



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE ECONOMÍA

---

---

**ANÁLISIS SIMPLE DE DESEMPEÑO  
INSTITUCIONAL. EL CASO DE LA  
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA  
FEDERACIÓN**

**TESINA**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA  
PRESENTA:

**ANTONIO HERNANDEZ REYNOSO**

**ASESOR: LIC. RUBÉN ANTONIO MIGUEL**



**CIUDAD UNIVERSITARIA, D.F. OCTUBRE DE 2014**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

---

---

# **AGRADECIMIENTOS**

*A mi esposa, hijos, padres, hermanos y profesores por su apoyo y comprensión.*

---

---

# Índice

## Tabla de contenido

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>Marco Teórico.....</b>	<b>5</b>
Que es el Sector Público.....	5
Alcances del Sector Publico.....	8
Actualidad del Sector Público.....	12
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Surgimiento y Evolucion de la Auditoria Superior de la Federaci3n.....</b>	<b>14</b>
Antecedentes Institucionales.....	14
Cambios y Reformas.....	18
Situaci3n Actual de la Auditoría Superior de la Federaci3n.....	21
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Funci3n y Alcances de la Auditoria Superior de la Federaci3n.....</b>	<b>31</b>
Revisi3n y Fiscalizaci3n.....	31
Los Números de la Auditoria Superior de la Federaci3n.....	44
Costos - Beneficios de la Auditoría Superior de la Federaci3n. ....	53
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>64</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>72</b>

---

# Introducción

Durante las últimas dos décadas, en nuestro país se dieron una gran cantidad de cambios, trascendentales y significativos a la vez, sobre todo en el ámbito político, institucional y económico. Toda vez que los cambios representan la conversión o sustitución de una cosa por otra, se puede entender que dichos cambios han obedecido a la natural inquietud de la sociedad y el gobierno para mejorar la situación nacional. En julio del año 2000 el Partido Revolucionario Institucional, mismo que durante más de sesenta años mantuvo el poder hegemónico del ejecutivo federal sobre todas las demás instituciones dio paso a la alternancia partidista en la presidencia de la República. Ya en años anteriores se daban visos de este cambio. La pérdida de algunos gobiernos estatales así como el de la mayoría partidista del Revolucionario Institucional en La H. Cámara de Diputados dieron su culminación con la llegada a la presidencia de la República del Lic. Vicente Fox Quesada, candidato del Partido Acción Nacional. Algo que décadas atrás parecía imposible.

Durante los trabajos de la LVII legislatura, 1997 – 2000 del H. Congreso de la Unión se dan las primeras transformaciones, que denotan las exigencias de la sociedad por reformar los procesos políticos, económicos y normativos de la sociedad. La fiscalización superior en nuestro país, entendida como el proceso de vigilancia a detalle del buen uso del patrimonio público conforme a lo legalmente

---

establecido, por la máxima autoridad y última instancia del país encargada de realizar auditorías a los fondos públicos; inicia en el año de 1999 con la aparición de una entidad superior y autónoma de fiscalización. Pero este surgimiento viene amparado por los cambios realizados durante el año de 1995 con las reformas constitucionales que más tarde permitirán la aparición de la Auditoría Superior de la Federación. ¿Qué relevancia representa para el sector económico la aparición de una institución como lo es la Auditoría Superior de la Federación? En la economía clásica, los factores de la producción son aquellos recursos de la sociedad utilizados en los procesos productivos, recursos que contribuyen a la creación de un bien o servicio y se dividen en tres grandes grupos: Tierra, trabajo y capital. Los dos primeros considerados factores originales y el tercero considerado factor derivado, toda vez que procede de los dos anteriores. La Tierra representa todos los recursos del suelo y el subsuelo y es un factor de la producción inmóvil y limitado y con limitantes de agotamiento. El trabajo a su vez, se presenta bajo múltiples facetas: trabajo manual; actividades administrativas; de investigación, de organización y control etc. Finalmente el capital, factor derivado, puede considerarse en tres vertientes: Técnica, Financiera y jurídica. En cuanto a lo técnico, el capital se refiere al conjunto de bienes que no se consumen directamente sino que, sirven para incrementar la producción de otros bienes. En el aspecto financiero, el capital se refiere a los recursos monetarios necesarios para la adquisición de insumos y finalmente, en el aspecto jurídico el capital se constituye por los derechos relativos a los bienes que representan los medios técnicos de producción. Debemos notar que el trabajo incluye las actividades



---

administrativas y de control, mismas que dentro de cualquier unidad productiva resultan parte esencial de la misma. Cualquier organización que no puede ajustarse por sí misma y tener un control de los procedimientos y del uso de sus recursos, difícilmente podrá obtener los objetivos esperados de utilidad y crecimiento.

En la corriente del pensamiento de la economía clásica, la participación del estado dentro de la misma, era considerada como una intrusión que debía tolerarse al mínimo posible. Los cambios de la sociedad, principalmente originados por los avances tecnológicos, devenidos en el incremento de la población y la inmediata comunicación e interconectividad de la misma, genera cambios trascendentales que modifican a la ciencia económica obligándola a reinventar sus teorías y la consideración de los factores que en ella intervienen. A fin de cuentas se dice que en la ciencia económica la única constante, es que nada es constante. Como quizás, en ninguna otra de las ciencias, este dicho es verdad y todos los cambios producto de una sociedad altamente demandante y poco transigente, se reflejan casi a diario en los principios económicos. Así, a últimas fechas, la consideración del rol que las instituciones juegan en el crecimiento y el desarrollo económicos ha llevado a los estudiosos del tema a reconsiderar el papel del estado en los mismos. El estado, específicamente, la parte del mismo conocido como sector público de la economía, se convierte en agente económico con un papel preponderante y altamente decisivo en el desempeño de la misma. Regula las transacciones económicas y da solidez al estado de derecho, consume y por lo tanto demanda bienes y servicios y además trata de equilibrar la distribución de la

---

riqueza entre los diferentes grupos que la integran. Las diferencias en los alcances de la economía entre diferentes estados pueden explicarse en gran parte debido a la calidad y el papel que las instituciones de su sector público han jugado en la misma. Estas son elemento primordial para generar un sistema de incentivos económicos, jurídicos y sociales que incidan plenamente en factores clave de la economía como el ahorro interno, la innovación tecnológica, la competitividad, las políticas económicas socialmente responsables, la educación, la cultura y principalmente el uso responsable y óptimo de los recursos públicos por parte de los gobernantes. Las instituciones son construcciones históricas, políticas y económicas que la sociedad reclama como enlace permanente para satisfacer los requerimientos de una vida mejor dentro de un marco de igualdad y respeto. Todos dependemos de ellas y de su buen funcionamiento.

---

# CAPÍTULO 1

## Marco Teórico

### Qué es el sector público.

La economía es la ciencia que analiza los procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios dentro de una sociedad con necesidades y deseos ilimitados y recursos escasos. Etimológicamente, la palabra economía proviene del griego *oikonomike*, relacionada con las palabras griegas *oikos*, que se puede entender como propiedad o patrimonio y *nomos*, administrar. En tal caso la economía resulta ser la administración del patrimonio. Ambas definiciones son acertadas. Acorde al tema que se revisa en este trabajo, la administración del patrimonio es un factor decisivo para alcanzar los objetivos propuestos en cualquier proyecto. Tenemos entonces que la administración del patrimonio es parte integral del contexto económico.

Las actividades desarrolladas dentro de una economía se pueden dividir en dos áreas que responden a órdenes jurídicos e institucionales diferentes: El sector privado y el sector público. En las sociedades actuales, el sector público influye de manera específica, realizando funciones económicas especiales que merecen analizarse separadas del otro sector (el privado), aunque entre ambos y a últimas fechas, exista un vínculo cada vez mas estrecho y conjunto de los dos. Así, dentro de una sociedad esta actividad, la administración de los recursos de la misma, la

---

realiza la ya citada sección que entre otros nombres recibe el de Sector Público de la economía. Por la importancia que reviste para el tema de este trabajo, empecemos por exponer lo que es el sector público dentro de una economía.

Se conoce como sector público de la economía al conjunto de instituciones y organismos que regulan de cierta manera las decisiones colectivas de carácter político, económico, social y cultural de un país. Dicho sector comprende un segmento destacado de los recursos económicos de la sociedad, factores productivos y de la producción, todos ellos de atribución pública. Estos recursos cuentan con una organización determinada y los objetivos y funciones de los mismos están sometidos a un determinado orden constitucional y legal. Lo que constituye el marco normativo del mismo. El sector público abarca departamentos, agencias gubernamentales, corporaciones y empresas públicas. Desde otra perspectiva el sector público debe concebirse como la autoridad formal para la toma de decisiones que trasciende a los grupos privados así como al mercado. Lo anterior le otorga al mismo un enorme poder e influencia sobre los recursos totales de los cuales disponen la economía y la sociedad conjuntamente.

El sector público de la economía nacional puede explicarse desde cuatro perspectivas.<sup>1</sup>

1. Institucionalidad. La estructura constitucional y las leyes reglamentarias del marco jurídico en el cual se desarrollan las actividades del sector. Se definen objetivos, funciones y atributos.

---

<sup>1</sup> Economía del Sector Público Mexicano. Capítulo 1; José Ayala Espino. Editorial Esfinge.

- 
2. Organización. El sector público se dispone de conformidad al marco legal existente. En este se determina la estructura del gobierno central, de los gobiernos estatales y municipales; del sector paraestatal y en general de entidades y órganos del mismo.
  3. Política. Mediante el proceso político se relacionan los diferentes grupos de la sociedad con el estado. Y a la vez, los distintos niveles del gobierno, órganos y agencias entre si. Es en este plano donde se toman las decisiones públicas. Si las instituciones, las organizaciones y el proceso político del sector público son democráticos, es posible conformar diferentes visiones de los grupos sociales y repartir los costos y beneficios involucrados en la intervención del sector público de la economía, de manera más equilibrada. Lo más importante es el hecho de que la democracia refuerza la idea del interés público.
  4. Tamaño. La medida del sector público refleja la importancia que le otorgan a este factor los diferentes grupos de la sociedad; las necesidades sociales y económicas acumuladas o futuras, además de la ideología política prevaleciente dentro del régimen o sistema.

Vale la pena aclarar que aun cuando son utilizados indistintamente como sinónimos uno del otro, los términos sector público, gobierno, administración pública y estado; no son lo mismo. El gobierno se puede entender como la representación del poder público materializada en su capacidad de cohesión y actuación sobre las fuerzas sociales. La administración pública se refiere por su

---

parte, al conjunto de instituciones estatales que realizan la función administrativa del mismo. Finalmente, estado es un concepto más amplio que abarca territorio, sociedad y gobierno.

El sector público por tanto, podemos entenderlo como la conjunción de la institucionalidad pública, su organización y las relaciones resultado de su ejercicio, mismas que rebasan el ámbito ejecutivo para contemplar la parte pública de las relaciones sociales, políticas y económicas. Es el conjunto de organismos administrativos y de actividades económicas que caen dentro de la esfera gubernamental, enfocados a cumplir y hacer cumplir la política o voluntad expresada en las leyes.

### **Alcances del Sector Público**

El estado, en su parte administrativa y organizacional y de compensación, el sector público, está presente a lo largo de la existencia de la mayoría de los individuos dentro de una sociedad. Sea en hospitales, escuelas; servicios, impuestos, subsidios, reglamentaciones, empleos etc.

Existen cuatro maneras principales a través de las cuales el estado interviene en la economía: mediante la regulación; esto es, estableciendo normas de funcionamiento; mediante los ingresos o recaudando dinero para desarrollar sus actividades; mediante el gasto o realizando las actividades propias del gobierno y a través de empresas públicas o administrando empresas de modo similar a como lo realiza el sector público, generalmente a través de monopolios. Lo anterior nos da una idea de porque es necesaria la existencia de un sector público de la

economía. El aumento en la complejidad y la diversificación de la economía, debido principalmente al crecimiento de las sociedades, hizo que el papel del gobierno rebasara las funciones que anteriormente tenía encomendadas; por lo cual el sector público de la economía debe actualmente hacer frente a un mayor número de demandas por parte de la sociedad, como se muestra en la siguiente tabla:

Problemas de política	Objetivos
Organización Gubernamental	Mantiene y adapta la creación de políticas e implanta agencias públicas.
Unidad Nacional	Atenúa o evita las tendencias al elitismo y fragmentación subcultural.
Desarrollo Económico	Mantenimiento o recuperación del crecimiento, apoyo a la inversión y al ahorro.
Estabilidad Económica	Combinación satisfactoria en proporción al incremento de la inflación, mantenimiento de la balanza de pagos y el empleo.
Bienestar social	Crear oportunidades de empleo, salud, educación, vivienda y protección a los vulnerables.
Participación	Responder a las demandas de la participación popular, estatus racial, étnico, grupo de sexo y edad.
Calidad de la vida	Preservar la calidad de vida en zonas urbanas; proteger del deterioro ambiental; favorecer la cultura plural y tolerante.
Política exterior y de seguridad nacional	Defender la soberanía; la resolución pacífica de

---

	controversias internacionales; desarrollo del libre comercio; libertades de migración y respeto a los derechos humanos
--	--

Tareas del sector público en un sentido amplio<sup>2</sup>.

Este tipo de sector público, con tareas ampliadas y un alto grado de presencia en la sociedad da la cuenta de que el desarrollo de la economía no solo depende de las transacciones económicas del mercado, sino de la fortaleza y participación del estado a través de sus instituciones. En gran medida el impulso al crecimiento y desarrollo económicos proviene de los bienes y servicios prestados por el estado, de la normatividad y el ejercicio pleno del derecho; de la educación; de la seguridad social y la infraestructura proporcionadas por el estado. Por ello, el sector público de la economía ha incrementado su presencia dentro de la actividad económica de la sociedad en todo el mundo. Su importancia relativa depende del país y la región en cuestión pero, invariablemente, en todas las sociedades se encuentra presente y el desarrollo económico de las mismas, dependen en gran medida de este.

El sector público de la economía ha contribuido de manera eficiente a mejorar la asignación de los recursos de la economía mejorando el uso de los mismos pues busca corregir las fallas e ineficiencias de los mercados. Específicamente, la participación del sector público se puede entender en la provisión de bienes y servicios que el mercado del sector privado no proveería a ningún precio como son los servicios de salud pública; educación; infraestructura etc.

---

<sup>2</sup> Economía del Sector Público Mexicano. Capítulo 1, José Ayala Espino, Edit. Esfinge.



También podemos observar sus beneficios en la distribución del ingreso y la riqueza mediante políticas de corte social; en la estabilización económica mediante políticas monetaria y fiscal que regulan el costo y la oferta monetaria. Además, el sector público crea confianza y certidumbre en la actividad gubernamental al vigilar y modificar, cuando sea necesario, el sistema legal y regulatorio de la economía.

Conviene por último mostrar las diferencias entre los diferentes estados del sector público de las funciones típicas del mismo.

	Manejar fallas del mercado	Mejorar distribución
Estado Mínimo	Provisión de bienes públicos puros	Protección de los pobres, programas antipobreza, alivio de desastres
Estado Intermedio	Manejar externalidades, Educación Básica, mejoramiento del ambiente	Provisión de seguro social, redistribución de pensiones, ayuda a familias, seguro de desempleo
Estado Activo	Coordinar mercados	Redistribución de la riqueza y de los activos

Funciones típicas del sector público<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Economía del Sector Público Mexicano. Capítulo 1, José Ayala Espino, Edit. Esfinge.

---

## Actualidad del Sector Público

Indudablemente existe una relación entre el crecimiento y desarrollo económico y el papel que juega el estado en los mismos. Hemos mencionado que los cambios representan la conversión o sustitución de una cosa por otra. Cuando estas sustituciones se realizan dentro del marco constitucional o legal de una sociedad reciben el nombre de reformas y llevan en su juicio, la intención de crear modificaciones que resulten provechosas para una fracción de la sociedad, cada vez mayor. El mercado, como motor de la economía capitalista no puede, por sí mismo, proporcionar las condiciones necesarias para lograr un crecimiento y desarrollo económicos eficientes y duraderos. Es necesario que el estado ayude a crear, normar y controlar los mercados que una sociedad requiere para funcionar correcta y apropiadamente. El control institucional del estado es necesario para obtener sistemas financieros más estables y seguros; prácticas competitivas eficientes y rentables; un sistema legal y jurídico confiable y equitativo; y sobre todo un sistema de control institucional que vigile y mejore constantemente la calidad de las políticas y los procesos en la administración pública.

Las instituciones son parte esencial del sector público de la economía, y de su existencia, su adecuado funcionamiento y la renovación organizacional y de labores de la misma; depende en gran medida el eficiente desempeño de los mercados, así como el crecimiento y desarrollo de la economía. Para los estudiosos del tema, el sector público tiene tal relevancia en la economía, que las diferencias en el desempeño económico se pueden explicar por el papel que este

---

juega en aquella. Esto puede observarse en los países desarrollados y a la vez, las carencias del mismo en los subdesarrollados. Conocer el papel que el estado juega en el crecimiento y el desarrollo económico es la clave funcional para entender el tipo de instituciones y las reformas necesarias que una sociedad necesita. Indiscutiblemente, el mercado es el motor de la economía, pero sin las instituciones optimas que cada sociedad requiere, los fallos de mercado se incrementaran; la falta de igualdad y justicia social y económica creará desperfectos que a la postre reducirán el avance de la economía aletargando los logros sociales y económicos de la misma. Existen diversos aspectos en los cuales, las políticas públicas y el desempeño de las instituciones tienen un papel preponderante en la capacidad económica de una nación desarrollada.

- La promoción de la educación y el derecho universal al estudio. Esto mejora la calidad de la mano de obra a la vez que amplía la capacidad laboral y de oportunidades del individuo. Un mayor nivel de estudios mejora sensiblemente la distribución del ingreso y aumenta la tasa de ahorro interno.
- La promoción de la tecnología. El avance tecnológico promueve y consolida la productividad así como la competitividad en el trabajo. El estado es participe promoviendo directamente los centros de investigación, así como en su papel de rector del estado de derecho.
- Sistemas financieros competitivos. Promover y controlar un sistema financiero altamente competitivo y sobre todo, impulsor de las pequeñas y medianas empresas. No basta con tener un sistema financiero competitivo, es necesario incentivar los cambios necesarios para que los recursos económicos estén al alcance de la mayoría de la población.
- Contar con la infraestructura física, social e institucional. Carreteras, puertos, sistemas de comunicación y control; así como órganos que cumplan y hagan cumplir los lineamientos y la normativa en todo lo referente a la interacción económica y centros de estudio,

---

participación ciudadana democrática en las decisiones de gobierno son; entre otras las variantes necesarias para impulsar un crecimiento y desarrollo adecuados.

- Cuidar el medio ambiente. Un crecimiento económico rentable es aquel que se ocupa, preocupa y cimienta sobre la base de la sustentabilidad ambiental.
- Mantener y consolidar los sistemas de seguridad social y de acceso a la salud son parte importante de la actividad actual del sector público de la economía.<sup>4</sup>

El sector público de la economía, la parte coyuntural de la relación entre estado y sociedad, debe contar con un sistema de incentivos para que los agentes económicos actúen, en beneficio propio indudablemente, pero que a la vez, permitan y fomenten el crecimiento y desarrollo económicos de la sociedad. En este ámbito, la existencia de las instituciones es crucial para cumplir con dicho cometido. De ellas depende mantener constantes y adecuadas las condiciones decisivas que influyen en la economía global.

## Capítulo 2

# Surgimiento y Evolución de la Auditoría Superior de la Federación

### **Antecedentes Institucionales.**

La rendición de cuentas aparece con la democracia y viene aparejado con la idea de legitimidad, soberanía y representación popular, porque los ciudadanos eligen

---

<sup>4</sup> Economía del Sector Público Mexicano. Capítulo 1, José Ayala Espino, Edit. Esfinge.

---

a una persona que va a tomar decisiones por ellos y en contrapartida tienen el derecho de exigirle cuentas. Esta condición implica que la soberanía radica en el pueblo y no en el gobernante. Así, la rendición de cuentas, la transparencia y principalmente, el uso adecuado de los recursos económicos que son de todos y para todo, es y ha sido una preocupación permanente por parte de la sociedad en todos los tiempos. Ya en el México prehispánico, los pueblos oriundos de nuestra región, contaban con mecanismos básicos para registrar los bienes provenientes de los impuestos de sus súbditos.

En la época colonial, allá por el año 1525, en la nueva España, la corona española decide instaurar el Tribunal Mayor de Cuentas, con la intención de inspeccionar los gastos así como los ingresos del capitán Hernán Cortés. Su establecimiento tuvo como finalidad recaudar y administrar a la vez las rentas de la Corona en España, conforme a los procedimientos observados por la Contaduría Mayor de Cuentas del Reino de Castilla. Dicho Tribunal de Cuentas funcionaria a lo largo de casi tres siglos.

Posteriormente y ya en el México independiente, la Constitución de 1824 estableció someramente los procesos de la rendición de cuentas y fiscalización del Ejecutivo, como facultad exclusiva del Congreso. Por lo anterior fue suprimido el Tribunal de Cuentas dando paso a la creación de la Contaduría Mayor de Hacienda, antecedente directo de la actual Auditoría Superior de la Federación.

---

Es hasta el año 1857 que se establecen libertades y derechos bajo la figura de mandato constitucional<sup>5</sup>. Con esto se sentaron las bases primordiales de la revisión fiscal, buscando que el gobierno respetara a sus gobernados. A la vez, fue modificada en esencia, la organización de los poderes de la Unión y la relación existente entre ellos.

Como ya se mencionó, en años recientes se han dado diversas acciones para fundamentar la obligación de los servidores públicos para rendir cuentas.

Durante el mes de noviembre del año 1995, el Poder Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de nuestra Constitución Política, con la intención de instaurar un nuevo órgano de fiscalización de la gestión gubernamental, para remplazar a la Contaduría Mayor de Hacienda.

Dicho órgano se haría cargo de la fiscalización superior de la cuenta pública promoviendo la confiabilidad en los procesos de transparencia y rendición de cuentas de la administración pública.

Por otra parte, durante el año 1999 se dio otro evento relevante, al elaborarse el dictamen inicial del proceso legislativo que culminaría con la promulgación de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre del año 2000. Además de las reformas a su artículo 2º, Fracción VI, las cuales fueron anunciadas en el Diario Oficial de la Federación con fecha 4 de abril de 2005.

---

<sup>5</sup> Condensado de: “La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y perspectiva jurídica” Capítulo Segundo. De Manuel Solares Mendiola. UNAM

---

Cabe destacar que entre los principales objetivos de la creación de la Auditoría Superior de la Federación, destacan la modernización de la función pública; promover la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos gubernamentales, como política de estado; conceder las facultades necesarias para funcionar auténticamente como ente de auditoría superior independiente de los demás poderes, con la autonomía necesaria para ser reconocido por la sociedad.

Finalmente, durante el mes de mayo del año 2009 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, esta tiene por objetivo reglamentar los artículos 74 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de revisión y fiscalización de la cuenta pública. Lo anterior comprende la revisión de los ingresos, egresos, subsidios, transferencias y donativos, fondos, gastos fiscales así como la deuda pública; el manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, exceptuando a las participaciones federales, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las entidades fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables. Su objetivo es evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en las disposiciones legales aplicables, así como verificar el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas federales, conforme a las normas y principios establecidos.

---

## Cambios y Reformas.

Es durante los trabajos de la LVII Legislatura, de los años 1997 al 2000, en el H. Congreso de la Unión, donde se consolidan las iniciativas emprendidas en años anteriores en pos de una fiscalización superior con un nuevo y mejor ordenamiento jurídico, que sustentara una entidad dinámica y actual acorde a las necesidades y solicitudes de la sociedad y el gobierno. Un organismo que pudiera hacerse cargo de la revisión y fiscalización de la cuenta pública federal, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El logro de este objetivo se instauró en base a las necesarias y obligatorias reformas constitucionales a los artículos 73, 74, 78 y 79 durante el mes de julio del año 1999 y la promulgación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación en diciembre de 2000. En base a todo lo anterior, fue posible la creación y puesta en marcha de la entidad de fiscalización superior de la Federación: la Auditoría Superior de la Federación.<sup>6</sup>

Es conveniente mencionar que entre las facultades originalmente conferidas a la Auditoría Superior de la Federación, sobresalen:

- La Autonomía técnica y de gestión en cuanto a su organización interna; a su funcionamiento; a las resoluciones de su revisión y el manejo de los recursos presupuestales asignados para el cumplimiento de su labor.
- La de realizar revisiones a los tres Poderes de la Unión, a los órganos federales constitucionalmente autónomos y de modo general, a cualquier institución pública que ejerza recursos federales, incluidos estados y municipios, y aún particulares siempre que hubieren ejercido recursos federales.

---

<sup>6</sup> Auditoría Superior de la Federación, sitio en internet: [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) “Acerca de la ASF, Marco Legal”



- 
- La de fincar directamente responsabilidades resarcitorias y aplicar multas y sanciones conforme a la normatividad vigente.
  - La del Carácter público de los informes emitidos, una vez que los mismos han sido entregados a la H. Cámara de Diputados.
  - La de solicitar, en situaciones excepcionales, la información correspondiente a los Poderes y entes auditados, para formular los informes correspondientes.
  - La de establecer las normas y los procedimientos, los métodos y sistemas de contabilidad y archivo de libros y documentos justificativos y comprobatorios del ingreso y gasto públicos

Ahora bien, toda vez que la fiscalización y la rendición de cuentas son factor primordial en el ejercicio de la administración pública, durante el mes de abril del año 2009 y con la intención de consolidar a la entidad de fiscalización superior de la Federación, fue derogada la Ley de Fiscalización Superior de la Federación expidiéndose en su lugar la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, que es hasta el momento la que rige el ejercicio de dicha institución.

Con estos cambios y reformas fueron realizadas modificaciones trascendentales de entre las que se destacan las siguientes:

- Se facultó al Congreso para legislar en materia de contabilidad patrimonial.
- Fueron enunciados los principios de la función fiscalizadora que son: posteridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.
- Se dispone que la Auditoria Superior de la Federación en el ejercicio de sus funciones pueda verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas públicos, mediante auditorías al desempeño.
- Se modificaron los plazos para la entrega de la Cuenta Pública y del Informe de Fiscalización del mismo, instituyendo el 30 de abril y el 20 de febrero del año siguiente para cada uno de ellos respectivamente.

- 
- Se Acuerda que la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar de manera directa los recursos federales ejercidos por estados, municipios y las demarcaciones territoriales del Gobierno del Distrito Federal, exceptuando a las participaciones federales. Del mismo modo, fiscalizar los recursos federales que ejerza cualquier entidad, personas físicas o morales, públicas o privadas, así como aquellos transferidos a fondos, fideicomisos, mandatos y contratos análogos, de conformidad a las leyes respectivas.
  - Se Faculta a la Auditoría Superior de la Federación para revisar información de ejercicios anteriores cuando un plan, programa o proyecto con recursos federales abarque, en su ejecución y liquidación, diversos ejercicios fiscales, o bien se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los programas federales.
  - Se determina que, previamente a la presentación del informe respectivo, la Auditoría Superior de la Federación deberá dar a conocer a las entidades fiscalizadas los resultados de su revisión, con la finalidad de que éstas presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan.
  - Se otorga un plazo de 30 días hábiles para que las entidades fiscalizadas atiendan las observaciones y acciones promovidas por la Auditoría Superior de la Federación.
  - Se crea figuras jurídicas que obligan los titulares de las entidades fiscalizadas a proporcionar la información que le sea requerida con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública.
  - Se Iguala a las Entidades de Fiscalización de las legislaturas estatales y del Distrito Federal, con el propósito de que cuenten con autonomía técnica y de gestión. Se establecen también requisitos para el nombramiento de sus titulares y los principios básicos de su actuación.<sup>7</sup>

Las reformas jurídicas realizadas en materia de fiscalización superior, nos revelan la importancia que este tiene para la sociedad en su conjunto, pues implica necesariamente cambios jurídico, metodológicos, éticos, profesionales y de cooperación y colaboración con las distintas entidades que conforman a la Federación.

---

<sup>7</sup> Auditoría Superior de la Federación, sitio en internet: [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) “Acerca de la ASF, Marco Legal”

---

Del año 1999 al 2012 se realizaron 4 reformas constitucionales al respecto. Fueron reformados durante el año 1999 los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos. Una más a diversas disposiciones de la misma durante el 2008 y otra adicional al artículo 74 durante 2008.

Se realizaron 7 reformas a diversas leyes del año 2000 al 2010 la principal de ellas fue la promulgación de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en el año 2009. Del mismo modo se han elaborado 5 reformas al Reglamento Interior de la Auditoria Superior de la Federación; en pos de mejorar y reglamentar el trabajo y funcionamiento de dicha institución. Finalmente se debe mencionar que también han sido 5 el número de reformas al Manual de Organización de la Auditoria Superior de la Federación.

Si entendemos que la palabra cambio puede entenderse como sinónimo de reemplazo, permuta o sustitución, se puede entonces entender que las reformas comentadas tienen la intención de reemplazar la normativa que rige la actuación de la Auditoría Superior de la Federación, en pos de modernizar el control externo dentro de la administración federal, con la intención de hacerla más eficiente.

### **Situación Actual de la Auditoria Superior de la Federación.**

La Auditoria Superior de la Federación es la entidad de fiscalización superior de la Federación. Su existencia así como el encargo institucional asignado a la misma se encuentra estipulada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

**“...Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:**

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

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la entidad de fiscalización superior de la Federación...”

La misión de la Auditoría Superior de la Federación, como entidad de fiscalización superior de la Federación, es fiscalizar externamente y a través de auditorías, el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; en los órganos constitucionales autónomos; en estados y municipios; y de manera general, en cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. El propósito de sus revisiones es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, así como el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el apropiado manejo tanto de los ingresos así como del gasto público.

En el cumplimiento de su misión, la Auditoría Superior de la Federación busca posicionarse como una institución objetiva e imparcial, técnicamente sólida y sujeta a procesos de mejora continua, cuyos productos puedan constituirse en un elemento central para el Poder Legislativo en la definición de las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos y las políticas públicas en los tres

---

niveles de gobierno. Contribuyendo de esta manera a generar confianza en la ciudadanía respecto al manejo de los recursos públicos y a fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas.

La fiscalización realizada por la Auditoría Superior de la Federación se encuentra, por ley, sujeta a los principios de anualidad y posterioridad. La anualidad se refiere al hecho de que la institución revisa las cuentas correspondientes a un año fiscal en específico, y la posterioridad implica que esta revisión se lleva al cabo una vez que los gastos fueron efectuados. Por lo anterior se entiende que la Auditoría Superior de la Federación no tiene facultades para intervenir en proyectos, programas y gastos en curso; su materia exclusiva es lo reportado anualmente en la Cuenta Pública, por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al día de hoy, la Auditoría Superior de la Federación es un órgano especializado de la Cámara de Diputados que cuenta con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, resoluciones y manejo de los recursos presupuestales que le son asignados. Su actuación se rige por un conjunto de disposiciones jurídicas, técnicas y éticas que dan la pauta para su participación y desarrollo en la administración pública.

Los principales ordenamientos jurídicos que dan origen y norman la actuación de la Auditoría Superior de la Federación son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Como se ha mencionado anteriormente, en los últimos años, dichas reglamentaciones se han modificado para crear un órgano de fiscalización eficiente y moderno que dé certeza y transparencia al uso de los recursos

---

públicos. Por ello, en el ámbito técnico, la Auditoría ha emitido diversas normas y procedimientos de auditoría para llevar a cabo sus funciones mismas que recogen los avances en la materia. Por su calidad, las normas técnicas institucionales son similares a las utilizadas por países de mayor grado de desarrollo, y se actualizan constantemente para garantizar su mejora.

En materia de ética y conducta, la Auditoría Superior de la Federación cuenta con una Política Institucional de Integridad compuesta por el Código de Ética, el Código de Conducta y las Directrices para Prevenir el Conflicto de Intereses. El fin último de estos instrumentos es que su personal se conduzca bajo estrictos principios y lineamientos de independencia, imparcialidad y rigor técnico.

En base a este marco de actuación, se diseñó el Plan Estratégico de la Auditoría Superior de la Federación 2011-2017 el cual orienta los esfuerzos institucionales de una manera coherente y ordenada, a través del establecimiento de objetivos estratégicos con metas específicas, orientados a mejorar el servicio que ofrece a la Cámara de Diputados en particular y a la sociedad en general.

La Auditoría Superior de la Federación ha establecido un plan estratégico de actuación para el periodo de la administración 2011-2017 dentro del cual se plantean los siguientes Objetivos Estratégicos:

- Incrementar la calidad y utilidad de sus servicios. Tiene como finalidad mejorar la calidad así como la oportunidad de los Informes de Resultado emitidos por la Auditoría Superior de la Federación, identificando áreas de riesgo en la gestión gubernamental e incrementando el alcance de las auditorías de desempeño.

---

Adoptar nuevos enfoques de auditoría que permitan optimizar el proceso de fiscalización y establecer y sistematizar indicadores estratégicos para evaluar el desempeño de la Institución entre otras.

- Mejorar las competencias institucionales. En este apartado se busca incrementar el nivel de profesionalización de su personal; Optimizar el uso de sus recursos humanos y promover la investigación sobre temas afines a la fiscalización superior, fortaleciendo los sistemas y tecnologías de la información
- Fortalecer vínculos institucionales. Reforzar las relaciones con la H. Cámara de Diputados, así como con instituciones académicas y organismos profesionales; manteniendo e incrementando la presencia internacional de la Auditoría Superior de la Federación y fomentar la participación ciudadana en los procesos de fiscalización superior.
- Promover interna y externamente la identidad institucional. Exponer de manera efectiva el papel real de la Auditoría Superior de la Federación en el combate a la corrupción; promover principios éticos y actitudes de servicio en su personal; colocar los resultados del proceso total de fiscalización a disposición de sus usuarios mejorando las estrategias de comunicación para difundir la naturaleza y funciones de la misma.
- Impulsar el sistema nacional de fiscalización. Adoptar normas internacionales de auditoría gubernamental; homologar programas y procedimientos de auditoría gubernamental a nivel nacional; realizar auditorías conjuntamente con entidades de fiscalización estatales; promover la creación de capacidades de los órganos de

---

fiscalización a nivel nacional impulsando además adecuaciones a la normativa en el manejo de fondos federales entre otros.<sup>8</sup>

También es necesario mencionar que para cumplir con su cometido institucional, la Auditoría Superior de la Federación realiza auditorías para fiscalizar la Cuenta Pública en turno. Estas auditorías se clasifican genéricamente, por su naturaleza y alcance, en tres grandes grupos: de cumplimiento financiero (inversiones físicas y gasto federalizado), desempeño y forenses.

#### ∇ **Auditorías de Cumplimiento Financiero.**

En materia de ingresos, el objetivo de dichas revisiones es constatar la forma y términos en que fueron captados y administrados los recursos, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones normativas relacionadas. En su caso, comprobar si los ingresos propios correspondieron a los volúmenes vendidos o a los servicios prestados, si se registraron adecuadamente y si fueron utilizados para los fines autorizados.

En cuanto a los egresos, su propósito es examinar que los recursos se aplicaron en operaciones efectivamente realizadas, que su ejercicio se ajustó a las disposiciones normativas, que se destinaron al cumplimiento de las funciones de los entes públicos y que se asentaron en base a los principios básicos de contabilidad gubernamental y en el clasificador por objeto del gasto.

Con objeto de comprobar la existencia de los activos, se realizan inspecciones físicas de los bienes adquiridos así como de los inventarios en almacén; de su

---

<sup>8</sup> Auditoría Superior de la Federación, sitio en internet: [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) “Acerca de la ASF, Marco de Actuación”



---

distribución y la utilización de los mismos. En lo que respecta al renglón de pasivos, se examina que éstos reflejen las obligaciones reales a cargo de los entes públicos auditados y que se encuentren debidamente registrados.

### **Auditorías de inversiones físicas**

El objetivo de este tipo de revisiones es constatar que las obras públicas realizadas para o por las entidades fiscalizadas, fueron presupuestalmente aprobadas y los recursos correctamente utilizados. Que se contó con los estudios y proyectos respectivos; que la contratación se sujetó a las disposiciones jurídicas y técnicas aplicables; que los costos se correspondieron con los bienes o servicios adquiridos y con los de la obra ejecutada en cuanto a tiempos, precios, volúmenes, especificaciones y calidad de los materiales. Así mismo que la entrega de las obras, bienes y servicios se ajustó a lo previsto en las leyes y contratos respectivos.

### **Auditorías del gasto federalizado**

El propósito de este tipo de revisión es verificar y evaluar si los recursos públicos federales transferidos a las entidades federativas y los municipios, sea mediante reasignaciones realizadas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal o a través de los Ramos Generales 33 y 39, se ejercieron conforme a lo dispuesto por la legislación y normatividad aplicables. Son practicadas directamente por la Auditoría Superior de la Federación, o por las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Estatales, de conformidad a los Convenios de Colaboración suscritos con cada una de ellas.

### **∇ Auditorías de Desempeño**

---

El propósito de este tipo de auditoría es conocer si los entes públicos cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, y si ejercieron los recursos conforme a la normativa y el fin para el cual les fueron asignados.

Los criterios de evaluación utilizados son la eficacia, eficiencia y economía, así como la calidad de los bienes y servicios utilizados, la satisfacción del ciudadano y el comportamiento de los actores, cuando ello resulte procedente.

Las auditorías de desempeño miden el impacto social de la gestión pública y comparan lo propuesto con lo alcanzado. Este examen incluye la identificación de fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.

#### **∇ Auditorías Forenses**

Estas revisiones consisten en el análisis pormenorizado y crítico de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la detección o investigación de un presunto ilícito. Tienen como finalidad documentar las conclusiones con pruebas válidas y suficientes para promover las acciones legales procedentes.

Una vez concluidas las auditorías que fueron programadas para la revisión de la cuenta Pública en cuestión, se integran en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública (IRCP), que Conforman el producto final del trabajo de la Auditoría Superior de la Federación. Este Informe es entregado a la Cámara de Diputados a más tardar el 20 de febrero de cada año, a través de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, de la H. Cámara de Diputados. Es conveniente aclarar que la Auditoría Superior de la Federación está obligada legalmente a mantener reserva y secrecía sobre los resultados y contenido del IRCP, hasta que se entrega a la Cámara de Diputados.

---

A partir de ese momento el IRCP es de carácter público y se pone a la disposición de la ciudadanía a través del su sitio web en internet.

Como resultado de las auditorías realizadas, la Auditoría Superior de la Federación emite observaciones y acciones como se describe a continuación.

→ **Recomendación al desempeño**

Se orienta a fortalecer el desempeño, la actuación de los servidores públicos y el cumplimiento de objetivos y metas. También pone énfasis en la elaboración o adecuación de los indicadores estratégicos y de gestión.

→ **Solicitud de aclaración**

Acción mediante la cual la ASF requiere a la entidad fiscalizada o autoridad competente documentación que aclare y soporte las operaciones o los montos observados no justificados o no comprobados durante la revisión.

→ **Promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal**

Acción con la cual la ASF informa a la autoridad tributaria federal sobre una posible evasión o elusión fiscal detectada en el ejercicio de sus facultades de fiscalización, o bien la presunción de errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las declaraciones, solicitudes o avisos fiscales, a efecto de que lleven a cabo las acciones de su competencia.

→ **Promoción de responsabilidad administrativa sancionatoria**

Con esta acción la ASF promueve, ante la instancia de control en la entidad fiscalizada o la Secretaría de la Función Pública, la aplicación de las sanciones

---

que procedan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales.

→ **Pliego de observaciones**

Instrumento por el cual la ASF da a conocer a las entidades fiscalizadas las observaciones de carácter económico, en las que se presume un daño o perjuicio, o ambos, ocasionados al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales, así como la presunta responsabilidad de los infractores en cantidad líquida.

→ **Fincamiento de responsabilidad resarcitoria**

Procedimiento que instrumenta la ASF cuando la entidad fiscalizada no solventa o solventa parcialmente un pliego de observaciones, para fincar a los servidores públicos o a los particulares, el pliego definitivo de responsabilidades en el que se determina la indemnización correspondiente por los daños o perjuicios, o ambos, estimables en dinero, que causaron a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales. El fincamiento de responsabilidad resarcitoria está dirigido a funcionarios públicos o particulares, no a las entidades fiscalizadas.

→ **Denuncia de hechos**

Acción mediante la cual la ASF hace del conocimiento del Ministerio Público de la Federación una irregularidad detectada en el ejercicio de sus funciones de fiscalización, que pudiera ser constitutiva de un delito imputable a un servidor

---

público o a un particular por actos u omisiones en el desempeño de su empleo, cargo, comisión o actividad<sup>9</sup>.

## Capítulo 3

# Función y Alcances de la Auditoría Superior de la Federación

### Revisión y Fiscalización.

En el ámbito político, la noción de rendición de cuentas posee dos dimensiones básicas. Por una parte se refiere a la obligación de políticos y funcionarios gubernamentales de presentar a la opinión pública los resultados y justificaciones de las decisiones tomadas en el ámbito de su encargo institucional. Y por otra parte, la rendición de cuentas debe tomar en cuenta la posibilidad de aplicar sanciones a esos políticos y funcionarios anteriormente citados, en el caso que hubiesen faltado a sus obligaciones y responsabilidades. Para entender la rendición de cuentas como pilar primordial de la democracia es necesario establecer que ambos conceptos son inseparables en una sociedad madura y estable, como aquella que hace florecer a las economías más desarrolladas del

---

<sup>9</sup> Auditoría Superior de la Federación, sitio en internet: [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) “¿Qué hacemos y cómo lo hacemos?”

---

planeta. Por ello, todo gobernante o individuo facultado con el poder de utilizar recursos públicos, se ve en la inevitable obligación de transparentar el uso de los recursos utilizados; así como de rendir cuentas por sus actos y decisiones en el ejercicio del poder.<sup>10</sup>

Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas son términos que guardan una estrecha relación entre sí. Todos ellos refieren una antigua demanda ciudadana por conocer y poder vigilar el uso de los recursos dentro de la administración pública. Tan antigua es la preocupación, que dichos conceptos siguen presentes en la actualidad y dan origen a infinidad de cambios y reformas como parte de una democracia cada vez más requerida a nivel mundial como forma de organización política y social; con la cual se busca un mayor control del poder de aquellos personajes de la vida pública que han sido designados para cargos de elección popular. La necesidad de controlar el papel y la actuación de los gobernantes surge esencialmente de la necesidad por mejorar el uso de los recursos evitando el mal uso de los mismos en formas de corrupción y saqueo por parte de los gobernantes.

Empecemos por analizar estos términos. La transparencia generalmente se asocia y en algunos casos se menciona como sinónimo de otros términos íntimamente relacionados como son el Derecho de Acceso a la Información Pública o el de la Rendición de Cuentas. Es pertinente aclarar que, como ya se dijo, son términos relacionados pero al margen de ello, son concepciones distintas y perfectamente

---

<sup>10</sup> Rendición de Cuentas y Democracia. El Caso de México. Luis Carlos Ugalde. IFE

---

diferenciadas. Por ello es importante definir las y aclarar el sentido de su uso dentro de la vida política nacional.

El vocablo Transparencia es utilizado comúnmente para designar a ciertos objetos cuya principal propiedad en los materiales de los cuales están hechos, es que son transparentes, permitiendo el paso de la luz y por ende, la visibilidad a través de ellos. Solo para ejemplificar podemos citar al cristal, el agua y otros similares. En el caso de alguna persona y al referirla con este término, es decir al catalogarla como una persona transparente, estamos aludiendo a su actitud franca y abierta, es decir que se muestra tal como es, sin ocultar nada y principalmente, sin tener segundas intenciones en una relación de convivencia. Es importante citar lo anterior pues esto tiene mucho que ver con el uso dado en relación a la rendición de cuentas.

En el caso que nos interesa, dentro del gobierno o cuando se trata de una empresa privada o una asociación civil, se dice que dicha institución u organismo es transparente cuando hace pública o entrega de manera voluntaria a cualquier persona que se lo requiera, información sobre el funcionamiento de la misma, o acerca de los procedimientos internos y de la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros. Podemos por tanto decir que la transparencia es una particularidad que nos permite acceder a información específica sobre algo o alguien, lo cual incrementa considerablemente nuestra capacidad de comprender, vigilar y por sobre todas las demás cosas, de decidir acerca de nuestros gobernantes y sus formas de actuación.

---

La posibilidad de acceso a la Información es un derecho de gran valor que indudablemente promueve la creación de sociedades mucho más justas, equilibradas y corresponsables en lo relativo a la gestión de los asuntos públicos, coadyuvando intensamente a fortalecer el patrimonio social así como la vida democrática del país.

Es pertinente agregar que la información pública es quizás el mejor catalizador de la participación social. Esto se debe al hecho de que, tener más y mejor información incrementa las posibilidades de participación e incidencia en la toma de decisiones acerca de las políticas públicas y las decisiones gubernamentales; así como dentro de programas y proyectos privados. La información es el factor decisivo para la elección de opciones así como un recurso de gran valía para un estado más justo.

El hecho de contar con información más abundante y de mejor calidad da como resultado una mayor capacidad y solidez en los argumentos de trabajo y mejores instrumentos para el análisis y las propuestas de cambio. No debemos olvidar que todos aquellos individuos con demandas sociales que han podido traducir sus demandas en reformas legales incluidas dentro de las políticas públicas, con una mayor participación ciudadana; han logrado todo esto debido a que han tenido acceso a la valiosa información gubernamental de las administraciones públicas en turno.

La transparencia alude a una condición intrínseca tanto de los individuos como de las condiciones prevalecientes. Es decir, la transparencia es en sí una política pública; un concepto interno propio de cada organización o servidor público, el



---

cual determina mostrar y ofrecer información acerca del funcionamiento del mismo o de las decisiones tomadas, a efecto de someterse al escrutinio público, siendo promotor y garante a la vez de dicha condición. Así, de manera racional se mantiene abierto al escrutinio y la vigilancia tanto de otras instituciones como de la sociedad en general (control vertical tanto como horizontal). No está por demás agregar que la transparencia es un concepto amplio del cual, algunas de sus mayores virtudes son:

- Fomentar la confianza y el respeto de los gobernados pues esta condición puede interpretarse como un gesto de buena voluntad y solidez institucional.
- Contener a los servidores públicos dentro de sus respectivas funciones y campos de responsabilidad.
- Favorecer el consentimiento de la sociedad en las decisiones y acciones del gobernante.
- Propiciar una sociedad más y mejor informada, lo que genera una mayor participación ciudadana tanto en las decisiones de gobierno así como en la elección de los gobernantes.

A la transparencia es necesario agregar otro concepto íntimamente ligado a ella: el Derecho de Acceso a la Información. Esta es una prerrogativa fundamental que además debe ser vista como una herramienta indispensable dentro de un gobierno democrático, y elemento primordial en la política de transparencia. En el Derecho de Acceso a la Información, el Estado se convierte en sujeto pasivo pues debe permitir al sujeto activo que en este caso sería el gobernado, ejercer su facultad a conocer lo que se hace, la manera en que se hace y los recursos públicos utilizados para ello. Este derecho se caracteriza principalmente por lo siguiente:

- 
- No es necesario acreditar interés alguno en la demanda de información.
  - No se requiere el uso que se le dará a la información requerida.
  - El ejercicio de este derecho es total y absolutamente gratuito.
  - Las autoridades pueden hacerse acreedoras a una sanción si niegan u obstaculizan el ejercicio de este derecho.
  - Encuentra límites pero la clasificación de la información es una excepción más que una generalidad.<sup>11</sup>

El acceso libre e irrestricto a la información constituye la mejor y más avezada herramienta de la sociedad para combatir a la corrupción; a la ineficiencia administrativa y otros males endémicos de los sistemas de gobierno; pues permite consolidar el precepto de la transparencia en la gestión pública mejorando significativamente la calidad de la democracia. Esto es posible pues el derecho de acceso a la información pública literalmente rechaza los actos de gobierno realizados en una cultura del secretismo, por organismos e instituciones públicas cuyas políticas y prácticas de control físico de la información no se encuentran orientadas a facilitar el acceso de la sociedad a la misma.

Tan importante es esta concesión que ha sido reconocida y evoluciona progresivamente a nivel mundial dentro del contexto del derecho internacional de los derechos humanos. Muestra de ello es que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el acceso a la información es uno de los derechos humanos que forma parte del derecho a la libertad de expresión.

---

<sup>11</sup> La Construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México. Dr. Jorge Manjarrez Rivera. DR © 2009. Auditoría Superior de la Federación La rendición

---

Ahora analicemos los aspectos de la rendición de cuentas. Este término, como pilar primordial de la democracia está indisolublemente unido al de la transparencia dentro de una sociedad madura y estable, como aquellas que hace florecer a las economías más desarrolladas del planeta.

Todos sabemos o tenemos al menos la idea concreta de que, una de las mayores virtudes de la democracia es la de permitir el cambio de gobernantes dentro de una sociedad, sin violencia ni enfrentamientos entre grupos antagónicos por la toma del poder. Además de que el ejercicio del mismo es únicamente por un cierto periodo con lo cual abre la posibilidad de que otro individuo o grupo de ellos acceda a gobernar durante otro lapso de tiempo previamente establecido.

Sin embargo, la democracia como sistema político y de organización social, no es tan claro en cuanto a la responsabilidad y eficiencia que los gobernantes deben tener con sus gobernados, preocupándose por las necesidades y aspiraciones de aquellos, en lugar de anteponer las propias o las de su grupo de poder.

No existe una solución única que permita delimitar la actuación de los gobernantes obligándoles a trabajar en pos del beneficio general. Si acaso, más bien, existen un conjunto de medidas institucionales, expresadas como pesos y contrapesos que buscan equilibrar el ejercicio del poder entre las distintas agrupaciones que lo conforman. Pero ningún mecanismo es lo suficientemente apto, si no se obliga a los gobernantes a permitir libremente la inspección pública de sus acciones así como del uso de los recursos a su cargo. Además de que exista la posibilidad real y constante de que, todo aquel funcionario público que hubiere cometido faltas en el ejercicio de su cargo, sea sancionado por ello.

---

La rendición de cuentas no es la solución completa a la corrupción, la ilegalidad, la ineficiencia y otros males endémicos que agobian a la administración pública en nuestro país. Este término, entendido como la obligación ineludible de los funcionarios públicos para responder por sus actos, obligándose a transparentar el uso de los recursos públicos así como responder por sus actuaciones u omisiones; debe necesariamente ir acompañado por la obligatoriedad del acceso a la información generada en el trabajo de la administración pública, a la par de la reglamentación pertinente que limite su actuación bajo la sombra constante del castigo.

Podemos por lo tanto decir que la transparencia en el ejercicio de la administración pública así como la rendición de cuentas son términos estrechamente relacionados, pero no deben considerarse como sinónimos uno del otro. La transparencia no es un acto en el cual funcionarios o los titulares de la administración pública en sí, deban rendir cuentas a un ciudadano, organismo o grupo social específico, se trata más bien de un uso ético y de buena voluntad en el cual se coloca la información resultante de la gestión pública en un aparador público donde todos los ciudadanos puedan saber lo que se hizo, porque se hizo y el costo de todo ello. Un gobierno maduro y plenamente comprometido con la democracia debe rendir cuentas para dar a conocer y explicar sus acciones, así como el manejo de los recursos a su cargo, a las entidades específicamente creadas para dicho fin. Obligándose a sí mismo a transparentar su funcionamiento y ser sujeto de inspección para toda la sociedad a la cual sirve.

---

La rendición de cuentas es la herramienta optima que permite a los ciudadanos asegurar que los gobernantes y todas aquellas personas que manejan recursos gubernamentales, se responsabilicen ante la ley y la sociedad por sus acciones y u omisiones. Así como exigir a los funcionarios públicos que actúen conforme a principios y reglas admitidos por todos.

La transparencia es el factor que obliga a los gobernantes a garantizar discusiones abiertas, plurales e incluyentes acerca del quehacer gubernamental. La rendición de cuentas compromete a nuestros representantes a informarnos las causas por las cuales atendieron o desatendieron sus promesas y las demandas de servicio solicitadas por la ciudadanía. La transparencia confronta de manera global la discrecionalidad en el uso de los recursos así como la corrupción. La rendición de cuentas es la herramienta adecuada para sancionar a funcionarios ineficaces o deshonestos, lo que permite a la vez premiar a aquellos que muestran experiencia y amplia disposición para defender los intereses de los ciudadanos dentro de la normatividad vigente. Por ello, la transparencia y la rendición de cuentas son artífices de una democracia completa en donde la ciudadanía tiene siempre bajo control los actos de gobierno.

Pasemos ahora a un término que, por el objetivo de esta investigación; por la actualidad de su presencia en la vida nacional y por el impacto de su labor en el manejo de las finanzas públicas es necesario comentar: la fiscalización y su similar adjetivado, la fiscalización superior. Fiscalizar es criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien<sup>12</sup>. Así de simple y así de conciso.

---

<sup>12</sup> [www.rae.es](http://www.rae.es)

---

Por otra parte, en el Glosario de Términos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encontramos que la fiscalización “Es un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia; se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia, de seguimiento, de auditoría, de supervisión, de control y de alguna manera, de evaluación, ya que evaluar es medir, y medir implica comparar. El término significa, cuidar y comprobar que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas al efecto”.

Otras definiciones nos dicen que: La fiscalización o Función de Fiscalización es el sometimiento de la actividad económica y financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

Sin embargo, es a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación a donde debemos dirigirnos para entender estos términos así como la actividad preponderante que da sustento a la existencia de la Auditoría Superior de la Federación. Dicha ley en el artículo 1, del título primero, Disposiciones Generales, Capítulo Único, nos dice que:

“...La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los artículos 74, fracciones II y VI, y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública.

La fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo subsidios, transferencias y donativos, fondos, los gastos fiscales y la deuda pública; 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 deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.”

---

La fiscalización de la Cuenta Pública tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad...”

Del segundo párrafo del texto citado anteriormente, donde se expresa que: “...la fiscalización de la Cuenta Pública comprende la revisión de los ingresos...” podemos intuir que la revisión es una actividad cuyo significado en este contexto es similar al de fiscalización, aunque este último es más amplio, técnico y global. La fiscalización es por principio de cuentas una obligación jurídica que en este caso, atañe de manera exclusiva a la Auditoría Superior de la Federación y para cumplir con ella, este Órgano Técnico de la H. Cámara de Diputados Revisa diversos conceptos financieros íntimamente relacionados con la recaudación, manejo y aplicación de los recursos propios de la Hacienda Pública Federal.

De hecho, para ser precisos debemos decir que en el párrafo anterior se estaría definiendo el concepto de Fiscalización Superior. Este término se refiere al proceso mediante el cual se analizan y cuantifican las acciones de la administración pública en turno, tomando en cuenta la veracidad, efectividad y eficiencia de las mismas, así como el apego a la normatividad jurídica en el desarrollo de estas.<sup>13</sup> Este proceso de fiscalización generalmente comprende tres etapas. Por principio de cuentas los entes fiscalizados proporcionan la información

---

<sup>13</sup> [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) Preguntas frecuentes

---

requerida por el organismo fiscalizador acerca de las acciones desarrolladas con los recursos asignados a los mismos. A continuación, dicha información es analizada argumentándose el resultado de estas acciones para explicar las posibles fallas, ineficiencias o faltas en el uso de los recursos. Por último, en aquellos casos donde las justificaciones expuestas no sean plenamente satisfactorias, se procede a fincar responsabilidades y determinar las sanciones correspondientes.

Del mismo modo que los términos anteriormente comentados, la fiscalización superior tiene actualmente un amplio y extenso reconocimiento a nivel mundial. Este precepto es entendido como la acción de examinar, revisar y evaluar los resultados de la gestión pública. Los objetivos principales de la fiscalización superior son entre otros:

- Promover una apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos
- Impulsar la búsqueda de una gestión rigurosa
- Establecer sólidamente la regularidad así como la legalidad en el ejercicio administrativo gubernamental
- La difusión permanente de la información relacionada con los resultados de la fiscalización dentro de los organismos gubernamentales, así como para la sociedad.<sup>14</sup>

De este modo, la fiscalización superior es un elemento de control ejercido a su mayor nivel. Dentro del sector público nacional dicho ejercicio no se refiere única y exclusivamente a la comprobación del uso de los recursos, en cuanto a la

---

<sup>14</sup> La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica. Solares Mendiola, Manuel DR © 2004. Universidad Nacional Autónoma de México. Capítulo Quinto



---

distribución de los programas elaborados con antelación; sino además, al cumplimiento de estos; a la legalidad de su aplicación, la eficiencia y la eficacia demostrada en el desempeño de los mismos y finalmente, al fincamiento de responsabilidades a aquellos funcionarios que hubieren incurrido en faltas de cualquier tipo.

De todo lo anterior, La H. Cámara de Diputados en nuestro país tiene el encargo exclusivo e intransferible de analizar y aprobar tanto el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la fiscalización de los mismos. Buscando en todo momento promover un alto desempeño y responsabilidad de los tres poderes de la Unión con un manejo transparente, eficiente y eficaz del mismo.

Toda vez que los conceptos citados pueden considerarse sin lugar a dudas como pilares fundamentales de la democracia, es preciso agregar que el proceso democrático nacional se ha fortalecido a raíz de las reformas en materia de fiscalización que en lo particular favorecieron al poder legislativo, por ser el órgano constitucional que detenta dicha facultad. La fiscalización de los recursos públicos, necesariamente promueve componentes primordiales de la democracia como son:

La igualdad entre los ciudadanos, pues esta labor fomenta el uso de los recursos públicos de una manera eficiente, honesta y transparente.

El voto transparente, pues evita el desvío de recursos que buscan favorecer inequitativamente a ciertos individuos o grupo de ellos.

---

La rendición de cuentas pues obliga al cumplimiento sano y forzoso de todo gobernante de responder por sus actos ante lo ciudadanía.

### **Los Números de la Auditoría Superior de la Federación.**

El hecho de que el poder legislativo tenga entre sus atribuciones la facultad de fiscalizar a los demás poderes, así como los gobiernos estatales, municipales y todo aquel organismo o persona que maneje, distribuya o recaude recursos públicos; combate la arbitrariedad, promoviendo gobiernos responsables y eficientes. Los sistemas de organización política basados en la democracia, que no cuentan con las instituciones de control y supervisión adecuadas, difícilmente pueden llamarse democráticos y se acercan más bien a un sistema dictatorial, autocrático y sobre todo excluyente, donde la sociedad no interviene en las decisiones de la administración pública.

Dentro del ámbito económico ha existido un profundo y extenso debate acerca del papel que el estado debe jugar en el crecimiento y desarrollo económicos de una sociedad. Joseph Alois Schumpeter, economista austriaco de principios del siglo pasado afirmaba que las causas principales del crecimiento económico, no son primordialmente económicas. Este estudioso de la ciencia económica consideraba que las razones primordiales del crecimiento económico era necesario indagarlas en la estructura institucional de la sociedad pues, a fin de cuentas, es ésta quien recompensa y estimula las actividades de aquellos que arriesgando su propio patrimonio en pos de un incierto beneficio económico, crean puestos de trabajo, bienes y servicios, mediante el establecimiento de unidades empresariales.

---

Podemos afirmar entonces que la economía juega bajo las reglas que la misma sociedad impone a través de los órganos dinámicos del estado que son las instituciones gubernamentales.

Hasta hace apenas unos cuantos años se ha comenzado a entender globalmente, a aceptar y en la misma medida, a estudiar y ponderar el papel que el estado en sus diferentes niveles de gobierno así como sus instituciones y las reformas en ellas realizadas, tienen sobre el desarrollo y el crecimiento económico. En nuestro país cada vez es más latente y palpable esta situación. Cuando las instituciones encargadas de proveer tal o cual servicio fallan, por acción, omisión o corrupción; en el corto y mediano plazo las consecuencias de ello impactaran sobremanera, primero en la economía, después en el nivel de vida de sus habitantes y posteriormente en la región circundante. La mejor muestra de ello es la actual crisis de seguridad que vive nuestro país. Empezó como un problema focalizado que afectaba a unos cuantos estados y niveles sociales. Se extendió alcanzando a casi la totalidad de la República para afectar posteriormente de manera tajante a la economía y finalmente a la región, al grado que ya no es un problema que atañe solamente a los mexicanos. El vecino país del norte, quien, sobra decirlo, ha sido causante de dicho fenómeno, merced de la voraz e insaciable demanda de sus ciudadanos por estimulantes prohibidos; ahora advierte con peligro la manera en que la violencia se ha extendido llegando hasta su territorio. En todo esto, las instituciones encargadas de impartir justicia y hacer respetar la ley, han fallado en los tres niveles de gobierno, afectando a la seguridad, la economía y a la sociedad en general.

---

Es posible entonces afirmar que el estado juega un papel predominante en la economía de cualquier sociedad. Es objeto, sujeto y árbitro de las interacciones comerciales de una sociedad. Su presencia pero principalmente, su capacidad de acción, la fuerza representativa para cumplir y hacer cumplir la ley, hacen de los gobiernos nacionales el eje que sustenta y promueve la economía. Sin la mano visible que haga valer el pacto social bajo el cual los ciudadanos convivimos y convenimos nuestras relaciones, todos los demás elementos que forman y dan cohesión a la economía, se disgregarían en una vorágine de desorganización e ilegalidad.<sup>15</sup>

Es importante para el crecimiento y desarrollo económico el estudio y análisis de las instituciones, sus funciones y el desempeño de las mismas por las siguientes razones: en la económica clásica, como ya se ha mencionado al inicio de este trabajo, se considera que para producir los bienes y servicios que la sociedad requiere, es preciso utilizar determinados recursos o factores productivos que son: **la tierra, el trabajo y el capital**. Esta clasificación sigue siendo muy utilizada en la actualidad.

Por **tierra** se deben considerar no solamente la tierra agrícola o al área utilizada para desarrollar actividades que generen una producción como cría de ganado, siembra de cultivos, construcción de edificios de oficinas, etc. sino también la tierra urbanizada, los recursos mineros y los recursos naturales en general. En el factor tierra deben incluirse también todos los recursos naturales de utilidad en la

---

<sup>15</sup> El Nuevo Debate Sobre el Desarrollo y el Rol del Estado. Bernardo Kliksberg Cap. VI, INAP AC

---

producción de bienes y servicios, bosques por ejemplo; yacimientos minerales, fuentes y depósitos de agua, la fauna, etc.

Por **capital** se entiende el conjunto de recursos producidos por la mano del hombre que se necesitan para fabricar bienes y servicios: la maquinaria o las instalaciones industriales por ejemplo. Conviene que esto quede claro ya que la palabra capital se usa muchas veces de forma incorrecta para designar cualquier cantidad grande de dinero. El dinero sólo será capital cuando vaya a ser utilizado para producir bienes y servicios, en cuyo caso se llamará capital financiero. El dinero que se vaya a utilizar para adquirir bienes de consumo no puede ser llamado capital.

Por **trabajo** se entiende la actividad humana, tanto física como intelectual utilizada en las labores productivas de bienes y/o servicios. En realidad toda actividad productiva realizada por un ser humano requiere siempre de algún esfuerzo físico y de conocimientos previos.

Es necesario agregar que cada uno de estos factores tiene una compensación o un retorno. Por ejemplo, el capital tiene como compensación los beneficios o ganancias del mayor valor que le añade a los productos, el trabajo tiene como compensación los salarios, y la tierra tiene como compensación la renta que se obtiene de ella al utilizarla.

Anteriormente se pensaba que para crecer económicamente, esto es, para producir una mayor cantidad de bienes y servicios era suficiente con el aumento de la cantidad de factores disponibles. Principalmente del trabajo y del capital. En la actualidad se entiende que existen más factores que influyen decisivamente en

---

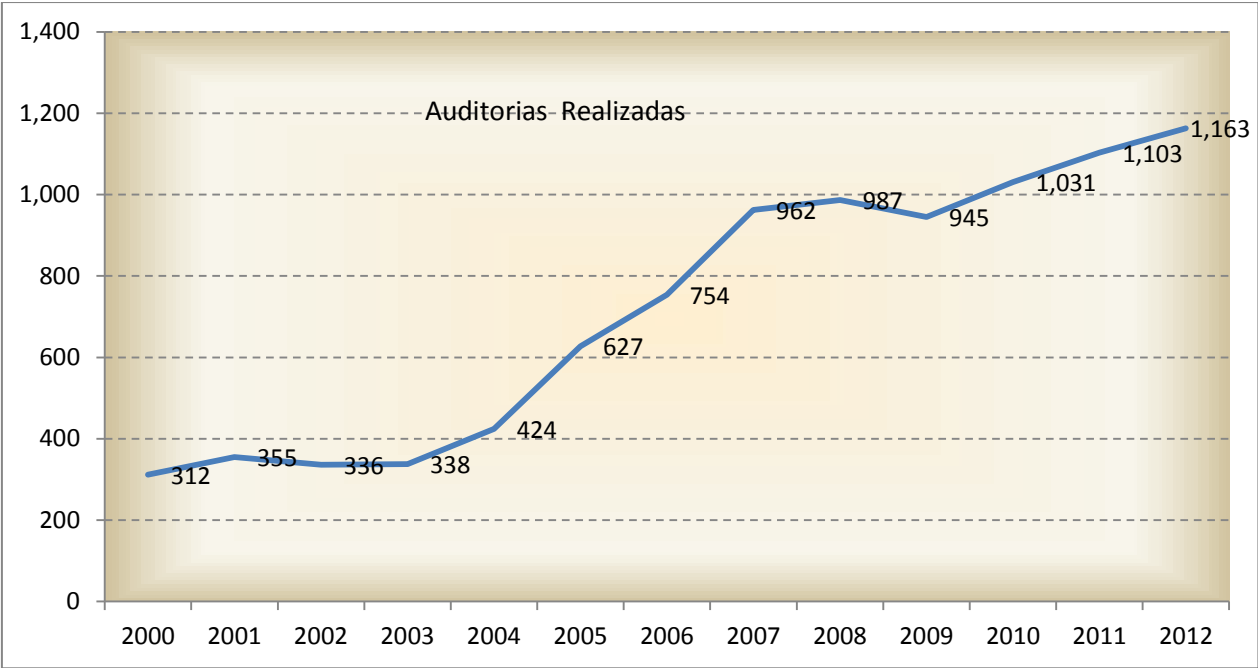
el crecimiento económico y desarrollo económicos. Los avances en el conocimiento científico y técnico, traducidos como conocimientos humanos que se incorporan al factor trabajo, así como la tecnología, o simplemente técnica, que está incorporada al capital son componentes decisivos en los resultados obtenidos. Pero también lo son otros componentes que regulan y dan forma a los mercados como lo son las instituciones. Una institución puede concebirse como el organismo que desempeña una determinada función de interés público, especialmente benéfico o docente. Por otra parte, al poder debemos conceptuarlo como la facultad otorgada a dicho organismo, que se representa en la figura de su titular, para ejercer acciones que afectan a los demás, pero en beneficio de la mayoría. Así, entendemos que la Auditoría Superior de la Federación es una institución dotada con la facultad de revisar tanto el uso de los recursos, así como el desempeño de las demás instituciones que conforman la Administración Pública en sus tres niveles de gobierno. Si consideramos al estado como una forma de organización social, económica, política, soberana y coercitiva, conformada por un conjunto de instituciones no voluntarias, cuyo objetivo principal es regular la vida comunitaria nacional, dentro de un territorio determinado; podemos entender que esa regulación por parte de las instituciones incluye el poder dotar de los bienes y servicios que la sociedad requiere para su plena existencia. Y que esa dotación de bienes y servicios, forzosamente requiere de los recursos necesarios para controlar, producir y distribuir la demanda de dichos bienes y servicios, entendemos que el trabajo de la Administración Pública no se puede separar de los procesos económicos particulares y por ello, los sectores público y privado,

---

existen, se retroalimentan y conviven en una relación simbiótica que no se puede ni debe separar.

En este contexto, la Auditoría Superior de la Federación realiza parte del trabajo que como unidad productiva nacional puede atribuírsele al estado mexicano, verificando y promoviendo el uso eficaz y eficiente de los recursos con los que cuenta la administración pública. La mejor manera de exponer lo anterior es mostrando los números que sus resultados arrojan.

Desde el año 2000 al 2012, la Auditoría Superior de la Federación ha realizado 9,337 auditorías como se relaciona en la gráfica siguiente.



Fuente: Tomado de los informes de la ASF de su página en internet. Tomo ejecutivo años 2000-2011. [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

Si reparamos en el hecho de que la información es factor indispensable en la toma de decisiones y que este último es el proceso a través del cual se realiza una elección entre las diferentes alternativas para resolver distintas situaciones de la vida en contextos tan disimiles como son el laboral, el familiar, el sentimental, el

académico y para el caso que nos ocupa, el económico, el político, el social y aun el empresarial entre otros muchos. La toma de decisiones como proceso de alternancia en la superación y mejoramiento de las condiciones iniciales, reside principalmente en la elección de una posible alternativa de entre todas las disponibles, con la intención de dar solución a un problema actual o latente.

En atención al adagio que dice que: todo aquello que se puede medir, se puede mejorar, de la gráfica anterior observamos que de las 9,337 auditorías realizadas por la Auditoría Superior de la Federación, han sido fiscalizadas más de 1,900 entidades distribuidas entre los diferentes periodos descritos. De dichas revisiones fueron determinadas 98,769 observaciones como se muestra en la siguiente gráfica, para el mismo periodo.



Fuente: Tomado de los informes de la ASF de su página en internet. Tomo ejecutivo año 2000-2011. [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

Esas 98,769 observaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación tienen como objetivo final: evaluar los resultados de la gestión financiera de las



entidades fiscalizadas comprobando si se atendió lo dispuesto en la normatividad respectiva.

<b>Recuperaciones 2001 a 2012 (millones de pesos) al 30/09/2014</b>		
<b>Entidad</b>	<b>Monto</b>	<b>Total</b>
<b>Poder Ejecutivo</b>		<b>29,947.40</b>
IPAB	10,856.40	
SHCP	4,995.70	
PEMEX*	2,797.50	
SAT	2,499.90	
SCT	1,770.90	
SE	757.10	
SAGARPA	688.20	
FONATUR	532.90	
FEESA	500.70	
PF	460.50	
CNF	430.20	
SEP	374.50	
ASERCA	347.80	
BANCOMEXT	320.00	
CFE	284.10	
CNA	272.70	
CONADE	248.60	
IMSS	246.90	
ISSSTE	175.40	
BANJERCITO	118.40	
SEDESOL-PROSPERA	116.70	
SPF	114.00	
Otras Entidades	1,038.30	
<b>Poder Judicial</b>		<b>306.30</b>
<b>Poder Legislativo</b>		<b>131.90</b>
<b>Órganos Autónomos</b>		<b>378.60</b>
<b>Instituciones Públicas de Educación Superior</b>		<b>71.40</b>
<b>Recursos Federales Transferidos a Entidades Federativas, Municipios y Delegaciones</b>		<b>56,815.70</b>
<b>Total</b>	<b>29,947.40</b>	<b>87,651.30</b>

Fuente: Tomado de *Impacto de la Labor de la ASF* de su página en internet. [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)

---

Además, la práctica de auditorías sobre el desempeño, buscan verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales, conforme a las normas y principios preestablecidos.

De este modo, el resultado de las revisiones llevadas al cabo por la Auditoría Superior de la Federación toma diversas formas, entre ellas: la constatación del cumplimiento eficaz, eficiente y económico de los mandatos de los entes auditados; la definición de áreas de oportunidad para mejorar la gestión pública; la detección de errores en el registro de las operaciones que se llevan a cabo, o la existencia de desviaciones o irregularidades. Esta última vertiente, conviene mencionarlo, conlleva consecuencias para el ente auditado.

Al generarse observaciones como resultado de la fiscalización superior, las entidades fiscalizadas pueden solventarlas durante el desarrollo de las mismas auditorías o al término de éstas, reintegrando los recursos empleados incorrectamente al erario federal, al patrimonio de la institución o al fondo federal correspondiente, dependiendo el caso. Esto se conoce como recuperación.

De no reintegrar los recursos observados o no aportar la documentación comprobatoria, la ASF está dotada de las atribuciones necesarias para llevar a cabo las siguientes acciones:

- Emitir un pliego de observaciones cuando se tienen elementos para suponer que ha habido un daño al erario público federal. En caso de que la institución auditada no aporte elementos para solventar dicho pliego se inicia un procedimiento de fincamiento de responsabilidades resarcitorias en contra del servidor público responsable.
- Promover ante los Órganos Internos de Control correspondientes, de ser necesario, la aplicación de sanciones administrativas a los funcionarios públicos en falta, o

- 
- Presentar denuncias penales ante las autoridades competentes, de encontrarse evidencia de conductas dolosas o que permitan la presunción de un delito.<sup>16</sup>

Del cuadro anterior observamos que en un periodo de doce años, del año 2001 al 2012, la Auditoría Superior de la Federación obtuvo recuperaciones por \$87,651,300,000.00. Esta cantidad de dinero, fue reintegrada ya sea a la Tesorería de la Federación, a las propias arcas de las entidades auditadas o a los fondos federales respectivos. Una cantidad considerable si tomamos en cuenta que para el mismo periodo a dicha institución le fue asignado un presupuesto total de \$10,428,380,649.00. En una razón ponderada encontramos que por cada peso gastado en la Auditoría Superior de la Federación, fueron recuperados 8 como resultado de su labor fiscalizadora.

### **Costos – Beneficios de la Auditoría Superior de la Federación**

En este trabajo se pretende destacar y exponer la importancia del vínculo que el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación tiene dentro de la administración pública. Así como establecer un mecanismo donde se pueda analizar de manera elemental pero integra, la importancia que las instituciones gubernamentales juegan actualmente en la economía. Análisis porque se realiza un examen de la institución atendiendo a cada una de las partes que consideramos trascendentales en su relación contextual. Simple porque se busca que dicho trabajo sea sencillo y poco complicado en su exposición. No se trata de facilitar el análisis y la búsqueda de datos, sino enaltecer la presentación de los mismos. En este caso simple no es

---

<sup>16</sup> [www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx) Preguntas frecuentes

---

sinónimo de sencillo, sino de conciso. No se busca profundizar sino, más bien de exponer los hechos en base a criterios económicos fundamentales. Desempeño pues considera las labores y funciones institucionales asignadas al Órgano Técnico de Fiscalización de la H. Cámara de Diputados. Económico porque pertenece a la economía que es la ciencia encargada del estudio de los métodos de producción, distribución y consumos de los bienes y servicios que la sociedad crea, con recursos limitados, para satisfacer las necesidades y los deseos de la misma, estos últimos siempre ilimitados. Institucional por que nos referimos a un organismo del estado. Hemos mencionado ya la importancia de la información y su trascendencia en la toma de decisiones. La información es baluarte indispensable en la toma de decisiones dentro de un proceso de alternancia para la superación y mejoramiento de las condiciones iniciales de cualquier proyecto o plan de trabajo. Reside principalmente en la elección de una alternativa viable y disponible de entre todas las posibles, con la intención de dar solución a un problema actual o latente.

La toma de decisiones a cualquier nivel se encuentra caracterizada por el hecho de que una persona, un grupo de ellas, una institución o cualquier individuo o entidad social, pueden hacer uso de herramientas analíticas y de la información disponible para encontrar solución a cualquier problema que se le presente. El análisis objetivo del problema en cuestión, el razonamiento y en algunos casos la toma conjunta de decisiones darán la pauta para un mayor acierto en la toma de decisiones sin embargo, en cualquiera de estos casos, la base fundamental para elegir la opción adecuada depende de la información con que se cuente.

---

En economía, el problema del Principal - Agente o de la agencia, analiza los contratos formales e informales mediante los cuales un actor económico llamado el principal, encarga a otra u otras personas llamadas el agente, la defensa y protección de sus intereses, delegando en ella cierto poder de decisión, sobre el cual no tiene información perfecta. En este caso se observan las dificultades que se presentan bajo condiciones de información asimétrica o incompleta cuando el principal contrata a su agente.

Esta situación es muy frecuente en la sociedad humana. Ocurre por ejemplo, cuando los ciudadanos votan a favor de algún candidato o representante político y le encomiendan la elaboración y aplicación de normas legales para el beneficio común. También se da cuando los accionistas de una empresa encargan su gestión a un administrador. Esta relación implica siempre la existencia del problema del riesgo moral. Esto es, la posibilidad de que el agente, ya sea un gestor político o empresarial; busque objetivos y beneficios personales en detrimento de los intereses del principal que puede ser el ciudadano o los accionistas de una empresa. Es necesario agregar que habrá una pérdida de eficiencia siempre que los costos y perjuicios ocasionados por una decisión no recaigan sobre el individuo que decide.

En algunos casos los administradores de una empresa o los servidores públicos de mando de un organismo del estado, pueden utilizar su capacidad y poder de decisión para obtener maliciosamente beneficios personales a expensas del ciudadano o del accionista. Dichos beneficios pueden tomar la forma de gratificaciones extraordinarias, oficinas grandes y lujosas, horarios bondadosos o

---

por el contrario jornadas intensas y extensas en detrimento del trabajador, uso privado de bienes y servicios que deben ser exclusivamente para compromisos y cuestiones laborales; promover subordinados por razones de simpatía o parentesco; tomar decisiones demasiado arriesgadas o que sean beneficiosas para la empresa o el organismo a corto plazo pero perjudiciales en el largo plazo; pueden además tomar decisiones que aumenten su poder personal y permitan esquivar el control de los propietarios y los ciudadanos.

Este problema se encuentra en mayor o menor medida en cualquier forma de contrato laboral. Cualquier trabajador empleado para una tarea específica tiene siempre cierta capacidad de decisión y posibilidad de eludir el control y reducir su esfuerzo. El control y la supervisión de los trabajadores tienen un costo y puede ser eficaz contratar vigilantes. Esto implica la aparición de un escalón intermedio de agentes, toda vez será necesario, del mismo modo, controlar a los vigilantes, pero se habrá ganado en eficacia siempre que los vigilantes tengan una menor tendencia a eludir sus responsabilidades que los trabajadores. Existen sistemas que fomentan que los agentes se controlen los unos a los otros pero existe un límite para estos sistemas de control, el cual, una vez sobrepasado generará desconfianza limitando las posibilidades de cooperación interna y reduciendo la eficiencia laboral.<sup>17</sup>

Por lo tanto, El problema en la Relación Principal-Agente se origina cuando un agente tiene la posibilidad de maximizar su propio beneficio en vez del bienestar del Principal que lo contrató. Esto a su vez, surge cuando un principal no puede

---

<sup>17</sup> [www.Eumed.net](http://www.Eumed.net) enciclopedia Virtual. El problema del riesgo moral y la teoría de la agencia

---

vigilar adecuadamente el desempeño del agente. En este punto podemos relacionar los alcances y consecuencias del fallo Principal-Agente. Cuando dicha situación acontece como se menciona, efectivamente entre dos individuos, resulta que uno de ellos se verá afectado en sus intereses y consecuentemente en sus beneficios económicos. ¿Qué pasa cuando el principal es la sociedad y el agente algún político designado por elección popular para administrar los recursos de la misma? es obvio que serán miles y miles de personas las que se verán afectadas en sus intereses.

El Informe del Resultado de la Revisión que cada año emite la Auditoría Superior de la Federación, producto final del trabajo que dicha institución realiza, es a fin de cuentas información sobre el funcionamiento y el desempeño de la administración pública. Si suponemos, con las restricciones debidas, que la democracia es un mercado donde lo que se vende es la oferta política para el servicio de administración pública en los tres niveles de gobierno, caemos en la cuenta que la información es la única manera en que podemos elegir de la manera adecuada a nuestro Agente en la relación Principal-Agente y a la vez el modo de vigilar convenientemente el desempeño del mismo. El Informe del Resultado de la Revisión nos presenta de manera concisa y resumida lo que el Agente ha hecho con los recursos que le fueron asignados para nuestro bienestar. No existe otra manera de evaluar los verdaderos alcances que la administración pública puede realizar en el ejercicio de su administración. El Informe del Resultado de la Revisión cumple con dos fines primordiales en el desempeño de la administración pública.

---

En primer lugar, cuantifica el gasto de la administración pública en sus tres niveles de gobierno atendiendo no solamente al cumplimiento de las metas y objetivos programados, sino que analiza el desempeño de la misma, el cumplimiento de la normatividad vigente y todas aquellas áreas de opacidad y riesgo que pudieran incidir como factores de origen para una mala administración y el uso indebido de los recursos públicos. La Auditoría Superior de la Federación realiza un trabajo técnico altamente especializado que posteriormente presenta a la sociedad en general mediante La H. Cámara de Diputados, en donde muestra todas y cada de una de las irregularidades encontradas durante la fiscalización del ejercicio correspondiente. Si atendemos a lo expuesto anteriormente en el capítulo primero, en donde se menciona que el crecimiento así como el desarrollo económicos de una sociedad no puede dejarse por completo a la simple interacción de los mercados, y por lo tanto; la presencia de un sector público estable y cauteloso que garantice plenamente la legitimidad y observancia de lo establecido en las leyes dentro de los ámbitos social y económico, es total y absolutamente necesaria. Pero no basta con la presencia de un estado que vigile y obligue al cumplimiento de la normatividad vigente. Es necesario un estado actor que cumpla y haga cumplir la ley. Un estado que intervenga para orientar y dar cauce a los objetivos macroeconómicos que la sociedad necesita. Es decir el estado dentro de cualquier sociedad no puede únicamente ser objeto sino que, por el contrario, debe ser sujeto de acción económica, influyendo decisivamente en los procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, atendiendo a las necesidades de la sociedad que en la mayoría de los casos resulta en un mayor



---

índice de crecimiento y desarrollos económicos. La Revisión realizada por la Auditoría Superior de la Federación garantiza, no la presencia de un gobierno vigilante que participe en las interacciones económicas de la sociedad; sino la de un gobierno óptimo que cumpla y haga cumplir las disposiciones normativas bajo los preceptos de eficacia, eficiencia y economía, en aras de mejorar las condiciones de vida que es a fin de cuentas el objetivo último de cualquier programa de política económica.

En segundo lugar, la Auditoría Superior de la Federación nos proporciona una herramienta de gran utilidad, quizás la más cara y escasa que puede proporcionarse a cualquier sujeto dentro de un contexto dinámicamente económico: Información. En la toma de decisiones importa la elección del camino a seguir, por lo que anticipadamente deben evaluarse alternativas de acción. Si estas últimas no están presentes, no existirá una decisión correcta. Pero para que estas existan, cualquiera que sea su naturaleza, es absolutamente necesario conocer, comprender y analizar para así poder hallar una solución implícita en la elección a tomar. Debe comentarse el hecho de que en algunos casos, por ser tan simples y cotidianos, este proceso se realiza de forma implícita y se soluciona muy rápidamente, pero existen otros casos en los cuales las consecuencias de una buena o mala elección repercutirán en la vida de un solo individuo, de su familia, y dentro del contexto social o laboral en el éxito o fracaso de la organización misma, para los cuales es necesario realizar un proceso más estructurado que puede dar mayor seguridad e información para resolver el problema. Las decisiones nos atañen a todos ya que gracias a ellas podemos tener una opinión crítica.

---

El proceso para la toma de decisiones utiliza como materia primordial a la información. Ésta es fundamental, toda vez que sin ella no es posible evaluar las opciones existentes o desarrollar otras más innovadoras e igualmente consistentes. Dentro de las organizaciones, que se encuentran sometidas constantemente a la toma de decisiones, la información adquiere un rol fundamental, y por ello un valor inestimable. El Informe del Resultado de la Revisión proporciona esa materia primordial. Dentro del contexto político que rige nuestra sociedad, la elección de la administración pública mediante el sufragio por los candidatos a titulares de la misma en los tres niveles de gobierno, es un proceso trascendental pues representa la manera en que se direccionaran los recursos para fomentar crecimiento y desarrollo. La información que expone públicamente el desempeño de anteriores administraciones, si bien no brinda un indicador directo, sí proporciona una guía del desempeño de los partidos políticos a los cuales pertenecen los candidatos electos con anterioridad.

La alternancia en un sistema democrático debe determinarse por los distintos procedimientos electorales a través de un voto universal e igualitario. Ahora bien, entendemos que la celebración de elecciones regulares y la representación política de la ciudadanía que conlleva, son una exigencia necesaria aunque no siempre suficiente para considerar que un estado es verdaderamente democrático. La concesión del poder a un grupo político encargado de representar al pueblo debe ser, pues, libremente consentida pero a la vez, revocable, vigilada y por sobre todo lo demás, sancionada.

---

No es difícil entender porque si, los dirigentes electos son capaces de sustraerse al control ciudadano o que los mecanismos de control establecidos para tales efectos carezcan de plena eficacia, el sistema democrático se encontraría anticipada e inexorablemente destinado a un fallo irreversible.

La rendición de cuentas sea esta vertical, es decir la que se da entre representantes y representados; así como la horizontal o la que se da entre las instituciones que conforman los poderes públicos; son procedimientos necesarios para la regeneración democrática y para encauzar a la democracia como motor del crecimiento y desarrollo con base en un sector público sólido, dinámico pero principalmente, responsable.

El control permanente a través de la rendición de cuentas primero y de las elecciones después, sobre la actuación de las autoridades políticas permite que éstos respondan periódicamente por sus actos en el ejercicio de su cargo. Conviene hacer notar que, en la democracia partidista que vivimos, los partidos políticos como principales actores de la vida nacional, dejan de ser los únicos protagonistas en la esfera pública capaces de articular y canalizar los intereses de la sociedad.

Además de lo anterior, para que la ciudadanía ejerza consciente y responsablemente su derecho al voto, requiere necesariamente tener disponible todo tipo de instrumentos que aporten elementos básicos para formar su propia opinión. Esto es, necesita recibir información veraz y completamente ajustada a la realidad de los hechos. Los medios de comunicación en este caso juegan un papel trascendental pero solo en el ámbito de sus alcances. Son las instituciones de

---

control quienes deben mantener vigente la rendición de cuentas y la transparencia con las cuales deben conducirse todos los actores políticos.

La democracia así como la rendición de cuentas son mucho más que un entramado de reglas e instituciones políticas y de control. La democracia es una forma de organización social en la cual las decisiones generales son adoptadas por la colectividad mediante participación directa o indirecta de la sociedad. La rendición de cuentas por otra parte es un requerimiento para que los representantes elegidos democráticamente, den cuenta y respondan frente a sus representados sobre los actos y decisiones realizados en el ejercicio de sus obligaciones. Ambas, democracia y rendición de cuentas deben trabajar conjuntamente para proporcionar estabilidad política, social y económica en pos de reducir las alarmantes desigualdades económicas que dividen a la población.

El Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública es el documento jurídico mediante el cual la Auditoría Superior de la Federación cumple con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás leyes complementarias. Es el instrumento que soporta su existencia institucional. Democráticamente, el Informe del Resultado de la Revisión es un baremo que muestra el desempeño de la administración pública, fomentando la transparencia y la rendición de cuentas, como baluartes insustituibles de la misma. Económicamente el Informe del Resultado de la Revisión no es en sí mismo un fin, sino un medio. No se deben confundir los objetivos con los medios para llegar a ellos y en este caso, la rendición de cuentas concentrada en un documento único que da cuenta de la rendición horizontal entre órganos de gobierno, da la pauta

---

para escalar a una administración pública más eficaz, eficiente, transparente y por sobre todo lo demás, una administración responsable y consciente de las necesidades de la población. El Informe del Resultado de la Revisión es un medio necesario e indispensable para equilibrar los intereses políticos de grupo con las necesidades sociales de la población. Su importancia va más allá de los montos de las recuperaciones totales obtenidas pues la labor significativa del Órgano Técnico de Fiscalización de la H. Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación, no es únicamente esta, sino la observancia y análisis de todos aquellos procesos dentro de la administración pública donde pudieran existir ineficiencias culposas o dolosas, sean estas debidas a fallas del propio sistema o por corrupción de sus agentes. Exponiendo y proponiendo todas aquellas reformas necesarias y susceptibles para mejorar los métodos de gobierno. El costo de esta institución lo podemos encontrar cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación, sus beneficios se hacen públicos cada año el día 20 de febrero en la forma del Informe del Resultado, cuyo alcance va más allá de la cuantificación monetaria de las recuperaciones obtenidas. Sus beneficios inciden sobre el análisis y mejoramiento de los procesos gubernamentales cada vez más requeridos.

---

## CONCLUSIONES

Para cerrar la disertación sobre este trabajo recurriremos al mensaje del Auditor Superior de la Federación, con motivo de la entrega del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del año 2012, el día 20 de febrero de 2014.

“... En esta ocasión, el resultado de nuestra labor corresponde a 1,163 informes de auditoría, que representan un incremento absoluto de 60 auditorías respecto del año anterior, así como ocho evaluaciones de políticas públicas y dos estudios...”

Esto significa que la Auditoría Superior de la Federación en cumplimiento a su encargo constitucional ha pasado de realizar 312 revisiones del ejercicio 2000; a 1,163 en el 2012. Lo que implica un incremento de 372.8%. Este porcentaje resulta significativo si consideramos que, para el mismo periodo, su incremento presupuestal ha sido de un 357.3%, lo que nos indica que el rendimiento y la eficiencia de sus objetivos ha ido a la par de los recursos utilizados para ello.

“...Ahora bien, de las 1,163 auditorías practicadas, 527 fueron con enfoque financiero y de cumplimiento normativo, 478 de desempeño, 141 de inversiones físicas y 17 forenses.

En el total de revisiones se incluyen 689 auditorías a los fondos federales ejercidos por los estados y municipios, de las cuales 399 (58 por ciento) fueron practicadas directamente por la ASF, y las 290 restantes (es decir, el 42 por ciento), con el apoyo de las Entidades de Fiscalización Superior Locales. ...”

De lo anterior entendemos que 527 revisiones se enfocaron a examinar que los recursos fueron aplicados en operaciones efectivamente realizadas, que su

---

ejercicio se ajustó a las disposiciones normativas, que se utilizaron para el cumplimiento de las funciones de los entes públicos y que se registraron con base en los principios básicos de contabilidad gubernamental y en el clasificador por objeto del gasto. 478 revisiones se enfocaron a verificar que las entidades cumplieron con sus objetivos, metas y atribuciones, y si ejercieron los recursos de acuerdo con la normativa y el fin para el cual les fueron asignados. 141 revisiones se enfocaron a constatar que las obras públicas realizadas por las entidades fiscalizadas fueron presupuestalmente aprobadas y los recursos correctamente utilizados, que se haya contado con los estudios y proyectos respectivos; que la contratación de las mismas se sujetó a las disposiciones jurídicas y técnicas aplicables y los costos se correspondieron con los bienes o servicios adquiridos, que los de la obra se hayan ejecutado en los tiempos, precios, volúmenes, especificaciones y calidad de los materiales contratados; asimismo que la entrega de las obras, bienes y servicios se ajustó a lo previsto en las leyes y contratos respectivos. Finalmente, 17 fueron dedicadas a la revisión y análisis pormenorizado y crítico de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, con el fin de detectar o investigar presuntos ilícitos. El propósito de esta últimas es documentar las conclusiones con pruebas válidas y suficientes para promover las acciones legales procedentes.

“...En materia de cobertura, la fiscalización se llevó a cabo en 127 dependencias y entidades, correspondientes a los tres Poderes de la Unión, a 4 organismos constitucionalmente autónomos, a 19 universidades públicas, a los 32 gobiernos de las entidades federativas; además se auditaron los fondos federales en 190 gobiernos municipales, y en 7 demarcaciones territoriales del Distrito Federal...”

---

Del párrafo anterior podemos estimar la importancia y los alcances del trabajo realizado por la Auditoría Superior de la Federación. Su trabajo altamente especializado así como su función de ente promotor de la transparencia y la rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno.

“...Además, como consecuencia de la fiscalización efectuada, se determinaron 9,056 observaciones que generan la promoción de 10,911 acciones, de las cuales 6,564, son de tipo preventivo y 4,347 de carácter correctivo.

Las acciones de naturaleza preventiva se refieren a recomendaciones para los entes fiscalizados, con el objeto de mejorar sus sistemas administrativos, corregir deficiencias en sus controles internos, simplificar y reorientar algunos de sus procedimientos y prácticas operativas, mejorar la calidad de sus registros contables y presupuestales, prevenir daños al patrimonio público, inhibir conductas ilícitas, fortalecer los procesos de adquisiciones y obras públicas, y reforzar el cumplimiento de las disposiciones normativas correspondientes.

Por lo que hace a las 4,347 acciones correctivas, se materializarán en las acciones anunciadas en el contenido de los informes y que serán formalmente emitidas de conformidad con el marco legal aplicable.

Me refiero a 1,738 pliegos de observaciones, 1,768 promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria, y 147 denuncias de hechos.

Adicionalmente, se determinaron 86 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, 591 solicitudes de aclaración y 17 multas por no atender los requerimientos de información de la ASF...”

Se ha mencionado ya que el Pliego de observaciones es el Instrumento mediante el cual la Auditoría Superior de la Federación da a conocer a las entidades fiscalizadas las observaciones de carácter económico, en las que se presume un daño o perjuicio, o ambos, ocasionados al Estado en su Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales, así como la presunta responsabilidad de los infractores en cantidad líquida. Del



---

mismo modo, las Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria son el documento con el que promueve ante la instancia de control en la entidad fiscalizada o la Secretaría de la Función Pública, la aplicación de las sanciones que procedan conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales. Estos números reflejan en gran medida la todavía enorme opacidad, La falta de transparencia y acatamiento a la normatividad vigente por parte de muchos organismos de la administración pública.

“...Los beneficios de nuestro trabajo se reflejan en la disuasión del mal uso de los recursos públicos, en la adopción de mejores prácticas por parte de los entes auditados, y la promoción de mecanismos de control efectivos que signifiquen un menor riesgo de corrupción.

El efecto más evidente e inmediato de la fiscalización lo constituyen las recuperaciones. Éstas se generan como consecuencia del reintegro que hacen los entes auditados a la TESOFE o a las cuentas bancarias específicas de los fondos o programas federales por un monto equivalente a lo observado y que representa una manera de solventar las observaciones.

Para la Cuenta Pública 2012 se determinaron recuperaciones por un total de 13,674.2 millones de pesos, las cuales se materializaron en el transcurso de las revisiones correspondientes. Por medio de las recuperaciones, la ASF protege el interés público al promover que estos recursos se utilicen para los fines contemplados en la norma...”

Los beneficios de la revisión realizada por la Auditoría Superior de la Federación también inciden en el gasto público, toda vez que se obliga a los gobiernos de las diferentes entidades que conforman a la administración pública a utilizar los recursos conforme a la normatividad vigente y de la manera más adecuada o de lo contrario reintegrar el recurso.

---

“...La parte fiscalizable por la ASF se compone de las transferencias condicionadas que se integran por ocho fondos, entre los que destacan, por su monto y cobertura, el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud. Adicionalmente, son auditables por parte de la ASF, los convenios de descentralización y reasignación, así como los componentes de educación básica y normal del Ramo General 25, los subsidios del Ramo General 23 y el Seguro Popular.

De la fiscalización realizada por la ASF, se observa una problemática recurrente que requiere de soluciones de fondo que tienen que ir más allá de los esquemas de rendición de cuentas actualmente existentes.

La transferencia de recursos y funciones a las entidades federativas y municipios no se ha acompañado de una mejora en la calidad de la gestión y resultados de los gobiernos locales, ni se han generado alicientes que impulsen la transparencia y el asumir una responsabilidad ante los ciudadanos por parte de los ejecutores del gasto.

Una muestra de ello, es la falta de aplicación del principio de anualidad a todos los fondos, la cual propicia importantes subejercicios y desviaciones.

En general, la normativa existente no coadyuva a la adecuada operación de los fondos y programas, toda vez que sigue siendo dispersa e insuficiente.

La problemática del gasto federalizado se ve influenciada por la debilidad de las finanzas de las entidades federativas y municipios, que deriva en un pretexto para que se utilicen recursos de los fondos y programas federales, en fines diferentes de los previstos por la norma...”

Esto es de verdad importante, en esta parte podemos entender que, revisar una y otra vez la forma en que se ejerce el gasto público tendrá poco efecto sin la voluntad política para seguir realizando las reformas que nuestro país necesita en materia de fiscalización y rendición de cuentas, amén de las otras muchas que se requieren en materia de seguridad, justicia, empleo y otras tantas. La delgada línea que separa los procesos políticos de los económicos, la mayor parte de las veces termina afectando hacia un lado u otro de ambos espacios creando distorsiones que quedan fuera del proceso meramente económico. Sin embargo, es trabajo y objetivo de la ciencia económica analizar esas relaciones y aportar

---

opiniones sobre lo que debe ser en aras de mejorar los procesos económicos. Por ello, el trabajo de la Auditoría Superior de la Federación debe ser mejorado, atendiendo a sus recomendaciones si lo que se desea en realidad es mejorar el uso de los recursos que son de todos.

“...Aunado a estas condiciones, los precarios contrapesos existentes para la rendición de cuentas estatales, generan espacios para utilizar indistintamente los recursos locales o federales, sin tomar en cuenta el objetivo para el cual fueron asignados... El impacto de esta problemática se hace más evidente si comparamos los resultados de la fiscalización de la Cuenta Pública 2012 sobre el gasto federalizado que lleva a cabo la ASF en relación con la suma de las Entidades de Fiscalización locales. Con un total de 399 auditorías, se determinaron recuperaciones por un monto de 10,915.8 millones de pesos.

Por su parte, para la misma Cuenta Pública, las 32 EFSL realizaron un total de 1,958 auditorías al gasto federalizado (5 veces más que las practicadas por la ASF). Derivado de dichas auditorías las EFS locales determinaron recuperaciones por 509 millones de pesos (21 veces menor que lo establecido por la ASF)...”

La economía es una ciencia social. Su existencia obedece a los reclamos de la sociedad por satisfacer sus necesidades y deseos siempre ilimitados; con recursos permanentemente escasos. Efectivamente es una ciencia, se parece mucho a una disciplina y algunos autores la catalogan y describen más como una caja de herramientas que nos ayuda a tratar de resolver los problemas de la sociedad, que como una ciencia. Lo anterior tiene una explicación, la economía no es una ciencia exacta pues la gran cantidad de factores que intervienen en su conformación, así como la complejidad de las relaciones entre los agentes que la componen, dificultan su exactitud y por el contrario, magnifican su complejidad. Lo anterior no demerita ni debe ser motivo de derrotismo y falta de enfoque, por el contrario, es necesario incrementar los trabajos y las investigaciones que planteen hipótesis que renueven constantemente sus teorías y el papel que juega en la vida

---

diaria. Las instituciones son pieza clave para la estabilidad de cualquier estado. La solidez y el desempeño; lo acertado de sus funciones y el compromiso con la problemática actual influyen decisivamente en el desarrollo social, cultural y económico de cualquier población. Pero estos elementos en gran medida dependen de las reformas y adecuaciones realizadas a lo largo del tiempo y conforme a la cambiante interactividad de los agentes económicos internos y externos. Los cambios constantes en la dinámica económica tanto nacional como internacional requieren de instituciones sólidas y de vigencia adecuada, para crear las condiciones necesarias en pos de una economía altamente productiva. El papel actual de la Auditoría Superior de la Federación es relevante, pero no total. Se requiere que en su labor, incida de manera más directa para identificar, corregir y modernizar los procesos de trabajo en la administración pública, eliminando con ello las áreas generadoras de opacidad e ineficiencia que dan origen a la corrupción y al subdesarrollo. En su labor institucional, debe enfocarse sistemáticamente hacia ser impulsora de la calidad, y una gestión pública moderna y eficiente, más que en corregir y sancionar las irregularidades de la misma.

El neoinstitucionalismo, corriente alterna del pensamiento económico afirma con certeza que no son los intereses y deseos de los individuos, exclusivamente los que dirigen la eficiencia y el alcance de los mercados, sino que las instituciones del medio influyen notablemente en el desempeño y funcionamiento del mismo.<sup>18</sup>

En la situación actual y con el cauce de problemas que atraviesa nuestra sociedad, la pregunta indicada no es si las instituciones importan e inciden en la

---

<sup>18</sup> El neoinstitucionalismo, una revolución del pensamiento económico. José Ayala Espino; Juan Gonzalez Garcia

---

economía; sino como y cuando deben incidir de una manera más directa y profunda.

Debemos entender que las instituciones dependen en su impacto social y económico de las circunstancias y el contexto prevaleciente. Y su incidencia en el mismo depende en mayor medida de las condiciones dadas, tales como la cultura, los valores sociales etcétera. Las instituciones importan los mismo cuando son eficientes y en mayor grado, cuando no lo son. Lo importante es establecer su importancia, el grado de su incidencia y las posibilidades para mejorar su actuación. Para el caso que nos ocupa, lo anterior resulta cierto al vigilar el uso de los recursos del agente económico más grande dentro de la economía nacional, que es el gobierno en sus tres niveles constitucionales. La Auditoría superior de la Federación es una entidad cuyo trabajo resulta indispensable para mejorar los procesos administrativos, el uso de los recursos y sobre todo, controlar y exponer la actuación de los gobernantes en beneficio de la sociedad en general.

---

# Bibliografía

La Auditoría Superior de la Federación: Antecedentes y Perspectiva Jurídica. Solares Mendiola, Manuel DR © 2004. Universidad Nacional Autónoma de México  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/>

La Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación. Ackerman, John M; Astudillo, César Coordinadores DR © 2009. Auditoría Superior de la Federación  
<http://biblio.juridicas.unam.mx/>

Instituciones para Mejorar el Desarrollo. Un nuevo Pacto Social para el Crecimiento y el Bienestar. Ayala Espino José Ed. Fondo de Cultura Económica.

Principios de Economía. N. Gregory Mankiw, 4ª Edición. Ed. Cenage Learning

Economía. Stanley Fischer, Rudiger Dornbusch; Richard Schmalense; 2ª Edición Ed. Mc Graw Hill

¿Qué es la Rendición de Cuentas? Andreas Schedler. 03 Cuadernos de Transparencia IFAI

Informe Sobre Desarrollo Humano 2010. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mundi-Prensa México SA de CV

Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México. Luís Carlos Ugalde. © 2002, Instituto Federal Electoral. ISBN: 970-695-018-4

Economía del Sector Público Mexicano. Áyala Espino José. Ed. Esfinge

La Construcción Democrática de la Rendición de Cuentas y la Fiscalización en la Administración Pública de México. Dr. Jorge Manjarrez Rivera. DR © 2009. Auditoría Superior de la Federación

Participación y Desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral del desarrollo. Joshep Stiglitz.

El comportamiento económico y las Instituciones. Thrainn Eggertsson. Alianza Economía

Historia del Pensamiento Económico. Luis Perdices de Blas. Editorial Síntesis

Historia de la Teoría Económica y de su Método. Robert B. Ekelund Jr, Robert F. Hebert Editorial Mc Graw Hill

---

La Economía del Sector Público. Joseph E. Stiglitz. Editorial Antoni Bosch

Los Determinantes del Crecimiento Económico. Alejandro Díaz Bautista. Plaza y Valdes Editores

Breve Historia del Pensamiento Económico. Eduardo A. Alejandro Díaz Bautista. Ediciones Macchi

Auditoría Superior de la Federación. Instituto de Investigaciones Legislativas Belisario Domínguez del Senado de la República. Coord. Ejecutivo: Lic. Gonzalo Altamirano Dimas. Coord. Del Proyecto: Margarita Sánchez Escobar

Economía Política de la Transparencia. Enrique Quintana. 09 Cuadernos de Transparencia IFAI

El Derecho de Acceso a la Información en México: Un Diagnóstico de la Sociedad. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)

Estudio Especial Sobre el Derecho de Acceso a la Información. Organización de los Estados Americanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. 2007