁶⁷ Información con base en Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Temas. Texas., p. 25.

²⁶⁸ Peruzzotti, Enrique (2006). *La política de accountability social en América Latina*. pp. 245-264. En Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. (coord.). “Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social.” Miguel Ángel Porrúa. México., p. 248.

²⁶⁹ Para conocer más leer Peschard, Jacqueline, op. cit., p. 16.

²⁷⁰ El auditor social, al desempeñar un cargo honorífico y al ser electo por su comunidad, grupo o gremio; está facultado para formular quejas y denuncias a nombre de la comunidad a la que representa. Para conocer más leer Vázquez Nava., op. cit., p. 30.

²⁷¹ Con base en *Ibíd.*, p. 27.

senadores, sino en todo el territorio nacional”²⁷² interactuando estos no sólo con el Estado, sino con sus conciudadanos en igualdad de oportunidades.

Sin embargo, “los estudios empíricos sobre la cultura política dominante en las sociedades altamente industrializadas y democráticas han mostrado que, por regla general, los ciudadanos no están bien informados (...) ni involucrados con los sucesos y procesos políticos y, por lo tanto, tampoco participan permanentemente en política,”²⁷³ ya sea por la apatía generada por las malas prácticas políticas y gubernamentales, o los elevados costos de participación; siendo México un claro ejemplo de ello.

De acuerdo con Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz,²⁷⁴ este desinterés o desinformación, ha sido provocado por la falta de credibilidad en el sistema de pesos y contrapesos establecidos en el país y permeados por el clientelismo, la compra de votos, el fraude electoral, la mala atención a las demandas ciudadanas; así como por la falta de voluntad política y convicción administrativa para arrancar de raíz los males que sólo reproducen las estructuras políticas autoritarias.

Al ser la fiscalización superior un acto de control político externo del presupuesto federal y rendición de cuentas por parte del poder legislativo, ejecutivo y federal; así como de todos aquellos entes que utilicen recursos federales. Pretende generar *corresponsabilidad*²⁷⁵ con la sociedad, un círculo virtuoso en contra de la corrupción, discrecionalidad e impunidad en el manejo del erario.

Para finales de los años de 1990 e inicio del 2000, la sociedad civil mexicana viró drásticamente su atención al fortalecimiento y profesionalización de la ciudadanía. Pero la aún prevaleciente deslegitimación en las instituciones y la incredulidad en el poder de la sociedad organizada, minó el camino por recorrer traduciéndose en una baja manifestación por parte de las OSC y esporádicos movimientos sociales sin relevancia significativa.

²⁷² Ibid.

²⁷³ Peschard, Jacqueline, op. cit., p. 32.

²⁷⁴ Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Temas. Texas

²⁷⁵ “...corresponsabilidad significa coincidencia de miras, decisión concertada, principalmente comunión de valores democráticos en la búsqueda conjunta de soluciones a problemas que todos queremos ver resueltos”. Ibid., p. 19.

A pesar de la existencia de la Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, al 2014 en México, sólo 22,000 OSC están registradas, para una población de 112, 336, 538 habitantes;²⁷⁶ de las cuales +/- 16,000 tienen CLUNI (con este registro ante el INDESOL pueden participar en convocatorias públicas); Si estos datos los comparamos con el millón de OSC registradas en Estados Unidos o con las 200 mil en Brasil, las 79 mil en Argentina y las 135 mil de Colombia; podemos ver que estamos frente a una construcción del tejido social dispar al de nuestros vecinos.²⁷⁷

Si bien es cierto que nuestra democracia es joven, la fragmentación dentro de la sociedad civil también ha tenido injerencia en este andar. Por lo que se invita a generar una cultura de participación crítica, con igualdad de oportunidades que responda a los nuevos paradigmas de innovación, calidad y modernización.

Con la recién Reforma Estructural aprobada, todo indica que la homologación en la normatividad tendrá una brecha menor, que la dispersión en los procesos se reducirá y que la incidencia de la ciudadanía organizada en la construcción de lo público, como expresión de la sociedad civil, aumentará.

A la fecha, la Auditoría Superior de la Federación, está obligada a recibir peticiones, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil, las cuales podrán ser consideradas en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones y cuyos resultados deben ser considerados en el Informe de Resultados.

A su vez, la Comisión de Vigilancia de la ASF de la Cámara de Diputados, recibe por parte de la sociedad opiniones, solicitudes y denuncias sobre el funcionamiento de la institución de fiscalización superior a efecto de participar, aportar y contribuir a mejorar el funcionamiento de la revisión de la cuenta pública.

²⁷⁶ Datos obtenidos en INEGI (2010). *Censo de Población y vivienda*. Consultado el 05 de septiembre de 2014. URL: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?src=487>

²⁷⁷ Información con base en: YouTube (2014a). “Construcción del Entorno de la Sociedad Civil Organizada.” Por Miguel de la Vega (Director Ejecutivo de Alternativas y Capacidades) y Susana Cruikshank (Consultora independiente). En Programa de TV Pesos y Contrapesos, Auditoría Superior de la Federación-Canal del Congreso. Consultado el 04 septiembre de 2014. URL: https://www.youtube.com/watch?v=XZHFrP_rEK4#t=657

Aunado a ello, la entidad de auditoría máxima de nuestro país, organiza certámenes nacionales de ensayos sobre Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, cuyo objetivo es fomentar la participación ciudadana en la investigación de la materia, promover la labor institucional y recabar las sugerencias para el mejoramiento de la función auditora. Y con base en las atribuciones enmarcadas en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, Art. 15 fracción XX, la ASF:

- Crea un programa de TV llamado “Pesos y Contrapesos”,²⁷⁸ en colaboración con el Canal del Congreso (que solo se transmite en tiempo real por televisión de paga)
- Imprime y promueve la publicación de revistas y textos para el fortalecimiento de la cultura democrática y de la rendición de cuentas.
- Socializa la información sobre las auditorías y las acciones promovidas al día de la consulta en su página de internet; así como los manuales para los ciudadanos en donde se explica la labor de la institución; entre otros materiales de comunicación “efectiva” para los internautas.
- Instrumentación de la estrategia de difusión ASF niños, que tiene como finalidad difundir entre el público infantil la cultura de la rendición de cuentas. (Visitas a escuelas primarias y desarrollo de la sección ASF niños en la página web).

En refuerzo al control político externo (*accountability horizontal*); la Auditoría Superior de la Federación, promueve las denuncias de actos gubernamentales con discrecionalidad en el uso de fondos federales o el mal desempeño gubernamental a través de su “Línea Ética de Denuncias de la ASF” por Internet o por llamada telefónica (*accountability social*), con la finalidad de:²⁷⁹

- Programar futuras auditorías.
- Ampliar el objetivo y alcance de las auditorías en curso.
- Turnar los asuntos que se ubiquen fuera del ámbito de sus facultades y atribuciones a las instancias competentes.
- Promover la investigación, y, en su caso, la sanción de conductas indebidas de los servidores públicos.

²⁷⁸ Transmitido por Televisión de Paga e Internet (un día después de ser pasado en TV).

²⁷⁹ ASF (). *Línea Ética de Denuncia*. Consultado el 23 de septiembre de 2014.

URL: <http://www.asf.gob.mx:8086>

Es interesante mencionar la participación activa de ciertas Organizaciones de la Sociedad Civil, que en correspondencia con la labor fiscalizadora, realizan publicaciones y se encuentran siempre como vigilantes críticos, profesionales y propositivos.

Un ejemplo claro de estas OSC, es el caso de FUNDAR Centro de Análisis e Investigación A.C., quienes dentro de su tarea de vigilante de lo público le dedican un espacio al Sistema de control y responsabilidad, al Régimen de Transparencia, Presupuesto, entre otros, que dentro de la multidisciplinariedad desarrollan artículos, a nuestros ojos, claros y entendibles para todo el tipo de público, incentivan el interés de quienes los consultan, pero están escasos de publicidad.

Sin embargo, como menciona Luis Carlos Bresser Pererira, por mejor intencionadas que sean las OSC en su actuación, expresan las intenciones de sus cuadros directivos.²⁸⁰ Y no toda la población tiene el presupuesto para organizarse y ver sus intereses representados, ya que muchas veces son fundaciones empresariales.

Actualmente, la contraloría funcional, es autónoma del Ejecutivo; no obstante, la percepción ciudadana respecto a su quehacer no es alta por la falta de sociabilización de la información y de la existencia de disposiciones que permitan establecer culpables de irregularidades y sancionar negligencias administrativas en el ejercicio del presupuesto (sanciones efectivas).²⁸¹

Cabe destacar que la ASF no sanciona penal ni administrativamente porque dichas figuras no están contempladas en su mandato.²⁸² Pero sí el de fincar responsabilidades resarcitorias y promover otras responsabilidades ante las instituciones correspondientes (ej. Ministerio Público), con las cuales se ve en obligación de colaborar para el seguimiento de los procesos.

²⁸⁰ Bresser Pererira, Luis (1995). *Reformas económicas y crecimiento económico: eficacia y política en América Latina*. pp. 27-100. En Bresser Pereira, Carlos, Marawall, José María y Przeworski, Adam. “Las reformas económicas en las nuevas democracias: enfoque socialdemócrata.” Alianza Universidad. España.

²⁸¹ Con base en Guerrero Amparán, Juan Pablo y Hofbauer Ralmori, Helena (2004). *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina: resultados en 2001*. Centro de Investigación y Docencia Económicas: M.A. Porrúa. México. p. 75.

²⁸² Para conocer más consultar la Auditoría Superior de la Federación (2014). *Gaceta Electrónica de la ASF*, año 6, número 17.

URL: http://www.asf.gob.mx/uploads/79_Gaceta_electronica/gaceta_asf_junio_de_2014.pdf, p. 3.

Si bien, “El derecho a la información es una dimensión obligada de todo sistema democrático moderno”²⁸³, la ASF como podemos analizar, ha hecho énfasis en mantener una comunicación constante con los ciudadanos por medio de Internet, siendo esto un verdadero obstáculo para la realidad nacional.

Hay que ubicar los vacíos existentes en esta tarea de sociabilización de la información. Nos compete a todos los actores de la sociedad la construcción de lo público, y aunque los mexicanos debemos aprender a hacer uso de nuestro derecho a ejercer control colectivo sobre la administración pública y el presupuesto; el organismo con autonomía técnica que nos compete en la presente investigación, es el responsable directo de garantizar la comunicación y de permitir la generación de espacios de intercambio y retroalimentación en su actuación; para mantener la gobernabilidad.

El Gobierno Cercano y Moderno, estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, no implica transmitir responsabilidades (entre sociedad civil, gobierno y mercado) ni seguir bajo la dominación o el uso legítimo de la fuerza por parte del Estado (tal cual describe Weber); sino que significa negociar y asociarse con principios éticos y morales que acoten la discrecionalidad del poder, la distribución de los recursos y el acceso a la operación pública por medio de la revisión de los resultados obtenidos.

La ciudadanía necesita conocer lo que hay en la legislación y en los programas de las agendas gubernamentales, pero sobre todo cerrar las brechas de desigualdad que limitan su integración proactiva en lo público.

²⁸³ Cordera Campos, Rolando (1994). *Comunicación social, participación cívica y derecho a la información*. En Vázquez Nava, María Elena (coord.). “Participación ciudadana y control social.” Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México., p. 224.

4.2. Gobernanza, Rendición de Cuentas y Transparencia

En los tiempos actuales resulta impostergable contar con mecanismos eficaces que propicien el uso honesto y eficiente de los recursos públicos, y que fortalezcan simultáneamente, la cultura de la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas, como elementos indispensables de la Reforma del Estado.

C.P.C. Arturo González de Aragón²⁸⁴

En el régimen democrático en formación, la gobernanza pública, "...es el concepto y término fundamental que refiere al proceso mediante el cual el gobierno gobierna o dirige a la sociedad."²⁸⁵, a diferencia de la gobernabilidad que es el "...estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental."²⁸⁶

Con la crisis financiera, la política de ajuste, la crisis política de los regímenes autoritarios de los ochenta; se ha venido transformando, de acuerdo con el Dr. Luis F. Aguilar Villanueva, el modo discrecional de gobernar y administrar, exigiendo legalidad, integridad *transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana*; en una nueva relación entre el Estado y el mercado.²⁸⁷

La aplicación de tecnologías de la iniciativa privada en la administración pública, el gobierno más legalmente estricto, institucionalmente controlado, políticamente representativo, multipolar y abierto a la ciudadanía, da cabida a la *nueva gobernanza*²⁸⁸ que incorpora mecanismos de mercado y de participación de la sociedad –asociación y cooperación– para atacar los problemas sociales (la dirección de la sociedad trasciende la acción gubernamental).²⁸⁹

El México contemporáneo, vive influenciado por la globalidad. La introducción de las nuevas tecnologías, la redistribución del poder, la alternancia política y la implementación

²⁸⁴ Auditor Superior de la Federación. Periodo del 2002 al 2009.

²⁸⁵ Aguilar Villanueva, Luis F (2013). *El Gobierno del Gobierno*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.. México., p. 43.

²⁸⁶ Montes de Oca Malváes, Juan (2011a). *Democracia participativa para la gobernabilidad bajo un nuevo institucionalismo democrático en México*. En "Serie de Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 14". Instituto Electoral del Estado de México. México., p. 56.

²⁸⁷ Aguilar Villanueva, op. cit., p. 27.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 28.

²⁸⁹ Información con base en Aguilar Villanueva, Luis F. (2008). *Gobernanza y gestión*. Fondo de Cultura Económica. México., p. 84.

de la mejora continua en la administración pública, no han favorecido la credibilidad y el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales ni de los gobernantes. De hecho, hasta los propios partidos políticos están experimentando una crisis²⁹⁰ por dejar de dar respuesta eficiente y procesar demandas que la sociedad le requiere al Estado.

La construcción de una estructura política capaz de responder a los nuevos requerimientos de la ciudadanía en la era de la información; con un gobierno impersonal y una sociedad plural proactiva y racional, requiere de la “redefinición de los términos del contrato democrático representativo hacia un modelo de rendición de cuentas.”²⁹¹

Se trata de establecer, parafraseando a Enrique Peruzzotti, mecanismos y recursos para monitorear y disciplinar a los representantes políticos y funcionarios designados, de un sistema interestatal de pesos y contrapesos orientados a controlar o castigar las acciones u omisiones por parte de los servidores públicos u organismos estatales, que pueden considerarse ilegales. Asegurando la existencia de una prensa independiente y autónoma, que ayude a moldear y a mejorar la calidad de vida pública e institucional de los regímenes representativos.²⁹²

Nuestro país se vivió durante casi 70 años, una democracia delegativa, característica de los países latinoamericanos, incapaz de controlar las acciones del ejecutivo.²⁹³ Afortunadamente, en los últimos 14 años, en México, el giro hacia una democracia participativa, disminuyó el poder vitalicio del Presidente de la República –descentralización, delegación- y abrió espacios de comunicación y cooperación entre la sociedad civil, empresarial y gobierno (Véase Ilustración 1).

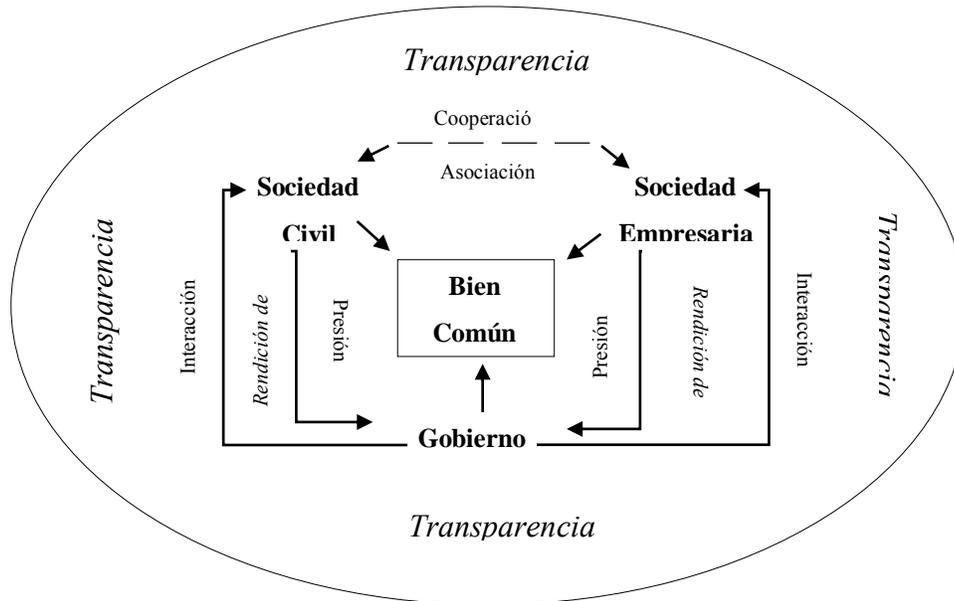
²⁹⁰ “Lo que se da en México no es un pluralismo político con opciones reales de poder, sino una partidocracia configurada...” Montes de Oca Malváes, op. cit., p. 49.

²⁹¹ Peruzzotti, Enrique (2006). *La política de accountability social en América Latina*. pp. 245-264. En Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. (coord.). “Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social.” Miguel Ángel Porrúa. México., p. 246.

²⁹² Para conocer más consultar *Ibíd.*, pp. 245-247.

²⁹³ Con base en Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Temas. Texas., pp. 30-31.

Ilustración 2



Elaboración propia.

La transnacionalización y los déficit institucionales actuales, responden a la crisis económica y política que el país experimentó en la década de los ochenta y a la instauración de un régimen democrático de corte neoliberal, frente a los obstáculos como el populismo y dogmatismo, con un doble desafío: hacer reformas económicamente eficaces y políticamente viables.²⁹⁴

El neoliberalismo en la globalidad, ha producido profundas consecuencias en la sociedad mexicana; “éstas se manifiestan en forma generalizada en lo relativo a la reconstrucción del Estado y de la economía, lo mismo que en los impactos de este proceso sobre la cultura política.”²⁹⁵

Si de acuerdo con Jacqueline Peschard²⁹⁶, la supervivencia y la eficacia de un gobierno, dependen de la legitimidad que posea ante los ojos ciudadanos; en esta renovación del

²⁹⁴ Para conocer más leer: Bresser Pererira, Luis (1995). *Reformas económicas y crecimiento económico: eficacia y política en América Latina*. pp. 27-100. En Bresser Pereira, Calos, Marawall, José María y Przeworski, Adam. “Las reformas económicas en las nuevas democracias: enfoque socialdemócrata.” Alianza Universidad. España., p. 27-28.

²⁹⁵ Dagnino, Evelina (2006). *Sociedad civil, participación ciudadana y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?*, pp. 223-242. En Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. (coord.). “Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social.” Miguel Ángel Porrúa. México., p. 223.

²⁹⁶ Peschard, Jacqueline (). *La cultura política democrática*. En Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 2. Instituto Federal Electoral. México., p. 17.

gobierno abierto, la cultura cívica y la cultura política participativa aseguran la gobernabilidad y el uso del poder, por parte de los representantes, con responsabilidad política.

“Semejante cambio de cultura, lleva inevitablemente a una actitud más crítica hacia las tareas de la clase política: el representado ya no permanece como sujeto pasivo sino que asume un rol de monitoreo activo.”²⁹⁷

En este sentido, la transición de la sociedad civil hacia el Estado en correspondencia con el sector privado, garantiza un cierre al estatismo y la constitución de espacios públicos en los procesos de discusión y toma de decisiones.

El nuevo rol del Estado permite la participación de todos en los intereses comunes, de una manera abierta y transparente²⁹⁸; en donde la gobernanza tiene su origen y conlleva las siguientes responsabilidades para sus actores:

El gobierno debe:	<p>Actuar con sentido de vocación y profesionalismo.</p> <p>Fortalecer las instituciones en eficacia, eficiencia, congruencia y honestidad. (Conocimiento y aplicación de la ley).</p> <p>Fomentar medidas anti-corrupción e integridad (<i>transparencia</i>, rendición de cuentas y participación social).</p>
El sector privado debe:	<p>En coordinación con el sector público, fomentar la creación de asociaciones público-privadas. Para atender asuntos de interés general.</p> <p>Crear códigos de ética para las empresas socialmente responsables que sea respetuosas del marco normativo y que no atenten contra las libertades.</p>
La sociedad debe:	<p>Fomentar mecanismos de participación ciudadana con el uso de las tecnologías de la información y comunicación para la prestación de bienes y servicios públicos (redes sociales y gobernanza electrónica).</p> <p>Abrir espacios para observatorios ciudadanos.</p>

Fuente: Tomado de Tabla 2: Responsabilidad social de los actores en la gobernanza de José R. Castelazo²⁹⁹.

²⁹⁷ Peruzzotti, Enrique (2006), op. cit., p. 246.

²⁹⁸ Castelazo, José R (2014). *La responsabilidad social de la Administración Pública*. pp. 111-124. En Revista de Administración Pública. No. 133. Volumen XLIX. No. 1. “Gobernanza eficaz. La Administración Pública y la responsabilidad social en el México Actual.” Instituto Nacional de Administración Pública A.C.. México. URL: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap133.pdf>. p. 118.

²⁹⁹ Ibid., p. 123.

La politización con base en la sociedad civil, surge como reacción a la discrecionalidad o autoritarismo estatal y como mejora del performance institucional de las nuevas democracias. Esta participación cívica en la cosa pública, se puede presentar de las siguientes maneras³⁰⁰:

- a) Movimientos sociales coyunturales de sectores sociales directamente afectados por acciones estatales discrecionales (O'Donnell, las ha denominado “áreas marrones”)
- b) Asociaciones ciudadanas altamente profesionalizadas y de carácter permanente, con intereses propios “bien definidos”. Puede ser excluyente. (ej. ONG, OSC,...)
- c) Periodismo independiente:
 - a. Aliado a actores sociales
 - b. Periodismo de denuncia o investigación

Ahora bien, la participación ciudadana puede ser individual o colectiva, por lo que la *sociedad civil*, de acuerdo con Linz y Sephan, puede definirse como el ámbito “...en donde grupos que se auto-organizan, movimientos e individuos, relativamente autónomos del Estado, intentan articular valores, crear asociaciones y vínculos solidarios para promover sus intereses...”³⁰¹ en la *cultura cívica*, que combine los aspectos modernos con visiones tradicionales, concibiendo al ciudadano lo suficientemente activo para poder expresar sus preferencias ante el gobierno, sin que eso lo lleve a rechazar las decisiones tomadas por la élite política.³⁰²

El esfuerzo por constituir la vinculación entre el gobierno, la iniciativa privada y la sociedad dentro del mismo espacio público, conlleva responsabilidades compartidas, sin demeritarle al Estado, la representatividad legal y legítima de la autoridad.³⁰³

Enfocándonos en la instauración de la gobernanza como forma de operación interinstitucional y la rendición de cuentas como obligación y no como mero acto de

³⁰⁰ Peruzzotti, Enrique (2006). *La política de accountability social en América Latina*. pp. 245-264. En Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. (coord.). “Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social.” Miguel Ángel Porrúa. México., pp. 249-252.

³⁰¹ Somuano, María Fernanda (2011). *Sociedad Civil Organizada y Democracia en México*. 1ra. Ed. Colegio de México. México., p. 22.

³⁰² Con base en Peschard, Jacqueline (). *La cultura política democrática*. En Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 2. Instituto Federal Electoral. México

³⁰³ Información basada en Castelazo, José R., op. cit., pp 118-120.

voluntad, es una función del tiempo que si no se atiende en un lapso suficiente las acciones u omisiones en perjuicio de la gestión gubernamental, pueden ser olvidadas o compensadas en la impunidad.³⁰⁴

Por ello, la integración de la sociedad civil al quehacer gubernamental motorizadas por diversos movimientos sociales, asociaciones cívicas, ONG's, o medios independientes orientadas por mejorar la *transparencia* y el *accountability* del accionar del gobierno, es denominada *accountability social*; siendo este un control político *vertical*; el cual puede interferir en el *accountability horizontal*, accionando los mecanismos de la rendición de cuentas y señalando los déficits interinstitucionales.

Así, la participación ciudadana es un ingrediente indispensable hacia la construcción de una democracia participativa y hacia nuevas formas de vinculación entre la sociedad y el Estado.³⁰⁵ Pero hay que reconocer que al ser la sociedad civil, un actor colectivo heterogéneo; sin un espacio único o unificado, que va más allá de sus organizaciones, y no está en su naturaleza el portar o llevara cabo un proyecto de transformación radical de la sociedad en la que está inmersa.³⁰⁶ Cada sector poblacional defenderá y vigilará sus intereses propios, muchas veces excluyendo a muchos otros actores que no tienen el acceso (económico) o el conocimiento para hacerse escuchar.

Lo importante aquí es sensibilizar a la ciudadanía acerca del nuevo paradigma y dotarla de una voz que no sólo use la política del avergonzamiento o el control electoral prospectivo o retrospectivo como sanciones simbólicas por separado; sino que a través de las siguientes estrategias³⁰⁷ en conjunto, logre movilizar a la opinión pública e imponer costos de recuperación.

1. Jurídica: (Judicialización- *accountability legal*) tendencia global de casos llevados a los tribunales.

³⁰⁴ Con base en Arato, Andrew (2002). *Accountability y sociedad civil*. pp.53-71. En Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. "Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas." Temas. Texas., p. 62.

³⁰⁵ Información basada en Athié, Alicia (2005). *Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en los presupuestos públicos*. Volumen 5. Funda, Centro de Análisis e Investigación A.C.. México.

³⁰⁶ Somuano, María Fernanda, op. cit.

³⁰⁷ Para conocer más leer Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Temas. Texas., pp.42-46.

2. Movizacional: Logra centrar la atención pública en un reclamo o problema particular debido del accionar indebido de agencias u oficiales públicos.
3. Mediática: la visibilidad mediática de las denuncias y demandas cívicas es crucial para lograr movilizar convicciones en la opinión pública, para ejercer presión efectiva sobre las autoridades³⁰⁸.

Es conveniente comentar, que cuando una de estas últimas dos estrategias se utiliza en gran medida, pueden perder el impacto e impulso que se esperaría; por ello se recomienda usarlas todas en conjunto para asegurar sanciones efectivas y correcciones en las áreas de oportunidad detectadas con un alto perfil público que desarrolle el sometimiento de la gestión de gobierno al escrutinio cotidiano y a dar explicaciones e información sobre las acciones realizadas, como ejes transversales de todo el quehacer gubernamental.

Si los pilares del accountability, son la información, la justificación y la sanción, donde esta última es el factor medular para detonar su accionar³⁰⁹; “no puede haber rendición de cuentas adecuadas si no tenemos un control permanente de lo que se está informando.”³¹⁰

Lamentablemente al día de hoy, el término rendición de cuentas se ha convertido en parte de discursos políticos sin acciones palpables; la credibilidad de los gobiernos se encuentra en tela de juicio por usar las palabras como mero acto de persuasión de masas. La gobernabilidad, no está garantizada y la gobernanza se encuentra en una situación crítica para su desempeño; puesto que la desigualdad económica se ha encargado de frenar el fomento a la educación y la cultura que generen conciencia de los valores que la sostienen.³¹¹

Ésta brecha provoca opacidad en las decisiones públicas y en el ejercicio del erario, permitiendo un margen de discrecionalidad amplio y por lo tanto de la generación de

³⁰⁸ Peruzzotti, Enrique (2006), op. cit., p. 252.

³⁰⁹ Información con base en Sánchez Carranza, Graciela (2013). *Hacia una articulación de la rendición de cuentas*. pp. 39-62. En Revista de Administración Pública “Rendición de cuentas y combate a la corrupción.” No. 130. Volumen XLVIII, No. 1. Instituto Nacional de Administración Pública. México.
URL: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap130.pdf>, p. 42.

³¹⁰ Ídem.

³¹¹ Castelazo, José R (2014). *La responsabilidad social de la Administración Pública*. pp. 111-124. En Revista de Administración Pública. No. 133. Volumen XLIX. No. 1. “Gobernanza eficaz. La Administración Pública y la responsabilidad social en el México Actual.” Instituto Nacional de Administración Pública A.C.. México.
URL: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap133.pdf> p. 121.

corrupción.³¹² Para abatirlo, la ciudadanía debe participar en lo público ejerciendo presión sobre las agencias de control interno y externo, activando sus mecanismos de investigación y sanción correspondientes. Pero para que sea una realidad, se necesita de información que sólo puede ser garantizada por la *transparencia*³¹³. Reduciendo con ella la asimetría de posesión de datos entre gobernantes y ciudadanos, y, dotando a estos últimos de poder real.³¹⁴

Hoy en día, con base en el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación, se han determinado siete áreas de opacidad en el accionar del gobierno mexicano:³¹⁵

- 1) Políticas públicas y programas que pueden ser utópicos.
- 2) Políticas con objetivos imprecisos.
- 3) Políticas públicas sin metas ni indicadores.
- 4) Programas que adolecen de indicadores estratégicos.
- 5) Las políticas anacrónicas (pierden vigencia).
- 6) Políticas que carecen de sistemas de información.
- 7) Existencia de políticas y sistemas de control que carecen de precisión para apuntalar la misión que tienen encomendada.

Y como se ha venido mencionando, para atender estas áreas de oportunidad en el México incluyente enmarcado en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se requiere de la participación de instituciones académicas y de investigación; así como, del fortalecimiento de las contralorías sociales comunitarias.

Ahora, si de acuerdo a los principios básicos plasmados en los artículos 25, 26 y 134 Constitucionales, los recursos económicos de que dispone la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones

³¹² Con base en *Ibíd.*, p. 123.

³¹³“En esencia la transparencia trata de abrir los asuntos públicos manejados por el Estado al escrutinio de la ciudadanía, amparándose en el derecho a la información y en la obligación de rendir cuentas sobre la forma, fondo y contenido de las decisiones públicas y su gestión”. *Ibíd.*, p. 122.

³¹⁴ Para conocer más leer *Ibíd.*, p. 122-123 y Peruzzotti, Enrique (2006). *La política de accountability social en América Latina*. pp. 245-264. En Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. (coord.). “Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social.” Miguel Ángel Porrúa. México., p 246.

³¹⁵ Sánchez Carranza., op. cit., pp. 42-43.

territoriales, se deben administrar con eficiencia, eficacia, economía, *transparencia* y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, con base en la elaboración de programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales –PND-. ¿Qué es lo que está fallando? ¿Por qué existen esas áreas de opacidad?

“...la responsabilidad y razón de ser del Estado es el cumplir con sus fines. Para lograr mantenerla, es indispensable fortalecer la capacidad de coordinación y comunicación permanente entre el gobierno, sus tres poderes y ámbitos y la sociedad que los sostiene.”³¹⁶ Ya que una falla en el sistema, repercute en toda su estructura y funcionamiento.

En caso de no resolver éstas áreas, existe la posibilidad de que la ingobernabilidad³¹⁷ se haga presente, ya que el Estado al no cumplir a cabalidad con su función, agregándole “...lo desgastado del gobierno local, de la representación y formas de participación, de los ingresos del Estado, el aumento considerable de la corrupción y su corolario, que se expresa en el deterioro general de las mismas instituciones y de los niveles de vida...”³¹⁸, se da paso a que se geste, sobrevenga y desarrolle. Sin embargo, la inserción del sector privado y social, apoya precisamente la gobernabilidad y la legitimidad de las acciones y decisiones del gobierno.

Es preciso informar a la población, sobre lo que se hace con su dinero a través de la *transparencia* presupuestaria que implica “que toda decisión gubernamental o administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general.”³¹⁹

Las ventajas que esto conlleva, en fusión con las tres estrategias del *accountability social* para el accionar de mecanismos *horizontales* y señalar actos ilícitos; son que al saber los

³¹⁶ Castelazo, José R., op. cit., p. 117.

³¹⁷ Concepto con el que se quiere justificar la quiebra de al menos cuatro bienes público: La legitimidad de la participación, bienestar materia (otorgado por el Estado Social), la seguridad jurídica (otorgado por el Estado de Derecho) y la identidad cultural (otorgada por el Estado Cultural). Con base en Monedero, Juan Carlos (2003). *Las trampas de la Gobernanza*. En Anuario P2015-2003; gloobal hoy no.10-11. España. URL: http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Anuario_2003_02_E_LATRAMPA.pdf

³¹⁸ Espejel Mena, Jaime (2013), *Democracia, gobernabilidad, ciudadanía en los gobiernos locales*, en “En torno a políticas generales para el desarrollo nacional y local.” Revista de Administración Pública, Vol. XLVIII No. 3, septiembre-diciembre 2013, , INAP., p.117

³¹⁹ Athié, Alicia (2005). *Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en los presupuestos públicos*. Volumen 5. Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.. México; p. 1.

funcionarios que están sujetos al escrutinio público, favorece el apego a la ley, promueve el uso mesurado del erario, reduce los márgenes de discrecionalidad de interpretación de la ley e influye a comportarse con responsabilidad y honestidad en el ejercicio de la autoridad pública.³²⁰

En concordancia con ello, la introducción del *accountability social* fortalece la confianza en las instituciones, y conlleva a la sociedad civil a actuar como una fuente alternativa de información que genera propuestas para el mejoramiento e innovación institucional por una novedosa preocupación por la calidad y el desempeño gubernamental.³²¹

³²⁰ Información con base en Ídem.

³²¹ Con base en Peruzzotti, Enrique (2006). *La política de accountability social en América Latina*. pp. 245-264. En Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. (coord.). “Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social.” Miguel Ángel Porrúa. México., pp. 254-260.

4.3. Participación Ciudadana como principio de la mejora continua y la calidad en la ASF: Propuesta para el cambio.

La confianza es el residuo que permanece luego de que la propensión a desconfiar se demuestra infundada.

Claus Offe

Los Estados Unidos Mexicanos se dividen para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; donde el Poder Legislativo juega el papel del órgano de control externo del ejercicio presupuestario en un sistema presidencial, donde la hegemonía de un partido casi único en el ejecutivo, permeó el desarrollo y evolución de nuestro país y su modernización administrativa a través de la historia e inserción a la globalidad.

México por casi más de 70 años, vivió entre el centralismo del poder y una democracia delegativa en donde el ejecutivo gozaba de discrecionalidad para “gobernar” sin un sistema de pesos y contrapesos, o mejor dicho de *accountability horizontal*.

Con la introducción al neoliberalismo y la nueva gestión pública, la activación de la revisión y evaluación de los recursos federales, empezó a funcionar gracias a la voluntad política y administrativa que se dio sobre todo a partir de los años ochenta-noventa. En donde la inclusión de la ciudadanía en la cosa pública por medio de las reformas estructurales, encendió la preocupación consciente y profesional del control externo no solo horizontal, sino también vertical (*accountability social*).

Lamentablemente, en esa época, el fraude electoral, la crisis económica, el clientelismo político, la compra-venta de votos, la poca coordinación entre instituciones públicas, la desprofesionalización del servicio público y los cansados trámites burocráticos que sólo con corrupción se agilizaban; provocaron que la confianza de la ciudadanía en su gobierno y representantes se mantuviera en un escepticismo ya existente.

La renovación moral de la sociedad –enmarcado en el sexenio de Miguel de la Madrid- había quedado a deber, y si a todo ello, le sumaban la poca o nula accesibilidad a la información pública y rendición de cuentas, podemos asegurar que algunos mexicanos terminaron por comprar la Ley de Herodes, y de afirmar que el *accountability electoral* es un instrumento débil de control popular.

A pesar de todo ello, no todos los habitantes de nuestro país entraron en ese círculo; sino que impulsaron con mayor fuerza el surgimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil y la participación ciudadana, con base en la tendencia global de la inclusión de dos nuevos sectores en el quehacer gubernamental, para pugnar por el inicio del cambio de paradigma en dónde la transparencia y la rendición de cuentas son vitales para la gobernabilidad y la atención de demandas sociales contemporáneas.

El trabajo en corresponsabilidad entre Estado, iniciativa privada y sociedad civil, refuerza el sistema de pesos y contrapesos institucionales y el control vertical sobre el gobierno. Dando legitimidad y credibilidad a las acciones que emprende y desarrolla el Estado Mexicano.

Pero, no todo es color de rosa ya que cada OSC trabaja por un interés en específico que puede llegar a provocar efectos desiguales, debido a la poca accesibilidad de todo mexicano para hacerse escuchar y exigir cuentas.

Ahora bien, dentro del sistema de pesos y contrapesos de nuestro país, la Cámara Baja del Poder Legislativo –específicamente- es la encargada constitucionalmente de revisar y evaluar el uso del erario y el desempeño gubernamental; a través de la Auditoría Superior de la Federación.

La fiscalización que realiza este órgano con autonomía técnica y de gestión del legislativo, es de carácter conclusivo (ex post) de cada ejercicio fiscal con neutralidad política por medio del cual se vigila, audita y evalúa la cuenta pública –entregada por la SHCP a la Cámara de Diputados- para un uso adecuado de los recursos federales en favor de toda la comunidad.

Hay que hacer énfasis en que la evaluación y la auditoría son tareas completamente distintas pero que en conjunto enriquecen y motivan la mejora continua de la gestión del Estado, a través de la obtención de resultados veraces, objetivos y útiles que detectan áreas de opacidad y oportunidad del quehacer gubernamental; ya que el primer término es un proceso sistemático de análisis, en donde pueden existir algunos juicios de valor; mientras que el segundo, es la revisión técnica de los estados financieros.

La revisión de los recursos federales, actualmente se lleva a cabo bajo el Sistema Nacional de Fiscalización, que coordina a los organismos de contraloría interna y a las entidades de fiscalización superior estatales con la ASF, para general información veraz, oportuna y accesible a cualquier habitante del país u organismo público que requiera de ella para la planeación estratégica gubernamental, la toma de decisiones o la aplicación de acciones correctivas y sanciones.

Desde el 2008, para que esta coordinación fuera efectiva se promulgó la Ley General de Contabilidad Gubernamental que buscaba armonizar los sistemas contables en toda la federación.

Al día de hoy podemos decir que la igualación de la presentación de información se ha dado a nivel nacional,³²² pero con ciertos déficit a nivel municipal (en este orden de gobierno la modernización administrativa y la calidad son un tema aún por mejorar).

La transparencia presupuestaria, el acceso a la información, la rendición de cuentas (*accountability*) y la fiscalización, coadyuvan en detectar las deficiencias institucionales y encarar los procesos de reforma o mejoramiento gubernamental. Siempre y cuando todo actuar se apege a la legalidad y a un código de ética, en dónde se invierta la jerarquía piramidal y se inyecte la necesidad de un cambio estructural en dónde al ciudadano se le vea como cliente.

Que lejos de esconderle datos presupuestarios para no incomodarlo, por decirlo de alguna manera la omisión de información por seguridad nacional, se requiere abrir, transparentar y hacer del conocimiento general lo público, ya que los ciudadanos son los que aportan con el pago de sus impuestos el dinero federal.

No basta con “*la danza de los millones*” que expresaba el presidente cada año en San Lázaro, o los informes de gobierno que se realizan en cada entidad o municipio; se requieren acciones efectivas en favor del bien común y no sólo palabras que a la hora de revisar y evaluar dejan mucho que desear.

³²² Para conocer más leer EL UNIVERSAL.com (2014). *¿Cómo va la armonización contable en los estados?*. Por Liliana Ruíz. Recuperado el 23 de septiembre de 2014.
URL: http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs_detalle20797.html

Para que la fiscalización tenga mayor veracidad, la ciudadanía debe ser vista no solo como cliente, sino como colaborador, socio o cómplice, en un actuar de auditor social que puede aportar o innovar procesos y apoyar el mejoramiento continuo hacia una calidad total que cubra -en la medida de lo posible- las expectativas sociales respecto al desempeño, confiabilidad y resultados, sin importar si su participación es individual o colectiva.

En sí, se invita con la presente investigación, a generar una cultura organizacional profesional, participativa, crítica, en igualdad de oportunidades, en las que todos piensen y cada uno se controle; evolucionando a un gobierno competitivo y abierto que responda puntualmente a la nueva gobernanza.

La transparencia y la rendición de cuentas son sólo pasos para que México deje de aspirar hacia la construcción de una sociedad plural, abierta y democrática; en donde las mujeres y hombres mexicanos en virtud de su soberanía no solo tenga el derecho de ser informado, sino de denunciar y demandar utilidad y racionalidad en la aplicación del erario; y en su caso castigar a quien faltó en su deber por medio del voto (*funcionario público electo*) o remoción del cargo (en función de las reelecciones aprobadas), o bien, proponiendo nuevos mecanismos de control externo que mejoren la gestión pública (*funcionario público desinado*).

La comunicación efectiva con la sociedad es aún un obstáculo que pasar, la brecha de desigualdad social, económica, educativa y de conocimientos digitales son una realidad que no podemos ignorar.

Mientras no se cierre esa brecha y se reduzca la asimetría entre la información de unos con otros (gobierno-ciudadanos), el avance tiende a ser lento y con poca garantía de éxito.

De 112, 336, 538 habitantes en nuestro país, el 43.5% es usuaria de internet, de los cuales el 74.5% tiene menos de 35 años de edad, con una escolaridad de nivel preparatoria como predominante (28.6%), seguida por la secundaria (24.5%), la licenciatura (23%), la primaria (20.2%) y el posgrado (1.7%).³²³

³²³ Información con base en INEGI (2014). *Estadísticas a propósito del... día mundial del internet (17 de Mayo) datos nacionales*. Recuperado el 23 de septiembre de 2014.
URL: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2014/internet0.pdf>

Estos internautas, utilizan la web para obtener información en un 64.3% y un 42.1% para comunicarse frente a un 1.3% que interactúa con el gobierno.³²⁴ Traduciéndolo en que la mayoría de los que utiliza internet en nuestro país, son jóvenes poco interesados en el quehacer público.³²⁵

Y si a ello le sumamos que solo el 30.7% de los hogares mexicanos tienen conexión a internet y 35.8% a una computadora,³²⁶ se puede vislumbrar que la brecha digital aún es muy grande.³²⁷

Siendo esto así, y prevaleciendo la Televisión como medio de comunicación masiva (el 94.9% de los hogares mexicanos cuenta con un televisor), es apremiante iniciar con la apertura del gobierno a través de los medios tradicionales de comunicación, enfatizando la visión de incluir a la mayoría en la era de la información y gobernanza a través de la tecnología, pero sobre todo del Internet.³²⁸

La realidad nos indica que en un futuro la tasa de crecimiento de internautas, tiende a aumentar y con ello la posibilidad de interactuar y brindar información a un mayor número de ciudadanos. Al día de hoy, estamos hablando de un *accountability social* en vías de construcción.

Los esfuerzos realizados hasta el momento son de reconocerse y seguirse, pero es necesario incluir a las mayorías en este actuar.

Además, coparticipar con la entidad máxima de fiscalización en México, indica la emergencia de una saludable y novedosa preocupación por la calidad y el desempeño de la institución y por ende, de su mejora organizacional.³²⁹

³²⁴ Ídem.

³²⁵ Ídem.

³²⁶ Ídem.

³²⁷ La mayoría de las personas que tienen computadora sin acceso a internet (62%), declaran que no lo tienen por falta de recursos económicos. Ídem.

³²⁸ Ídem.

³²⁹ Información con base en Peruzzotti, Enrique (2006). *La política de accountability social en América Latina*. pp. 245-264. En Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. (coord.). "Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social." Miguel Ángel Porrúa. México., p. 258-260.

Independientemente de que los “representantes” (cámara baja) sean los actuales responsables de dicha encomienda, la participación ciudadana implica la ampliación del Gobierno Cercano y Moderno; que en su accionar se registre como eficacia de costos y beneficios que generen conciencia sobre la importancia del dinero público y el cumplimiento de los objetivos señalados en los programas federales.

La Auditoría Superior de la Federación siendo un órgano dependiente de la Cámara de Diputados con autonomía técnica y de gestión, que se encarga de revisar la Cuenta Pública independiente de cualquier otra forma de control a través de una planeación estratégica que prioriza la examinación y evaluación de las líneas de acción de alto impacto (*insumos*)³³⁰ del Gobierno Federal, con base en un análisis macroeconómico, presupuestal, financiero y programática de la administración pública. La contraloría social, sólo tiene injerencia en la presentación de peticiones, soluciones y denuncias en el programa anual de auditorías, visitas e inspecciones que la ASF debe considerar en el Informe del Resultado, dejando fuera un seguimiento en conjunto, serio y responsable de las acciones efectuadas dentro del ejercicio fiscal a examinar.

En cuanto a la comunicación efectiva con la ciudadanía, la ASF ha abierto líneas de comunicación telefónica y digital; así como la promoción de su tarea por medio de textos informativos y certámenes en dónde se invita a la población a inmiscuirse en el tema.

³³⁰ “Entre los principales insumos para la realización de dicho análisis se encuentra el Plan Nacional de Desarrollo, los programas regionales, especiales, sectoriales e institucionales, los programas operativos anuales, la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los resultados que se derivan de la ejecución de estos dos últimos instrumentos.” González de Aragón Ortiz, Arturo (2009). Para entender La Auditoría Superior de la Federación. Nostra Ediciones. México., p. 22.

Propuesta para el cambio

...difícilmente el gobierno gobernará bien a su sociedad si no gobierna bien su aparato administrativo.³³¹

Nuestra propuesta estriba en sociabilizar la información de una forma más accesible a los mexicanos, el lenguaje que se utiliza en los Informes, textos y videos institucionales, debe ser claro y preciso –incluyendo baile- para que la ciudadanía tenga la posibilidad de comparar cifras, notar avances o retrocesos en la aplicación presupuestal y el desempeño gubernamental, que les ayude a generar propuestas de cambio en el actuar público o institucional de la ASF.

Es muy importante, tener datos comparables con lo presentado en el presupuesto de egresos de la federación, de nada sirve tener un Informe del Resultado que no puede empatarse y analizarse fácilmente respecto a lo que se planeó y estableció como metas federales.

Se sugiere abrir el Programa de Televisión Pesos y Contrapesos a un canal abierto, o en su defecto promocionar su existencia por medio de comerciales televisivos y radiofónicos (con alto impacto); así mismo se invita a tener la información de la labor auditora en una misma plataforma digital, para acceder a ella rápidamente en caso de dudas o sugerencias de una manera dinámica y llamativa; semejante a la página de la Contraloría General de la República de Chile, sobre todo en el apartado de Contraloría y Ciudadano: que fortalece la participación ciudadana en la fiscalización.³³²

Respecto a la sociabilización de la labor, se recomienda ampliar las visitas a las escuelas a nivel nacional y no sólo a nivel primaria, sino a nivel secundaria, media superior y superior, ya que en realidad pocos conocen la existencia de la ASF y la importancia de su trabajo.

También, se propone crear un muro comunitario –pared- en dónde se haga del conocimiento de los habitantes de los lugares más relegados de la modernidad (marginados o en pobreza extrema), las cifras del gasto público de la forma más sencilla posible, tal cual indica Juan

³³¹ Aguilar Villanueva, Luis F (2013). *El Gobierno del Gobierno*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.. México., p. 17.

³³² Para conocer más, visitar la página web:

<http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Sitios/Ciudadano/Inicio>

Carlos Monedero³³³, con el plus de un arte urbano que cautive la atención visual y provoque el interés y respeto comunal (normalmente los grafiteros o artistas urbanos no sobreponen las obras). Consideramos, que no hay mejor forma de hacer llegar la información que de boca en boca, pero con un referente visual al que todos puedan acudir.

Con base en ello, se invita al desarrollo de una fuente de información móvil por parte de la órgano estudiado, como por ejemplo un automóvil con una bocina potente, que promocióne y distribuya el conocimiento del “muro de las cuentas” e invite a los ciudadanos a unirse a la campaña de concientización sobre el empoderamiento ciudadano a través de la transparencia y la rendición de cuentas, pero sobre todo de la educación académica para hacer que los gobernantes respeten las reglas del juego. Todo ello con una atenta invitación para ser los nuevos muralistas, tipo juglares, desarrolladores de nuevas e innovadoras opciones de sociabilización de la información.

Una vez que la comunicación sea efectiva y todos hablemos el mismo idioma -sin discriminar a nadie- será muy sencillo que el *accountability social*, se complemente con el *legal* y el *político* en el actuar fiscalizador.

Impulsando con ello, un voto razonado con base en cifras y resultados –reelecciones-, la reducción de la discrecionalidad en el uso del erario y corrupción por medio de la promoción de sanciones penales y administrativas acompañadas del uso de la política del avergozamiento.

Para que esto sea una realidad, primero debe conocerse el impacto actual de la labor fiscalizadora y empoderar al ciudadano respecto a la voz que puede alzar en esta labor.

A simple vista, si uno revisa las redes sociales de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación Mexicana, nota que el número de personas interesadas en el tema es muy poca comparada a los usuarios de las mismas; pero para tener un análisis más objetivo, se propone realizar encuestas de salida.

³³³ Monedero, Juan Carlos (2003). *Las trampas de la Gobernanza*. En Anuario P2015-2003; gloobal hoy no.10-11. España. URL: http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Anuario_2003_02_E_LATRAMPAs.pdf

El vislumbrar a través de ellas la percepción ciudadana de la institución, apoya sustancialmente la planeación estratégica, la creación de indicadores y el mejoramiento continuo, aplicando los estándares de calidad establecidos nacional e internacionalmente para dirigir y organizar al órgano que coadyuva con la Cámara Baja en la revisión de la Cuenta Pública. Acercando con ello a la sociedad con las auditorías federales y abriendo el camino para futuras interacciones entre la ASF y la población respecto al control político del presupuesto.

También el contacto por medio de convocatorias para certámenes, puede ser reforzada por la difusión en los medios de comunicación masiva sobre los concursos internacionales, o por la aparición de convocatorias para promover la labor de la Entidad de Fiscalización Superior a través de cortometrajes, animaciones o cómics, así como la invitación a las diferentes reuniones o encuentros (continuos) entre Organizaciones de la Sociedad Civil, ciudadanos, empresarios y la ASF que vigore la fiscalización superior y su sistema de control de calidad.

El fortalecimiento de los servicios técnicos informados parlamentarios, con la creación de convenios con universidades y centros de investigación, se ha llevado a cabo satisfactoriamente, pero agregándole un plus de incentivos (reconocimiento) a los investigadores e instituciones participantes a nivel nacional, podría impulsar un auge en los estudios del tema y su profundización a nivel tanto práctico como académico.

Ahora bien, con base en la realidad nacional, y por último, se propone aumentar la jurisdicción de la ASF, para sancionar administrativamente y seguir los procesos penales hasta las últimas consecuencias de las omisiones o acciones en contra de la Hacienda y servicio público, con el fin de informar plenamente a la ciudadanía sobre la revisión técnica de los registros contables auditados, el desempeño gubernamental y el estado que guardan los castigos impuestos a los infractores, reflejándose esto en el día a día gubernamental y disminuyendo la asimetría entre los datos que se manejan en el gobierno y a los que tiene acceso la sociedad mexicana.

Sería adecuado que para el seguimiento de los procesos judiciales, se invitara a los auditores sociales y ciudadanía (selección al azar de ciudadanos), para ser testigos serios y

responsables que refuercen la visión de correspondencia y el *accountability social* que se está manejando en el control político del presupuesto.

Finalmente, con el aumento de las facultades tanto de la ASF como del empoderamiento ciudadano, se rompe con la idea de que no hay castigo para quienes faltan a su responsabilidad, se invita a trabajar en sinergia por la mejora continua y la calidad en la Auditoría Superior de la Federación, a través de la apertura de espacios de comunicación y retroalimentación, así como de la cultura de la transparencia, la rendición de cuentas y del desempeño gubernamental que fortalezcan el impacto, la credibilidad y la confianza en la institución fiscalizadora, que apoye la instauración y solidificación de la gobernanza en nuestro país con apego a la legalidad y la participación de todos los mexicanos.

FUENTES DE CONSULTA

Bibliográficas

Acosta Romero, Miguel (2003). *Compendio de derecho administrativo: parte general*. 4a ed., Editorial Porrúa. México.

Adam Adam, Alfredo y Becerril Lozada, Guillermo (1996). *La Fiscalización en México*. 2ª ed., 1ª reimp. Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Aguilar Méndez, Sergio, José, Benítez Lugo, Luis y Tafolla Macklen, Rolando (2006). *Problemas sociales, económicos y políticos de México*. UNAM. México.

Aguilar Villanueva, Luis F (2013). *El Gobierno del Gobierno*. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.. México.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2008). *Gobernanza y gestión*. Fondo de Cultura Económica. México., p. 84.

Akerman, John M (2006). *Estructura Institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*. Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados LX Legislatura. México.

Arato, Andrew (2002). *Accountability y sociedad civil*. pp. 53-71. En Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina. “Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas.” Temas. Texas

Athié, Alicia (2005). *Rendición de cuentas, acceso a la información y transparencia en los presupuestos públicos*. Volumen 5. Funda, Centro de Análisis e Investigación A.C.. México

Auditoría Superior de la Federación (2009). *Fiscalización Superior en México: Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Reglamentaria 185 Aniversario*. Editorial Color, S.A. de C.V.. México. Recuperado el 08 de octubre de 2013. URL: http://www.asf.gob.mx/uploads/61_publicaciones_tecnicas/185_aniv.pdf.

Auditoría Superior de la Federación (2011). *Plan estratégico de la ASF (2011-1017)*. [En línea]. Cámara de Diputados, México. Consultado el 27 de agosto de 2014. URL: http://www.asf.gob.mx/uploads/58_/Plan_Estrategico_ASF_2011-2017_web.pdf

Bresser Pereira, Calos, Marawall, José María y Przeworski, Adam (1995). *Las reformas económicas en las nuevas democracias: enfoque socialdemócrata*. Alianza Universidad. España.

Bresser Pererira, Luis (1995). *Reformas económicas y crecimiento económico: eficacia y política en América Latina*. pp. 27-100. En Bresser Pereira, Calos, Marawall, José María y Przeworski, Adam. “Las reformas económicas en las nuevas democracias: enfoque socialdemócrata.” Alianza Universidad. España.

Cordera Campos, Rolando (1994). *Comunicación social, participación cívica y derecho a la información*. En Vázquez Nava, María Elena (Coord.). “Participación ciudadana y control social.” Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

Cruz Jiménez, Francisco (2011), *Las Concesiones del Poder: el tráfico de influencias que ha marcado el sexenio*. Temas de Hoy. México

Dagnino, Evelina (2006). *Sociedad civil, participación ciudadana y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando?*. pp. 223-242. En Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. (coord.). “Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social.” Miguel Ángel Porrúa. México.

Díaz, Lilia (1981). *El liberalismo militante*. pp. 819-896. En Cosío Villegas, Daniel (coord.). “Historia General de México: Tomo 2”, (3ª ed.). COLMEX. México.

Dwight, Waldo (1984). *La Función Administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*. Trillas. México.

Faya Viesca, Jacinto (1986). *Finanzas Públicas*. 2ª ed., Porrúa. México.

Fetter, Robert B. (1975). *Sistemas de control de calidad*. Ateneo. Argentina.

Galán Baños, Israel (2003). *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Mesa Directiva. México.

García Guzmán, Maximiliano (2010). *El papel de la Administración Pública en los procesos de democratización en México. Una nueva institucionalidad para la alternancia política presidencial*. pp. 665-699. En Uvalle Berrones, Ricardo (coord.). “200 años de la Administración Pública en México.” UNAM-IISUE. México., pp.684-685.

García Ramírez, Sergio (1994). *La participación ciudadana, ensayo de sistematización constitucional*. En Vázquez Nava, María Elena (coord.). “Participación ciudadana y control social.” Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

Garza Elizondo, Humberto (ed.) (2002). *Entre la globalización y la dependencia: la política exterior de México 1994-2000*. El Colegio de México-ITESM CCM. México.

Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2007). *Primer Informe de Gobierno, Resumen Ejecutivo. 1º de Septiembre de 2007*. Presidencia de la República. México.

González de Aragón Ortiz, Arturo (2009). *Para entender La Auditoría Superior de la Federación*. Nostra Ediciones. México.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y Hofbauer Ralmori, Helena (2004). *Transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina: resultados en 2001*. Centro de Investigación y Docencia Económicas: M.A. Porrúa. México.

INEGI (1994). *El ABC de las Finanzas Públicas*. México: INEGI.

Jaramillo, Verónica (ed.) (2008). *Tu Futuro en Libertad: Por una sexualidad y salud reproductiva con responsabilidad*. 1ª reedición. GM Editores S.A.de C.V.- Gobierno del Distrito Federal. México.

Krauze, Enrique (1997). *La presidencia imperial Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. TusQuets Editores. España.

Lanz Cárdenas, José Trinidad (1987). *La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes históricos y legislativos*. Fondo de Cultura Económica. México.

Licona Vite, Cecilia (2009). *Expediente 20, Facultad de la cámara de diputados en la revisión de la cuenta pública y naturaleza jurídica de la Auditoría Superior de la Federación, su órgano de apoyo en esa función*. Cámara de Diputados LX Legislatura. México.

Mainero, Carlos E. (2000). *La Administración Pública Mexicana*. Tercer Milenio-CONACULTA. México.

Méndez Morales, José Silvestre (2003). *Problemas económicos de México*. Mc Graw-Hill. México.

Montes de Oca Malváez, Juan (2011). *Nueva Gestión Pública en el proceso de modernización de la administración en México*. UNAM-FES Acatlán. México.

Mota Botello, Graciela (1990). *Cuestiones de Psicología Política en México*. UNAM-CRM. México.

OCDE (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*. éditionsOCDE. [Lugar de publicación no identificado].

Pardo, María del Carmen (2009). *La modernización administrativa en México: propuestas para explicar los cambios en la estructura de la administración pública 1940-2006*. COLMEX. México.

Pérez Bello, Noe (2010). *Los cambios institucionales de la economía y la Administración Pública en México, 1982-2000*. pp. 619-663. En Uvalle Berrones, Ricardo (Coord.). “200 años de la Administración Pública en México.” UNAM-IISUE. México

Peruzzotti, Enrique (2006). *La política de accountability social en América Latina*. pp. 245-264. En Isunza Vera, Ernesto y Olvera, Alberto J. (coord.). “Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social.” Miguel Ángel Porrúa. México.

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (2002). *Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Temas. Texas

Reveles Vázquez, Francisco (coord.) (2008). *El gobierno panista de Vicente Fox: la frustración del cambio*. UNAM. México.

Rivera Ríos, Miguel Ángel (1986). *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano*. Era. México.

Rives Sánchez, Roberto (2010). *La Administración Pública en el periodo 1953-1970*. pp. 495-531. En Uvalle Berrones, Ricardo (coord.). “200 años de la Administración Pública en México.” UNAM-IISUE. México.

Roel Rodríguez, Santiago (1996). *Estrategias para un gobierno competitivo: cómo lograr una administración pública de calidad: un nuevo paradigma*. Ediciones Castillo. México.

Salinas de Gortari, Carlos (2002). *México, un paso difícil a la modernidad*. Plaza & Janes Editores, S.A. España.

Sánchez Bringas, Enrique (2009). *Derecho Constitucional*. 12ª ed., Editorial Porrúa. México.

Solís de Alba, Ana Alicia, Ortega, Max y García Márquez, Enrique (coord.) (2002). *El último gobierno del PRI: balance del sexenio zedillista*. Itaca. México.

Solís Manjarrez, Leopoldo (2000). *La realidad económica mexicana: revisión y perspectivas*. FCE. México.

Sommano, María Fernanda (2011). *Sociedad Civil Organizada y Democracia en México*. 1ra. Ed. Colegio de México. México.

Uvalle Berrones, Ricardo (1984). *El gobierno en acción la formación del régimen presidencial de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica. México.

Uvalle Berrones, Ricardo (coord.) (2010). *200 años de la Administración Pública en México*. UNAM-IISUE. México.

Vázquez Nava, María Elena (coord.) (1994). “Participación ciudadana y control social.” Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

Zoraida Vázquez, Josefina (1981). *Los primeros tropiezos*. pp. 735-818. En Cosío Villegas, Daniel (coord.), "Historia General de México: Tomo 2", (3ª ed.). COLMEX. México.

Zorrilla Arena, Santiago (2008). *Aspectos Socioeconómicos de la Problemática en México*. LIMUSA. México.

Páginas WEB

27° Presidente de México: Benito Juárez (n. d.). Extraída el 29 de Septiembre de 2013. URL: <http://presidentes.mx/presidentes/benito-juarez/>.

9° Presidente de México: Antonio López de Santa Anna (n. d.). Extraída el 29 de Septiembre de 2013. URL: <http://presidentes.mx/presidentes/antonio-lopez-de-santa-anna/>.

ASF (). *Línea Ética de Denuncia*. Consultado el 23 de septiembre de 2014. URL: <http://www.asf.gob.mx:8086/>

Auditoría Superior de la Federación (2014a). *Acerca de la ASF, ¿Qué hacemos y cómo lo hacemos?, Tipos de Auditoría*. Consultado el 14 de enero de 2014. URL: http://www.asf.gob.mx/Section/53_Tipos_de_auditorias_desarrolladas.

Auditoría Superior de la Federación (2014b). *Acerca de la ASF, Marco Legal, Normas que dan origen a la ASF*. Consultado el 24 de Febrero de 2014. URL: http://www.asf.gob.mx/Publication/38_Normas_que_dan_Origen_a_la_ASF

Auditoría Superior de la Federación (2014c). *Acerca de la ASF, ¿Quiénes somos?, Organigrama*. Consultado el 24 de Febrero de 2014. URL: http://www.asf.gob.mx/Section/104_Organigrama.

Auditoría Superior de la Federación (2014d). *Acerca de la ASF, Sistema Nacional de Fiscalización*. Consultado el 14 de septiembre de 2014. URL: http://www.asf.gob.mx/Section/117_Sistema_Nacional_de_Fiscalizacion

Auditoría Superior de la Federación (2014e). *Relaciones Institucionales de la ASF en México y en el Mundo*. Consultado el 26 de agosto de 2014.

URL:http://www.asf.gob.mx/Section/56_Relaciones_Institucionales_de_la_ASF_en_Mexico_y_el_Mundo

Auditoría Superior de la Federación (2014f). *Sistema de Gestión de la Calidad*. Consultado: 28 de Agosto de 2014.

URL:http://www.asf.gob.mx/Publication/49_Sistema_de_Gestion_de_Calidad_ISO_9001_2008_en_la_ASF

Banco de México. (). *Balanza de Pagos y Comercio Exterior (Importaciones y Exportaciones)*.

Recuperado el 13 de Marzo de 2014.

URL: <http://www.banxico.org.mx/ayuda/temas-mas-consultados/balanza-pagos-comercio-exteri.html>.

Datos obtenidos en INEGI (2010). *Censo de Población y vivienda*. Consultado el 05 de septiembre de 2014.

URL: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx?src=487>

INEGI (). *PIB-Trimestral*. Consultado el 02 de junio de 2014.

URL: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibt/>

INEGI (2014). *Indicadores de Ocupación y Empleo al segundo trimestre de 2014*.

Recuperado el 18 de Agosto de 2014.

URL: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=25433&t=1>.

Instituto Nacional Electoral (2014). *¿Qué es el Instituto Nacional Electoral?*. Recuperado el 18 de Agosto de 2014.

URL: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Acerca_del_INE/.

Leyes de Reforma (n. d.), Extraída el 01 de Octubre de 2013. URL:

<http://www.museodelasconstituciones.unam.mx/Exposiciones/page14/page9/page9.html>

SEDENA (enero, 2014). *El Porfiriato*. Extraída el 1 de Febrero de 2014. URL:

<http://www.sedena.gob.mx/conoce-la-sedena/antecedentes-historicos/ejercito-mexicano/el-porfiriato>

Beatriz Alejandra Mona Zárate

Sentimientos de la Nación (n. d.). Recuperado el 29 de Septiembre de 2013. URL: <http://www.inehrm.gob.mx/pdf/sentimientos.pdf>

SFP (2012). *Contraloría social*. Extraído el 29 de Diciembre de 2013. URL: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/ua/scagp/uores/contraloriasocial.html>.

Transparency International (2012). *Corruption Perceptions Index 2012*. Consultado el 14 de septiembre de 2014. URL: <http://www.transparency.org/cpi2012/results>

Transparency International (2013). *Corruption Perceptions Index 2013*. Consultado el 23 de septiembre de 2014. URL: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/>

Artículos Páginas WEB

Conferencia del CPM Juan M. Portal (2010) Superior de la Federación). *Segundo Foro Nacional Elevando la Calidad de la Fiscalización Superior en México: La Calidad en la Fiscalización*. [En línea]. Por Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados. Consultado el 28 de agosto de 2014.

URL: http://www.asf.gob.mx/uploads/74_Mensajes_del_Titular/Ago27ForoNalPuebla.pdf.

INEGI (2014). *Estadísticas a propósito del...día mundial del internet (17 de Mayo) datos nacionales*.

Recuperado el 23 de septiembre de 2014.

URL: <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2014/internet0.pdf>

Monedero, Juan Carlos (2003). *Las trampas de la Gobernanza*. En Anuario P2015-2003; gloobal hoy no.10-11. España.

URL: http://www.2015ymas.org/IMG/pdf/Anuario_2003_02_E_LATRAMPA.pdf

Olga Sánchez Cordero de García Villegas (). *El Poder Judicial de la Federación: Consolidación de una Institución en el sistema de División de Poderes*.

Recuperado el 14 de septiembre de 2014.

URL: <https://www.scjn.gob.mx/conocelacorte/ministra/EL%20PODER%20JUDICIAL%20DE%20LA%20FEDERACION.pdf>

Salinas Lozano, Raúl. (). Comisión de Inversiones. Recuperado el 13 de Marzo de 2014. URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/5/pr/pr2.pdf>

Leyes

Calderón Hinojosa Felipe (2008). *Ley General de Contabilidad Gubernamental*.

Consultada el 14 de septiembre de 2014.

URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>

Calderón Hinojosa, Felipe de Jesús (2009). *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*.

Consultada el 24 de Febrero de 2014.

URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRCF.pdf>

Carranza, Venustiano (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Consultada el 29 de Septiembre de 2013.

URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Fox Quesada, Vicente (2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*.

Consultada el 16 de septiembre de 2014.

URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_110814.pdf

López Portillo, José (1976). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*.

Consultada el 10 de Septiembre de 2014.

URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110814.pdf

Hemerográficas

24 Horas el Diario sin Límites (2014). *México es más violento, ocupa el lugar 138 del Índice de Paz (+documento)*. Por Redacción 24 Horas. Recuperado el 17 de Agosto de 2014. URL: <http://www.24-horas.mx/mexico-es-mas-violento-ocupa-el-lugar-138-del-indice-de-paz/>.

Animal Político (2014). *Subvenciones: el hoyo negro del Poder Legislativo en México*. Por Gustavo Rivera Loret de Mola. Recuperado el 13 de septiembre de 2014. URL:

Beatriz Alejandra Mona Zárate

<http://www.animalpolitico.com/blogeros-blog-invitado/2014/09/08/subvenciones-el-hoyo-negro-del-poder-legislativo-en-mexico/#axzz3CjB9SGhG>

CNNExpansión (2014). *El FMI ve menor crecimiento en México*. Por CNNExpansión. Recuperado el 27 de Julio de 2014.

URL: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/07/24/el-fmi-ve-menor-crecimiento-de-mexico>.

CNNExpansión (2014b). *Peña Nieto opta por endeudarse en pesos*. Por Gustavo de la Rosa. Recuperado el 17 de agosto de 2014.

URL: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2014/02/03/deuda-interna-trepo-al-24-del-pib>.

CNNMéxico (2013). *México está entre los países más corruptos para Transparency Internacional*. Recuperado el 26 de diciembre de 2013, URL: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/12/03/mexico-estaentre-los-paises-mas-corruptos-para-transparency-international>.

Crónica.com.mx (2014). *Tenemos un desequilibrio bárbaro en la balanza tecnológica: Narro Robles*. Por Reyna Avedaño Paz. Recuperado el 30 de Agosto de 2014. URL: <http://www.cronica.com.mx/notas/2014/853943.html>

El Economista (2014). *Comercio exterior repuntará con Reformas*. Por Notimex. Recuperado el 17 de agosto de 2014. URL: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2014/01/12/comercio-exterior-repuntara-reformas>.

EL UNIVERSAL.com (2014). *¿Cómo va la armonización contable en los estados?*. Por Liliana Ruíz. Recuperado el 23 de septiembre de 2014. URL: http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs_detalle20797.html

Excélsior (2014). *México en caída: economía y desarrollo humano*. Por Laura Rojas. Recuperado el 27 de Julio de 2014. URL: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/laura-rojas/2014/07/27/973041>.

Excélsior (2014b). *A partir de ahora se cuentan con tres nuevos partidos políticos*. Por EFE. Recuperado el 18 de agosto de 2014.

URL: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/08/01/974036>.

La Jornada (2005). *La política económica foxista amenaza al campo: señalan*. Por Matilde Pérez U. Recuperado el 02 de junio de 2014.

URL: <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/20/index.php?section=politica&article=023n2pol>

México Antes y Después de las Reformas (2014). *El éxito de las Reformas exige la participación de todos: Peña Nieto*. Por SDPnoticias.com. Recuperado el 18 de agosto de 2014. URL: <http://reformas.sdpnoticias.com/reforma-energetica/2014/08/11/el-exito-de-las-reformas-exige-la-participacion-de-todos-pena-nieto>

Milenio.com (2014). *Refrendan México y Japón confianza económica*. Por Milenio Digital, Recuperado el 17 de agosto de 2014. URL: http://www.milenio.com/politica/Pena_Japon-primer_ministro_japon-confianza_Mexico_y_Japon-Javier_Aguirre_0_341965967.html

Red Voltaire (2007). *Sexenio perdido: saldo de la política económica*. Por Zósimo Camacho. Recuperado el 02 de junio de 2014. URL: www.voltairenet.org/article144086.html

Reporte Índigo (2014). *Alerta Negra*. Por Ramón Alberto Garza. Recuperado el 01 de abril de 2014. URL: <http://www.reporteindigo.com/reporte/mexico/alerta-negra>.

sinembargo.com (2014). *El que nada debe, nada teme*. Por Oscar Arredondo. Recuperado el 23 de septiembre de 2014. URL: <http://www.sinembargo.mx/opinion/23-06-2014/24930>

Sopitas.com. (2014). *Estos 5 hombres son más ricos que países enteros*. Recuperado el 13 de Marzo de 2014. URL: <http://www.sopitas.com/site/299375-estos-5-hombres-son-mas-ricos-que-paises-enteros/>

Series, Cuadernos de Divulgación o Revistas Institucionales

Auditoría Superior de la Federación (). *Guía para el Ciudadano: ¿Qué es y qué hace la Auditoría Superior de la Federación?*, [En línea], por la Auditoría Superior de la Federación, Cámara de Diputados. Consultado el 28 de agosto de 2014. URL: http://www.asf.gob.mx/uploads/160_ciudadania/LCiudadano_web.pdf.

Auditoría Superior de la Federación (2014). *Gaceta Electrónica de la ASF*, año 6, número 17. URL: http://www.asf.gob.mx/uploads/79_Gaceta_electronica/gaceta_asf_junio_de_2014.pdf.

Castelazo, José R (2014). *La responsabilidad social de la Administración Pública*. pp.111-124. En Revista de Administración Pública. No. 133. Volumen XLIX. No. 1. “Gobernanza eficaz. La Administración Pública y la responsabilidad social en el México Actual. Instituto Nacional de Administración Pública A.C.. México.

URL: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap133.pdf>

Guillén López, Tonathiuth (). *Federalismo gobiernos locales y democracia*. En Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 17. Instituto Federal Electoral. México. <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/federalismo.htm>

Meneses Rocha, María Elena (2014). *Tecnologías para la transparencia y rendición de cuentas*. pp. 49-56. En Revista Técnica de la Auditoría Superior de la Federación; sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, No. 6. Auditoría Superior de la Federación. México. URL: http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Revista_6.pdf.

Montes de Oca, Malváes, Juan (2011a). *Democracia participativa para la gobernabilidad bajo un nuevo institucionalismo democrático en México*. En “Serie de Breviarios de Cultura Política Democrática núm. 14”. Instituto Electoral del Estado de México. México.

Peña Zazueta, Arturo (2014). *La Planeación y la Programación de la Cuenta Pública en la Auditoría Superior de la Federación*. pp. 7-14. En Revista Técnica de la Auditoría Superior de la Federación: sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, No. 6. Auditoría Superior de la Federación. México.

URL: http://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Revista_6.pdf.

Peschard, Jacqueline (). *La cultura política democrática*. En Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 2. Instituto Federal Electoral. México.

Sánchez Carranza, Graciela (2013). *Hacia una articulación de la rendición de cuentas*. pp. 39-62. En Revista de Administración Pública “Rendición de cuentas y combate a la

corrupción”. No. 130. Volumen XLVIII, No. 1. Instituto Nacional de Administración Pública. México. URL: <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap130.pdf>

Sánchez González, José Juan (2013). *Percepción de la Corrupción en México*. pp. 15-38. En Revista de Administración Pública, “Rendición de cuentas y combate a la corrupción” No. 130, Vol. XLVIII, No.1. Instituto Nacional de Administración Pública. México. <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/rap130.pdf>

Uvalle Berrones, Ricardo (2008). *Desafíos de la Administración Pública Contemporánea*. pp. 11-30. En Revista de Administración Pública. “Dimensione Emergentes de la Administración Pública”. No. 115. Instituto Nacional de Administración Pública. México. URL: http://www.inap.mx/portal/images/REVISTA_A_P/rap%20115%20ok.pdf

Videos

YouTube (2013). *Facultades y marco legal de la ASF*. Por Lic. Victor Manuel Andrade Unidad de Asuntos Jurídicos. Auditoría Superior de la Federación. Por asf001230. Consultado el 14 de septiembre de 2014. URL: <http://youtu.be/WVnvFDfXy2>

YouTube (2014). “Tutorial: Sistema Público de Consulta de Auditorías”. Por asf001230. Consultado el 03 de septiembre de 2014.

URL: https://www.youtube.com/watch?v=lgr866_eszM&feature=youtu.be

YouTube (2014a). “Construcción del Entorno de la Sociedad Civil Organizada”. Por Miguel de la Vega (Director Ejecutivo de Alternativas y Capacidades) y Susana Cruikshank (Consultora independiente). En Programa de TV Pesos y Contrapesos, Auditoría Superior de la Federación-Canal del Congreso. Consultado el 04 septiembre de 2014. URL: https://www.youtube.com/watch?v=XZHFrp_rEK4#t=657