



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

**PROPUESTA DE UN MODELO DE RENDICIÓN DE CUENTAS PARA COMBATIR LA  
CORRUPCIÓN EN MÉXICO**

**TESIS**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
DOCTOR EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

PRESENTA:  
AURELIO ACOSTA VILLADA

TUTOR PRINCIPAL:  
DOCTOR JOSÉ MARÍA CALDERÓN RODRÍGUEZ  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, DICIEMBRE 2019



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## **Dedicatoria y agradecimientos**

Nací en las postrimerías de la segunda guerra mundial; cuando el país iniciaba apenas la construcción y desarrollo de sus instituciones.

Desde temprana edad, cuando aún era un niño, experimenté el trabajo de varios oficios, enfrentando todo tipo de carencias y adversidades, pero siempre con un objetivo: el sueño de superarme. Mi padre fue mi motivo y ejemplo de tenacidad. Soy parte de lo que un político mexicano denominó “la generación del esfuerzo”.

Crecer en un “entorno desfavorable”, vivir en carne propia la corrupción y sus efectos, fue lo que me formó; lo que me hizo luchar para cambiar no sólo mi vida, sino también la de los demás; así fue que desarrollé una vocación por el servicio público, en la que mi compromiso fue siempre ayudar a los demás.

Estas líneas enmarcan el esfuerzo que ahora deberán continuar ustedes, mis hijos Luis Miguel, Quique, Marco, Andrea y Adriana, reproducir y multiplicar el ejemplo en Valentina, Camila y los que nazcan.

A ellos y a mi compañera de lucha, mi amiga y confidente, mi esposa María Enriqueta. A todos ustedes va mi dedicatoria.

Un papel muy importante que merece mi preciado agradecimiento, son mis excelsos profesores: El Dr. José María Calderón Rodríguez, quien nunca escatimó esfuerzo ni tiempo para apoyarme, asesorarme y guiarme; al Dr. Alfredo Adam A., al Dr. Alfonso Vadillo Bello, al Dr. Juan Manuel Arancibia y al Dr. Alejandro López por sus acertadas observaciones e invaluable apoyo, y a quienes de manera genuina redimensionaron este proyecto.

También mi agradecimiento al Maestro José Miguel Macías, Jefe y amigo en la ASF, por su valioso apoyo y apremio constante para culminar esta investigación.

Por el inconmensurable valor, siempre oportuno y el gran apoyo de la Dra. Irma Zamora, al Maestro Gerardo Morales Zárate, el Lic. Hector Orozco, mi agradecimiento.

Y mi gratitud eterna a mi alma mater, la Universidad Nacional Autónoma de México, por cobijarme e inspirarme durante todos los años de mi vida.



## Índice

<b>Introducción</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I. Corrupción y Rendición de Cuentas</b> .....	11
1.1 Historia de la corrupción en México .....	16
1.1.1 El Virreinato de la Nueva España.....	16
1.1.2 La Corrupción en la época de la Nueva España.....	21
1.1.3 Presidencialismo, invento norteamericano .....	29
1.1.4 Surgimiento del presidencialismo en México.....	31
1.1.5 Presidencialismo y corrupción en México.....	36
1.1.6 La desigualdad, raíces históricas de la corrupción .....	39
1.1.7 Modernización de las instituciones del Estado, fórmula para combatir la Corrupción .....	42
1.2 Función de la rendición de cuentas .....	43
1.2.1 Rendición de cuentas.....	44
1.2.2 Sanciones ( <i>enforcement</i> ) .....	45
1.2.3 Un concepto radial .....	46
1.2.4 Principio de publicidad .....	46
1.2.5 Criterios normativos de la rendición de cuentas .....	47
1.2.6 Características de la rendición de cuentas .....	48
1.2.7 Rendición de cuentas horizontal y vertical.....	49
<b>CAPITULO II. La rendición de cuentas en América Latina</b> .....	51
2.1 Los Organismos de Fiscalización Superior .....	53
2.1.1 Principales modelos en América Latina.....	55
2.1.2 La Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior .....	59
2.2 Mejores prácticas Internacionales de las EFS .....	61
2.3 Nuevos retos para las EFS en América Latina .....	68
2.3.1 Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina.....	69
2.3.2 Perspectivas de las EFS de América Latina. ....	73

<b>CAPITULO III. Diagnóstico de áreas de opacidad y riesgo en la administración pública.....</b>	<b>79</b>
3.1 Opacidad, Transparencia y Rendición de Cuentas.....	86
3.2 Un perfil de opacidad en la administración pública .....	99
3.3 Áreas de riesgo y opacidad identificadas por la Auditoría Superior de la Federación .....	104
3.4 Tipos de auditorías y observaciones-acciones de la fiscalización superior en México .....	105
3.5 Principales resultados de la fiscalización en México.....	108
3.6 Áreas de riesgo .....	112
3.6.1 Eficiencia recaudatoria.....	112
3.6.2 Recursos federales transferidos a estados y municipios .....	114
3.6.3 Sector energético (Pemex y CFE).....	119
3.6.4 Discrecionalidad de los servidores públicos .....	126
3.6.5 Deuda Pública.....	128
3.6.6 Paraísos Fiscales.....	137
3.7 Esfuerzos gubernamentales para combatir la corrupción .....	143
<b>CAPÍTULO IV. Propuesta de un Nuevo Modelo de Combate a la Corrupción .....</b>	<b>149</b>
4.1 Propuestas de política pública de combate a la corrupción .....	152
4.1.1 Mejora en la distribución del ingreso. ....	155
4.1.2 Eficiencia recaudatoria.....	158
4.1.3 Recursos federales, transferencias a estados y municipios .....	158
4.1.4 Sector energético: PEMEX Y CFE .....	162
4.1.5 Discrecionalidad de los servidores públicos. ....	165
4.1.6 Deuda Pública.....	165
4.2 Reestructuración y fortalecimiento de la ASF .....	174
4.2.1 Una nueva relación con el poder legislativo .....	181
4.2.2 Plan Estratégico de la Auditoría Superior de la Federación para combatir los nuevos retos del Estado .....	184
4.2.3. Escuela Nacional de Fiscalización. Elevación de la capacidad del capital humano .....	187
4.2.4 Regionalización del Sistema Nacional de Fiscalización.....	190
4.2.5 Creación del Centro de Estudios Económicos, Financieros y Patrimoniales...	193
4.3 Establecimiento de un Sistema Nacional de Integridad .....	195

4.4 Propuesta de creación de la Organización Internacional de Rendición de Cuentas .....	202
<b>Conclusiones</b> .....	203
<b>Anexos</b> .....	219
Anexo 1. La Declaración de Lima .....	219
Anexo 2. Análisis sintético de las mejores prácticas de las Entidades de Fiscalización Superior en el mundo .....	233
Anexo 3. Índice Internacional de Percepción de la corrupción .....	234
Anexo 4. Indicador “Mi deuda sin sentido” .....	238
Anexo 5. Gasto Federalizado. ....	239
<b>Fuentes de consulta</b> .....	244

## Índice de cuadros

No.	Denominación	
1	La Compra-venta de los Títulos de Nobleza en la Nueva España, Siglo XVII.....	20
2	Características de las Entidades de Fiscalización Superior.....	57
3	Modelos de las EFS en el mundo.....	58
4	Comparativa entre los tres principales modelos de fiscalización superior.....	58
5	Organización de las EFS en el mundo.....	59
6	Auditorías practicadas y resumen de observaciones-acciones.....	109
7	Informe de las recuperaciones derivadas de la Fiscalización Superior (2001-2015).....	110
8	Empresas filiales y compañías subsidiarias de Pemex (2007).....	125
9	Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP).....	130
10	Principales enfoques para el control del endeudamiento subnacional.....	135
	Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2016.	
11	Evolución de la pobreza y pobreza extrema nacional y entidades federativas 2010, 2012, 2014 y 2016.....	157
12	Regiones de México.....	191



## Índice de gráficas

No.	Denominación	
1	Evolución Histórica Porcentual del SHRFSP, respecto al PIB Periodo 2000-2017.....	130
2	Saldo histórico de las obligaciones financieras de las entidades federativas, municipios y sus organismos al cierre de cada año y al 30 de junio de 2016.....	133

## Índice de esquemas

No.	Denominación	
1	Funcionamiento de las Instituciones de rendición de cuentas en México.....	176
2	Funcionamiento de la Escuela Nacional de Fiscalización.....	189
3	Interrelación de los Sistemas Nacionales Anticorrupción, de Transparencia, de Fiscalización y de Integridad.....	200
4	Líneas de acción del Sistema Nacional de Integridad.....	202

## **Propuesta de un Modelo de Rendición de Cuentas para Combatir la Corrupción en México**

*“La actual rendición de cuentas en México responde a una arquitectura institucional heterogénea, fragmentada y por tanto ineficaz para combatir la corrupción. Los retos y costos que esto representa para la democracia mexicana en términos de eficacia institucional y por tanto de credibilidad, son de amplia envergadura.”*

Juan M. Portal Martínez (2015, p. 9).

*“Las nuevas instituciones de la democracia mexicana, como el IFAI, la Auditoría Superior de la Federación y los órganos dedicados a la evaluación de políticas públicas han advertido, una y otra vez, de la necesidad de vincular y armonizar sus esfuerzos entre sí y en los tres niveles de gobierno para potenciar sus resultados ofrecer garantías de rendición de cuentas en todos los planos de la gestión pública.”*

Sergio López Ayllón, Mauricio Merino,  
Lourdes Morales (2011, p. 7).

### **Introducción**

Hablar del origen de la corrupción es imposible, ya que su complejidad es equiparable a la de tratar de descifrar la naturaleza humana; no obstante, diversos científicos sociales han concluido que existen factores económicos, sociopolíticos, institucionales, jurídicos y ético-culturales que condicionan la existencia, propagación y persistencia de dicho fenómeno en una comunidad política.

Históricamente se ha observado que la corrupción en América Latina data desde la época novohispana, en donde el modo de producción imperante de la época (mercantilismo) se basaba en la acumulación de metales preciosos; por lo que en el proceso de colonización, los españoles se encargaron de saquear el oro y plata,

así como a crear una red de instituciones destinadas a la explotación de los nativos americanos a través de la encomienda, mita, repartimiento y trajín.

Además, la codicia de los conquistadores hizo que las estructuras políticas y económicas basaran gran parte de su funcionamiento en la corrupción, encontrándose por ejemplo la venta de puestos públicos, interpretación de las leyes a conveniencia, apropiación de los recursos públicos por parte de las autoridades, contrabando de mercancías, así como por medio de la expropiación de tierras, trabajos forzados, imposición de impuestos elevados y venta forzada con sobreprecio de mercancías. De esta manera, la corrupción se fue institucionalizando y consolidando, teniendo como base a la desigualdad económica.

La corrupción en México tal y como la conocemos, aun cuando tiene muchos antecedentes desde la época novohispana, se sistematizó debido a factores provenientes en su mayoría de la época del presidencialismo mexicano, los cuales han derivado en mecanismos de rendición de cuentas fragmentados, heterogéneos e incipientes, mismos que han limitado la efectividad de las acciones de combate a la corrupción.

El problema de la corrupción radica en las esferas económicas, políticas y sociales, en particular sobre las cuales tiene una gran incidencia, entre lo que puede destacar lo siguiente:

a) Económica

- ✓ De acuerdo con el Banco de México, la corrupción absorbe el 10% del Producto Interno Bruto.
- ✓ Existe una menor recaudación de impuestos, ya que cuando los contribuyentes detectan que se hace un mal uso de los recursos recaudados a través de los impuestos y que se otorgan discrecionalmente exenciones de distintos gravámenes a grupos particulares, entonces se ven incentivados a evadir impuestos por considerarlos injustos (USAID y Ethos, 2017, p. 12).

- ✓ Disminución de la inversión nacional y extranjera. Los inversionistas perciben a la corrupción como un costo adicional y un factor de incertidumbre en el rendimiento de los proyectos, por lo cual, la posibilidad de invertir en países corruptos disminuye, incidiendo en la generación de empleos y productividad.

- ✓ Reduce la competitividad.

La corrupción afecta a la formalidad de los empleos debido a el tiempo y complejidad de los trámites gubernamentales, disminuyendo la competitividad de la economía (USAID y Ethos, 2017).

#### b) Política

- ✓ Afecta la gobernabilidad. La falta de transparencia y rendición de cuentas sobre el manejo los recursos del Estado, afecta la confianza y respeto de los ciudadanos hacia sus instituciones.

- ✓ Entorpece el proceso político. El gobierno lleva a cabo una agenda política, que incluye todos aquellos problemas públicos que son susceptibles de ser atendidos por el aparato gubernamental, para lo cual instrumenta políticas públicas o políticas gubernamentales, que a su vez derivan en programas; los cuales, ante la corrupción disminuyen su impacto y calidad.

- ✓ Hay pérdida de legitimidad del Estado y sus Instituciones

#### c) Social

- ✓ Disminuye el nivel de bienestar de la población. Diversos estudios han comprobado que la corrupción menoscaba los resultados en educación, salud, inversión pública y generación de empleos; asimismo, las familias deben destinar un porcentaje de su ingreso para el pago de sobornos; por ello, se incrementa a su vez los niveles de pobreza y desigualdad. Una tautología perversa.

- ✓ La confianza ciudadana se ve mermada, por lo que ante al actuar de gobierno y mientras perciba a la corrupción como parte de este, se encontrará escéptica. Teniendo incidencia directa sobre la eficacia del

combate a la corrupción, ya que la sociedad no querrá participar en la misma por la desconfianza hacia sus autoridades.

- ✓ Debido al desgaste de la confianza ciudadana, la sociedad será dubitativa al actuar en tanto percibe a la corrupción como parte del gobierno; por lo que su participación en el combate a la corrupción será marginal por la desconfianza en las autoridades (USAID y Ethos, 2017).

Los efectos de la corrupción han sido visibles todo el tiempo, aunque fue hasta la década de 1980 cuando se comenzó a ver a la corrupción como un elemento indeseable en nuestro país y que debía combatirse, pues se había convertido en un obstáculo para el proceso político.

Lo anterior no es resultado del azar, sino que tiene que ver de manera general con dos necesidades: necesidades políticas internas, y necesidades políticas externas. es decir, exigencias por la comunidad internacional mediante instituciones como en Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, principalmente; así como por la sociedad (Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones Civiles, grupos de académicos y empresarios).

Para reducir la corrupción en México, se han instrumentado, desde la década de 1980, una serie de acciones de combate a la corrupción a nivel federal, mismas que pueden resumirse en la creación de leyes, instituciones y sistemas nacionales (anticorrupción, de transparencia y de fiscalización).

A pesar de ello, se ha observado que los niveles de corrupción no han disminuido, y por el contrario se han acrecentado, por lo cual surgen las siguientes interrogantes: ¿Qué efectos han tenido las acciones de combate a la corrupción sobre dicho fenómeno? ¿Qué características y vinculación han guardado dichas acciones entre sí? ¿De qué manera puede insertarse a la corrupción en la agenda política para ser atendida desde un enfoque integral?

El tema la corrupción se torna complejo al considerar que sus niveles son medidos con base en la percepción de la ciudadanía, y porque no existen datos que den

cuenta del número de actos de corrupción o sanciones a los servidores públicos que han incurrido en ellos.

Estudiados estos factores y buscando una solución al problema de la corrupción y dado que se pretende llevar a cabo en ésta investigación, como primera línea de análisis se observa el fenómeno de la corrupción en un solo acto: el peculado o malversación de fondos. Esto, debido a que los actos de corrupción son acciones que se realizan a la sombra, en la opacidad, por lo que no es posible tener estadísticas o datos confiables que nos informen sobre la realidad.

Si bien existe el Sistema de Registro de Servidores Públicos Sancionados de la Secretaría de la Función Pública (SFP), nunca se menciona el porqué de las sanciones a los funcionarios, e inclusive da cuenta del poco conocimiento que tiene la institución en el tema. De acuerdo con una nota publicada el 18 de abril del 2018 por el diario Excélsior, se dio a conocer que por medio de una solicitud de información dirigida a la SFP, donde se indicaba que en 17 años, la ASF había promovido ante dicha instancia 17 mil denuncias, desde el año 2000 hasta principios de noviembre del 2017, habiéndose inhabilitado únicamente a 28 funcionarios por incurrir en irregularidades en el manejo de los recursos, sin que se precisara el número y tipo de sanciones impuestas, señalando únicamente a aquellos que ya cuentan con una suspensión definitiva.

Además, se señaló que de los 28 funcionarios, 17 de ellos incurrieron en negligencias administrativas, 9 en violación de leyes y normatividad presupuestal y 2 por violación a los procedimientos de contratación. Aunque es visible un deficiente registro de datos, ya que en la información entregada, la dependencia señaló que la C. Dolores Creel concluyó una inhabilitación por 10 años en febrero del 2017, sin embargo, ella fue exonerada de la sanción por el Decimoquinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en junio de 2010, junto con una multa que ascendió a 1.6 millones de pesos.

La revisión de la cuenta de la hacienda pública federal por medio de auditorías constituye el único modo de hacer visibles los actos de corrupción y el seguimiento a los mismos, labor que es desempeñada por la Auditoría Superior de la

Federación, quien posterior a su labor de fiscalización, se encuentra facultada para emitir observaciones y acciones, sobresaliendo las Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, Pliegos de Observación y Denuncias de Hechos, misma que es promovida ante la Procuraduría General de la República cuando ha detectado irregularidades que son constitutivas de delitos imputables a un servidor público por sus actos u omisiones.

La presente investigación tiene los siguientes objetivos:

- ✓ Analizar la manera en que han influido las acciones de combate a la corrupción, y en particular la Fiscalización Superior como medidas para disminuir sus niveles en México.
- ✓ Realizar un diagnóstico de la rendición de cuentas en los países seleccionados de América Latina para verificar que los tres elementos que le integran (fiscalización, justificación de actos del gobierno y sanciones) se encuentren considerados marginalmente.
- ✓ Evaluar los modelos de los órganos de fiscalización superior como instrumentos del Estado en su lucha contra la corrupción para fortalecer la rendición de cuentas.
- ✓ Estudiar el problema de la corrupción para construir una política de Estado en materia de rendición de cuentas en México, mediante el fortalecimiento de sus instituciones.

Las hipótesis que sustentan esta investigación son:

1. La corrupción en México se ha sistematizado debido a factores históricos desde la época novohispana con la venta de puestos públicos hasta los provenientes en su mayoría de la época del presidencialismo mexicano, los cuales han derivado en mecanismos de rendición de cuentas incipientes, afectando principalmente a las instancias encargadas de la procuración e impartición de justicia; mismas que han limitado la efectividad de las acciones de combate a la corrupción.

2. Es necesario construir una política de Estado en materia de rendición de cuentas en América Latina con la finalidad de fortalecer a las instituciones en su lucha contra la corrupción, ya que los esquemas actuales no permiten disminuirla, sino antes bien la promueven e incentivan.
3. Las políticas públicas de rendición de cuentas llevadas a cabo por los países de América Latina son obsoletas en unos casos y limitadas en otros, lo que impide a las entidades de fiscalización superior disponer de un marco legal eficaz para sancionar actos de corrupción.
4. Las deficiencias que se traduce en actos de corrupción por la debilidad de la fiscalización en América Latina, y tienen su origen en la debilidad de sus instituciones.

Para la comprobación de la hipótesis se empleó el neoinstitucionalismo como marco teórico, así como el método hipotético-deductivo, para lo cual se recurre a una investigación documental, misma que se basa en definiciones, conceptos básicos, hechos históricos y algunas cifras de carácter oficial públicas, principalmente.

La estructura con la cual se desarrollará la presente investigación consta de cuatro capítulos. El primero de ellos se encuentra subdividido en dos apartados.

Uno aborda a la corrupción en términos conceptuales e históricos. Aun cuando es un tema tan antiguo como la humanidad, es imposible definirlo debido a dos causas:

- En primer lugar, porque engloba diferentes conductas que usualmente son enunciadas, aunque casi nunca son definidas y tipificadas por la ley.
- La segunda de ellas, es porque tiene un referente histórico y cultural, por lo que se encuentra sujeto a perspectivas distintas de acuerdo al lugar y época.

Aun sabiendo lo anterior, han existido algunos intentos por definirle, siendo el Banco Mundial el caso más conocido, quien aseveró era “el abuso del poder



público para la obtención de un beneficio privado”, sin embargo, es menester puntualizar que la corrupción no siempre tiene como origen el sector público, además de que la corrupción no necesariamente busca traer consigo un beneficio privado, pues los actos pueden verse motivados por la empatía; por lo que se procedió a referir a la corrupción en términos de aproximaciones.

Asimismo, se abordó el “presidencialismo mexicano”, modelo político descrito por Jorge Carpizo, por constituir el momento histórico específico en el que los factores sociopolíticos, institucionales, jurídicos, económicos y ético-culturales que determinan la existencia y propagación de la corrupción, se gestaron y la convirtieron en un problema de carácter sistémico.

En el segundo apartado del Capítulo I, se analiza la función de la rendición de cuentas, observándose cómo es que abarca de forma genérica tres maneras distintas para prevenir y corregir los abusos de poder:

- *Accountability*. Es el concepto más cercano a la rendición de cuentas de forma voluntaria.
- *Answerability*. Entendida como la obligación del poder a abrirse a la inspección pública, debiendo las autoridades informar y justificar sus actos.
- *Enforcement*. Alude a la supeditación a la amenaza de sanciones, es decir, representa un carácter impositivo para asegurar el cumplimiento de las normas.

A su vez, se abordaron las características de la rendición de cuentas y su aplicación horizontal y vertical.

En segundo capítulo se procedió a analizar la génesis, papel, funciones y principios de las Entidades de Fiscalización Superior, así como las principales formas bajo las cuales se constituyen, las cuales son:

1. Tribunales o Cortes de Cuentas
2. Contralorías, Auditorías Generales o Auditorías Superiores
3. Consejos de Auditoría
4. Inspectoría General

De igual manera, se habló de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI por sus siglas en inglés), y de las 7 regiones<sup>1</sup> bajo la cual se han agrupado a los 194 países miembros en pleno derecho y 6 asociados.

En aras de observar las mejores características, cualidades y prácticas institucionales en materia de fiscalización superior, se procedió a elaborar un estudio comparado, entre algunos países de América Latina para observar características propias de la región, observándose muchas deficiencias en algunos casos. Posteriormente, se hizo lo propio con los dos países miembros de cada una de las regiones de la INTOSAI, y que de acuerdo con Transparencia Internacional cuentan con menor grado de corrupción, adicionando los modelos de Canadá y Estados Unidos, ya que aunque no se encuentran dentro de las regiones de la INTOSAI, constituyen modelos ejemplares en la materia, así como a Israel (por poseer características muy particulares y dignas de abordar) y México. Finalmente, de acuerdo a las áreas de oportunidad de los países latinoamericanos, y teniendo como referente a países más desarrollados en la materia de rendición de cuentas, se establecieron algunas perspectivas para las Entidades de Fiscalización Superior en América Latina.

En el capítulo tercero, se menciona la existencia de 20 áreas de riesgo y opacidad en la administración pública federal, de las cuales, 17 fueron detectadas por la Auditoría Superior de la Federación a partir de las cuentas públicas comprendidas de 2000 a 2008, adicionando tres más, de las cuales se seleccionaron para su estudio únicamente seis al constituir una amenaza a la estabilidad del Estado en los rubros económico (finanzas públicas), social (bienestar), administrativo (eficiencia y eficacia del aparato gubernamental) y político (legitimidad y gobernabilidad); así como las principales acciones gubernamentales en materia de combate a la corrupción que se han emprendido desde la década de 1980.

---

<sup>1</sup> EUROSAL (Europa), ASOSAI (Asia), ARABOSAI (Medio Oriente), OLACEFS (Latinoamérica y el Caribe), AFROSAL (África), CAROSAI (Caribe), PASAI (Pacífico).

Finalmente, en el cuarto capítulo, se desarrolló la propuesta de un nuevo modelo de combate a la corrupción, en el cuál se consideraron las 20 áreas de opacidad y riesgo abordadas en el capítulo anterior, enfatizando en las seis seleccionadas y abordadas en el capítulo anterior.

Además de ello, se propuso atender otros factores necesarios para poder hacer frente a la corrupción, destacando la necesidad de redistribuir el ingreso; reestructuración y fortalecimiento de la ASF por medio de la reforma de su relación con el poder legislativo, debiendo generar en la institución un papel asesor con la Cámara de Diputados para la asignación del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la inclusión de facultades para auditar transacciones financieras de las corporaciones gubernamentales y estados financieros consolidados del país, revisar las confiscaciones reportadas y de revisión de las objeciones de inconformidad de las acciones de contratación federal.

También, se proponen los ejes principales que deberían constituir el Plan Estratégico de la ASF para combatir los nuevos retos del Estado Mexicano; la creación de la Escuela Nacional de Fiscalización Superior, por medio de la cual se pueda capacitar al personal de la ASF y de las Entidades de Fiscalización Superior Locales; y la Regionalización de la Auditoría Superior de la Federación en 7 zonas para mejorar su coordinación, y capacidad fiscalizadora.

Asimismo, se prevé la creación del Centro de Estudios Económicos, Financieros y Patrimoniales, que estaría encargado de elaborar investigaciones de índole actuarial que permita al gobierno mantener un modelo sólido y sostenible de pensiones y jubilaciones, así como vigilar que las entidades federativas cumplan con la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.

Finalmente, se destaca en un apartado de conclusiones, donde se demuestra cumplido el objetivo central de este proyecto, así como sus hipótesis, y se apertura las recomendaciones generales y específicas para combatir los flagelos de la corrupción.

## CAPÍTULO I

### Corrupción y Rendición de Cuentas

*“La corrupción es el abuso del Poder en beneficio privado.”*

Transparencia Internacional

*“La Corrupción es un vicio capital de nuestra época que muestra su desagradable rostro en todas partes. Se halla en la raíz misma de casi todos los problemas importantes –o al menos impide su resolución- y actúa de manera especialmente devastadora en las regiones más pobres del mundo, donde mantiene atrapados a millones de seres humanos en la miseria, la pobreza, la enfermedad, la explotación y brutales conflictos.”*

Peter Eigen.

Las redes de la corrupción.

### Introducción

La ciencia del hombre ha avanzado de forma notable en una sumatoria de elementos que explica con mayor amplitud los hechos sociales; ahora, existe un bagaje intelectual, deontológico, que ha enriquecido el enfoque tradicional con la arquitectura de modelo de simulación, la econometría y la estadística, lo que ha permitido disponer de teorías e hipótesis sólidas y comprobables.

Gary S. Becker, profesor de la Universidad de Chicago y premio nobel de economía en 1992, sostiene que detrás de un acto de corrupción puede haber un comportamiento racional, esto es, alguien que planea cómo cometer un acto de corrupción; el profesor Becker, a partir de su obra *Human Capital* (1964) estudió las claves económicas del comportamiento humano en dominios diferentes.

Su propuesta es que ante un suceso económico, político o social, las personas pueden verse en juego, ante una posibilidad de premio o castigo; si la penalización

es baja o inexistente, crece el aliciente a obrar contra la ley; dice que en regímenes laxos, benignos, la corrupción se extiende y no se avanza, retrocede incluso en el combate a este mal. En el opuesto, tiene éxito; las comunidades que logran reducir la estructura de trámites burocráticos hacen más rigurosas las sanciones y logran minimizar la probabilidad de eludir la acción de la justicia.

La experiencia internacional ofrece algunas claves que nos podría ayudar a elaborar una estrategia integral de combate a la corrupción en México.

Casos emblemáticos en países como Estados Unidos, Brasil, India, Hong Kong y Bangladesh demuestran que hay que dotar de independencia plena a las instituciones responsables de investigar y castigar la corrupción, como es el caso de las entidades de fiscalización superiores, e implementar políticas públicas de auspicio a la democracia, transparencia y rendición de cuentas. Por ejemplo, el ministerio público en Brasil, el Contralor General en Chile y la Comisión de Control Cívico de la Corrupción en Ecuador, pueden servir como referentes para una eventual reforma del Estado en la materia (Sandoval, 2009).

Peter Eigen trabajó en el Banco Mundial y platica que la palabra corrupción no existía en el vocabulario oficial del Banco Mundial donde laboró durante veinticinco años al representar un tema tabú, señala que grandes sumas de dinero tenía como destino los bolsillos privados de políticos y funcionarios poderosos, además de empresas que también se beneficiaron por el mismo fenómeno, y que este enriquecimiento se daba a expensas de dinero de los países donantes del Banco Mundial con el argumento de que constituía una intromisión política en los asuntos internos de esas naciones que el propio estatuto de ese Banco Internacional prohibía. Abandonó el Banco Mundial para ser el arquitecto de *Transparency International*.

Es verdaderamente asombroso que en 1993 nadie quería hablar de corrupción; sin embargo, destaca Eigen que la economía estaba atrapada en un círculo vicioso. La idea que prevalecía en esa época en el ámbito económico es que para lograr éxitos en la competencia en el mercado internacional el soborno era necesario, de tal

modo que el sistema funcionaba a la perfección, siendo el propio Estado quien la promovía; según comenta, sólo Estados Unidos prohibía a sus empresas los sobornos en el extranjero, mediante la Ley sobre Prácticas Corruptas en el Extranjero, promulgada en 1977.

La corrupción era tan reconocida en otros países que en Alemania no sólo la consentían, sino que permitían que una parte de sus presupuestos lo etiquetaban para pago de sobornos y además que fuera fiscalmente deducible. En los países de tercer mundo el soborno y pago a funcionarios constituía una tradición donde eran prácticas comunes la transferencia de grandes sumas de dinero a cuentas bancarias anónimas en la toma de decisiones político-económicas equivocadas. En Alemania había ya una predisposición a la corrupción sobre todo entre las medianas empresas y a nivel municipal donde nada funcionaba sino era mediante obsequios, y no se distinguía en absoluto como corrupción porque siempre fue así, había una total falta de conciencia sobre la injusticia de la corrupción; no fue sino hasta la publicación del Índice de Percepción de la Corrupción, indicador que mide el nivel de corrupción en todo el mundo y publicado por Transparencia Internacional, cuando se empezó a tomar conciencia en Alemania de que el problema de la corrupción no era únicamente un problema del tercer mundo.

Los avances tecnológicos han permitido al mundo globalizado conocer los actos de corrupción al momento, lo que en el pasado se trivializaba y subestimaba hoy dimensionamos a este flagelo como el cáncer que trae en todo el mundo la muerte y la depravación, al destruir gran cantidad de valores éticos, morales y económicos que ha impedido particularmente a los países de América Latina, lograr su desarrollo.

Otro problema que recién se ha ventilado en las esferas de gobierno de todos los países es el relativo al blanqueo de dinero, una de las piedras angulares del crimen organizado y el terrorismo, es menester ocuparnos de los países pobres para evitar las condiciones que llevan a este flagelo, preocuparnos por proteger el medio ambiente, reconvertir a los países pobres en naciones donde la integridad permita visualizar un nuevo orden mundial.

En los últimos años, el término corrupción se ha ido circunscribiendo cada vez más a realidades políticas, sociales y administrativas en nuestro país.

La corrupción no se presenta ontológicamente como una simple pasión o afección, sino como una acción mutua antagónica entre los elementos constitutivos del compuesto que buscan la separación, que es la descomposición, la corrupción en los seres vivos (plantas, animales, hombres) esa corrupción, esa descomposición, va con la muerte, con la extinción de la vida.

Pero la corrupción, es básicamente un proceso. Al analizar el problema del mal. Agustín de Hipona afirma que la corrupción (como un mal) precisa del bien.

En lo social y político la corrupción indica que la formalidad misma de una sociedad, su esquema institucional, su constitución misma y el conjunto de leyes que vertebran la vida jurídica de un pueblo, están alterándose, trastrocándose o rompiéndose.

La Real Academia de la Lengua Española asevera que la palabra corrupción es “alterar o trastocar la forma de alguna cosa”. Esta alteración o trastrueque, rompimiento ocasional o solución de continuidad en el sistema se da fundamentalmente en el trato entre funcionarios, magistrados, secretarios, empleados, o agentes del poder público por una parte, y particulares por el otro. Cuyo objeto consensual consiste en la incorrecta o nula aplicación de una disposición legal.

De parte del funcionario del poder público, lo que otorga es la alteración de una norma legal. Recibe a cambio una recompensa que pueda tener muchos nombres y que generalmente se presenta en forma de dinero en efectivo.

En Estados Unidos, en el año 1876 las legislaturas de los estados fueron llamadas a decidir entre los dos candidatos a la presidencia de la República que habían obtenido una votación casi igual. Muchas de las legislaturas vendieron descaradamente su voto, y el candidato que eligieron fue el que menos votos tenía y el predilecto de los corruptos negociantes del Ferrocarril; sin embargo, en ese

momento los actores políticos no lo percibieron como un acto de corrupción, y si así hubiera sido, nada hubiera existido para aplicar una sanción.

Uno de los textos más antiguos en que puede encontrarse el concepto de corrupción, es en la simonía en la Biblia, y se refiere a la venta de sacramentos. Simonía, compra o venta de cosas espirituales (como sacramentos y sacramentales) o temporales inseparablemente unidas a las primeras (como las prebendas y beneficios eclesiásticos). La palabra proviene del ofrecimiento de dinero hecho a San Pedro por Simón el Mago a cambio del don de conferir el Espíritu Santo. (Relato contenido en el Antiguo Testamento, Hechos VIII).

Platón, en el octavo libro de La República, explica que todo lo que nace tiende a corromperse. Aristóteles pocos años después concluía sobre las distintas constituciones griegas, que las tres formas puras, monarquía, aristocracia, república, se podrían corromper cuando los gobernantes olviden su gestión de gobierno la búsqueda del bien común y sólo persigan el bien propio de uno, o varios o la mayoría.

En el caso de Roma, ya en el imperio la corrupción se extendió más que nunca, de lo administrativo a las costumbres y, a su vez, volvió a lo administrativo, judicial y económico, la venta de favores de carácter político ocasionó su caída.

En el medievo, para muchos filósofos, coincidían tanta la ciudad terrestre como la ciudad de Dios, las antiguas virtudes platónicas que son las cuatro virtudes de la religión católica, justicia, fortaleza, templanza y prudencia.

Paradójicamente, ese triunfo de ese rompimiento fue el escándalo de la venta de indulgencias, tachada por muchos cristianos de simoniacas. Antecedentes de la venta era el poder creciente, en los últimos siglos de la Edad Media. Del oro y el dinero.

La iglesia tomaba a su cargo muchas de las funciones administrativas y judiciales. La simonía, entendida como venta de sacramento o poderes espirituales, sería la más grave de las “corrupciones”.



En otra vertiente, son frecuentes las críticas contra malos clérigos, que aprovechan su posición, también en lo administrativo, para lucrar.

En el orden de la nobleza, el poder corruptor del dinero es satirizado siglos más tarde por Quevedo en la cuarteta en la que juega con las monedas del tiempo y los títulos nobiliarios.

En el caso de México, el sistema administrativo se rompe con la conquista de la nueva nación que se va formando y experimenta una particular renovación de la lucha por las investiduras. Uno de los primeros actos del obispo Zumárraga es la excomunión de los integrantes de la Primera Audiencia a causa de sus crímenes, que incluyeron ataques de hecho a los primeros franciscanos colonizadores.

Es importante el análisis de la corrupción en la época colonial, porque ahí es donde se instaura institucionalmente con la venta de puestos públicos, amén de las corruptelas de la Iglesia como colaborador de la corona española para erigirse el México colonial. Con el tiempo se va transformar en una época de caudillos, de caciques, que al paso del tiempo, y en un esfuerzo por apaciguar al país de luchas intestinas, se establece la Constitución de 1857 hasta la de 1917, que institucionaliza la concentración del poder en la figura del Presidente de la República (presidencialismo), causa de la corrupción de México hasta nuestros días.

## **1.1 Historia de la corrupción en México**

### **1.1.1 El Virreinato de la Nueva España**

Manuel López Gallo (1967), en su libro *la Economía y Política en la Historia de México*, afirma que el primer gobernante que tuvo la Nueva España fue Hernán Cortés, cuyo título era el de gobernador y capitán general.

Las quejas constantes que llegaban a la Corona sobre el mal gobierno de Cortés, obligaron al monarca en España a designar a un Juez de Residencia en la Nueva

España. Este nombramiento no tuvo resultados prácticos, en vista de lo cual, el rey decidió nombrar a una Audiencia para gobernar la Colonia; que tampoco tuvo buenos resultados, la cual nombró a un Virrey, el que representaba al rey.

El Virrey tenía a su cargo el poder Ejecutivo; además de la jefatura del ejército, por el grado de Capitán General que ostentaba. También poseía el nombramiento de Presidente de la Audiencia.

En muchas ocasiones el arzobispo de México ostentó el nombramiento de Virrey. Por ejemplo, el Ilustrísimo Sr. Don Pedro de Moya y Contreras fue inquisidor General de la Nueva España, Arzobispo de México; sexto Virrey (con todos los nombramientos que este título le daba) y Visitador General en este carácter, junto al Virrey Lorenzo Suárez luchó con éxito en contra de la Corrupción generalizada. Por cierto, Moya de Contreras fue quien colocó la primera piedra del Edificio de la Universidad. Logró un considerable aumento de las rentas hasta el punto de enviar a España más de 3 millones y medio de ducados de plata y más de mil marcos enteros de oro. Murió en la pobreza (Pérez Gay, 2000).

Esta serie de cargos brindaban un poder enorme, el cual fue disminuyendo durante los 300 años de dominio.

La Casa de Austria se destacó por enviar a sus colonias personajes ilustres de la Corte; en cambio la Casa del Borbón otorgaba nombramientos a funcionarios burócratas u oscuros miembros de la nobleza.

¿Qué funcionarios dependían del Virrey? De él dependían los alcaldes mayores y los corregidores; subalternos eran los tenientes de alcalde y subdelegados. El poder de toda esta parentela del Virrey a los subdelegados no estaba bien delimitada por atender indistintamente a una serie de funciones administrativas y judiciales. La mayoría de los puestos públicos se vendían y este mismo procedimiento se seguía con los impuestos. Lo anterior nos permite imaginar las funestas consecuencias que para los desheredados resultaban estas prácticas corruptas. (López Gallo, 1975, p. 38).

Cómo se gestó este despojo de la parte española a la parte indígena Andrés Lira y Luis Muro (1981, p. 430-447) nos relatan cómo se conformaron las dos Repúblicas: la de españoles y la de indígenas.

La legislación indiana la constituía un “abrumador hacinamiento” de las ordenanzas reales, muchas veces contradictorias, empíricas. Ningún sistema legal preconcebido, ninguna política planeada, solo la voluntad brutal de un gobierno claramente fundado en una oprobiosa división de clases.

La forma en que los españoles fueron ocupando las tierras después de la Conquista no se ajustó a regulaciones ni control ejecutivos; se trataba de apropiaciones, o robos de hecho, algunas veces en zona que cultivaban y aprovechaban los indígenas; los despojos a los pueblos de indios, se hicieron cada vez más frecuentes en los lugares más densamente poblados desde tiempos prehispánicos.

Esto orilló a crear dos repúblicas: la de indios y la de españoles. La primera se consideró objeto principal de las autoridades pues estaba constituida por hombres débiles, expuestos a la voracidad de los españoles, patente en su conquista y evidente después de ganada la tierra, cuando los encomenderos, corregidores, alcaldes mayores y otras autoridades abusaron de los indios sometidos a la cristianización.

A este intento obedeció la creación de los cabildos en los pueblos de indios, siguiendo el modelo del gobierno, municipal español (Lira y Muro, 1981, p. 438).

El fin era transformar, sin destruir el orden existente, y una forma de dominación y explotación pacífica. Las autoridades autóctonas fueron desplazadas de muchos pueblos, por los principales que se prestaban a los manejos de los encomenderos y alcaldes mayores, eclesiásticos y otras personas interesadas en dominar a los pueblos para arrebatárles sus granjerías y negocios.

Con un poder que les permitía exclusiones de pago de tributos y de prestación de servicios personales se aseguraban a los “oficiales de república” que se aliaron a los españoles, que podían influir para obtener del virrey la confirmación del cargo

“oficial de república” que debía darse después de efectuarse las elecciones anuales en cada uno de los pueblos. Los propios virreyes percibieron el mal y libraron repetidas órdenes y mandamientos para remediarlo, pero ni así pudieron evitar que el sistema se desboronara (Lira y Muro, 1981).

En ciertos casos se ordenaba al tirano abandonar el cargo que por más de 10 ó 15 años usufructuando, curas doctrineros, mestizos, mulatos ajenos a la república de indígenas sin resultado alguno.

Los cabildos fueron un refugio de los criollos como vía de prestigio más que de poder político, y lograron importancia en la sociedad novohispana que se centraba en el afán de honor y fama. La voluntad del “valer más” en comunidades celosas del prestigio de cada uno de sus miembros favoreció la avaricia frente a los puestos del cabildo (vendidos por la Corona desde 1591 ahí está un antecedente de la corrupción), pese a su poca importancia política. El lugar de prestigio, fuera de esos cargos, podía adquirirse también mediante la posesión y el ejercicio de profesiones honrosas, como la clerecía y los grados académicos.

Los cargos de gran importancia política se reservaban por lo general a peninsulares (el de virrey siempre). Eran medios de prestigio por lo que había de tenerse mucho cuidado de caer en desgracia y ser destituido. Pues había siempre quienes por su falta de prestigio y poder, por su envidia y mala voluntad de resentidos, murmuraban constantemente contra los poderosos, y estaban para acusar y deshacer la honra de los funcionarios suspendidos y sometidos a *juicio de residencia*; como que la honra, afán de todos, era más mientras menos la tuvieran, y el honor había de estar repartido entre pocos (Lira y Muro, 1981).

En la Nueva España llegó a haber personas nobles por arreglos financieros con la Real Hacienda. Compras o confirmaciones de nobleza dudosa fueron posibles, gracias a los apuros de la Corte Española, ejemplo de ello son los asientos de la Real Hacienda en la Nueva España, que muestran la compra de los siguientes títulos de Nobleza Castellana en el siglo XVII:

<b>Cuadro 1</b>	
<b>La Compra-venta de los Títulos de Nobleza en la Nueva España, Siglo XVII</b>	
<b>Fecha de compra</b>	<b>Título de Nobleza Vendido</b>
10 de diciembre 1616	Conde de Santiago de Calimaya**
14 de febrero 1627	Conde del Valle de Orizaba
13 de diciembre 1626	Conde de Moctezuma de Fultengo
14 de agosto 1669	Adelantado de Filipinas
16 de febrero 1671	Mariscal de Castilla
9 de noviembre de 1682	Marqués de San Miguel de Aguayo
12 de julio 1687	Marqués del Villar del Águila
10 de junio 1689	Marqués del Valle de la Colina
9 de marzo 1690	Conde del Fresno de la Fuente
27 de junio 1690	Marqués de Guardiola
27 de junio 1690	Conde de Loxa
31 de julio 1690	Conde de la Moraleda
29 de octubre 1690	Conde de Castelo
18 de diciembre 1690	Conde de Miravalle
8 de febrero 1691	Conde de Santa Rosa
17 de enero 1692	Marqués de Monserrate
18 de mayo 1692	Marqués de San Jorge
10 de febrero 1696	Marqués de Buena Vista

Fuente: Andrés Lira y Luis Muro, Historia General de México 1, El Colegio de México.

\*\* Se inició en 1536 la Casa de este Conde y hoy se conoce como el Palacio de los Condes de Santiago de Calimaya y alberga el Museo de la Ciudad de México. El Condado de Santiago de Calimaya es un título nobiliario español creado el 06 de diciembre de 1616 por el Rey Felipe III a favor de Francisco Altamirano y Velasco, corregidor de México, Capitán General de Guatemala y Presidente de su Real Audiencia.

En la sociedad mexicana, antes de la conquista, los cargos para asumir el título de “*tehuçtli*” que representaba un rango clave en la estructura social del México antiguo, también se compraba y se heredaba. La compra era mediante festejos a otros señores (*tetehuçtin*) donde ofrecían gran cantidad de regalos entre mantas, capas, sandalias, plumajes, orejeras y bezotes de oro y piedras preciosas (Lira y Muro, 1981, p. 234).

### 1.1.2 La Corrupción en la época de la Nueva España

Durante los tres siglos de la Colonia los cargos públicos eran vendidos al mejor postor por la Corona Española. El gobierno de la Nueva España era visto como una fuente adicional de recursos financieros. Sin importar la experiencia o el perfil del aspirante, el puesto se concedía a quienes podía pagar por adquirirlo. (Zorrilla, Noriega, Espindola y Zorrilla, 2000).

Durante los 3 siglos de la Colonia los cargos públicos eran vendidos al mejor postor por la Corona Española. El gobierno de la Nueva España era visto como una fuente adicional de recursos financieros. La venta del cargo permitía de manera implícita la tolerancia en la actuación del beneficiado, puesto que se aceptaba su (desconocimiento) ignorancia de la realidad social y la materia de su cargo, así como su actividad corrupta bajo el entendido de que iba a desempeñar sus funciones para recuperar lo invertido y hacerse rico.

Este periodo colonial decidió nuestra historia hasta la fecha; heredamos miserias del Imperio Español que conquistó el territorio arrasando una civilización mesoamericana, continuamos repitiendo hábitos añejos, tradiciones solapadas que se opusieron y continúan oponiéndose al desarrollo moderno del país. “El proyecto imperial de unir al nuevo mundo fue encontrando obstáculos infranqueables: la voluntad indiana de los conquistadores, la necedad del encomendero y la sagacidad de los comerciantes. En 1640, el capital existente en las oficinas públicas de las indias era de 771,738 ducados.”<sup>2</sup>

Por su parte, el ingreso que percibía la corona por la venta de puestos públicos ascendía a 39,000 ducados; con el tiempo la venta de puestos públicos se convirtió en un ingreso importantísimo del erario público, ya que ofrecían una doble ventaja, eran baratos y fáciles de administrar. Bajo el dominio de los Austrias (casa de

---

<sup>2</sup> El ducado es una moneda de oro antigua, acuñada en varios países de Europa y en diversas épocas, introducido por la República de Venecia en 1284, el valor en aquella época de un ducado era de 375 maravedis (que equivalen a 12 pesetas) que son 27.10 euros, considerando que un euro en esa época equivalía a mucho dinero.

La moneda era de oro con un peso de 3.60 grs. (Pérez Gay, 2000, p. 29).

Austria era el nombre con el que se conoce a la dinastía Habsburgo reinante en la monarquía hispánica de los siglos XVI y XVII; desde la proclamación como rey de Carlos I en 1516, hasta la muerte sin sucesión directa de Carlos II, que provocó la guerra de Sucesión Española); el sistema de reventa de los cargos públicos podía compararse al de los impuestos, pues respondía a exigencias del sistema económico de esa época. Se consideraba un lujo en esa época. Cualquier persona que compraba un cargo público era menos aceptada que otra que fuera designada por la Corona Española.

Debido a la guerra de los encomenderos y la ineficacia del sistema en general se instituyó el Sistema de los Corregimientos. (Los corregimientos fueron la división administrativa y territorial implantada por la Corona Española una vez instaurada la Nueva España). El Virrey Toledo agrupó las reducciones o pueblos nuevos en más de 50 provincias en todo el Virreinato. Cada una reunía de 10 a 20 pueblos, como supervisor de cada provincia se nombró a un Corregidor, de ahí que las provincias también fueron llamadas corregimientos).

Existía un sentido de “rapiña”, según J. H. (citado en Parry Pérez, *et al*, 2000), pues era la constante de las oficinas públicas ya que no se pagaba por salarios sino por tarifas y requisitos; es en esta época cuando surge lo que con el tiempo hemos dado en llamar “mordida”, aunque los historiadores de esa época no logran distinguir entre la propina y la tarifa ni entre el requisito necesario y la “mordida”.

La corrupción de la Administración Pública no se hubiera dado en esa magnitud sin la venta de los puestos públicos en la Nueva España. Este sistema corruptor se reciclaba multiplicando las expectativas, así durante el Imperio de Felipe II, “persona extremadamente fanática y despótica, criminal, imperialista y genocida”, la Corona fue imponiendo toda clase de oficinas públicas con un solo propósito: la venta al mejor postor sin importar su sentido o utilidad, para lo cual se creaban cargos por decreto obligando al público a emplear los servicios de quienes las habían comprado. Ejemplo de ello era el caso de los notarios públicos, quienes cobraban precios muy altos por su servicio, ya que eran conscientes de recuperar el costo de su puesto. Los virreyes y los gobernantes también se vieron en la

necesidad de poner a la venta regimientos y propietarios, oficinas municipales de parapeto. La multiplicación de los cargos de oficinas fue llevando a la administración de la Corona al caos administrativo y político; lo cual no resulta difícil deducir de toda esta problemática una lenta pero efectiva pérdida de legitimidad; y, Pérez Gay asegura diciendo "... que desde entonces nuestra administración pública se encuentra en ese camino" (Pérez, *et al*, 2000).

El crecimiento irracional de la burocracia en Nueva España, según Horst Pietssshmann, fue debido principalmente a la venta de cargos públicos. Si la venta de las oficinas que pagaban una tarifa despertaba la rapacidad de sus dueños, las que atribuían un salario eran considerados como de su propiedad. La política salarial de la Nueva España fue siempre inadecuada; el fraude y el robo directo eran un suplemento necesario, así, los compradores de las oficinas asalariadas tenían acceso directo al tesoro real. Ni las investigaciones judiciales como tampoco las auditorías periódicas, representaron un método eficaz para controlar los fraudes.

Hay un hecho significativo de corrupción y de que los funcionarios públicos más deshonestos eran los que habían comprado las oficinas y los cargos.

Don Juan de Solórzano y Pereyra, jurista del siglo XVII, Oidor de la Audiencia de Lima y Consejero de Indias, escribió un Tratado sobre la Política Indiana respecto a la venta de las oficinas públicas, escribiendo un capítulo en torno a la ilegalidad y la inmoralidad de las oficinas judiciales en las Indias.

En 1607, la Consulta del Consejo de Indias redactó un informe de la situación en las colonias:

"los que van proveídos de estos reinos son de ordinario gente codiciosa, y a lo menos tiene contra si la presunción, pues se alejan tanto de la naturaleza y van a tierra próspera y ocasionada para granjerías y acrecentamientos de hacienda, y al fin se experimenta cada día en sus residencias, cuyos capítulos vienen a parar en esa materia de tratos y contratos, y este inconveniente se esfuerza considerando que los gastos del viaje han de salir de estas ganancias con que de todo punto se desenfrena alguna veces la codicia. Estiman en



poco las audiencias y así proceden con mucha libertad, haciendo poco caso de su provisiones, y es de mucho inconveniente, porque apenas se puede administrar justicia, y este impedimento es mayor y aún casi irreparable, cuando en estos gobernadores se atraviesa el parentesco o dependencia de algún ministro del Consejo, cuya autoridad es poderosa para atar las manos a los jueces de los tribunales inferiores por la necesidad y la dependencia que todos tienen de las personas que sirven a vuestra majestad en el Consejo. Existe el peligro de que la Corte de VM. se hinche de negociantes que, no han encontrado aceptación en los virreyes y Audiencias de las Indias, por ser hombres de mala vida, incapaces de servir a vuestra majestad, y sin servicios se vienen a negociar a España a fuerza de inteligencia y con su maña y afectada virtud suelen negociar los mejores oficios” (Pérez, *et al*, 2000).

El aparato administrativo colonial era el nervio central del Imperio que cohesionaba a la sociedad naciente y reglamentaba los derechos, el que constituía la mediación adecuada entre los intereses privados y los fines estatales para legitimar la conquista y la colonización.

Ante la crisis de la administración de los Habsburgo y el surgimiento del poder de Inglaterra, la Casa de los Borbones proyectó a mediados del siglo XVIII una transformación a fondo de la administración pública y el comercio.

La primera ordenanza de los Borbones dividió al país en 12 intendencias político-administrativas, cada una bajo la directiva de un gobernante o intendente general, señor absoluto de la justicia y la guerra, de la hacienda y el fomento de actividades económicas y obras públicas. Las intendencias, el antecedente más antiguo de nuestros estados federales, sometieron de inmediato a todas las oficinas municipales donde era costumbre apropiarse de los fondos públicos, manipular los precios de los alimentos básicos, monopolizar la distribución de los bienes de consumo y hacerse de la vista gorda ante el contrabando. “Las reformas borbónicas buscaban liquidar la escuela de corrupción administrativa y política, el hábito ya muy acendrado de lucrar con el bien público”. Los corregidores exigían a los caciques una cuota anual de trabajadores para formar un ejército de reserva para las minas de oro y plata. Pero la forma más astuta para acumular fortuna era la práctica ilegal pero generalizada de obligar a los indígenas y criollos a comprar

bienes cuyas cantidades y precios eran establecidos por los corregidores. En 1780 el contraste entre la honradez de los salarios y el abuso en el repartimiento era notorio. Las alcaldías mayores y los corregidores eran adquiridos a compradores directamente a cambio de favores en el Consejo de Indias. En el Consejo todas las leyes y las reglas eran negociadas. Los gobernadores hacías grandes concesiones, elegían al mejor postor (Pérez, *et al*, 2000, p. 31).

Al comenzar el siglo XVIII, los rasgos más importantes de la política colonial española estaban perfectamente definidos. Los cargos públicos eran vistos como un instrumento legítimo para promover los intereses privados por encima del bien común. Una burocracia que extorsionaba una porción del cargo de un virrey, simbolizaba, y en efecto legitimaba la venalidad. Alimentaba la corrupción y se mostraba incapaz de controlar los fraudes en los puestos públicos. Los funcionarios locales, los corregidores y sacerdotes; todo el gobierno local de la Colonia surge como el poder político que fundió los intereses de acumulación, poder y prestigio de la élite local.

No puede omitirse el nombre de Alejandro VI, cuya presencia al frente del Vaticano dejaría una profunda huella en la historia de México por la trascendencia de dos bulas; la de 1493 (el Papa otorga a los Reyes Católicos el dominio sobre todas las tierras descubiertas por sus enviados) y la de 1501 que concede a perpetuidad de los diezmos de las Indias a los Reyes Católicos por cuyas consecuencias ha de considerarse pertinente. Este Papa confirmó a sus compatriotas los reyes de España el título de católicos, además les entregó sus derechos sobre el clero americano; quien gracias al patronato real, los reyes españoles designaban a los canónigos, obispos y arzobispos de la Nueva España; también eran ellos los autorizados para precisar el número de las diócesis y su límites, así como la cantidad y ubicación de las iglesias, conventos, hospitales e instituciones religiosas. Parte de esas consideraciones preminentes es haberles concedido a perpetuidad los diezmos y rendimientos que el clero percibiera en el ejercicio de sus funciones religiosas. El Vaticano cedió otras atribuciones quedando en la práctica a merced de ellas (López, 1975, p. 42).

La designación que hacía el monarca de los obispos, las cuantiosas rentas que los jerarcas eclesiásticos recibían y el fanatismo de un pueblo ignorante y explotado, convertido en fácil presa e instrumento idóneo de intereses personales de la clase religiosa, constituye la razón del papel trascendental que el clero ha representado siempre en el destino del pueblo de México (López, 1975).

En 1478, Sixto IV autorizó el establecimiento de la Inquisición en España. La delación, la intriga, la imputación, la incriminación, el espionaje abonaban con el hermético el secreto con que se procedía donde el parentesco y la amistad no tenían cabida en el Santo Oficio; lo que se destaca es que en todos los casos los acusados perdían sus bienes, que pasaban a poder de la Corona y de la inquisición, desafortunadamente la conquista indígena y su dominación española se prolongó por trescientos años en virtud del eficaz auxilio de la religión. Resulta lamentable que los sacerdotes en esa época ejercieran el comercio y la usura e incluso al vicio del juego e importaban mujeres del pueblo para su compañía (López, 1975, p. 46).

La Iglesia en México se consideraba inmensamente rica, el origen de la opulencia clerical se originó en las mercedes reales, acrecentada por las limosnas, diezmos y primicias, y por las herencias que recibían de los pecadores, quienes en el momento de la muerte compraban la gloria eterna. Esto es lo que conocemos como simonía, la Corrupción religiosa (López, 1975).

Para dar una idea de los enormes recursos del clero en 1779 a 1789 recaudó más de 18 millones de pesos por concepto de diezmos, en tanto que la hacienda pública de la colonia percibía un promedio anual de 12 millones de pesos. El barón de Humboldt calculó la propiedad del clero en 260 millones de pesos a comienzos del siglo XIX (López, 1975).

De España se importaban todos los nuevos funcionarios, cuya medida pretendía eliminar a los criollos de los puestos que habían comprado en la Audiencia y en la Administración y así, la antigua élite que gobernaba al país vio amenazada la base que sustentaba su poder al recibir fuertes golpes que desintegraron su unidad. La

Iglesia fue atacada con violencia sin precedentes a través de la expulsión de los jesuitas en 1767. Finalmente, por la Real Cédula de Consolidación del 26 de diciembre de 1804 se extendió a la Nueva España la política desamortizadora de los bienes eclesiásticos que los borbones habían comenzado a aplicar en España desde 1798 (López, 1975).

En la Nueva España se reorganizó todo el ramo llamado Real Hacienda, que buscaba, por una parte, acabar con la práctica de arrendar en manos de particulares el cobro de los impuestos y liquidar también al funcionario clásico de los Habsburgo (quien compraba el cargo, no percibía salario y aprovechaba el puesto para realizar toda clase de negocios personales). Por otra parte, se quería crear un régimen administrativo más eficiente que permitiera extraer el máximo beneficio de la Colonia. La creación de estancos o monopolios de Estado, la reforma del sistema de alcabalas y de todos los impuestos, las leyes en torno al libre comercio, la política de fomento en la minería y muchas medidas, tuvieron el propósito de modernizar la Colonia y sujetarla a la metrópoli. En este contexto, la lucha contra la Corrupción fue implacable no por motivos morales, sino por simple eficacia y racionalidad.

Al permitir la Corona que los gobernadores y corregidores distribuyeran las mercancías, el conde de Gálvez (visitador general) se dio cuenta de que 50% de los tributos era robado por alcaldes mayores; propuso eliminar el sistema de repartimiento y sanear las cuentas públicas. Decidió reemplazar a los corregidores por subdelegados que retendrían sólo 5% de los tributos. El territorio lo peinó un ejército de inspectores para dar cuenta de los abusos que se cometían en el repartimiento de las mercancías. Gálvez ordenó el 4 de diciembre de 1786, la implantación de la ordenanza de la Nueva España; el gobernador Croix sugirió entre otras cosas, la detención y el juicio de los funcionarios venales (Pérez Gay, 2000, p. 33).

En 1756, la Nueva España aportaba a la metrópoli un ingreso de 6 130 490 pesos, en 1782, esa cantidad aumentó a 19 594 490 pesos. En este incremento, además de las medidas citadas, jugó un papel decisivo la recuperación demográfica a partir

de 1750, el descubrimiento y la explotación de nuevas minas, y el incremento de la producción agrícola y del comercio interior y exterior. Nueva España se convirtió en el primer productor de plata en el mundo y en sostén de la economía española (Pérez Gay, 2000).

Entre 1792 y 1799 comenzó un periodo crítico, un intervencionismo estatal sin precedentes, ya que España tenía que sufragar los gastos de la guerra contra Francia (1792-1795). Mientras el poder británico en los mares aislaba a España de sus colonias, la anulación del sistema de repartimiento facilitaba el desarrollo de un mercado indígena. Si España desea a preservar sus colonias, en América requería de otros métodos; se ensayaron nuevas técnicas contables, se crearon los Consulados de México y Cádiz, se incorporaron funcionarios expertos en el manejo de la cuenta pública y en el control de gobierno. La renovación de la administración pública colonial era el antídoto contra los abusos, término que designaba entonces lo que actualmente conocemos por Corrupción (Pérez Gay, 2000).

A principios del siglo XIX, agotado el impulso modernizador de las reformas borbónicas, las aguas habían vuelto a su antiguo cauce: el virrey permitía otra vez el prevaricato y la venalidad de sus funcionarios. Lucas Alamán escribió en torno a José de Iturrigaray, el último virrey que prefigura en la política mexicana del siglo veinte. lo siguiente:

“[...] desde que fue nombrado virrey, su objeto principal no fue otro que de aprovechar la ocasión para hacerse de gran caudal, y su primer acto al ir a tomar posesión del gobierno fue una defraudación de las rentas reales [...] introdujo sin pagar derechos un cargamento de efectos que, vendido en Veracruz, produjo la cantidad de 119 125 pesos. Todos los empleados se proveían por gratificaciones que recibían del virrey, la virreina o sus hijos: alteró el orden establecido para la distribución del azogue a los mineros, haciendo repartimientos extraordinarios por una onza y media de oro con que se le gratificaba cada quintal; y esto no obstante que sus gastos eran muy considerables y excedían con mucho del sueldo de setenta mil pesos que disfrutaba” (Pérez Gay, 2000).

La constante vocación predatoria de los políticos mexicanos, desde Iturrigaray, ha sido el escenario de una crisis no sólo de las instituciones políticas, sino también de

una administración pública sin el menor sentido de racionalidad, donde, la política imperial de los Habsburgo, en el sentido de fortalecer sus finanzas puso en venta los puestos públicos, que fue el mecanismo idóneo para legitimar el tránsito definitivo del poder burocrático a la condición del bien patrimonial. Las reformas borbónicas significaron un primer intento innovador para racionalizar la administración y secularizar el espacio público. Su fracaso selló desde entonces esa tradición venal que en su esencia perdura como uno de los centros fundamentales de la complicidad política, uno de los rasgos más claramente atados al origen feudal, hispánico, del desarrollo de nuestro país (Pérez Gay, 2000).

Richard Morse ha llamado patrimonialismo burocrático a esa identificación de los recursos del poder público con el patrimonio personal, algo así como una impunidad legitimada en la cual nuestra tradición interpreta la administración pública como el medio más adecuado para el enriquecimiento (Uvalle, 2012 p. 111).

### **1.1.3 Presidencialismo, invento norteamericano**

México aún tenía fama de ser el país más rico del mundo, porque cada seis años producía una generación de millonarios. Pérez Gay aludía el año de 1947 cuando el ejército y la policía rompieron una huelga general de petroleros; en 1948, el gobierno impuso y sostuvo a un dirigente espurio en el sindicato de ferrocarrileros, haciendo lo mismo con el sector de mineros. Un nuevo estilo de ejercer el control directo del Estado sobre los trabajadores es bautizado como “charrismo sindical” en honor al dirigente obrero impuesto por la fuerza pública, Jesús Díaz de León, quien era conocido como el charro.

El primer sistema presidencial que existió, se localiza en la Constitución norteamericana de 1787. De ahí que otros modelos presidenciales se inspiraron en el modelo norteamericano. América Latina adoptó este sistema, aunque con muchas variantes, sustentadas en el subdesarrollo y pobreza de las naciones.

En forma paralela Mario Ramón Beteta, Secretario de Hacienda y Crédito Público imponía en sus discursos a la banca las líneas del presidencialismo en México, externando: que “la política económica del régimen del presidente Alemán lejos de llevarnos al colectivismo, nos está apartando de él. El gobierno actual está defendiendo a la iniciativa privada muchas veces en contra de la opinión de los mismos intereses, pero no porque tengan muy buen corazón, sino porque desea preservar ese régimen económico” (Pérez, Noriega, y Zorrilla, 2000, p. 46).

El presidencialismo surge a finales del siglo XIX con la Constitución de 1824 y se enraíza en 1917. El Dr. Jorge Carpizo dice que el presidencialismo mexicano es un sistema de gobierno que estamos viviendo todavía actualmente; para ello hay dos sistemas uno parlamentario y otro presidencialista, este último su característica es que tiene una gran injerencia en la designación de los miembros del gabinete; en la presentación de iniciativas de ley ante el Congreso, así como las iniciativas del presupuesto de ingresos y gasto público (Carpizo, 2016).

El poder presidencial no es omnipotente, es un poder limitado por la colaboración estrecha entre Legislativo y Ejecutivo, por la administración federal y soberanía de los estados, por los grupos de poder económico y de los partidos políticos. Los actos del presidente deben estar apegados a derechos, es decir a la Constitución. Para los estadounidenses, la Suprema Corte de Justicia juega un papel fundamental, al ser el elemento central que mantiene el equilibrio del sistema federal.

Es un sistema democrático pensado para tener ejecutivos débiles. En teoría en la Constitución los pesos y contrapesos están muy bien establecidos para delimitar las relaciones equilibradas entre el Congreso y la presidencia. El Congreso no puede destituir, pero dispone del poder del impedimento; por otra parte, el presidente no puede disolver el Congreso, pero tiene poder de veto. El Congreso vota las leyes y el presupuesto, y debe escuchar los mensajes presidenciales, el presidente ejecuta las leyes, bajo un esquema definido previamente por el Congreso.

Los elementos distintivos del sistema presidencial serían bajo esta visión de una clara separación entre el poder ejecutivo y legislativo, donde ambos poderes guardarían un equilibrio entre ambos, así como el principio federalista de organización de la república, respeto a la elección popular de los mandos gubernativos, inamovilidad política del presidente durante su mandato, así como una limitada disciplina partidaria.

#### **1.1.4 Surgimiento del presidencialismo en México**

Francisco I. Madero, disidente del gobierno de Porfirio Díaz, en su libro *la Sucesión Presidencial* en 1910, planteó en qué medida el pueblo de México está limitado para ejercitar la democracia en nuestro país, al afirmar que "...no es tan difícil como se aparenta creer el que un pueblo haga uso pacíficamente de sus derechos electorales".

La principal dificultad para que se implantaran esas prácticas en nuestro suelo, la han querido encontrar algunos escritores en la ignorancia del 84 por ciento de nuestra población, enteramente analfabeta, a principios del siglo XX.

"Nosotros creemos que se exagera la importancia de ese obstáculo.... El pueblo ignorante no tomará una parte directa en determinar quiénes han de ser los candidatos para los puestos públicos; pero indirectamente favorecerá a las personas de quienes reciba mayores beneficios... Aún en países muy ilustrados no es el pueblo bajo el que determina quienes deben llevar las riendas del gobierno. Generalmente los pueblos democráticos son dirigidos por los jefes de partido, que reducen a un pequeño número de intelectuales... Aquí en México pasará lo mismo y no será la masa analfabeta la que dirija al país, sino el elemento intelectual" (Vega, 1989, p. 2).

Por otra parte, en su libro *el Sistema Político Mexicano*, Daniel Cosío Villegas, dice que son amplísimas las facultades del presidente de la república en México, las que derivan de la Constitución de 1917. De ésta nació un régimen de gobierno en que el poder Ejecutivo tiene facultades visiblemente superiores a la de los poderes Legislativo y Judicial.



Así, la Constitución de 1917, señala Cosío, creó un poder ejecutivo extraordinariamente poderoso, y que de ahí emanan muchas de las facultades amplias de que goza en México el Presidente de la República. Otras provienen de los errores de las leyes, comenzando por la misma Constitución (por ejemplo, en la fracción XVI del artículo 73, que define las facultades del Congreso en asuntos educativos y Culturales. Cualquiera diría que la disposición constitucional debía limitarse a fijar las bases al Congreso de la Unión conforme a las cuales ha de desarrollarse la acción educativa del ejecutivo federal; y no facultar al congreso a “establecer, organizar y sostener en toda la República” la totalidad de escuelas rurales, primarias y enseñanza superior, así como museos, bibliotecas y observatorios e instituciones de cultura general del país. Se facultó en la Constitución convertir al Congreso en una súper Secretaría de Educación Pública y Bellas Artes.

La Ciudad de México es así el centro político rector del país, pues en él se asientan los poderes federales, que son a su vez el foco del poder político y sima del poder presidencial, es el crisol político del país que se esparce por toda la República. Un ejemplo de ello es que en la Ciudad de México el 80% de las importaciones requerían un permiso especial y específico de la extinta Secretaría de Industria y Comercio (hoy Secretaría de Economía).

La Constitución reconoce a las entidades federativas como estados libres y soberanos, al igual que los municipios; sin embargo, en la actualidad es común ver a gobernadores y presidentes municipales haciendo antesala en las oficinas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para solicitar mayores recursos, aún en la oficina del Presidente de la República, convirtiéndolo en juez de última instancia o árbitro final en un conflicto entre comunidades estatales y municipales, autónomas e independientes, ligadas al pacto federal.

Es innegable la subordinación actual al presidente de autoridades de todos los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; altas, medias y bajas de las secretarías de Estado, organismos descentralizados y autónomos.

El poder judicial, otros de los poderes que han quedado rezagados con el tiempo desde el presidencialismo a nuestra época.

Son alarmantes los niveles de impunidad en México, y reflejan una radiografía de la desconfianza de los gobernados hacia los gobernantes. Más del 92% de los delitos cometidos en nuestro país no son castigados, por dos razones: primera porque el 88% de ellos no son denunciados por las víctimas; y la segunda, porque el 12% de lo denunciado, poco más de 60% se inicia averiguación previa en el ministerio público (local y federal) es decir, solo 7% de los delitos que se cometen en México son atendidos por las autoridades competentes, de tal forma que la debilidad del poder judicial tampoco garantiza una impartición de la justicia integra (Gutiérrez, 2016, p. 188-189).

Hay una acción psicológica donde la gente cree que el presidente es un hombre muy poderoso, donde su poder va en aumento por ese solo hecho, de ahí la creencia de que puede resolver cualquier problema con solo querer o proponérselo.

En un momento de la historia hubo una suspicaz acogida que tuvo la idea de prorrogar el mandato del presidente Alemán, pues la ley impide la reelección. Esto no ha impedido que todos los presidentes con excepción de Pascual Ortiz Rubio, hayan tenido un poder enorme durante su respectivo período. Por eso se ha dicho que la democracia mexicana es la única en el mundo que se da el lujo de ser gobernada por una monarquía sexenal absoluta (Cosío Villegas, p. 31).

El único presidente que puede considerarse como un gran caudillo militar es Álvaro Obregón, pues nadie tomó nunca en serio los hechos de armas de Pascual Ortiz Rubio, Manuel Ávila Camacho, Abelardo Rodríguez y aún de Plutarco Elías Calles, “siendo los de Lázaro Cárdenas más bien oscuros”. Álvaro Obregón, asegura Cosío Villegas, pudo favorecerlo políticamente en su aureola militar, pero el poder que tuvo como presidente y el que tuvieron los otros se debió ante todo a la destreza para usar las grandes facultades civiles que la ley y los hábitos políticos les ofrecían. Lo anterior, no es más que una muestra del proceso electoral presidencialista. Al destaparse, el “Tapado” era una figura políticamente frágil, pues aun cuando durante los seis años anteriores había sido ministro, la nación apenas

sabía de su existencia. A esta debilidad corresponde el origen de las actuales campañas electorales prolongadas, había que conocerlo física y políticamente, relacionarse con los grupos políticos de todas las regiones del país, para crear en ellos esperanzas e intereses; y en un espectáculo mágico en pocos meses un hombre indigente políticamente<sup>3</sup> sufría un cambio mágico al tener un poder casi absoluto sobre toda una nación.

A fines de los años cuarenta e inicio de los ochenta, los beneficios del progreso económico del país se distribuyeron de la manera más inequitativa posible e inimaginable. “La parte mayor, mucho mayor, ha ido a los empresarios, razón por la cual se ha dicho que si en el partido oficial estuvieran de verdad los intereses de los obreros y de los campesinos, el reparto económico hubiera sido muy diferente.” Sin duda alguna los grupos opresores existen, léase grupos fácticos de poder existen y han tenido la fuerza suficiente para desviar los propósitos originales de la Revolución Mexicana. El presidente se reconoce, es objeto de continuas y fuertes presiones de miembros de la “familia revolucionaria” buscando abogar por sus propios intereses, no por el interés colectivo.

Durante 70 años nacieron, crecieron y se consolidaron tres instancias políticas que aglutinaron a todo el país, estas fueron la Confederación de Trabajadores en México que agrupaba a todos los obreros y trabajadores del país; la Confederación Nacional Campesina; y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares.

---

<sup>3</sup> El rompimiento entre Cárdenas y Calles en junio de 1935 evidenció una nueva etapa en la evolución de las relaciones políticas de México.

Cárdenas “destituyó a varios ministros de gabinete que eran callistas y ascendió a varios de sus propios hombres, entre los cuales había algunos veteranos anticallistas. “(...) Hubo entonces una leve purga en el PNR, se destituyó a los gobernadores indóciles, como el notorio Garrido Canabal, gobernador de Tabasco; y los caciques locales se apresuraron a cambiar de bandera. El ejército planteaba un problema más difícil, pero en este caso fueron una ayuda para Cárdenas sus largos años de servicio en las fuerzas armadas, y la solicitud que mostraba para con los militares, así como la lealtad de Manuel Ávila Camacho, que, en su puesto de subsecretario de Guerra había defendido constantemente la causa cardenista. Se efectuaron cambios en la estructura de mando del ejército, se distribuyeron hombres leales por todo el país y se tomaron medidas parecidas en el caso de la policía. Esta limpieza política que ya estaba muy avanzada a mediados de 1933, permitió a Cárdenas hacer tablas; durante el año siguiente el presidente pudo pasar a la ofensiva, seguro de la victoria. Mientras tanto una de las consecuencias de esta lucha fue mucho movimiento de generales y políticos. En 1938 de los 350 generales que Cárdenas había heredado, 91 ya habían sido destituidos” (Bethell, 1990, p. 24-25).

El corporativismo fue la base del funcionamiento del sistema político del partido de Estado que rigió en México durante el siglo pasado. Las organizaciones de obreros, campesinos y del llamado sector popular “este sector aglutino a los trabajadores de la burocracia, sindicatos y federaciones” y fueron incorporados al partido oficial, a fin de legitimar el ejercicio del poder con apoyo de las masas. Con esas organizaciones se pactaba una serie de cuotas, beneficios y canonjías, a fin de<sup>4</sup> que se respaldaran las acciones del gobierno y votaran por los candidatos del partido de nivel federal, estatal y municipal.

Como este sistema impedía la libre afiliación política de los agremiados, y favorecía al PRI, la oposición exigió durante décadas que fuese explícitamente proscrita por la legislación electoral estas prácticas corporativas.

Sin embargo, cuando esos opositores llegaron al gobierno dejaron de ver la filiación colectiva como algo pernicioso e incluso la adoptaron. Sin lugar a dudas la propia Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 41 (capítulo I de la Soberanía Nacional y de la forma de gobierno) que “sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos”. Como vemos el corporativismo aún prevalece en el escenario electoral del país. Este modo de aglutinamiento de los trabajadores permitió copar en su caso a toda la burocracia del país para afiliarlo al PRI y la aportación voluntaria-obligatoria de aportaciones en efectivo y por nómina (Beltrán, 2017).

Hace 40 años Daniel Cosío Villegas daba la voz de alarma, diciendo que dadas las facultades metaconstitucionales del presidente de la República, y dado también el abrumador predominio del partido oficial, apenas puede exagerarse si se afirma el problema político más importante y urgente del México actual era contener y aún reducir de alguna forma ese poder excesivo.

---

<sup>4</sup> Plutarco Elías Calles “al fundar el partido señala “la necesidad que creemos definitiva y categórica, de un sistema más o menos velado de gobiernos de caudillos a un más franco régimen de instituciones.” (Bethell, 1990)

### **1.1.5 Presidencialismo y corrupción en México**

¿Por qué los presidentes han tolerado la corrupción? ¿Puede un presidente combatirla realmente? La corrupción ha sido el lubricante del sistema político mexicano, un incentivo para llegar al poder y ocupar cargos públicos y el mecanismo para enriquecerse. Para sus beneficiarios, no es tarea atractiva erradicarla. La multiplicidad de leyes en la materia, auditores y fiscales han sido utilizados en sentido contrario a su propósito por gobernantes, federales y estatales, que eluden su responsabilidad (Espinoza, s.f.).

La corrupción abarca todos los ámbitos de influencia del Poder Ejecutivo, federal y estatal, porque surge de ahí. Ha sido procesada a través de concesiones, subsidios, asignación de contratos de obra pública que multiplica sus costos, rescates carreteros y bancarios, protección “legal” y garantías de impunidad a los asociados, cobro de peaje en autopistas, cuantiosos ingresos derivados del petróleo, reparto de los dineros públicos, triangulación de recursos federales y estatales, entre otros.

Dice Carpizo (2016) que a pesar de que México ha avanzado en lo político, económico y social se encuentran rezagos y retrocesos como la concentración del ingreso, la gran brecha de los que concentran el poder y la riqueza; y los que viven en el umbral de la pobreza, la desigualdad económico-social y la depauperación del número de pobres, que creció del 48.3% en 1994 a 52.6% en 1998; en tanto la pobreza extrema 26.3% de la población en 1994 creció al 31.6% en 1998, crecimiento de 5.3 puntos%, datos que han sumido al país en una tragedia nacional (p. 7).

Con cifras actuales, los datos son alarmantes, más de 50 millones de mexicanos se encuentran en estado de pobreza patrimonial, de ellos, 12 millones se encuentran en pobreza alimentaria extrema. Solo una quinta parte de la población tiene acceso a bienes y servicios indispensables para una vida digna, en una economía dirigida por el 1% del total nacional. En esas cifras podrían encontrarse en parte las

razones por las que hoy solo el 40% de nosotros prefiere vivir en democracia (González, 2016).

En México, más que en ninguna latitud, el poder estuvo ligado por la posesión de la tierra, sobre todo tras el despojo de las propiedades de los señoríos indígenas, y con la instauración del orden colonial que distribuyó las extensiones territoriales del botín entre nuevos señores, nobles, religiosos y militares, con lo cual dejó a miles sin tierra.

En el siglo XX, Juan Sánchez Navarro, asesor de varios presidentes de la República, ya no alcanzó a ser clasificado como cacique, sino “santón” del sector empresarial.

El presidencialismo prohió 20 presidentes de la República, según Carpizo, aunque 7 de ellos se ubiquen en el período 1911 -1930; y el resto de 1930 – 2000.<sup>5</sup>

David Rodríguez (2006) habla del Tlatoani, del señor, amo, que ha encarnado auténticas figuras míticas que han definido diferentes episodios de la vida política en este país y son los caudillos, caciques, dinosaurios y santones; los ubica con los caudillos insurgentes, conservadores y liberales; con los jefes políticos porfiristas; los caudillos revolucionarios de principios del siglo XX; caciques políticos regionales o sindicales de la era posrevolucionaria emanados del sector obrero (CTM); sector campesino (CNC); y organizaciones populares (CNOP), santones, caciques, dinosaurios de las oligarquías partidistas que llegaron al siglo XXI.

Ricardo Espinoza (2018) asegura que Aguilar Camín encuentra cuatro pilares de la corrupción en México: la colusión con el crimen organizado; la asignación de obras y contratos públicos; los fondos federales que se gastan sin fiscalización federal en los estados y la lógica monetaria de la competencia electoral.

---

<sup>5</sup> En el primer periodo se ubican a Porfirio Díaz (1884-1911); Francisco I Madero (1911-1913); Victoriano Huerta (1913-1914); Venustiano Carranza (1914-1920); Álvaro Obregón (1920-1924); Plutarco Elías Calles (1924-1928) y Emilio Portes Gil (1918-1930). En el segundo periodo: Ortiz Rubio (1930-1932); Abelardo Rodríguez (192-1934); Ávila Camacho (1940-1946); Miguel Alemán (1946-1952); Ruíz Cortines (1952-1958); Adolfo López Mateos (1958-1964); Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970); Luis Echeverría Álvarez (1970-1976); José López Portillo (1976-1982); De la Madrid (1982-1988); Carlos Salinas de Gortari (1988-1994); Ernesto Zedillo (1994-2000) (Carpizo, 2016).

El financiamiento público a partidos y elecciones se multiplicó 67 veces en menos de 20 años: de 1996 a 2015, y sigue aumentando. No obstante, los partidos gastan en las elecciones el dinero legal que reciben y varios tantos más del dinero ilegal que llevan a ellas para poder competir en el cada vez más caro mercado de los votos.

Entre el año 2000 y 2014, los estados y municipios recibieron transferencias por unos 355 mil millones de dólares de recursos federales. Es responsabilidad de los congresos estatales aprobar el destino de esos recursos (Aguilar, 2017).

La democratización, la alternancia en la presidencia de la República y la descentralización del gasto público federal no se ocuparon de instituir mecanismos efectivos de supervisión de los dineros. Los contrapesos construidos por el pluralismo de los partidos, a su vez, se diluyeron porque metieron al reparto de la bolsa de los recursos a senadores, diputados federales y locales, principalmente.

La escasa transparencia en la distribución y el uso de los recursos públicos no es precisamente un problema de leyes. De hecho, somos campeones en normas de legislación sobre transparencia y contra la corrupción. Sucede que, en vez de vigilantes, los congresos, federal y locales, se volvieron copartícipes de los gastos del gobierno. Se eludieron responsabilidades y contrapesos y se dilapidó el dinero del petróleo que debió impulsar el desarrollo del país durante varios sexenios, en particular desde la época de López Portillo, cuando habló de administrar la riqueza a partir de los grandes recursos que ingresaron al país producto de las grandes ventas del petróleo. Los gobernadores son como los viejos príncipes, caracterizados por la corrupción, de los que habla Maquiavelo en sus Discursos sobre la primera década de Tito Livio: muy efectivos para someter a su población e inútiles para evitar el dominio externo.

### **1.1.6 La desigualdad, raíces históricas de la corrupción**

Para Erick Uslaner (2008) estudioso de las causas de la Corrupción en el Mundo, un Sistema Nacional Anticorrupción puede no servir de nada si no se combaten las causas profundas de este mal, advierte: “La desigualdad social aumenta la corrupción y esta a su vez, hace más amplia la brecha entre ricos y pobres.

Según Uslaner, las comisiones anticorrupción no son efectivas porque suelen reflejar porcentajes del poder. “Los intereses de los encargados del show”.

Para combatir efectivamente la corrupción se deben entender cuáles son sus raíces históricas: la desigualdad y la desconfianza social. La corrupción crece de esas raíces y abren a la llamada “trampa de la desigualdad”. Es un círculo vicioso: la desigualdad y la desconfianza generan corrupción, a su vez la corrupción acentúa la desigualdad y alimenta la desconfianza. Esa es la principal razón por la que la corrupción persiste y el porqué es tan difícil de erradicar, asegura el experto, autor del libro: “*Corruption, Inequality, and the rule of Law*” (Corrupción, desigualdad y Estado de Derecho, publicado en 2008).

Una es la llamada perspectiva de la abundancia de recursos naturales (agua, petróleo, bosques, minerales), la cual sostiene que bajo ese contexto los políticos buscan beneficios privados a expensas del interés público; a través de, o mediante la gestión de contratos. Sin embargo, tenemos ejemplos internacionales, donde países como Noruega y Reino Unido, aunque tienen recursos petroleros, ello no ha sido causa de corrupción. Países africanos como Botsuana son ejemplo de otros como con un recurso tan apetecible como los diamantes han servido para sacar de la pobreza a parte de la población; tampoco podemos afirmar que la corrupción sea un problema cultural, como recientemente lo afirmó el titular del Ejecutivo en México, (EPN) se ha enfatizado que una mayor transparencia ayuda a combatir la corrupción, nada más erróneo, en teoría se logra, en la práctica se vuelve un mecanismo de opacidad.

Uslaner dice que las elecciones en el pasado reciente crean liderazgos corruptos, las relaciones clientelares son parte de la corrupción. En el fondo la solución sería



cambiar las relaciones sociales de producción del país. El detonador de este cambio sería la educación, factor fundamental de cambio. La persistencia de la corrupción nos señala que sus raíces son profundas y muy difíciles de erradicar, ya que se sustentan en factores de largo plazo y no en cambios institucionales recientes, como el SNA y toda la parafernalia construida en su entorno.

La educación universal crea fuertes lazos entre los diversos grupos sociales y hace menos probable la competencia electoral basada en el clientelismo y en las prácticas corruptas.

“El pasado importa, pero los países se pueden emparejar. No es fácil, pero hay esperanza. Para ello es fundamental cambiar la tierra, el suelo, o cambiar las relaciones sociales que prevalecen en un país.”

Respecto al tema de la desigualdad el indicador de la Línea Nacional de la Pobreza publicado por el Banco de Mundial se estima que en 2015, mil millones de personas vivirán debajo del umbral de la pobreza, es decir con menos de un dólar al día.

Como se observa, algunas encuestas nacionales muestran poca confianza entre los mexicanos, e indicadores internacionales nos ubican en la pobreza, producto de la desigualdad.

Pues para Uslaner este es el caldo de cultivo de la corrupción, vivir, crecer, desarrollarte en este medio, donde ricos y pobres se ubican en los extremos: pobres extremadamente pobres; y ricos excesivamente ricos.

Los políticos, los sistemas anticorrupción y los organismos de transparencia ayudan pero no erradican, maquillan, las aspirinas ayudan a atemperar un dolor de cabeza pero no a sanar un cáncer.

Uslaner recomienda organizarse en órganos políticos que demanden menos corrupción, así pudo reducirse en Nueva York en los años cincuenta; que demanden una mejor educación, que demanden cambios en la política gubernamental para crear un mayor bienestar social, en un Estado de Derecho de cero tolerancia a la Corrupción.

En 2015 se habló de un Nuevo Modelo Anticorrupción en México, que era el siguiente:

1. Sistema Nacional Anticorrupción

- ✓ Pretende homologar acciones entre los diferentes órdenes de gobierno para la generación de mayores estándares de integridad pública.
- ✓ Tendrá un Comité de Participación Ciudadana conformado por 5 mexicanos destacados por su contribución a la Rendición de Cuentas.
- ✓ Un Comité de Coordinación integrado por la ASF, La Fiscalía Anticorrupción, la SFP, TFJA, el INAI, y representantes del Consejo de la Judicatura Federal y del Comité de Participación Ciudadana.
- ✓ Deberá contar con una Ley General que coordine a las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

2. Secretaría de la Función Pública

- ✓ Ratificar al titular en el Senado para darle autonomía respecto al Ejecutivo.
- ✓ La Cámara de Diputados deberá nombrar a los titulares de los OIC's.

3. Auditoría Superior de la Federación

- ✓ Conocerá de los asuntos locales a petición de los Congresos Locales.
- ✓ Podrá ejecutar extinción de dominio en caso de enriquecimiento ilícito.
- ✓ Practicar auditorías en tiempo real.

4. Tribunal Federal de Justicia Administrativa

- ✓ Conformado por 16 magistrados propuestos por el presidente y ratificados por el Senado.
- ✓ Una especie de Tribunal de Cuentas para sancionar faltas graves en el ejercicio de recursos públicos.

5. Fiscalía Anticorrupción

- ✓ Creada desde la Reforma Política de 2013.
- ✓ Nombramiento pendiente por el Senado.

Erik Uslaner remata con esta frase demoledora: “La Corrupción es persistente y hay poca evidencia de que los países puedan escapar de este mal con facilidad. Las raíces de la corrupción yacen en la desigualdad económica y legal, en los bajos niveles de confianza social y en las pobres decisiones de políticas públicas” (Uslaner, 2008).

### **1.1.7 Modernización de las instituciones del Estado, fórmula para combatir la Corrupción**

En la actualidad existe un consenso internacional respecto a la urgente necesidad de fortalecer los regímenes democráticos, estimulando el desarrollo económico y social de los pueblos; promoviendo el surgimiento de la sociedad civil cada vez más fuerte. En un estado de rápidos y mutantes transformaciones económicas y tecnológicas, “el funcionamiento de la democracia y el mercado pueden llegar a tropezar con la estructura tradicional de las instituciones estatales, las precarias modalidades de gestión del Estado, la inadecuación de las políticas públicas y la obsolescencia de los ordenamientos jurídicos. Esto obliga una profunda modernización de las instituciones del Estado, que le otorguen a éste los instrumentos y capacidades necesarias para cumplir eficaz y eficientemente una nueva función (Orrego, 2000).

El Estado contemporáneo, en particular América Latina, presenta un conjunto de debilidades estructurales que dificultan este esfuerzo modernizador, que pueden representar un obstáculo significativo (Orrego, 2000).

- ✓ la fragilidad o ausencia de dos principios básicos de toda administración pública sana y eficaz, responsabilidad y transparencia, y
- ✓ la presencia de distintos grados de corrupción.

La experiencia en los últimos años ha comprobado que la debilidad o ausencia de los principios de responsabilidad y transparencia en la estructura jurídico

institucional y en la gestión gubernamental de un país, es lo que genera el terreno más propicio para la existencia de prácticas de corrupción; su existencia ha demostrado ser uno de los principales obstáculos para poder consolidar institucionalmente la vigencia de estos principios modernizadores (Orrego, 2000).

Para ello es urgente la necesidad de mejorar al Estado y sus instituciones en su capacidad de servicio a la población y ser promotor activo e inteligente del desarrollo.

## **1.2 Función de la rendición de cuentas**

El concepto de Rendición de Cuentas, es complejo, lo aseguran López Ayllón y Mauricio Merino, argumentan que rendir cuentas es aparentemente sencillo; sin embargo, teóricamente tiene un muy alto grado de complejidad; su definición práctica y operativa suponen una “muy elaborada y fina articulación” de un amplio conjunto de normas, actores, instituciones y procedimientos.

Aristóteles sostenía que mantener un equilibrio en el Estado sería una gran contribución para conseguir la verdadera felicidad y el medio por el cual los individuos pueden realizarse plenamente.

Aristóteles a su vez hace referencia al *zoon politikón* (animal político) enfatizando que todo ser humano intrínsecamente busca asociarse para conseguir fines específicos, el mismo Estado es un producto de dicha búsqueda de satisfacción. Y esto a partir de la racionalidad con la que goza el ser humano y que es exclusiva del mismo, con la cual percibe lo bueno y lo malo, todo aquello que genera un orden, el cual es indispensable para la vida en armonía en sociedad.

Si bien el Estado parece la vía adecuada para la felicidad y la justicia, ¿para qué pedirle cuentas?

Antiguamente, los reyes sólo rendían cuentas ante Dios, dejando a las sociedades lejos de poder reclamar inconformidades por medio de la vía institucional. Conducta

que se replicó no solo en México sino en el resto de América Latina, lo cual ha mermado considerablemente a través de los años el acceso de estos países a la plena democracia, sin embargo, no ha impedido que ciertos países hayan superado ampliamente sus pasados en regímenes antidemocráticos.

Si bien el papel del Estado en la rendición de cuentas ha sido un tema en el cual se ha puesto un gran énfasis en las democracias contemporáneas, no es un tema nuevo. La importancia de la rendición de cuentas recae en los instrumentos con los que cuenta el Estado y sus Instituciones para controlar el abuso del poder, tales como la transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia, mandato hecho por la ciudadanía, ejercicio democrático para la elección de representantes.

### **1.2.1 Rendición de cuentas**

Es un término anglosajón cuyo significado es: “El Estado ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo [...] ser responsable de algo [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder preguntas (*answerable*)” (Ugalde, 2002, p. 11).

De manera concreta:

- *Accountability*: Es el concepto más cercano a la rendición de cuentas de manera voluntaria.  
La *Accountability* considera intrínsecamente dos partes involucradas, aquellos encargados de rendir cuentas y a quienes exigen la misma.
- *Answerability*: Va más encaminada al acto por obligación. En donde se tienen que justificar y responder por acciones llevadas a cabo.
- *Enforcement*. Tiene un carácter impositivo para asegurar el cumplimiento de la ley; tenemos además que los actores no sólo cuestionan, sino eventualmente castigan el comportamiento impropio de los servidores públicos. Un funcionario que expone conductas inapropiadas sin imposición de sanciones se aprecia un ejercicio de rendición de cuentas débil, inocuo,

donde la impunidad camina de la mano de la rendición de cuentas, lo que parece más un acto de simulación que una restricción al poder.

En ambos casos la rendición de cuentas conlleva el derecho a recibir información y la obligación de divulgar todos los datos necesarios. Así como el derecho a recibir explicación y el deber correspondiente de justificar el ejercicio del poder.

La rendición de cuentas es la antítesis del poder monopólico, donde el debate público tiene cabida, reforzando no sólo la rendición de cuentas supeditada en la ley, sino también a la lógica del razonamiento público.

### **1.2.2 Sanciones (*enforcement*)**

Es un concepto de carácter impositivo para el aseguramiento del cumplimiento de la ley, donde se busca que aquellos que rinden cuentas no solo expongan sus acciones sino también asuman las consecuencias de las mismas.

Esto se traduce en una buena medida para el combate a la corrupción, ya sea el pago de multas, prisión e inclusive solo la divulgación del despido, exponiendo al funcionario públicamente.

Un problema respecto a la rendición de cuentas y su baja efectividad en algunos países es debido a que las agencias gubernamentales que realizan el ejercicio de la fiscalización no tienen la autoridad para enjuiciar a los acusados (*accountability light*).

No hay Estado de derecho sin rendición de cuentas.

### 1.2.3 Un concepto radial

La rendición de cuentas en política abarca tres dimensiones:

- Información. Obligación del poder a abrirse a la inspección pública, aperturarse al acceso de la información (*accountability*).
- Justificación. Obligación a explicar y justificar sus actos (*answerability*).
- Sanción. Supeditarse a la acción sancionatoria en caso de violar el deber público (*enforcement*).

Sin embargo, ninguna de ellas es efectiva sin la sanción. Hay casos donde todo queda limitado a la acción informativa, creyendo que así se justifica la transparencia de la gestión pública generando cientos de informes y estadísticas.

El poder es la esencia del Estado por lo cual debe aclararse que el objetivo de la rendición de cuentas no es desaparecer el poder sino controlarlo.

¿Quiénes rinden cuentas? Todos aquellos que manejen fondos federales.

En los niveles de gobierno los funcionarios de nivel medio (directores de área, subdirectores y jefes de departamento) no tienen la misma responsabilidad en la rendición de cuentas que sus superiores, ya que estos solo se limitan a acatar órdenes e instrucciones y aplicar las regulaciones que les ordenan, en todo caso solo responden por actos y omisiones que son de su competencia.

En un sistema democrático, la rendición de cuentas debe establecerse a partir de reglas claras para no entorpecer el ejercicio del poder. La rendición de cuentas presupone responsabilidades para el funcionario público, sin embargo, no hay que confundirla con la regulación y el control.

### 1.2.4 Principio de publicidad

Un ejercicio confidencial de rendición de cuentas, a puerta cerrada, no tiene credibilidad, si no hay publicidad son falsas y se desenvuelven en los hechos como

una farsa, como las declaraciones patrimoniales a servidores públicos en el caso mexicano, sin embargo, la ley los protege para no hacerlas públicas.

Características de los funcionarios públicos:

- Sus funciones están determinadas por la ley.
- Tiene poderes propios de la función que desempeña.
- Dentro de los límites de sus facultades, su voluntad y acción trascienden como voluntad pública y acción del Estado.
- Participan en consecuencia en la formación de la voluntad pública y tiene representatividad ante el pueblo.

El ejercicio de la rendición de cuentas está enfocado a directores generales, jefes de unidad, oficiales mayores, subsecretarios, secretarios técnicos, y ministros o secretarios de Estado. Además, se debe considerar a los directores generales de las empresas de gobierno, paraestatales y organismos descentralizados del Poder Ejecutivo, y en su caso, legisladores que manejen uso de recursos públicos.

Quedan también incluidos el Presidente de la República, los gobernadores y presidentes municipales, junto al titular del Gobierno del Distrito Federal. Son estos funcionarios y políticos quienes deben rendir cuentas.

### **1.2.5 Criterios normativos de la rendición de cuentas**

De acuerdo con Schedler, la rendición de cuentas posee seis estándares normativos, mismos que se muestran a continuación:

1. Políticos
  - a) Responsabilidad legal y política
  - b) Resultados sustantivos de las políticas públicas
  - c) Calidades y capacidades de políticos y funcionarios
2. Administrativos
  - a) Que los actos se realicen con eficacia, eficiencia y economía
  - b) Si los actos burocráticos se apegan a los procedimientos establecidos



3. Profesionales
  - a) Vigilar la aplicación de normas profesionales
4. Legales y constitucionales:
  - a) Cumplimiento de la ley
  - b) Que los actos legislativos sean acordes con las constituciones
5. Financieros
  - a) Eficiencia razonable
  - b) Legalidad
  - c) Transparencia
6. Éticos – Morales
  - a) Códigos de ética para los servidores públicos

### **1.2.6 Características de la rendición de cuentas**

El Doctor Luis Carlos Ugalde enlista cinco características de lo que él considera conforman la rendición de cuentas.

- 1- Delegación: La rendición de cuentas implica delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto (A) llamado “mandante o principal” a otro sujeto (B) llamado “mandatario o agente”.
- 2- Representación: La delegación de autoridad significa que el agente (sujeto B) representa al principal (sujeto A) y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas a todo lo que decide y hace en su nombre.
- 3- Responsabilidad mutua: La rendición de cuentas implica una responsabilidad, dual. Por un lado, la obligación permanente del agente (B) para ofrecer información detallada de sus actos a su principal (A): y, por lo tanto, la capacidad y derecho del principal para monitorear las acciones del agente, detectar posible incumplimiento y sancionarlos.
- 4- Contrato: Delegación de autoridad del principal al agente implica un tipo de contrato, ya sea informal a través de acuerdos verbales o sociales, o formal a través de leyes y reglas escritas. En el caso informal implica sanciones-

informales- como el rechazo social, escándalo público, descrédito y exilio social; mientras que en el formal las sanciones son la cárcel, desafuero, sanciones penales, económicas o administrativas, principalmente. En el ámbito político la mayoría de los contratos son formales y escritos (leyes, reglamentos, estatutos) y establecen sanciones formales de tipo administrativo, civil o penal cuando hay incumplimiento.

- 5- Sanciones: Cuando la rendición de cuentas muestra que el agente (B) incumplió sus responsabilidades, el principal (A) tienen mecanismos para imponer castigos y sanciones.

### **1.2.7 Rendición de cuentas horizontal y vertical**

Según el Doctor Ugalde (2012), el antecedente de la rendición de cuentas vertical y horizontal fue desarrollado por Guillermo O'Donnell y Richard Sklar y se refiere la capacidad de las instituciones estatales para controlar los abusos de otras entidades públicas y divisiones de gobierno, tal como la relación entre los tres poderes. La lista de "agentes de rendición de cuentas" se ha expandido hasta incluir comisiones y tribunales electorales, agencias fiscalizadoras, organismos anticorrupción, cortes administrativas, cortes constitucionales, comisiones de derechos humanos y bancos centrales (p. 11).

La rendición de cuentas horizontal se refiere a relaciones de control entre agencias de Estado, mayormente interesada con la operación efectiva del sistema de pesos y contrapesos mientras que la relación vertical de cuentas se refiere a las selecciones y a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado.

En este primer capítulo se estudió a la corrupción desde su génesis hasta su consolidación, lo cual permitirá la comprensión del fenómeno, así como las medidas institucionales específicas necesarias para contenerlo; permitiendo así abordar un segundo capítulo, donde se estudiará a las EFS en el mundo, la forma en que se organizan regionalmente en el mundo de acuerdo a la INTOSAI, su configuración y principales funciones, las cuales han causado que algunos

académicos las sitúen como la primera valla para enfrentar a la corrupción, particularmente en América Latina y el caso de México.

## CAPÍTULO II

### La rendición de cuentas en América Latina

*“En América Latina, las Entidades de Fiscalización deben de incidir en la orientación de la inversión pública y en general del gasto público, para que este contribuya al logro de los grandes propósitos nacionales como el crecimiento económico y la distribución del ingreso”.*

*UEC de la Cámara de Diputados*

*“El actual diseño institucional para el combate de la corrupción en México, no es necesariamente el mejor arreglo institucional y el país se beneficiaría mucho de las lecciones aprendidas a nivel internacional”.*

*John Ackerman*

### Introducción

El objetivo del presente capítulo es analizar la función sustantiva de las entidades de fiscalización mundo, enfatizando las de América Latina que se encuentran incorporadas en la INTOSAI; saber cómo se insertan en el sistema de rendición de cuentas; así como señalar cuales son las normas y políticas, y como garantizan su cumplimiento; en suma, a partir de un análisis de prospectiva, se revisarán experiencias internacionales de las entidades fiscalizadoras en torno a la sanción de ilícitos contra los recursos del Estado, de manera que se pueda imitar algunas de las prácticas que podrían instrumentar las EFS en América Latina.

Las entidades de fiscalización en el sistema de rendición de cuentas de las democracias contemporáneas surgen de la necesidad político-social de detectar y combatir las irregularidades en el manejo de los recursos públicos, por ello la urgencia de contar con entidades gubernamentales autónomas y eficientes en el manejo de la res pública.

América Latina no puede eludir la problemática de la corrupción que se ha arraigado en sus estructuras, por ello, deben contar con sistemas de fiscalización

modernos y eficientes; lo cual hace necesario conocer los modelos y experiencias de otros países, para debatir y reflexionar sobre el control de la corrupción y la necesidad de contar con órganos fiscalizadores autónomos e independientes.

En el concierto internacional existe una mayor presencia de las entidades de fiscalización superior, un cuarto poder, dicen algunos analistas, el Estado administrativo que no fue previsto por los fundadores de las doctrinas clásicas de la división de poderes como Montesquieu y Madison (Ackerman, 2006, p. 7), donde su crecimiento registrado en el tamaño, complejidad y participación, han impuesto como cuestión prioritaria la evaluación de las operaciones del gobierno en todos los niveles, principalmente en la rendición de cuentas.

La Organización Internacional de Instituciones de Fiscalización Superior (INTOSAI) declaró que no puede haber progreso económico sólido, duradero, y de calidad sin una rendición efectiva de cuentas. En 1977 la INTOSAI, en el noveno congreso celebrado en la Ciudad de Lima, Perú, declara que el uso ordenado y eficiente de los recursos públicos constituye uno de los prerrequisitos para el adecuado manejo de las finanzas públicas de parte de las autoridades responsables (UEC, 2005, p. 10)<sup>6</sup>. También afirma el mantenimiento de los objetivos específicos de auditar el uso apropiado y efectivo de los fondos públicos; vigilando el desarrollo de una administración sana; una adecuada ejecución de las actividades administrativas públicas; y una comunicación expedita de los hallazgos encontrados tanto a las autoridades públicas como a la sociedad en general a través de la emisión de reportes objetivos (ver anexo 1, Declaración de Lima). Siendo esta una tarea

---

<sup>6</sup> La Organización de las Naciones Unidas (ONU) es la organización internacional cuyo objetivo se define como una asociación de gobierno global que facilita la cooperación en asuntos como el Derecho Internacional, la paz y seguridad internacional el desarrollo económico y social, los asuntos humanitarios y los derechos humanos. La ONU fue fundada el 24 de octubre de 1945 en la Ciudad de San Francisco por 51 países al finalizar la 2ª Guerra mundial con la firma de la carta de la Naciones Unidas. Los estados miembros, desde su sede en New York, al igual que otros organismos vinculados deliberan y deciden acerca de temas significativos y administrativos en las reuniones que celebran durante el año. La segunda sede mundial de la ONU se ubica en Ginebra, Suiza. En 2013 la ONU albergaba 193 estados miembros, que son países soberanos reconocidos, más los miembros en calidad de observadores: Ciudad del Vaticano, la Soberana Orden Militar de Malta y el Estado de Palestina. La Republica de China y Kosovo no son miembros pues son considerados territorios en disputa.

necesaria para la estabilidad y el desarrollo de los Estados modernos en línea con los objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas<sup>7</sup>.

## 2.1 Los Organismos de Fiscalización Superior

Se tienen registros de que la fiscalización existía desde la antigüedad en países como Egipto y Babilonia, por mencionar algunos; sin embargo, se encontraba poco desarrollada, y sólo algunos países tenían órganos especializados en esta materia.

El auge de las entidades de fiscalización superior (EFS) en el mundo, se debió a condiciones históricas, en las que la figura del Estado debió fortalecerse para hacer frente a los problemas económicos. En primer lugar, debe señalarse que el *Welfare State* (Estado de bienestar), se refiere al esfuerzo del Estado para modificar las condiciones de mercado y proteger a los individuos de las consecuencias económicas que podrían afectarlos (Room, citado por Meny y Thoening, 1992, p.

---

<sup>7</sup> Objetivos de Desarrollo del Milenio. El 8 de septiembre del 2000 fue firmada la Declaración del milenio por 192 países; y en la cumbre mundial de 2005 los 191 países miembros de la ONU los reafirmaron como 8 Objetivos a alcanzar en 2015. 1er. Objetivo; erradicar la pobreza extrema y el hambre a) Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores al dólar diario. b) Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre. 2do. Objetivo; Lograr la enseñanza Primaria Universal; a) asegurar que los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de escuela primaria. 3er. Objetivo; promover la igualdad entre los géneros y autonomía de la mujer, promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer a) Eliminar las desigualdades entre géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005 y en todos los niveles de la enseñanza antes de finales de 2015. 4º Objetivo reducir la mortalidad infantil; reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, a) reducir en dos terceras partes entre 1990 y 2015. 5º Objetivo: mejorar la salud materna; a) reducir un 75% la tasa de mortalidad materna entre 1990 y 2015; b) lograr el acceso universal a la salud reproductiva. 6º objetivo: combatir el VIH/SIDA, malaria y otras enfermedades; a) haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA, b) lograr el acceso universal al tratamiento del VIH/SIDA de todas las personas que los necesitan, c) haber tenido y comenzado a reducir la incidencia de la malaria y otras enfermedades graves. 7º objetivo la sostenibilidad del medio ambiente; a) incorporar principios del desarrollo sostenible en las políticas, los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente, b) haber reducido y haber rentabilizado considerablemente la pérdida de diversidad biológica, c) reducir a la mitad la proporción de las personas sin acceso sostenible al agua potable y a sus servicios básicos de saneamiento, d) haber mejorado considerablemente la vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios marginales. 8º objetivo; fomentar una alianza mundial para el desarrollo, a) atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados, los países sin litoral y los pequeños estados insulares en vías de desarrollo, b) continuar desarrollando un sistema comercial y financiero abierto, basado en reglas establecidas, predecibles y no discriminadas, c) lidiar en forma integral con la deuda de los países en vías de desarrollo, d) en cooperación con el sector privado hacer más accesibles los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente las de información y comunicaciones. (objetivos de desarrollo del milenio: (informe 2015. ONU).

19). Y se desarrolló con la generalización de las intervenciones del Estado en los años subsecuentes a la crisis de 1929, con la revolución keynesiana, reapareciendo el Estado en la escena económica mundial.

Por la evolución y la constante intervención del Estado, hubo un crecimiento desproporcionado del poder ejecutivo, produciendo una asimetría que favoreció la propagación de la corrupción, que a su vez incentivó el surgimiento de figuras ex profeso para combatirla.

No obstante, en años posteriores se llevó a cabo la segunda guerra mundial, que durará de 1939 a 1945. En ese acontecimiento, los países implicados tuvieron que orientar su economía a la guerra, causando escasez de recursos al finalizar la guerra; por ello, los gobiernos se vieron en la necesidad de optimizar los recursos con los que contaban –humanos, técnicos y financieros principalmente-. Como consecuencia, se desarrollarían entre otras cosas, las Técnicas de Revisión y Evaluación de Proyectos (PERT), el Método de Ruta Crítica (CPM); y planeación estratégica. De igual modo, la Fiscalización Superior, al ser un instrumento que ayudaría en la misma tendencia, tendría un importante desarrollo en la década de 1950, dando paso a la conformación en 1953 de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

El INTOSAI<sup>8</sup> fue fundado por iniciativa del entonces Presidente de la Entidad de Fiscalización de Cuba, y creado en el Primer Congreso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores en la ciudad de la Habana, Cuba, por acuerdo de 34 estados participantes, dándose a partir de ese momento, el intercambio de

---

<sup>8</sup> Desde hace más de 50 años la INTOSAI ofrece a las EFS, un marco institucional para la Fiscalización Superior constituye así mismo un foro de debate de los auditores gubernamentales en todo el mundo, temas de interés recíproco avances de la fiscalización; normas profesionales y mejores prácticas de auditoría, su misión es proporcionar apoyo mutuo, fomentar el intercambio de conocimientos y experiencias y actuar como portavoz oficial de los organismos institucionales, promover la mejora continua. En aras de promover el buen gobierno habilitando a los organismos auditores para que ayuden a su gobierno a mejorar su desempeño, perfeccionar la transparencia, garantizar la obligación de rendir cuentas, mantener la credibilidad, luchar contra la corrupción, promover la confianza pública, fomentar el uso de los recursos públicos en beneficios de sus pueblos. La INTOSAI opera en torno a un plan estratégico 2011- 2016 que abarca 4 metas: 1) rendición de cuentas y normas profesionales. 2) Creación de competencias institucionales, 3) compartir conocimientos. 4) organización mundial modelo (ASF, CPCEF, SFP y ASOFIS, 2013).

experiencias, proyectos y cursos de capacitación, respecto a los tipos de auditoría gubernamental que realizan las entidades de fiscalización superior.

Siendo una institución pionera en el marco de la fiscalización del sector público, este organismo difunde normas internacionales, desarrolla técnicas y metodologías afines, promueve el intercambio de información y proporciona cursos de capacitación entre sus miembros; de tal forma el INTOSAI trabaja en los idiomas inglés, francés, alemán, árabe y español; además de que se organiza regionalmente para enfocar el trabajo y consolidar de manera adecuada la atención de sus objetivos (INTOSAI, 2016). Siendo los grupos regionales, los enlistados a continuación:

1. EUROSAI (Países de Europa)
2. ASOSAI (Países de Asia)
3. ARABOSAI (Países del Medio Oriente)
4. OLACEFS (Países de Latinoamérica y el Caribe)
5. AFROSAI (Países de África)
6. CAROSAI (Países de Caribe)
7. PASAI (Países del Pacífico)

Actualmente, la INTOSAI agrupa a las EFS de 194 países, considerados como miembros en pleno derecho; así como a 6 miembros asociados: Tribunal de Cuentas Europeo (Luxemburgo), *Association des Institutions Supérieures de Contrôle Ayant en Commun l'usage du français* (AISCCUF), Banco Mundial, Organización de las EFS de la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (OISC/CPLP), *The Institute of Internal Auditors* (IIA), Tribunal de Cuentas de la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA).

### **2.1.1 Principales modelos en América Latina**

Las Entidades de Fiscalización Superior son organismos públicos dependientes del poder legislativo, que principalmente se dedican a fiscalizar las finanzas públicas y la mejora del desempeño de la administración pública con el fin de asegurar el



cumplimiento de las metas, verificar las partidas asentadas en el presupuesto anual y el cumplimiento de las normas, consideradas como un instrumento sólido que potencia la eficiencia en la gestión del Estado en el combate de la corrupción. Y se les da la categoría de superiores a las entidades fiscalizadoras porque son la máxima instancia de revisión o fiscalización de las cuentas públicas que poseen las naciones.

Es facultad de las entidades de fiscalización superior examinar los problemas metodológicos, técnicos, financieros, administrativos de desempeño en el ejercicio de sus funciones.

Los órganos de control o entidades de fiscalización cumplen un doble papel relevante respecto a la eficiencia de las instituciones públicas. Por una parte, los órganos de control tienen la función de vigilar que el gasto se ejerza y se aplique adecuadamente; por otra, también tiene la función de asegurar que los programas gubernamentales cumplan sus objetivos y faciliten la excelencia en el desempeño público (UEC, 2005, p. 27).

Países de democracias emergentes como Brasil, Argentina, Costa Rica, Chile y México, emprendieron una política de modernización administrativa, para lo cual se realizó un rediseño institucional que se ajustara a las nuevas tendencias, orientadas principalmente a hacer más eficiente el compromiso institucional del país. Recientemente, dice John Ackerman, en algunos países de América Latina como Brasil, Belice, Colombia, Costa Rica, Perú, Chile, Venezuela y México, han sido creados nuevos organismos independientes. Por ejemplo, el Ministerio Público en Brasil; la Contraloría en Chile, la Defensoría del Pueblo y el Instituto Federal Electoral en México. Otros países que han seguido este ejemplo se localizan en Asia, África, Australia y Europa del Este. En los últimos 20 años se han creado nuevos ombúdsmanes en Polonia, Filipinas, Corea del Sur y Hungría; en Tailandia, una Comisión Nacional contra la Corrupción; en Australia, una Comisión Independiente contra la Corrupción; en Sudáfrica un Protector Público; y en Uganda un Inspector General de Gobierno (Ackerman, 2006, p. 8).

Las EFS en el mundo constituyen un pilar fundamental en la lucha contra la corrupción; estos entes son un mecanismo impulsor del gobierno para que utilice de una forma eficiente sus recursos humanos, financieros y técnicos a través de los cuales se puedan reducir los espacios susceptibles a actos de corrupción. Y de manera genérica, poseen principalmente las siguientes características:

<b>Cuadro 2</b> <b>Características de las Entidades de Fiscalización Superior</b>	
<b>EFS</b>	Las EFS forman parte de un sistema jurídico y constitucional. Son órganos públicos encargados de fiscalizar la regularidad de las cuentas y gestión financiera públicas.
<b>Papel de las EFS</b>	Contribuir al proceso de integración institucional para la lucha contra la corrupción.
<b>Atribuciones</b>	Recaudación de ingresos adeudados a las instituciones públicas. Utilización de los recursos públicos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica. Legalidad y regularidad de la contabilidad del gobierno o de las instituciones públicas. Calidad de la administración y de la información financiera. Garantizar la eficacia y la eficiencia de las operaciones del gobierno. Independencia del ente. Rendición de cuentas.
<b>Funciones</b>	Básicamente sus funciones son fiscalizar, asesorar e informar.
<b>Normas</b>	Las Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI), contienen los principios fundamentales para el funcionamiento de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y los requisitos previos de auditorías de entidades públicas. Mandatos de ley claros.
<b>Principios</b>	Existencia bajo un marco constitucional, reglamentario y eficaz. Facultades plenamente discrecionales. Acceso irrestricto a la información. Comunicar abiertamente de sus actuaciones y resultados de auditoría. Asesoramiento externo para perfeccionar su calidad. Transparencia de la información. Adherencia a los estándares internacionales de auditoría. Inclusión de directrices sobre Normas de Control Interno. Entorno institucional favorable. Credibilidad y reconocimiento de sus acciones de los ciudadanos y de los actores involucrados.

\*Fuente: Elaboración propia.

Aun cuando todas las EFS mantienen en esencia similitudes, poseen diferencias específicas de acuerdo con las necesidades específicas de cada país, así como su organización.

En la siguiente tabla, se muestra el tipo de EFS y algunos de los países que la han adoptado.

<b>Cuadro 3</b>	
<b>Modelos de las EFS en el mundo</b>	
<b>Tipo de entidad</b>	<b>Países</b>
<b>Tribunales o Cortes de Cuentas</b>	Europa Continental: Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Italia, Portugal y Brasil.
<b>Contralorías, Auditorías Generales o Auditorías Superiores</b>	Estados Unidos, Reino Unido, Noruega, Suecia, Suiza, Países Bajos, México y algunos otros de América Latina.
<b>Consejos de Auditoría</b>	Países orientales como: Corea, Irán y Japón.
<b>Otros sistemas</b>	Inspectoría general. En países como Burundi y Guinea. Oficina del auditor territorial. En territorios no incorporados como Samoa Americana.

\*Fuente: Elaboración propia con datos de los portales virtuales de las EFS y de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación de Control, Fiscalización Superior Comparada 2005.

Es importante señalar que el modelo preferido de entidades de fiscalización por la INTOSAI, es el de Contralorías, Auditorías Generales o Nacionales y que además, los cuatro modelos señalados tienen la capacidad de fiscalizar a los tres poderes de la unión, así como a otros organismos autónomos.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo entre los tres principales modelos de fiscalización superior, y sus diferencias básicas.

<b>Cuadro 4</b>		
<b>Comparativa entre los tres principales modelos de fiscalización superior</b>		
<b>Oficina de Auditoría o Contraloría</b>	<b>Tribunal de Cuentas</b>	<b>Consejos de Auditoría</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reporta al Congreso</li> <li>- Cuenta con un Titular</li> <li>- Inamovible por un período de tiempo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es libre de informar al Congreso</li> <li>- Autoridad colegiada</li> <li>- Magistrados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reporta al Congreso</li> <li>- Consejo con presidencia rotativa</li> <li>- Actuación colegiada</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autonomía técnica y de gestión, y en algunos casos con autonomía constitucional.</li> <li>- Depende del Legislativo</li> <li>- Acceso irrestricto a la información.</li> <li>- Inversión en capital humano</li> <li>- Énfasis a la calidad del gasto</li> <li>- Enfoque a revisión financiera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>inamovibles</li> <li>- Finca directamente responsabilidades</li> <li>- Depende del Legislativo (excepto en casos como Alemania y Francia)</li> <li>- Favorece el carácter preventivo</li> <li>- Interés en revisiones de legalidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientación hacia sanciones pecuniarias.</li> <li>- Depende del Ejecutivo</li> <li>- Facultad interpretativa sobre la normatividad secundaria</li> <li>- Énfasis en el combate a la corrupción</li> <li>- Gran variedad de enfoques debido a que la colegialidad se extiende a subcomités</li> </ul>
---	--	---

Fuente: Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control.- Fiscalización superior comparada. Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior en el mundo. Biblioteca de Fiscalización Superior I LIV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 2005, p.25.

## 2.1.2 La Organización Internacional de las Entidades de Fiscalización Superior

En el siguiente cuadro se puede observar la distribución de las EFS de acuerdo a sus siete regiones, y que su número es mayor al de los países existentes en el mundo, por incluir aquellos considerados como dependencias de otros países.

Cuadro 5 Organización de las EFS en el mundo							
Organización regional	No. De miembros	Auditoría General	Auditoría/ Contraloría	Contraloría General	Tribunal de cuentas	Consejo de Auditorías	Otros
AFROSAI	53	24	3	2	18	1	5
ARABOSAI	23	10	2	0	6	1	4
ASOSAI	46	28	4	1	2	0	11
CAROSAI	23	18	0	0	2	0	3
EUROSAI	49	21	1	2	12	0	13
OLACEFS	22	3	0	14	4	0	1
PASAI	28	24	2	0	0	0	2
Total	244	128	12	19	44	2	39
%	100	52.46	4.92	7.79	18.03	0.82	15.98

\*Fuente: Elaboración propia con datos del AFROSAI, ARABOSAI, ASOSAI, CAROSAI, EUROSAI, OLACEFS y PASAI, tomados de cada uno de sus portales virtuales (agosto, 2017).

El Comité Directivo de la INTOSAI se reúne anualmente como Órgano de Dirección, alternando las sedes entre Viena, Austria, ciudad de residencia de la Secretaria General, y la sede designada para el siguiente congreso de la institución.

La fiscalización superior en el mundo se ha convertido en un sólido instrumento para eficientar la gestión del Estado, pero para ello deben existir ciertas condiciones para su éxito como mencionan algunos estudios internacionales.

Es importante destacar que la fiscalización, de acuerdo con Manuel Portal (2015), “persigue como fin último y, como consecuencia de la observancia de su mandato, el perfeccionamiento del ejercicio gubernamental, el mejor uso de los recursos públicos y contribuir al establecimiento de un clima de confianza en la gestión del Estado” (p. 16). Por tanto, existe un consenso internacional “de que las Entidades de Fiscalización Superior atiendan los siguientes elementos:

- 1) Fortalecer la rendición de cuentas, integridad y transparencia de las entidades públicas
- 2) Demostrar la relevancia creciente de su papel ante los ciudadanos y los legisladores, y
- 3) Ser organización modelo y predicar con el ejemplo” (Portal, 2015, p. 16).

La Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados de México recomienda como necesario un sistema normativo eficiente para desarticular el soborno y la corrupción conjugándose con múltiples elementos, como son:

- ✓ Sustitución de decisiones discrecionales por decisiones mecánicas.
- ✓ Establecimiento de un sistema de sanciones severas para inhibir las violaciones de las obligaciones.
- ✓ Procuración de condiciones laborales adecuadas a quienes son sujetos de obligaciones susceptibles de corromperse (por ejemplo, ajuste al alza de las remuneraciones).
- ✓ Incorporación de una cultura de integridad, probidad y ética en el servicio, apoyada en programas permanentes agresivos de capacitación y difusión.

- ✓ Amplia difusión, a todos los niveles de cada institución, de las reglas básicas de los sistemas normativos y de rendición de cuentas.
- ✓ Establecimientos de mecanismos de coordinación institucionales con los entes externos a la institución.
- ✓ Mayor transparencia en la gestión e información.
- ✓ Participación ciudadana en acciones de supervisión y control de los programas de gobierno.
- ✓ Impulso a que los procesos de adquisición de bienes y servicios en el ámbito público, se realicen en condiciones generales del mercado.
- ✓ Homologación de normatividades con reconocimiento general y Sistema de Control de Calidad (Comisión de Vigilancia de la ASF, 2005).

Es importante señalar que en las últimas décadas las entidades fiscalizadoras se han transformado para hacer más eficiente su trabajo. Existe un consenso internacional en que los órganos de fiscalización deben ser autónomos y tener independencia técnica y una alta credibilidad social. Deben tener amplias facultades constitucionales para determinar los daños y perjuicios que afecten la hacienda pública federal o al patrimonio de las entidades públicas federales, y así fincar a los responsables las sanciones correspondientes, así como las denuncias penales que procedan (Banco Mundial, 2001).

A continuación, se muestran los diferentes modelos de fiscalización por región en el mundo; primero con naciones europeas-indo asiáticas y después con países de América Latina, con el fin de dilucidar y evaluar en detalle las características principales de los diferentes modelos de fiscalización superior.

## **2.2 Mejores prácticas Internacionales de las EFS**

En la elaboración del presente apartado se llevó a cabo un estudio comparado entre las Entidades de Fiscalización Superior de los dos principales países (por región de la INTOSAI) que, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), elaborado por Transparencia Internacional, son quienes

presentan en menor grado dicho fenómeno, adicionando las EFS de Canadá, Estados Unidos e Israel al poseer cualidades particulares que les han dotado de una solidez institucional destacable entre sus pares (ver anexo 2, análisis sintético de las mejores prácticas de las Entidades de Fiscalización Superior en el mundo).

Lo anterior, se abordará de acuerdo con el siguiente orden:

Organización Latinoamericana de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS), Canadá y Estados Unidos (sin región: Modelos tipo), Organización de Entidades de Fiscalización Superior de África (AFROSAI), Organización de Entidades de Fiscalización Superior de Arabia (ARABOSAI), Organización de Entidades de Fiscalización Superior de Asia (ASOSAI), Organización de Entidades de Fiscalización Superior del Caribe (CAROSAI), Organización de Entidades de Fiscalización Superior de Europa (EUROSAI), Organización de Entidades de Fiscalización Superior del Pacífico (PASAI) y México.

Dicho análisis, se centró en los ejes siguientes: antecedentes, naturaleza jurídica, facultades y funciones, estructura interna, tipos de auditorías practicadas e informes; cooperación internacional y agencias anticorrupción. A partir de lo cual, es posible derivar la siguiente información: La antigüedad de las Entidades de Fiscalización Superior o de las instituciones que les antecieron, lo cual no parece tener demasiada influencia en su robustez, eficiencia y eficacia actuales; cualidades que se encuentran asociadas al nivel de consolidación del régimen democrático, autonomía (tanto técnica como de gestión y presupuestal), así como la relación que guardan con las instituciones encargadas de la procuración e impartición de justicia (ministerios públicos y jueces).

En el caso de América Latina se estudiaron las dos Entidades de Fiscalización Superior menos corruptas, según Transparencia Internacional que son: Uruguay y Chile, adscritas a la Organización Latinoamericana de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS). El primero de ellos, posee un Tribunal de Cuentas, que tiene entre sus principales funciones el de asesoría en materia presupuestal, de emisión de deuda pública y rendición de cuentas; control financiero preventivo de gastos y pagos, control de ingresos y bienes nacionales; derivadas de su calidad de Jerarca

Administrativo, las de designación y destitución de funcionarios, imposición de sanciones administrativas, resolución de recursos administrativos y disposición de adquisiciones y erogaciones; así como facultades de iniciativa legislativa.

El segundo caso corresponde al país de Chile, el cual es un organismo independiente a todos los Ministerios, autoridades y oficinas del Estado; además, lleva la contabilidad general de la nación; resguarda el patrimonio público y respeto del principio de probidad pública, también hace efectivo el cobro de los créditos y adeudos al fisco, restituye los fondos y bienes fiscales, además de ello, los tesoreros proceden a enterar directamente las arcas fiscales las cantidades declaradas con cargo a los municipios, La Contraloría está facultada para proceder judicialmente y ser parte de los procesos judiciales, para cumplir con todas sus funciones, se encuentra dividida en 16 oficinas regionales, teniendo en cada zona una Contraloría. El Contralor General de Chile es designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, debiendo ser licenciado en derecho, siendo inamovible del cargo, cesando sus funciones al cumplir 75 años de edad.

Entre las EFS más sobresalientes, se encuentran la Auditoría de Canadá, que tiene entre sus principales propósitos la mejora de la gestión pública además, se le ha encomendado la promoción de la rendición de cuentas horizontal y erradicación de la corrupción. Aunado a ello, la Oficina de Rendición de Cuentas de los Estados Unidos de Norteamérica (GAO) mantiene un papel asesor con el cuerpo legislativo.

La GAO, a pesar de iniciar operaciones desde 1921, y dada su importancia en la revisión del presupuesto, contabilidad gubernamental, evaluación de programas gubernamentales, verificación de la legalidad y suficiencia de gastos e investigación de áreas de alto riesgo en las operaciones del gobierno, se ha convertido en una organización que debe guardar una estrecha relación con el poder legislativo y agencias anticorrupción múltiples, tales como la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), División de lo Penal, fiscalías, Instituto Nacional de Justicia, Interpol y la Oficina del Inspector General, con quienes se coordina para velar por el estado de derecho en el modelo anglosajón: El imperio de la Ley. Nadie por encima de la ley.



En la región de África, son Botsuana y Mauricio países que resaltan por ser ex colonias británicas, obteniendo su independencia hasta 1966 y 1968, respectivamente, a pesar de ello, han obtenido grandes resultados. Para lo cual, la Auditoría de Botsuana busca promover la rendición de cuentas mediante auditorías de calidad, financieras, de rendimiento y desempeño. A diferencia de la Auditoría de Botsuana, la EFS de Mauricio goza de independencia constitucional del Parlamento, y tiene como encomienda la revisión de la contabilidad gubernamental, uso de los recursos públicos, promoción de la transparencia y rendición de cuentas; para el logro de sus objetivos elabora dos tipos de auditorías: financiera y de valor por dinero; en esta última, se busca que el ejercicio del gasto público se encuentre dentro de los límites autorizados; además, de ser utilizado bajo los principios de economía, eficiencia y eficacia.

En la zona de Oriente Medio, se encuentran Emiratos Árabes Unidos y Catar, quienes debido a las condiciones histórico-geográficas, la creación de la Auditoría en ambos casos, data de 1971. La EFS de Emiratos posee la particularidad de depender organizacionalmente del Parlamento, aunque tiene personalidad jurídica propia e independencia administrativa y financiera, poseyendo un Departamento Anticorrupción y de Investigaciones Financieras.

En Catar, el titular de la Oficina de Auditoría es nombrado por el Emir (Jefe de Estado), estando facultado para auditar proyectos de acuerdos y contratos celebrados por cualquier organismo gubernamental, entidades públicas y empresas en las que el Estado posea al menos 51% de su capital; además, se le dotó de gran fuerza en términos de acceso a la información, ya que puede iniciar acciones coercitivas para asegurar el acceso a los registros, pudiendo inclusive incautar y buscar por cuenta propia la información cuando lo considere necesario, así como ingresar a los sistemas informáticos y descargar la información.

El caso de Israel es atípico, pues la EFS recae en una Contraloría, y el titular de la misma es además *Ombudsman*, elegido por el poder legislativo en votación secreta y por mayoría; además de tener mucha fuerza política. Dicha Contraloría se encuentra facultada para auditar a todos los Ministerios (incluido el de defensa

nacional), instituciones estatales y unidades secretas, así como partidos políticos y candidatos a un puesto público. A su vez, elabora auditorías de integridad, en las que se analiza si los servidores públicos durante el desempeño de sus cargos incurrieron en conflicto de intereses, abuso de poder o tráfico de influencias, y en caso de que las normas de conducta no se encuentren reguladas por las leyes, procedimientos administrativos o jurisprudencia, el Contralor debe determinar las normas apropiadas para la prevención de decisiones y acciones inapropiadas.

En la región asiática destaca la Auditoría de Singapur que tiene la peculiaridad de ser un órgano independiente al Estado, aunque el Presidente (Jefe de Estado) es quien nombra al Auditor, pudiendo para ello apoyarse del Primer Ministro (Jefe de Gobierno) o haciéndolo a discreción; asimismo, la Auditoría cuenta con la Academia AGO, en la que se realizan anualmente cursos de profesionalización para el personal de la institución, contando con el programa “Becas para auditores Internacionales”, que permiten a su personal asistir a seminarios y conferencias organizadas por la Oficina de Rendición de Cuentas del Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, la INTOSAI y sus asociaciones regionales.

Aunado a lo cual, tiene una estrecha relación con una agencia anticorrupción estructurada bajo el modelo de agencia única, misma que concentra casi todas las tareas y autoridad en materia de combate a la corrupción, teniendo amplias facultades de investigación y procesales que comparte con el poder judicial.

En el Caribe, sobresalen las EFS de Bahamas y Barbados, quienes presentan perfiles totalmente opuestos. Por una parte, y de forma legal, la Auditoría General de Barbados no cuenta con autonomía de gestión, financiera ni técnica; por otra parte, la Auditoría de Barbados sí cuenta con autonomía operativa y presta sus servicios al Parlamento. En ambos casos, el titular es nombrado por el Gobernador General por recomendación de Servicio Público, que a su vez requiere consultar previamente al Primer Ministro.

En la región europea, Dinamarca posee una auditoría encargada de realizar análisis de riesgos y auditorías, así como fungir como un órgano de consulta sobre el manejo de cuentas, y control a contabilidad de las instituciones del Estado. Su

titular es nombrado por el Presidente del Parlamento por recomendación del Comité Público de Cuentas, quien debe basar el desempeño de la Institución en un Plan Estratégico destinado a consolidar las revisiones con un enfoque integral que atienda las prioridades del Estado, desarrollar un sistema interno de información gerencial de los organismos del Estado y efectuar su labor con base a objetivos específicos de gobierno.

En el caso finlandés, la EFS cuenta con una amplia tradición en la materia, ya que sus orígenes se sitúan en 1695. Aunque organizacionalmente forma parte del Parlamento, opera con independencia, encargándose de la comprobación de la gestión financiera, cumplimiento del presupuesto y supervisa las reglas de política fiscal, además de supervisar el financiamiento a los partidos políticos.

En la última región, la del Pacífico, destaca Nueva Zelanda y Australia. El primero de ellos creó hasta 2001 la Oficina General de Auditoría y Control, dotándola de independencia técnica, de gestión y presupuestal, facultándola para fiscalizar todo el erario público y personas que manejen, reciban, custodien o administren dichos fondos (incluyendo sus cuentas bancarias). Adicionalmente, posee un papel de asesor con organismos y agencias gubernamentales en materia de mejora en el desempeño y rendición de cuentas; así como aprobar solicitudes de contratos con un valor mayor a 25,000 dólares neozelandeses; reportar fraudes como el hurto de efectivo, artículos, equipos, inventario, propiedad intelectual, de identidad y uso fraudulento de tarjetas de crédito y facturación falsa.

En Australia, la tradición de una Oficina de Auditoría tiene sus antecedentes desde 1901 y posee como principal objetivo el asistir como un órgano consejero al Parlamento y Sociedad Civil. Este punto resulta de vital importancia, ya que, al pretender asistir a la sociedad civil, es menester que la información que presente lo haga de forma metódica, clara, sintética y con la máxima publicidad, denotando la importancia que debe tener la sociedad civil en el marco de un régimen político democrático, mismo que debe sustentarse en al menos tres pilares: Participación Ciudadana, Transparencia y Rendición de Cuentas.

La ESF australiana se encuentra a cargo de la revisión de los estados financieros anuales de todas las entidades gubernamentales y de auditar el desempeño de los programas y agencias del sector público; además, se encuentra facultada para fijar reglas contables y estándares de contabilidad para el sector público.

Aunque a nivel subnacional (Nueva Gales del Sur), Australia cuenta con una agencia anticorrupción denominada Comisión Independiente Contra la Corrupción, que no mantiene ningún vínculo orgánico ni administrativo con alguna oficina o dependencia gubernamental, con la que la EFS mantiene un estrecho contacto. Dicha Comisión es responsable de combatir las actividades corruptas y mejorar la integridad de la administración pública mediante la investigación de denuncias, así como por medio de prevención del delito por medio de campañas de educación y sensibilización a los funcionarios.

Finalmente, en el caso mexicano las Entidades de Fiscalización Superior operan en dos niveles: uno Federal y otro local. Sin embargo, la OCDE ha constatado que las EFS locales no gozan de independencia, por lo que su trabajo carece de objetividad e inclusive algunos han considerado lleva a cabo una labor ancilar.

A nivel Federal, es la Auditoría Superior de la Federación la institución con autonomía técnica y de gestión (aunque no presupuestal), la encargada de fiscalizar los recursos públicos federales en todo el sector público, así como a toda persona o ente privado que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

Para cumplir con sus objetivos, lleva a cabo auditorías financieras y de desempeño, aunque se ha criticado mucho la falta de vinculación de dicha institución con las EFS locales y la Secretaría de la Función Pública para la coordinación del trabajo y aumento del universo fiscalizable, ya que se observa duplicidad en las auditorías.

En México, derivado de una serie de reformas constitucionales en 2016, se creó una agencia anticorrupción organizada bajo el modelo de Fiscalía Especializada, misma que concentra la autoridad para investigar y perseguir las conductas tipificadas como actos de corrupción. Debido a la fragmentación y heterogeneidad

de las instituciones encargadas de la transparencia y rendición de cuentas, se logró construir tres plataformas que pretenden lograr la comunicación, coordinación y vinculación entre los organismos de manera institucional, aunque ha operado muy poco tiempo como para observar resultados, es posible vislumbrar que, por la designación misma de sus autoridades, alcances, su organización y operación; la creación de los tres Sistemas Nacionales: Anticorrupción, de Fiscalización y de Transparencia, han sido medidas políticas oportunas para reaccionar ante la presión de asociaciones civiles, académicas y organizaciones no gubernamentales (ONG) para que se tomen medidas coyunturales, y no medidas estructurales de largo alcance, como el combate a la pobreza y la desigualdad, en materia de corrupción.

### **2.3 Nuevos retos para las EFS en América Latina**

La rendición de cuentas y la fiscalización son principios fundamentales de las democracias modernas, como es el caso de América Latina, en razón de que su observancia permite elevar la credibilidad social sobre las instituciones, fortalecer el marco institucional y jurídico del Estado, favorecer la probidad, integridad y eficiencia en el quehacer público, y refrendar la vocación democrática de la ciudadanía (Comisión de Vigilancia de la ASF, 2005).

Se afirma que las entidades de fiscalización, también llamados órganos de control u organismos, cumplen un papel doblemente relevante respecto a la eficiencia de las instituciones públicas. Por una parte, los organismos fiscalizadores tienen la función de vigilar que el gasto público se ejerza adecuadamente y se aplique según lo comprometido ante las instancias legisladoras; por otra, también tienen la función de asegurar que los programas gubernamentales cumplan sus objetivos y metas y propiciar la excelencia en el desempeño público.

En América Latina, las entidades de fiscalización se encuentran ya incidiendo en la orientación de la inversión pública y, en general, del gasto público, para que este

contribuya al logro de los grandes propósitos nacionales como lo es el crecimiento económico y distribución más equitativa del ingreso.

Desde la esfera de lo público, la conformación de instituciones públicas sólidas y la corrupción, guardan una relación inversa. En la medida que las instituciones del Estado son sólidas, los espacios de corrupción se achican; y por el contrario, cuando las instituciones son débiles, existe un mayor espacio para llevar a cabo actos ilícitos, que impiden, a su vez, el avance de la transparencia y eficiencia de los procesos económicos, propiciándose enclaves y formas de corrupción cada vez más sofisticados (Comisión de Vigilancia de la ASF, 2005).

Son estas las razones por las que las entidades de fiscalización superior en América Latina están llamadas a jugar un rol estratégico en la lucha contra la Corrupción, además de fungir como mecanismos impulsores de gobiernos modernos y eficientes en la aplicación del erario público.

Los países emergentes de América Latina cuentan en la actualidad con un organismo de fiscalización superior que lideran los esquemas control y vigilancia de la Función Pública, por lo que constituyen el principal instrumento para garantizar la Rendición de Cuentas (Comisión de Vigilancia de la ASF, 2005).

### **2.3.1 Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina.**

El tema de la rendición de cuentas por parte de las autoridades políticas en una democracia se ha discutido en forma extensa y ha sido objeto de un examen renovado en las democracias de la Tercera Ola en América Latina (O'Donnell, 2000). Durante la transición a la democracia se han emprendido esfuerzos por incluir en la Constitución a los organismos encargados de controlar el ejercicio de la autoridad pública, un objetivo opuesto a los enfoques sobre la conducción gubernamental prevalecientes en la región en otras épocas, y que es en cierto modo ajeno al concepto clásico del sistema de pesos y contrapesos entre los tres poderes independientes. La idea era que estas entidades fueran independientes de

los poderes tradicionales del Estado. Hasta hace poco, las instituciones gubernamentales, en especial las dependientes del poder ejecutivo, eran escasamente controladas, tanto por sus propios mecanismos de monitoreo como por otros organismos del Estado (Payne, Zovatto y Mateo, 2006).

Las instituciones encargadas de supervisar los presupuestos se crearon en los países de la región durante la primera mitad del siglo XX; en su mayoría se establecieron como dependencias del poder legislativo, aunque semiautónomas desde el punto de vista de su funcionamiento. A partir de la década de los 80, las acciones más significativas para su modernización e institucionalización involucraron esfuerzos por dotarlas de una verdadera independencia de los poderes tradicionales del Estado. Esos esfuerzos se han manifestado como un distanciamiento paulatino del control jurídico meramente formal en el ámbito presupuestario, hacia la realización de evaluaciones basadas en criterios de eficiencia, eficacia y economía en el uso de los recursos.

La jurisdicción de las instituciones supremas de auditoría difiere de acuerdo con el diseño adoptado en cada país. En América Latina existen tres modelos relevantes (Groisman y Lerner, 2000). El primero es el modelo francés de la Corte de Cuentas que tiene un directorio colegiado, forman parte de la Administración Pública y disfruta de un grado considerable de independencia.

El segundo corresponde al modelo italiano Corte Dei Conti, Tribunal de Cuentas, el cual también cuenta con un directorio colegiado, independiente del poder ejecutivo y el legislativo, con facultades para aplicar las leyes que rigen el ejercicio presupuestal y sanciona los casos de abuso de autoridad (poderes judiciales). Este modelo se adoptó en Guatemala, Brasil y el Salvador; también se usó en Argentina, hasta que la Auditoría General, que carece de poderes judiciales sustituyó al Tribunal de Cuentas en 1993.

El tercero, corresponde al modelo angloamericano unipersonal de Contraloría o Auditoría General. Esta oficina se origina en el poder Legislativo y presenta sus informes ante él. Si bien carece de poderes judiciales, supervisa que la ejecución del presupuesto sea acorde con la ley respectiva. Es este el modelo adoptado por

la mayoría de los países de la región, aunque en Nicaragua se creó un Consejo Superior de la Contraloría General en reemplazo de la Contraloría General, pues el poder Ejecutivo consideró que ésta tenía demasiado poder.

Estos organismos de fiscalización de América Latina en lugar de hacer sus evaluaciones a partir de criterios de eficiencia, la Fiscalización Superior procura garantizar que la ejecución del presupuesto se apege a la ley de egresos desde el punto de vista legal y formal. Cuando disponen estos organismos de poderes judiciales para hacer cumplir la ley, estas entidades pueden establecer responsabilidades legales y administrativas por el uso indebido de fondos públicos. Este mecanismo se aplica en Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala y Panamá. Otras entidades fiscalizadoras, cuando no disponen de poderes judiciales pueden instar a otros organismos públicos a presentar acusaciones e iniciar los procedimientos que permita definir responsabilidades. Este último modelo se aplica en Uruguay, Paraguay, Costa Rica y Nicaragua (Payne *et al* 2006).

Al margen de que estas instituciones desempeñen funciones judiciales, algunas cuentan con poderes de control previo o *ex-ante* (recordemos que las EFS en su mayoría fiscalizan *ex-post*). Su propósito de estos poderes es verificar que las acciones administrativas sean legales y apropiadas antes de que se lleven a la práctica, autorizarlas o suspender sus efectos. Este procedimiento se sigue en República Dominicana, El Salvador, Panamá, Perú y Uruguay, aunque en alguno de esos países se considera la posibilidad de adoptar un mecanismo basado en resultados.

Aunque las instituciones de auditoría, en especial las contralorías, que siguen el modelo angloamericano, no tienen funciones judiciales, disponen de instrumentos de control sumamente eficaces en ciertos casos. Aunque las recomendaciones y hallazgos de sus informes no son de carácter vinculante, en términos generales sus mecanismos de seguimiento tienen un efecto disuasivo. En estos casos la aplicación del control se orienta a corregir situaciones preventivas más que correctivas es decir penalizarlas. Este enfoque se utiliza en Argentina desde 1993, así como en Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela (Payne *et al* 2006).



La mayoría de los máximos organismos de fiscalización de los países de América Latina son parte del poder Legislativo, son independientes o están vinculados al ejecutivo. Las instituciones de auditoría dependientes del Congreso son las siguientes: Argentina, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. Entre tanto, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú son independientes; y en Bolivia y República Dominicana dependen del ejecutivo. El Tribunal de Cuentas de El Salvador no está adscrito al poder legislativo, si bien le rinde un informe anual. El caso venezolano merece especial mención, pues la Contraloría General tiene un nexo en el poder ciudadano, definido en la Constitución con un poder del Estado, lo que en teoría le confiere gran independencia de los tres poderes tradicionales. Aunque la verdadera prueba de su independencia está en grado de autonomía presupuestaria y funcional, y esta cualidad varía de país a país, no es únicamente el resultado de una disposición constitucional, como es el caso de México (Comisión de Vigilancia, 244).

El diseño institucional respecto a la índole de sus titulares también varía. Cuatro países nombran a sus titulares: por cinco años, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay; tres por periodo de cuatro años, Colombia, Ecuador y Guatemala; tres naciones por periodo de 8 años, Argentina, Costa Rica y México; otras dos por 7 años, Perú y Venezuela; una por periodo de 10 años, Bolivia; una por 6 años, Nicaragua; una por tres años: El Salvador por periodo de un año al igual que Brasil. En este último país los miembros del directorio (ministros) permanecen en su cargo por tiempo indefinido hasta la edad de 70 años. En República Dominicana, el titular es nombrado y sustituido por el presidente a su propia voluntad. En México el cual rebaza el sexenio, son los presidentes de la República quienes pueden mantener por tiempo indefinido al Secretario de la Función Pública (Payne *et al* 2006, p. 244).

En términos generales, en Argentina, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y México los titulares son designados por el Congreso. En Brasil son los miembros del Tribunal de Cuentas quienes designan al presidente de la institución; además, dos tercios de sus miembros son nombrados por el Congreso y el resto por el

presidente, sujeto a rectificación del senado. En los otros países el nombramiento del titular recae en el ejecutivo, aunque en el caso de Chile el presidente designa al Controlador General sujeto a aprobación del Senado. En Colombia, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Venezuela el contralor es seleccionado por otro poder del Estado a partir de una terna de candidatos.

El diseño institucional de estos organismos varía aún más en lo que se refiere a las destituciones. En once países el Contralor puede ser destituido por el mismo poder a cargo de su nombramiento. En Brasil, Colombia y Panamá, el poder judicial es el que solicita la destitución. Solo en el caso de México el secretario de la Función Pública y el contralor en República Dominicana son nombrados y destituidos por el presidente con total libertad.

### **2.3.2 Perspectivas de las EFS en América Latina**

Los países de América Latina han hecho notables avances en cuanto al establecimiento de organizaciones que fiscalicen el ejercicio de la autoridad pública. En la actualidad, el principal reto de la democracia depende fundamentalmente de su desempeño.

La necesidad de proteger y garantizar los derechos primordiales de los ciudadanos y promover la participación civil ha contribuido a los avances constitucionales más recientes. En consecuencia, otro reto lo es, el de la institucionalización de los organismos para la rendición horizontal de cuentas es fortalecer el Estado de derecho y aumentar el nivel de desempeño, la transparencia y la integridad de las acciones del Estado.

Durante las últimas décadas, la adopción de reformas constitucionales y legales también ha permitido en muchos países el establecimiento de organismos como la Defensoría del Pueblo (figura del ombudsman) y la Procuraduría General. Las reformas también tuvieron el propósito de arraigar estas instituciones al sistema democrático con mayor firmeza y permitirles desarrollar sus capacidades e independencia. Los esfuerzos de institucionalización abarcaron también a las

máximas instituciones de auditoría, fundadas en su mayoría durante la primera mitad del siglo XX, pero por lo general carentes de autonomía, factor determinante en la lucha contra la corrupción.

Con respecto a América Latina, otro gran reto es que al crearse entidades horizontales de rendición de cuentas es necesario considerar sus reacciones ante situaciones hipotéticas, por ejemplo, que el jefe del Ejecutivo sea acusado de actos de corrupción, una posibilidad a la que de hecho se han enfrentado ya algunos regímenes presidencialistas de la región. Tanto el procurador general como el fiscal general, el contralor y el defensor del pueblo han ejercido su autoridad pública en repetidas ocasiones en la vida del hemisferio, con distintos resultados. Teniéndose como ejemplos recientes los casos de Perú y Brasil, esas experiencias permiten corroborar la necesidad de dotar a estos organismos de autoridad constitucional y legal suficiente para abordar casos de incumplimiento de funciones, abusos de poder y actos de corrupción. Los casos que involucraron a la Contraloría General de Nicaragua, la Procuraduría General de la Nación en Colombia y en Venezuela, así como la Procuraduría de Brasil y la Defensoría del Pueblo en Perú, han servido como prueba de fuego para valorar el papel y autoridad de este tipo de institución en su relación con el Poder Ejecutivo.

A fin de que la democracia y los organismos de rendición horizontal de cuentas adquieran legitimidad, el público debe comprobar que sus investigaciones tarde o temprano se traducen en enjuiciamientos, sentencias y sanciones efectivas, coherentes con las normas éticas y legales. En cada caso, estos organismos deben poseer y ejercer la autonomía política requerida para ganarse el respeto de la ciudadanía.

Un factor esencial para que estas instituciones, desempeñen una labor efectiva es que no trabajen de manera aislada. Sino en el marco de una “red de poderes relativamente autónomos” con el respaldo de una sociedad civil activa y dentro de un clima favorable por parte de la opinión pública (O’Donnell, 2000). Cuando los organismos de control trabajan dentro de un relativo aislamiento institucional, es aún más importante la retroalimentación positiva entre la rendición vertical y la

rendición horizontal de cuentas, pues el respaldo de la opinión pública puede estimular y movilizar a otras instituciones públicas para que apoyen las iniciativas de un organismo contralor determinado para exigir rendición de cuentas a las autoridades gubernamentales (Payne *et al* 2006).

Otro reto que enfrentarán las entidades de rendición de cuentas en la región es la falta de coordinación institucional con otros organismos que participan o forman el sistema de justicia penal, que provoca cierto aislamiento institucional desfavorable para la eficiencia y efectividad de esas entidades. El aumento de la impunidad podría atribuirse, al menos en parte, a la falta de coordinación entre los jueces, los fiscales, el defensor del pueblo, el contralor, el titular del Ministerio Público y la policía.

Es probable que la legitimidad de una institución y su titular ante la ciudadanía influya en su desempeño eficaz: instancias como la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo y la Controlaría han llegado a disfrutar de una credibilidad y legitimidad importantes en gran parte debido al mandato de determinadas figuras. No obstante, permanece el peligro de que algunos funcionarios sean designados sin que las oficinas que dirigen se encuentren institucionalizadas, como ha ocurrido en algunos países, entre ellos Guatemala, Nicaragua y El Salvador.

Para la consolidación de las entidades autónomas de rendición de cuentas es fundamental garantizar que sus intervenciones sean responsables. Es posible implantar mecanismos diferentes para garantizar la participación del público en la formulación y supervisión de políticas, a fin de promover la transparencia. La participación civil también moviliza el apoyo de otras instituciones públicas y privadas y constituye una respuesta adecuada a la clásica pregunta: ¿quién controla al contralor? Sin una participación significativa de la población, la opinión pública puede socavar la legitimidad y eficacia de estas instituciones desafiando su autoridad en muchos frentes (Payne *et al* 2006).

Cualquier análisis sobre las entidades de fiscalización en América Latina, debe partir del reconocimiento de la extensa brecha entre la autoridad legal formalmente conferida y el desempeño, la autonomía y autoridad de estas instituciones y sus

integrantes en la práctica. Por último, si bien es cierto que estas entidades para la rendición de cuentas pueden contribuir a superar el déficit democrático en la región, también es cierto que el propio contexto institucional y cultural en el que están inmersas puede contribuir al fracaso de sus gestiones. En entornos nacionales y culturales poco favorables, aun instituciones “sofisticadas” desde el punto de vista del desarrollo democrático podrían tener impacto limitado si su trabajo no está acompañado de la educación y capacitación sistemática y de campañas dirigidas a la opinión pública para combatir la corrupción y la mala administración en el ámbito gubernamental. Es necesario recordar que la importancia de las instituciones para la rendición de cuentas depende tanto de su contribución a la educación de la población y el desarrollo democrático como de los resultados de sus esfuerzos en el campo del Estado de Derecho.

## **Conclusiones**

La Fiscalización es una actividad que han realizado muchos países desde la antigüedad, aunque su auge en América Latina empezó a cobrar relevancia a partir de la década de 1950.

Debido a la crisis de 1929, el Estado tomó un papel protagónico para hacer frente a los problemas que derivaron de la crisis económica; creciendo de manera exponencial, a la par del fenómeno de la corrupción. Al llegar la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos tuvieron que redirigir su economía para destinar grandes recursos al sector militar, y con el tiempo comenzarían a escasear, por lo que la racionalización de gasto fue necesaria; bajo dichas condiciones históricas se gestó el auge de las Entidades de Fiscalización Superior, las cuales independientemente del modelo que han adoptado (Auditoría-Contraloría, Tribunal de Cuentas o Consejos de Auditoría, principalmente), han tenido como principal función revisar los ingresos y gastos del sector público para mejorar la gestión gubernamental; con el tiempo, en algunas de ellas se adicionarían facultades tales como combate a la

corrupción, relacionadas con el medio ambiente y en materia de derechos humanos.

En este capítulo se realizó un primer análisis de las EFS de los dos países con un menor grado de corrupción de acuerdo con el IPC de Transparencia Internacional, mismos que pertenecen a la INTOSAI, a través de alguna de sus Organizaciones Regionales; adicionando Canadá, Estados Unidos, Israel y México, las dos primeras por ser países modelos en fiscalización, e Israel por sus características especiales.

A partir de la comparativa entre las distintas EFS, es de suma relevancia observar que en su mayoría, concentran independencia técnica y de gestión; y aunque la independencia presupuestal es un factor importante a nivel prescriptivo, podría parecer que no lo es en uno descriptivo, pues pocos Entes Auditores cuentan con ello, y no ha incidido en su adecuado funcionamiento; sin embargo, es necesario aclarar que aquellos países mantienen una división de poderes y un sistema efectivo de pesos y contrapesos, lo cual es muy relevante para países de América Latina y el caso especial de México, que aún no logran consolidar su democracia.

Además, resulta importante que la mayoría de ellas mantiene acciones vinculantes, es decir, que se coordina con instancias encargadas de la procuración e impartición de justicia. Asimismo, es menester resaltar las características propias de algunos países, como es el caso de Uruguay y Chile, países modelo en la región Latinoamericana, en donde el primero posee la Escuela de Auditoría Gubernamental, a partir de la cual generan conocimiento y se capacita a los servidores públicos, factor que le ha permitido mantener un bajo grado de corrupción (el más bajo en América Latina); en el caso de Chile, destaca su plena autonomía e independencia y su descentralización regional con la que opera, el registro computarizado de todos los servidores públicos; y el control de la Contabilidad General de la Nación. Otra característica relevante, es la práctica de auditoría de integridad que realiza Israel, a través de la cual se puede combatir la corrupción de un modo más profundo al permitir detectar conflicto de intereses, abuso de poder y tráfico de influencias; finalmente, debe destacarse el papel

asesor al poder legislativo que tienen las Entidades de Estados Unidos, Dinamarca y Uruguay, pues la labor que llevan a cabo les permite contar con los elementos necesarios para asesorar a los legisladores en la arquitectura de los marcos presupuestales del ingreso, gasto y deuda pública, permitiendo así mejorar la calidad del gasto público y promover una cultura de rendición de cuentas.

Además, se analizó la forma en que operan las instituciones en América Latina. Debido a que la rendición de cuentas y fiscalización son pilares fundamentales de la democracia, ya que la región latinoamericana no ha podido consolidar su régimen democrático, lo cual ha incidido en la falta de solidez de sus instituciones, se establecieron los nuevos retos para las EFS de dicha región, mismos que han sido derivados a partir de un análisis comparativo entre las EFS de América Latina y del resto del mundo, por medio del cual pudieron observarse sus deficiencias sistémicas.

Por último, destaca que los mayores obstáculos a superar se encuentra la creación y consolidación de organismos con independencia efectiva que procuren o coadyuven con una rendición de cuentas horizontal, así como el aumento del desempeño, transparencia e integridad de las acciones del Estado; y que su operación se lleve a cabo de manera coordinada con una política de tolerancia cero hacia los actos de corrupción en la que se vea inmiscuida la participación activa de la ciudadanía, es decir, avanzar hacia la Nueva Gobernanza. Adicional a ello, se requiere que se instrumenten medidas tales como adecuaciones en el sistema educativo que permitan la formación de las nuevas generaciones bajo estándares o esquemas de educación cívica y ética, así como combatir la pobreza y desigualdad.

A partir de este análisis de las EFS en América Latina, en el siguiente capítulo se plasmará el esfuerzo que ha realizado el organismo de fiscalización en México por identificar las áreas de opacidad y riesgo de la administración pública para más tarde proponer políticas públicas que solucionen los problemas que acarrearán de índole política, económica y social.

## CAPÍTULO III

### Diagnóstico de áreas de opacidad y riesgo en la administración pública

*“Conviene recordar que la transición hacia un ordenamiento de carácter más estructural de Rendición de Cuentas supuso también la incorporación de un órgano externo de Rendición de Cuentas al ámbito ejecutivo, atribución que asumió la ASF, que aunque estructuralmente vinculada al ámbito legislativo, en tanto órgano técnico, para propósitos en los que debiera ser la estructura de la rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo, esta institución se constituye en uno de sus eslabones más fuertes”*

*Dra. María del Carmen Pardo*

*“El fenómeno de la corrupción, en cada caso por combinaciones de factores que la hacen posible: oportunidad, necesidad, mal diseño institucional, ambición, impunidad, ambigüedad o vaguedad normativa, exceso de regulación formalista, ausencia de regulación, interés personal, presiones, ciclos políticos [...]”*

*Max Kaiser*

### Introducción

Este capítulo tiene como propósito llevar a cabo un diagnóstico a partir de las tareas de fiscalización en México, en las últimas décadas, para identificar las áreas de riesgo y opacidad en la Administración Pública Federal y a partir de ahí formular y proponer políticas públicas en materia de rendición de cuentas para el combate a la corrupción.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Los datos plasmados en este capítulo derivan de documentos publicados por la ASF, localizados en Internet y otros documentos impresos, el interés por estas cifras obedece a que casi la totalidad de información deriva de los trabajos de auditoría, que llevó a cabo la ASF, durante el periodo 2000-2012 y en algunos casos se investigan cifras más recientes hasta el 2017 como lo es en el caso de los recursos económicos recuperados, o las áreas de opacidad más recientes como los paraísos fiscales, Asimismo parte del avance del proyecto de investigación doctoral de este trabajo se publicó por parte de la UNAM, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y la DGAPA en el tomo IV-. Fiscalidad y democracia en México: resultados y problemas el



Nuestro país, al igual que el resto de las democracias latinoamericanas debe hacer frente a tres desafíos para el ejercicio democrático del poder: primero, articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación; segundo, fortalecer la organización republicana del Estado, esto es, la independencia de los poderes, su mutuo control y las instancias de rendición de cuentas; y tercero, incrementar en el marco de dichos controles, el poder político real del Estado, modernizando sus organizaciones. Los avances de estos frentes en el diseño y en la ejecución de políticas públicas eficaces se refleja en tres puntos estratégicos clave: la fiscalidad, la exclusión social y la seguridad pública, los cuales son fundamentales para la sostenibilidad de la democracia en la región. Para efectos de esta investigación nos abocaremos únicamente al problema de la fiscalización (OEA y PNUD, 2010, p. 15).

Sigue prevaleciendo una falta de Rendición de Cuentas. Esta pieza del cambio político es indispensable para consolidar el régimen democrático. Existe una fragmentación de las normas, de las instituciones y de los muy diversos esfuerzos sociales que se han emprendido, reconociendo los principales obstáculos:

- ✓ Conceptual, no se tiene conocimiento de lo que es una red de rendición de cuentas.
- ✓ Institucional, multiplicación y descoordinación de los órganos internos de control.
- ✓ Sistemas de gestión torpes.
- ✓ Normativa legal, proliferación de leyes y reglamentos laxos.
- ✓ Social, organización social, existe una desorganización.
- ✓ Política, se encuentra en todos los obstáculos advertidos.

De aquí radica la importancia de la definición de los problemas, con perspectiva de generar soluciones. Las políticas públicas durante los últimos años han buscado atacar efectos dejando de lado las causas, omitiendo la capacidad de poner en marcha la solución de problemas sociales a mayor totalidad.

---

cual contiene doce ponencias expuestas los días 30 y 31 de octubre de 2012, en la mesa redonda Informe Anual PAPPITIN301510: resultados y problemas.

En México la pluralidad partidaria cambió la composición del régimen político, y no obstante que desde hace más de una década se han hecho públicas más de sesenta reformas legislativas a favor de la transparencia, el acceso a la información, la fiscalización del gasto público, la evaluación de las políticas públicas, la responsabilidad hacendaria y el presupuesto por resultados, nuestro país sigue careciendo de un verdadero sistema de rendición de cuentas y para muestra ahí están las noticias diarias sobre actos de corrupción.<sup>10</sup>

Existe un gran interés democrático, pues se observa que con las nuevas instituciones públicas del país nacidas del cambio político de finales del siglo XX y principios del siglo XXI dedicadas a la transparencia, a la fiscalización y a la evaluación de la gestión pública deben articular sus trabajos para consolidar el régimen democrático en México (López, Merino y Morales, 2011).

Han sido varias las nuevas leyes y reformas que se han decretado en México, tales como: la Reforma al artículo 74 Constitucional en el año 2012 y 2015, la Reforma al artículo 79 Constitucional en 2015, el Decreto por el que se reforma el artículo 86 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación en 2008, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación en los años 2009, 2010 y 2016 y la Ley Federal de Contabilidad Gubernamental en fecha reciente, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, hoy día, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como de sus similares en las 32 entidades federativas y unidades de enlace en todas las dependencias de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Fiscalización, el Sistema Nacional de Transparencia y las 7 leyes<sup>11</sup> que los sustentan, además, de los procesos administrativos que fueron derivados de estos

---

<sup>10</sup> En una entrevista hecha a Héctor Fix-Fierro y Diego Valdés hicieron una propuesta para realizar la investigación técnica y académica del texto constitucional; ya que según ello, durante 99 años se le han hecho 696 modificaciones por lo que se ha vuelto tres veces más extensa que la Carta Magna original firmada el 5 de febrero de 1917.

<sup>11</sup> 1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, 2. Ley General de Responsabilidades Administrativas (3de3), 3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, 4. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 5. Reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 6. Reformas al Código Penal, 7. Ley de la Fiscalía General de la República.

ordenamientos, los cuales han tardado en integrarse y articularse en una política pública de rendición de cuentas.

México es un país donde existe una subcultura de rendición de cuentas, por lo que no hay una política pública de tal orden. El país padece para conocer y evaluar los procesos y los resultados de la gestión pública, aun no tiene un sistema articulado de rendición de cuentas, ni tampoco conoce los esfuerzos, aunque sean de manera aislada que se han hecho para mejorar la calidad, la eficacia y la probidad de la administración pública mucho menos en los tres poderes para mejorar la percepción pública generalizada sobre la corrupción, la simulación y la impunidad que nos ahoga (López *et al*, 2011). Después de diecisiete años de vida de la (EFS), denominada Auditoría Superior de Federación (ASF) creada en el año 2000, con miles de auditorías practicadas y recuperaciones por miles de millones de pesos aún no se ven signos alentadores de disminución de la corrupción, por lo contrario, ésta se ha elevado. Con cifras hechas públicas por Transparencia Internacional, el índice de la percepción de la corrupción cayó del 3.5 en 2007 a 3.3 en 2009, a 3.1 en 2010 y en 2011 cayó a 3.0; México se ubicó en la posición 100 de 183 países retrocediendo 2 lugares en el último periodo<sup>12</sup>, (Ver anexo 3, Índice Internacional de Percepción de la Corrupción).

El profesor Johann Graff Lambsdorff, encargado de elaborar este índice por parte de Transparencia Internacional señala que: “las pruebas indican que una mejora en el IPC de un punto (en una escala de 1 a 10) incrementa el ingreso de capitales en un 0.5% del PIB de un país y los ingresos aumentan en un promedio hasta en un 4%” (Transparencia Internacional, 2008).

La sociedad en este país muestra motivos por conocer los resultados de la rendición de cuentas. Con datos publicados por el Instituto Nacional de Acceso a la Información, la entidad de fiscalización superior en nuestro país ha recibido muy pocas solicitudes de información, lo que evidencia el escaso interés de la sociedad

---

<sup>12</sup>Este indicador (IPC) es elaborado por la Organización de Transparencia Internacional mediante encuestas en 176 países. La escala de evaluación es de 0 a 100, donde 0 denota corrupción y 100 transparencia. Sólo como referencia se señala que todos los países en América Latina y el Caribe que fueron considerados en el IPC de 2016, a excepción de Guatemala (28), Haití (20) y Venezuela (17).

por conocer un poco más las tareas de fiscalización que ésta lleva a cabo. De acuerdo con el Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), del 1 de enero al 8 de diciembre de 2016 los sujetos obligados en toda la administración pública recibieron 141 mil 160 solicitudes de acceso a la información pública. Esa representa un aumento de 14.5%, en comparación con las 120 mil 794 que fueron ingresadas en todo 2015. (INAI, 2016).

Durante los primeros meses del 2017, el INAI presentó en los primeros meses 80 mil 688 solicitudes de información, un aumento del 106% comparado con las 39 mil 259, en el mismo periodo del año 2016. Los sujetos obligados de la administración pública centralizada, recibieron el mayor número de peticiones, es decir 30 mil 682. El Poder Ejecutivo recibió 26 mil 699, los fondos públicos y fideicomisos recibió 7 mil 631. Por otro lado, los organismos autónomos 3 mil 141; las instancias del poder judicial 2 mil 166 y las instancias del poder ejecutivo con mil 412. (Morales, 2017).

Aunque no es motivo de este trabajo de investigación, es importante destacar que la reciente reforma a la Ley General de Transparencia se ha impuesto a los sujetos obligados, a atascar de datos la plataforma de transparencia vía internet de cada entidad, provocando opacidad de la información. Por ejemplo, los sujetos obligados están imperiosos a actualizar la información que genera cada trimestre, la ASF como sujeto a cumplir el artículo 77, más 48 fracciones bajo 2514 criterios lo que distrae a la institución de su trabajo sustantivo. Cuando se publicó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en la exposición de motivos, se expresó que la publicación de esta ley no justificaba a ningún sujeto obligado crear mayor número de plazas, ni instrumentos o mecanismos nuevos, la administración pública federal ha hecho caso omiso de esta disposición y hoy en día se han creado Direcciones Generales y Jefaturas de Unidad que atienden las solicitudes de información. A la fecha se han multiplicado las solicitudes de información, gracias al *boom* de corrupción por parte de algunos gobernadores.

Por ejemplo, hasta la cuenta pública de 2008 la EFS se abocaba a concentrar en el IR los informes de auditoría en más de 60 volúmenes, equivalentes a 37,770

páginas en la C.P. 2008, lo que en cierto modo imposibilita leer dichos reportes. A partir de la revisión de la C.P. 2010 la institución inició la publicación en su portal virtual de los informes de auditoría de manera particular, es decir, ya no se encuentran integradas por volúmenes; además los informes de auditoría de las entidades federativas y municipios se acompañan de un documento que muestra en el informe el impacto del gasto federalizado a nivel nacional y otro documento idéntico sobre el impacto del gasto federalizado a nivel estatal de los ramos 32 y 33.

Dada la naturaleza técnica de los informes de auditoría y su gran extensión se califica a éstos como abstrusos, complejos y propios para auditores no para el ciudadano común. Los resultados de los informes de auditoría deben ser atractivos para que todos tengan claridad y comprensión de los mismos, que se les pueda transmitir cuales son los resultados del ejercicio de poder del funcionario público; saber y conocer en qué y por qué se gastaron en tales y cuales programas, en una palabra: evaluar el desempeño de la res pública, para dar cumplimiento a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La ASF ha permitido al público en general conocer mediante la prensa, radio, televisión, así como en su sitio de internet, los resultados de su trabajo, el desvío de recursos, la evasión y elusión fiscal; la transferencia de recursos a las entidades federativas y municipios sin monitorear su uso y destino; la opacidad del gasto público destinado al sector salud (IMSS e ISSSTE, que es necesario incorporar en el corto plazo como una área de riesgo por lo limitado de su infraestructura y crecimiento de la demanda de los servicios de salud y la opacidad del gasto), SCT, Pemex y a la educación; el escaso control del gasto público de aquellos recursos, que los funcionarios públicos se niegan a reintegrar alegando autonomía de las instituciones que presiden, un ejemplo de esto son las universidades públicas como sinónimo de prepotencia y anarquía al estilo de gestiones cleptocráticas.

Algunos de estos resultados de auditoría aquí contenidos nos alertan sobre la discrecionalidad en el manejo de los excedentes petroleros; así como los donativos otorgados por gobernantes dadivosos a sus allegados o conocidos; la exorbitada

deuda pública sobre la limitada regulación del Estado, y la supervisión precaria a las concesiones, permisos, contratos y licencias otorgadas a los particulares.

El *mare mágnum* de esta gran opacidad que se observa en el diagnóstico de opacidad y riesgo en la administración pública federal, aún no se ve reflejada en aquellas denuncias presentadas por la Institución ante las autoridades judiciales por la malversación de fondos federales. Prueba de ello y de acuerdo con el “Informe General de la Cuenta Pública 2015” de la ASF, las denuncias de hechos ante el Ministerio Público Federal reportadas de forma histórica desde 1998, y con fecha con corte a enero de 2017 ascienden a 7,041 Denuncias de Hechos (ASF, 2016, p. 169).

El 23 de mayo de 2017 el Titular de la ASF declaró en la firma del convenio de Colaboración ASF-PGR, que de 3 años a la fecha, de 740 denuncias penales que ha presentado la ASF ante la PGR, sólo 30 se han resuelto, por lo que hay un rezago en dicha instancia para desahogar los expedientes y aplicar las sanciones tanto administrativas como penales para prevenir, sancionar y erradicar la corrupción. Por lo que urgieron una Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y un mayor número de agencias del Ministerio Público, y en próximos días presentaría 300 o 400 denuncias penales de la Cuenta Pública 2015.

Los ejemplos de opacidad y áreas de riesgo aquí descritas, son la evidencia de la transparencia ilimitada de las finanzas públicas. El análisis se desarrolla mostrando las facultades formales del Estado, desde la formulación constitucional de la ley suprema, enfatizando sus atribuciones legales, para desembocar en su regulación, la cual se lleva a cabo a través de los sistemas de control interno y externo.

Es importante destacar, que dado el carácter de la información que aquí se presenta, que es pública y que fue obtenida mediante una solicitud de información a la ASF correspondiente a 17 áreas de opacidad identificadas por la institución, después de casi diez años de trabajos de auditoría de las cuentas públicas 2000-2008 (ASF, 2009, p.5).

Para abundar en el análisis y metodología para identificar las áreas de riesgo, se presenta en resumen del trabajo de análisis de riesgos derivados de la fiscalización superior, y enseguida un resumen del trabajo de análisis derivado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2015, ya que el periodo que cubre el capítulo III va de 2000 a 2012, por lo que los comentarios de opacidad y áreas de riesgo que se exponen suman 17, siendo que la organización fiscalizadora detectó 14 áreas de riesgo en un principio (2006), adicionando 3 áreas más en 2008, y el responsable de este trabajo adicionó tres áreas de opacidad y riesgo, mismas que corresponden al sector energético (PEMEX y CFE), a la Deuda Pública Federal y Subnacional; y Paraísos Fiscales, área recién hecha pública tanto por el órgano fiscalizador como por la prensa nacional.

### **3.1 Opacidad, Transparencia y Rendición de Cuentas**

*“La opacidad y la transparencia son dos caras de una misma moneda”*

Norberto Bobbio.

En Europa durante los siglos XVII y XVIII se fragó un movimiento cultural e intelectual conocido como la Ilustración. Este movimiento consideró a la razón como la herramienta primordial a través de la cual los seres humanos pueden acceder al conocimiento verdadero y mejorar su condición de ilustrar al mundo al dar luz al entendimiento humano, el uso de la razón se sostenía a través de ella, erradicando la ignorancia y construyendo un mundo mejor. Dos grandes pensadores de la Ilustración, el alemán Immanuel Kant (1724-1802) y el inglés Jeremy Bentham (1748-1832), lograron esbozar, desde diferentes perspectivas, un pensamiento sistemático en torno a la idea de la publicidad.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Emmanuel Kant (1724-1804) filósofo alemán del siglo XVIII, se dice fue el padre de la idea moderna de publicidad. Para Kant la publicidad es el criterio de justicia de las normas que pretendemos aplicar; dice Kant

Kant señaló la profunda relación que existe entre la moral y la transparencia, y formuló un principio moral según el cual todas las acciones que afectan el derecho de otros seres humanos son injustas si los principios que las guían no soportan ser publicados. Este principio de publicidad, guarda una íntima relación con un postulado central de la Ilustración, según el cual los seres humanos tienen la capacidad, por medio de la razón, de juzgar por sí mismos. Esta autonomía de juicio conduce a los individuos a actuar con independencia, que es lo mismo que actuar con libertad. Así pues, la publicidad permite a los ciudadanos someter las acciones que les afectan o que son relativas al derecho de otros seres humanos –lo que hoy podríamos denominar “*políticas públicas*”– *al examen de su propio entendimiento*; si este examen público termina por condenar o reprobar los principios de las que se desprenden estas acciones o políticas, entonces se trata de acciones o políticas injustas o moralmente incorrectas.

Dice Eduardo Guerrero Gutiérrez que el sólo hecho de que el principio pueda soportar, o sea compatible con la publicidad, no demuestra por sí mismo que el principio sea justo o moralmente correcto; el principio de publicidad sólo establece que si la máxima no tolera la publicidad, tal máxima es injusta. Lo que resulta relevante es que al dirigir la atención sobre las máximas en lugar de las acciones, Kant se enfoca en las motivaciones de los actores políticos y no en las características específicas de las acciones que realizan. Por ello, Kant nos invita a deliberar sobre los criterios en los que se basan las políticas y no sobre sus detalles, los cuales pueden ocasionalmente requerir el secreto (Guerrero, 2008).

---

“son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados”. Para Kant, la manera más segura de saber si son justas o injustas, una intención política, una Ley o una decisión de un gobernante es sacándola del secreto y poniéndola a la vista de la opinión pública sólo discutiendo abiertamente acerca de la naturaleza de estas acciones políticas, sólo dando razones frente a un público capaz de evaluar, dudar, discutir, criticar y proponer, es posible construir un argumento genuinamente público, probando la validez de lo propuesto. La promesa de la publicidad es finalmente, una prueba de veracidad para un argumento, acción y norma de la vida política. Si un gobernante decide mantenerse ocultas las razones de una decisión, no sólo está tratando cómo mimbres de edad a sus interlocutores. La publicidad es así, una protección contra la mendacidad (costumbre de engañar) de los políticos. “La publicidad es la prueba de fuego para el ejercicio del poder, por eso los políticos autoritarios son profundamente recelosos de las exigencias ciudadanas de brindar razones (Rodríguez, 2004, p. 39).



Cuando no es posible aplicar el principio kantiano en algunas circunstancias, éste sigue siendo una proposición de moralidad pública y privada útil. Una acción que se desprende del principio de publicidad es que si nos aseguramos que las políticas *sean sujetas* a la publicidad durante sus etapas de diseño y construcción, entonces será alta la probabilidad de que tales políticas públicas *sean capaces* de tolerar la publicidad una vez que estén listas para implementarse.

El principio de publicidad kantiano continúa vigente en esta época la discusión académica. Por ejemplo, retomando la cita del jurista Richard A. Posner quien ha sugerido una “prueba de publicidad” en el contexto de la toma de decisiones judiciales; afirma, que, una sentencia resulta fundada si y sólo si el juez puede enunciar o profesar los fundamentos verdaderos de tal sentencia en público sin invitar a una condena virtualmente unánime por parte de la opinión profesional. En lo general, el principio de publicidad establece una conjetura: difícilmente una política de acción puede ser justa o moralmente incorrecta cuando los efectos que busca alcanzar se frustran una vez que se dan a conocer públicamente los principios que la motivan.

Es Bentham quien le otorga a la publicidad el significado que actualmente le atribuimos a la transparencia. En su obra *Essay on Political Tactics (tácticas parlamentarias)*, publicado en 1791, Bentham argumenta que la publicidad confiere a la esfera gubernamental cuatro beneficios fundamentales:

1. *Contiene a los funcionarios públicos dentro de su obligación.* Cuando los ciudadanos tienen, mediante la publicidad la oportunidad de vigilar las acciones de los funcionarios del gobierno, la probabilidad de que éstos cometan actos de corrupción disminuye drásticamente. Un funcionario que se sabe vigilado es un funcionario que tiende a ponerse límites a sí mismo y, con ello, a renunciar a las tentaciones de algunos cargos públicos. Un punto relevante es que, para Bentham ningún tipo de asamblea es capaz de sustituir al público como vigilante del gobierno, pues en las asambleas domina el espíritu partidista, lo que les resta imparcialidad, y distorsiona su juicio.

2. *Fortalece la confianza de la ciudadanía y favorece su consentimiento en las decisiones y acciones del gobierno.* Ocultar las acciones del gobierno siempre suscita desconfianza entre los gobernados, aun cuando éstas acciones sean legales o sirvan a un buen propósito. En cambio, cuando tales acciones son públicas, dice Bentham, la ciudadanía “le devuelve duplicada al gobierno la confianza que éste le muestra”. Y un gobierno que cuenta con la confianza y la aprobación del público tiende a ser un gobierno fuerte y estable al convalidar su permanencia.
3. *Proporciona a los electores la facultad de cobrar con conocimiento de causa.* La publicidad gubernamental permite que los ciudadanos interesados en los asuntos políticos cuenten con información relevante y suficiente sobre el desempeño de sus gobernantes. Lo anterior implica que un segmento de ciudadanos enterados razona su voto antes de emitirlo y que el sentido del voto toma en cuenta la calidad del trabajo que han realizado partidos y candidatos. En cambio, cuando impera la opacidad en los asuntos gubernamentales, los votantes están condenados a ejercer el sufragio a favor de uno u otro partido o candidato. Una observación interesante que se agrega a este punto, es que entre más le interese a los ciudadanos conocer la conducta de los gobernantes, más le interesará también a los gobernantes conocer las preferencias de los ciudadanos.
4. *Proporciona al gobierno la facultad de aprovecharse de la luz del público.* Es decir, sí, el gobierno se transparenta transfiere a la sociedad vasta información sobre su funcionamiento y sus actividades y, con ello, crea la posibilidad de que la misma sociedad, después de conocer y analizar la información que recibió, exprese opiniones y recomendaciones. En algunas ocasiones, los juicios de los ciudadanos carecerán de objetividad, profundidad o pertinencia, pero en algunas otras, el gobierno podrá recolectar ideas del público que le serán de gran provecho para enmendar sus errores y mejorar su actuación.

La mayoría de las objeciones hechas al principio sobre publicidad son falsas, pues suponen equivocadamente que el pueblo sea incapaz o incompetente para distinguir entre sus amigos y sus enemigos.

Por último, el autor menciona entre las excepciones a la regla de la publicidad, favorecer los proyectos de un enemigo, y explica no puede hacerse una ley absoluta de la publicidad porque es imposible prever todas las circunstancias en que un (gobierno) puede hallarse. Se hacen leyes para un estado de calma y seguridad; pero no pueden hacerse para otro de disturbios y peligros. El secreto es un medio de conspiraciones; no le convirtamos, pues, en régimen de un gobierno regular (p. 117).

Como se puede observar estas opiniones descritas, resumen, en gran medida la discusión contemporánea sobre los alcances y límites de la transparencia.

Otros pensadores liberales, como Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) y el inglés John Stuart Mill (1806-1873), también tenían una opinión favorable sobre la publicidad, y aunque no realizaron una reflexión sobre sus efectos. Según Rousseau, a los hombres sólo puede hacerseles actuar apelando a su interés, pero el interés pecuniario que es el peor de todos. Partiendo de esta idea, Rousseau recomendaba pagar los servicios de los grandes señores con autoridad, con honores, con cargos importantes, pues las recompensas pecuniarias no son lo bastante públicas. Con el interés de que la publicidad tenía un efecto benévolo en el comportamiento de las personas, Rousseau (1923) decía:

Quisiera que todos los grados, todos los empleos, todas las recompensas honoríficas fuesen marcados con signos exteriores, que jamás se permitiese a hombre público alguno ir de incógnito, que los signos de su rango o de su dignidad le siguieran por todas partes; con objeto de que el pueblo le respetase siempre y también él mismo se respetase siempre (...) que un rico, que no es más que un rico (...) estuviese obligado a servir a su patria para brillar (...) y a aspirar a pesar de su riqueza a cargos a los que sólo la aprobación pública conduzca, y a los que la reprobación (pública) baste siempre para provocar el fracaso (p. 52).

En tanto, John Stuart Mill defendió la importancia de la publicidad como atributo de los gobiernos representativos ya que, permite la crítica de cualquier asunto que

parezca inapropiado. En su opinión, la función central de los legisladores no es la administración pública, sino el control y supervisión del gobierno, pues sus representantes lanzan la luz de la publicidad a sus actos, obligando a una exposición y justificación plenas de cualquier asunto que alguien encuentre cuestionable. Una de las ventajas del gobierno representativo es, para Mill, contar con la participación amplia de los ciudadanos en los asuntos judiciales y administrativos del Estado, por medio de la publicidad. De este modo la ciudadanía se volvería, de una u otra forma, participante del gobierno.

Hablar de transparencia y rendición de cuentas al momento de completarse la primera década del nuevo milenio constituye sin duda un ejercicio complejo y desafiante por varias razones. Se trata de un tema de amplio interés intelectual y académico asociado estrechamente a las grandes discusiones contemporáneas sobre el Estado, la democracia, la legalidad, la ética pública, la gestión pública y hasta el desarrollo económico.

La transparencia y la rendición de cuentas han conformado un espacio de reflexión y una postura de análisis que ha aportado claridad a ciertas ideas y conceptos que, en el mejor de los casos, se consideraban cuestiones asentadas que no requerían mayor discusión.

La transparencia y la rendición de cuentas, han recibido los conceptos decimonónicos de democracias, de buen gobierno y de los derechos individuales. La idea de que el gobierno tiene que ser accesible y rendir cuentas por sus actos y decisiones amplió significativamente la noción de lo que tendría que ser un gobierno socialmente responsable y respetuoso de las garantías fundamentales.

Se convino así que un gobierno legítimo no puede ser solamente aquel que aplica la ley o el que respeta en sentido abstracto los derechos de los ciudadanos. Se requiere que las evidencias que continuamente aparecen respecto a las desviaciones, fallas, imprecisiones y omisiones en que incurrir de forma inevitable programas y funcionarios sean conocidos para ser denunciadas y corregidas, ya sea mediante simples adecuaciones de los instrumentos de intervención o bajo la

forma de castigos o reparaciones, si se trata de violaciones graves. En la medida en que existen medios para conocer los desajustes de la acción gubernamental, se hace más tangible la idea de un mejor gobierno, de una democracia más efectiva y de unos derechos individuales más vigentes.

La transparencia y la rendición de cuentas han adquirido en poco tiempo una presencia fundamental en todo lo que tiene que ver con el entramado jurídico que norman las relaciones entre las autoridades públicas y el resto de los componentes del Estado contemporáneo. Su incidencia es clara y verificable en prácticamente todos los niveles de referencia jurídica, comenzando por las mismas normas constitucionales. La mayoría de los países latinoamericanos ha adoptado e incluido en sus constituciones generales por lo menos una definición relativa a la responsabilidad de rendir cuentas y de aplicar los principios y prácticas definidos como transparencia.

Al analizar los marcos legislativos y sectoriales en que se desagregan las constituciones políticas nacionales, la influencia de estos dos conceptos se confirma y llega a generar incluso cuerpos normativos específicos para su práctica a lo largo y ancho de las estructuras y redes gubernamentales. Y esto ocurre por igual en regímenes de tipo unitario como en aquellos de estructura o inspiración federalista. Con ello, se perfila ya uno de los primeros rasgos que caracterizan a estas dos nociones: se trata de actos y obligaciones que involucran, principal pero no únicamente, a los órganos públicos y a las instancias de gobierno.

En tercer lugar, la transparencia y la rendición de cuentas son asuntos que condicionan y afectan los procesos de trabajo al interior de las organizaciones gubernamentales. No se trata solamente de unas cuantas normas o procedimientos adicionales que cumplir, como parte de las rutinas cotidianas; o de requerimientos ocasionales, provocados por la curiosidad de ciudadanos o la tenacidad de periodistas, en su inalcanzable propósito de escudriñar en la información del gobierno. La transparencia y la rendición de cuentas han sido adoptadas ya como principios centrales de gestión y de desempeño para las dependencias gubernamentales y para los servidores públicos (Vergara, 2008).

La clasificación de la transparencia como activa o pasiva muestra el carácter organizativo que tiene el desarrollo de acciones de esta materia y que reclama un tratamiento más sistemático y menos casuístico.

Así, por una parte, la *transparencia activa* consiste en la difusión periódica y sistematizada de información acerca de la gestión estatal.

Se trata de la obligación impuesta a los órganos del Estado para que con la periodicidad que la norma le señale, publique toda la información que sea necesaria para una evaluación social de su desempeño. Esta información comprende, entre otras, la explicitación de las funciones, actividades, dotación, presupuesto, objetivos, indicadores de gestión, sistemas de atención al público, etcétera, y debe estructurarse de modo que permita la comparación entre un ejercicio y otro (Ferreiro, 1999, p. 8).

Por su parte, la *transparencia pasiva* denota la obligación.

A que debe someterse el Estado para conceder, a los ciudadanos que lo requieran, acceso oportuno a la información que obre en poder de los órganos públicos, salvo que medie razón legalmente establecida e imparcialmente acreditada, para justificar la reserva o secreto determinado tipo de información (seguridad nacional, derechos de terceros, procedimientos en trámite cuya revelación anticipada perjudique el cumplimiento de una función pública, etcétera) (Ferreiro, p. 9).

Eduardo Guerrero Gutiérrez (2008), nos dice que la palabra *transparencia* es de uso común entre todos nosotros. Podríamos decir que se utiliza generalmente de tres maneras: como cualidad de un objeto, como atributo de un sujeto y como atributo de un grupo o colección de sujetos (un partido político, un sindicato, o un gobierno)

- 1) Vemos que un objeto es transparente cuando permite el paso de la luz y deja ver, a través de él, otros objetos que están a su alrededor. En la actualidad hay una tendencia arquitectónica que privilegia el uso de materiales transparentes, como el cristal, en la construcción de edificios gubernamentales para transmitir a la ciudadanía una señal de apertura y accesibilidad.

- 2) Una persona es transparente cuando decimos que se trata de alguien franco o abierto, que se muestra tal como es y que nada oculta. Son personas transparentes que les gusta comunicarse con los demás, y para ello utilizan un lenguaje sencillo, que excluye palabras ambiguas o frases imprecisas. Aquí cabe una primera acotación: cuando decimos que un objeto es transparente, como una botella de vidrio, hacemos referencia a una cualidad de su apariencia. Pero cuando apuntamos que una persona o un gobierno es transparente, hacemos referencia a una cualidad moral; es decir, en este caso el adjetivo indica que el comportamiento de un individuo o de una colectividad se ajusta a un conjunto de reglas y conductas.
- 3) Por último, decimos que un gobierno, una empresa privada o una asociación civil es transparente cuando hace pública, o entrega a cualquier persona interesada, información sobre su funcionamiento y procedimientos internos, sobre la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, los criterios con que toma decisiones, la calidad de los bienes o servicios que ofrece, las actividades y el desempeño de sus directivos.

Como se puede observar, aunque las tres maneras de utilizar la palabra *transparencia* muestran variaciones, existe un hilo común entre ellas. Este se refiere a que en los tres casos se dota al observador, de mayor información sobre el propio objeto, la persona o el ente colectivo. Y más información clara y precisa puede contribuir a un mejor entendimiento y a vigilancia o a una mejor comunicación. En el opuesto, cuando la transparencia está ausente la información es menor, el entendimiento disminuye, nuestra capacidad de supervisión se deteriora, la comunicación se debilita hasta llegar a interrumpirse. En pocas palabras, la transparencia es un atributo o cualidad que nos permite tener más información clara y precisa sobre algo o alguien, lo que aumenta nuestras capacidades de comprensión, vigilancia y comunicación.

La transparencia aparece comúnmente como sinónimo del “*derecho de acceso a la información*” o de “*rendición de cuentas*”. Aunque estos tres conceptos guardan relación entre sí, «se trata de nociones distintas». El derecho a la información es un instrumento de la transparencia, y la transparencia es un instrumento de un sistema de rendición de cuentas.

La rendición de cuentas y la transparencia son dos ideas ligadas que no deben confundirse. El gobierno democrático rinde cuentas cuando explica o justifica sus acciones a los ciudadanos. En contraste, un gobierno es transparente cuando exhibe u ofrece información sobre su funcionamiento y es sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen de acuerdo con la ley y de modo ético. Con la rendición de cuentas el agente (es decir, el empleado) se justifica ante su principal (es decir, el jefe), y con la transparencia el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo. En un régimen democrático, en el que los ciudadanos eligen periódicamente a sus autoridades gubernamentales, se dice que la ciudadanía desempeña el papel del principal y el gobierno el de su agente.

En términos analíticos, Luis Carlos Ugalde (2007) ofrece una explicación de la rendición de cuentas: “decimos que una persona, ‘A’, rinde cuentas a otra, ‘B’, si se cumplen dos condiciones. Primero, hay un entendimiento de que ‘A’ está obligado a actuar de alguna manera a favor de ‘B’. Segundo, ‘B’ tiene la capacidad a través de algunas reglas formales o, quizás, informales de sancionar o premiar a ‘A’ por sus actividades o por su actuación en esa modalidad”. Así, un empleado rinde cuentas a su empleador, un gerente a la junta directiva, a los accionistas de la empresa; un político rinde cuentas a su electorado y un burócrata al político que lo nombró.

De acuerdo con Andrea Schedler, la rendición de cuentas incluye, de modo genérico, tres mecanismos para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones. Los mecanismos de rendición de cuentas intentan delimitar al poder, disciplinarlo, acotarlo y, con ello, limitar las



arbitrariedades, prevenir y remediar sus abusos, volver predecible su ejercicio mantenerlo dentro de ciertas normas y procedimientos preestablecidos.

Continua Schedler, sin información no puede siquiera concebirse un sistema de rendición de cuentas. La rendición de cuentas presupone, al menos, que quien rinde cuentas habla. Y no es necesario que al hablar profiera juicios o argumentos; basta con que ofrezca datos o descripciones fidedignas. La rendición de cuentas añade Schedler, *“establece una relación de diálogo entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. Los hace hablar a ambos, involucrándolos en un debate público. La rendición de cuentas, por tanto, es opuesta no sólo al ejercicio mudo del poder sino también a controles mudos y unilaterales del poder”*. De aquí que, finaliza Schedler, *“en el corazón de la rendición de cuentas está el diálogo crítico”*.

En una primera interpretación, transparencia significaría únicamente aquella información que, por ley, las agencias deben colocar en la vitrina pública; es decir, en espacios de acceso público, como la internet.

Por otro lado, la frase *“acceso a la información”* designaría simplemente aquella información que, en contraste con la de transparencia, *debe solicitarse* para obtenerla.

En una interpretación más amplia, transparencia viene a significar *“política de transparencia”*, mientras que *“acceso a la información”* significaría *“el derecho de acceso a la información”*. Tal como consideramos a la transparencia como un instrumento de la rendición de cuentas, ahora consideraríamos al derecho de acceso a la información como un instrumento de la transparencia.

Mauricio Merino ha señalado que *“la política de transparencia no se agota en el derecho de acceso a la información pública”*. Una política de transparencia puede existir sin que haya un derecho de acceso a la información pública, pues las autoridades pueden tomar decisiones para revelar al público grandes montos de información sin que necesariamente medie el derecho de acceso. Así, un conjunto

mal diseñado de normas de derecho de acceso a la información pública puede convertirse en un obstáculo para la misma transparencia.

Así en la configuración de una política de transparencia interviene una gran cantidad de variables: preferencia de múltiples actores políticos, disposición de recursos presupuestales, correlación de fuerzas al interior del sistema político, presiones de organizaciones civiles y grupos de interés, capacidades de cabildeo y de generación de consensos, estrategias y habilidades de comunicación social, el momento electoral, el desempeño de una autoridad ejecutiva autónoma y especializada, las características del diseño de la ley federal y de las leyes estatales de transparencia.

Una política de transparencia no puede ser la misma en cada uno de los estados o municipios del país. En contraste, el derecho de acceso a la información debe articularse bajo las mismas reglas esenciales en cualquier lugar, sin importar si se trata de un ámbito federal, estatal o municipal. Merino describe una política de transparencia como un conjunto variable de decisiones y acciones adoptado por cada gobierno y dirigido a modificar las prácticas tradicionales de gestión pública; el derecho de acceso a la información pública, es un derecho fundamental que debe ser garantizado por igual a todos los ciudadanos.

Las leyes de acceso a la información contemporáneas son un resultado de las viejas batallas por libertades de expresión, de prensa y por el derecho a participar en la toma de decisiones públicas.

En 1999, una organización no gubernamental e internacional dedicada a los derechos humanos, publicó una serie de principios sobre las mejores prácticas en materia de transparencia. Las proposiciones son las siguientes:

- 1) La legislación en materia de acceso a la información debe guiarse por el principio de máxima publicidad.

- 2) Las agencias públicas deben tener como obligación publicar cierta información clave (lo que la ley mexicana llama “obligaciones de transparencia”).
- 3) Las agencias gubernamentales deben convertirse en promotoras activas del gobierno abierto.
- 4) Las causales de reserva y confidencialidad deben ser redactadas de manera precisa y clara, y deben estar sujetas estrictamente a cumplir con la prueba de daño o con la prueba de interés público.
- 5) Las solicitudes de información deben procesarse rápidamente y debe existir una instancia independiente facultada para revisar los casos en que el gobierno no entregó la información, por alguna causa o circunstancia.
- 6) Los individuos no deben refrenarse de presentar solicitudes de información por costos excesivos.
- 7) Deben establecerse condiciones favorables para que las reuniones plenarias de altos funcionarios en un organismo público se realicen con la mayor apertura posible.
- 8) La normatividad que sea inconsciente o incompatible con el principio de máxima publicidad debe ser modificada o suprimida.
- 9) Las personas que den a conocer información sobre corruptelas deben ser protegidas (Sosa, 2011).

El académico Pedro Salazar concluye finalmente que los problemas que enfrenta la democracia mexicana son principalmente escándalos propios de corrupción. Después de todo, la tendencia de los poderes públicos y privados a la concentración y a la opacidad nunca desaparecerá y, por lo mismo, se tiene que reforzar la alianza estratégica entre los derechos fundamentales y la transparencia.

Los medios de comunicación, sobre todo, los medios electrónicos, también son poderes y, en cuanto tales, deben estar sujetos a la prueba de la transparencia; pero al mismo tiempo representan las herramientas idóneas para evitar que se imponga la opacidad en la actuación de otros poderes públicos y privados; si colocamos de lado de la ciudadanía estos instrumentos de comunicación y se

comprometen con los principios que sustentan la democracia, recuperaremos la esencia original de los derechos fundamentales. En el lado opuesto sí se convierten en instrumentos del poder para ocultar información y para simular y mentir se deja a las instituciones democráticas en una situación de indefensión y vulnerabilidad. En América Latina y México en particular, algunos medios de comunicación han contribuido a revelar secretos ominosos abonando a la causa de la democracia, aunque en otras ocasiones hacen uso de la retórica de una democracia aparente, cuando algunos medios se ubican del lado de los poderes facticos al ocultar información en un marco de un falso liberalismo al difundir información que trastoca los derechos fundamentales del hombre.

Al final tenemos que la transparencia y el acceso a la información vienen a fortalecer las instituciones y el Estado de derecho en esta mira de evitar la corrupción, el abuso del poder y la impunidad (Ugalde, 2007).

### **3.2 Un perfil de opacidad en la administración pública**

“La base de la obligación de rendir cuentas, no sólo referida a la entrega de informes [...] en los que se aprecie la forma en que se administran o se han administrado los recursos públicos en su dimensión material y financiera; también en cuanto a la conducta de los servidores públicos encargados de su administración” (Gutiérrez, 2016, p.73), se localiza en el primer párrafo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece lo siguiente:

“Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.”

Algunos analistas aseguran que “buena parte de las transformaciones recientes de la Administración Pública en México han ocurrido en un contexto en el que la

transición y la apertura democrática del sistema político ha sido la nota dominante de la vida pública del país” (Pardo, 2014, p. 23).

Algunas reformas que hoy vive el país han sido de gran envergadura por sobre todo el funcionamiento de la Administración Pública Federal, estas reformas son particularmente las relativas a la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, Ley Federal de Contabilidad Gubernamental y Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera (Pardo, 2014, p. 66-67), así como las Reformas a la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

“Estas reformas han sido impulsadas por el Estado en las últimas décadas, las cuáles han respondido a diversos propósitos: a) agilizar y hacer más eficiente el aparato administrativo; b) responder mejor a un entorno que exige mejores resultados; c) responder a las presiones de un sistema político más democrático que requiere más controles y una rendición de cuentas más completa y articulada”. (Pardo y Cejudo, 2016, p. 523).

“Estos cambios se han dado de manera fragmentada en lugar de formar parte de un proceso más integral” (Pardo y Cejudo; 2016, p. 524). Sin embargo, buena parte de las transformaciones recientes en las últimas tres décadas de la Administración Pública Federal, se han realizado en un contexto en el que la transición y la apertura democrática del sistema político ha sido nota predominante de la vida pública del país (Pardo, 2014, p. 23).

El país enfrentó severas crisis económicas desde las últimas décadas del siglo XX hasta nuestros días. Si bien es cierto que ha superado los problemas de balanza de pagos, devaluaciones y hasta recesiones económicas; en el presente el modelo económico se ha orientado hacia un mercado globalizado, buscando mercados de bienes, de mayor valor agregado.

En opinión de la profesora Pardo (2014), las transformaciones de la Administración Pública Federal no significan por sí mismas que cumplirá ésta de forma cabal con sus nuevas responsabilidades; si bien han producido formas distintas de

distribución de los beneficios de ciertos sectores de la sociedad, simultáneamente han disminuido o anulado las recompensas para otros.

Los cambios en el sistema político del país y de sus instituciones han tenido un efecto significativo sobre el perfil y la estructura de la Administración Pública Federal. En primer lugar, los efectos del Nuevo modelo de desarrollo económico han determinado la forma del sector público y la administración pública<sup>14</sup>.

La liberación económica del país y la apertura democrática (arena electoral) fueron factores que evolucionaron y crearon a la vez sinergias, intereses, contradicciones y alianzas en el espacio público, los que en su conjunto han representado una serie de retos y oportunidades en la Administración Pública Federal buscando desarrollar nuevas estrategias y políticas para aprovechar los recursos públicos una mayor efectividad y eficiencia.

El reto ahora no es solo modernizar la estructura de la Administración Pública Federal, sino paliar las insuficiencias, los vicios y lagunas que se han enraizado por décadas y que son el déficit pendiente de resolver.

---

<sup>14</sup> En concordancia con el Dr. José Ayala (2000), la Administración Pública es un sistema de límites imprecisos que comprende el conjunto de organizaciones públicas que realizan la función administrativa y de gestión del estado y de otros entes públicos con personalidad jurídica, ya sean de ámbito regional o local. La Administración Pública Federal, comprende la totalidad de los organismos estatales que ejercen el poder ejecutivo en el país. Comprende tanto los organismos centralizados como los paraestatales. La Administración Pública Federal se divide en Central y Paraestatal. El Art. 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que estará integrada por la Oficina de la Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados que integran la Administración Pública Centralizada. Si al concepto de Administración Pública se agregan empresas públicas se obtiene en el concepto de Sector Público, el cual es la esfera de la economía en la que el Estado tienen el principal protagonismo y se opone al sector privado, en el cual la iniciativa empresarial es el motor de la actividad económica. Se define como el conjunto de organismos administrativos, mediante los cuales el Estado cumple o hace cumplir la política o voluntad expresada en las leyes del País. El Sector Paraestatal es una parte del Sector Público y está integrado por los organismos descentralizados, las empresas de participación mayoritaria, las instituciones nacionales de crédito, los institutos nacionales de seguros y finanzas y los fideicomisos. Los organismos y empresas del Sector Paraestatal se dividen en controlados y desincorporados. Organismos y Empresas Controladas son los siguientes: PEMEX, CFE, CLDFC, ASA, Ferronales, IMSS, ISSSTE, Lotenal, Fertimex, Productora e Importadora de Papel, S.A. DE C. V (PIPSA), Instituto Mexicano del Café, CONASUPO.

Organismos y Empresas Desincorporadas: Aeroméxico, Disel Nacional, Siderúrgica Nacional, Constructora Nacional de Carros FFCC, Siderúrgica Lázaro Cárdenas las Truchas (SICARTSA), Altos Hornos de México (AHMSA), Fundidora Monterrey (FUMOSA).

De ahí que se afirme que el nuevo modelo económico liberal o neoliberal (nuevo Estado) corresponde a una nueva clase política, de corte tecnocrático que ha apostado por el crecimiento económico fundado en el mundo y en la reducción de la intervención del Estado en la economía.

Como se estableció al principio del capítulo III, este apartado está orientado a señalar algunos de los sectores estratégicos de la Administración Pública con un perfil de opacidad; diagnóstico que se origina de las áreas de fiscalización en los tres últimos lustros, 17 áreas sensibles<sup>15</sup> identificadas por la Auditoría Superior de la Federación, a las cuáles, dada la experiencia en esa Institución y en razón de ser omitidos por la institución fiscalizadora, el autor incorpora tres más: la deuda pública federal y subnacional, el sector energético (Pemex y CFE) y los paraísos fiscales, dados los riesgos que representa para la economía nacional, de los cuales es necesario emprender acciones inmediatas para el diseño de políticas públicas para el control de la corrupción.

Las entidades, sectores o áreas de opacidad de la Administración Pública Federal fueron determinadas a partir de los trabajos de fiscalización que se llevaron a cabo en razón de los trabajos de evaluación de la cuenta de Hacienda Pública Federal

---

<sup>15</sup> Áreas de opacidad y riesgo identificadas por la Auditoría Superior de la Federación:

1. Eficiencia recaudatoria
  2. Fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos.
  3. Educación pública, en sus componentes de calidad y cobertura.
  4. Pensiones y jubilaciones.
  5. Recursos federales transferidos a Estados y Municipios.
  6. Proyectos de infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS).
  7. Recursos destinados a procesos electorales.
  8. Sistema contable gubernamental.
  9. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).
  10. Donativos de recursos públicos.
  11. Mejora regulatoria.
  12. Remuneraciones de los servidores públicos.
  13. Preservación del medio ambiente.
  14. Subejercicios presupuestales.
  15. Disponibilidad de recursos.
  16. Discrecionalidad de los servidores públicos.
- Áreas Propuestas por el Autor:
17. Regulación y supervisión del Estado.
  18. Deuda Pública Federal y Subnacional.
  19. Sector Energía (PEMEX Y CFE).
  20. Paraísos Fiscales.

por parte de la entidad de fiscalización superior en México llamada o identificada como la Auditoría Superior de la Federación durante el periodo 2000 a 2015<sup>16</sup>.

Dada la dinámica de la Administración Pública, algunos de los problemas que se ventilan es posible que estén resueltos o en vías de su solución, en todo caso se exponen como en su momento fueron evidenciados; como áreas de riesgo para el Estado.

Algunas de las adecuaciones son producto de la acción de mejora, al igual que ordenamientos jurídicos y normas supletorias o secundarias. Como ejemplo están las universidades públicas, los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos, los cuales en el pasado no eran sujetos de revisión o fiscalización superior. También se ha venido impulsando la sustitución de los PIDIREGAS por otros modelos alternativos, y se institucionalizó el Sistema de Evaluación de Desempeño junto con la construcción de un Sistema de Indicadores de Desempeño, como un requisito expreso de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

El perfil de opacidad descrito de las áreas de la Administración Pública se evidencia a partir de un diagnóstico de la situación económico-administrativa identificada cuando se crea la ASF en el año 2000, con los trabajos de auditoría que practicó, así como el esbozo de la política pública que se propone considerar para abatir no solo el tamiz de opacidad, sino los efectos de corrupción que ahí se gestan y derivan, como es el caso muy evidente de los recursos presupuestales transferidos a las entidades federativas y municipales, vía Ramo 23 y 33.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Las fuentes documentadas utilizadas en este capítulo fueron: los Informes Anuales del Informe de Resultado de la Revisión y Fiscalización de la Cuenta Pública practicadas en cada ejercicio del periodo 2000-2015 publicadas en el portal de la ASF: [https://www.asf.gob.mx/Section/58\\_Informes\\_de\\_auditoria](https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria); Informes de Auditoría que en su caso se citan en el texto; las 2 ediciones publicadas por la Auditoría Superior de la Federación las áreas de opacidad y riesgo en el Estado Federal Mexicano, oportunidades de mejora 2008 y 2009; así como otros documentos académicos citados bajo el sistema Harvard.

Dado el gran volumen de información que deriva de los trabajos de fiscalización, se alude únicamente algunos ejercicios fiscales sin ahondar en los 15 años que abarcó el análisis.

<sup>17</sup> En una segunda etapa la Institución identificó más áreas de riesgo en el Informe General de la Cuenta Pública 2015, sin embargo, no se enlistan al estar comprendidas en las diecisiete iniciales.



### **3.3 Áreas de opacidad y riesgo identificadas por la Auditoría Superior de la Federación**

Para la Auditoría Superior de la Federación (2017), los efectos de los diferentes riesgos pueden repercutir en cuatro planos distintos:

1. Finanzas públicas: se refiere a la existencia de gastos que son aplicados de manera inadecuada o inercial y que representan montos significativos de recursos;
2. Cumplimiento: se generan las condiciones para que los recursos sean utilizados fuera de lo dispuesto a la normativa aplicable;
3. Resultados: aun cumpliendo con la normativa, las metas propuestas en programas y políticas públicas no son alcanzadas y
4. Percepción: la afectación de la imagen que la sociedad tiene del gobierno.

Con base en estas premisas se ha generado una clasificación de riesgos a partir de las auditorías llevadas a cabo. En particular, se han definido tres tipos:

- I. Estratégicos: son aquellos que afectan, de manera transversal, al funcionamiento del aparato gubernamental, definen el ambiente en el que se desarrollan las actividades de los entes públicos;
- II. Rendición de cuentas/ transparencia: se refiere a los ámbitos en los que la revelación de la información pública no es suficiente y/o pertinente para una toma de decisiones ni para un adecuado escrutinio de distintos actores sociales interesados y
- III. Operativas: alude a las actividades que lleva a cabo el aparato gubernamental y que, ante deficiencias generalizadas en su implementación tienen un efecto, en el agregado, respecto al uso general de los recursos públicos y su impacto.

Es una práctica muy socorrida en la Administración Pública Federal en México, que al término del mandato de un funcionario, aquellos programas llevados a cabo, quedan automáticamente sin efecto; la ASF no es la excepción, pues al fin del período del mandato de Arturo Gonzáles de Aragón cuyo periodo cubre 2000-2008, las áreas de riesgo recién estudiadas quedaron marginadas. El autor del proyecto

ha rescatado en este trabajo, la gran opacidad que prevalece en la administración pública, para actualizarlos con algunos datos recientes de la fiscalización hechos públicos por la misma institución y por prensa nacional e internacional.

### **3.4 Tipos de auditorías y observaciones-acciones de la fiscalización superior en México**

Los tipos de auditorías que practica la ASF son los siguientes:

#### **1. Auditoría de cumplimiento financiero**

Revisa que la recaudación, captación, administración, ejercicio y aplicación de recursos aprobados por el Congreso se lleven a cabo de acuerdo a la normativa correspondiente y que su manejo y registro financiero haya sido correcto.

#### **2. Auditoría de inversiones físicas**

Su materia de análisis son los procesos de adquisición y desarrollo de obras públicas; se evalúa si se justifica su inversión, si cumplen los estándares de calidad previstos, la razonabilidad de los montos invertidos, si fueron entregadas en tiempo y forma, y si observaron la normativa vigente.

#### **3. Auditoría forense**

Consiste en la revisión rigurosa, pormenorizada, objetiva y crítica de los procesos, hechos y evidencias derivados de la fiscalización, para la investigación y documentación de un presunto ilícito.

#### **4. Auditoría de desempeño**

Se orienta a evaluar el grado de cumplimiento de metas y objetivos de los programas gubernamentales; si estos fueron realizados con eficacia, eficiencia y economía, así como su impacto (social y económico) y beneficios para la ciudadanía.

## 5. Auditorías al gasto federalizado

Consiste en fiscalizar el uso de los recursos y el cumplimiento de metas y objetivos de los fondos y programas financiados con recursos federales transferidos a estados y municipios, para renglones como educación, salud, creación de infraestructura básica, abatimiento de la pobreza y seguridad pública.

## 6. Auditoría a las tecnologías de la información y comunicaciones y control

Se revisan las adquisiciones, administración y aprovechamiento de sistemas e infraestructuras, calidad de los datos y seguridad de la información de las entidades, así como la evaluación de programas de tecnologías. También se revisa el marco institucional, los resultados globales y agregados de las finanzas públicas, además se realizan evaluaciones a los sistemas de control interno.

## 7. Actividades Complementarias

Adicionalmente, la ASF lleva a cabo otras actividades complementarias vinculadas a la fiscalización de la Cuenta Pública que resultan pertinentes y que proporcionan elementos para tener una mayor comprensión de temas de impacto en materia de la gestión pública.

## 8. Evaluaciones de Políticas Públicas

Constituyen una valoración objetiva (con base en criterios válidos y confiables) sobre la pertinencia de la acción gubernamental para abordar un problema de interés nacional, y su efectividad para alcanzar los objetivos propuestos, a fin de emitir un posicionamiento integral sobre la solidez, consistencia, eficiencia y eficacia de las políticas públicas, así como una visión prospectiva, realista y que sea útil para los tomadores de decisiones.

## 9. Estudios Especiales

Se refieren a investigaciones de temas diversos sobre el desarrollo del sector público. En el cumplimiento de sus atribuciones la ASF, expresa sus conclusiones en el informe del resultado de la revisión y fiscalización superior de la cuenta

pública federal, en el que se resume el trabajo anual y de los resultados de las auditorías, visitas e inspecciones practicadas y se concentra en un tomo ejecutivo en 34 tomos sectoriales y en uno relativo a los resultados de la revisión de los ramos generales. Con la entrega del informe anual a la Cámara de Diputados y a la sociedad, se cumplen los principios básicos de la fiscalización.

Del total de las auditorías que practica la ASF a la cuenta pública, se determinan como resultados y observaciones que se les comunica a entes sujetos a fiscalización, las cuales si no son aclaradas y solventadas, pasan a formar parte del Informe de Resultados. De todas las observaciones la EFS genera diversas acciones, correspondiendo a acciones preventivas que son recomendaciones y acciones correctivas que son: pliegos de observaciones, recomendaciones al desempeño, solicitudes de aclaración, promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, promociones de responsabilidades administrativas sancionatorias particularmente; y las denuncias de hechos y juicios políticos; los entes fiscalizados tienen un plazo de 30 días hábiles para presentar la información y documentación comprobatoria, de lo contrario, la ASF (2012) realiza ante la SFP el fincamiento de responsabilidades administrativas.

Observaciones- acciones que finca o promueve la ASF

La ASF en su práctica auditora promueve dos tipos de acción:

- A. Preventivas, que son del tipo Recomendaciones para corregir deficiencias de carácter administrativo, generalmente relacionadas con el control interno, a efecto de fortalecer los mecanismos de operación y control, evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones, propiciar el cabal cumplimiento de las disposiciones normativas y desalentar la comisión de irregularidades. Asimismo, puede orientarse a mejorar la gestión en la entidad fiscalizada, cuando la observación está relacionada con la eficacia, eficiencia y economía,

con que se cumplieron los objetivos y metas. Recomendaciones al Desempeño, Solicitudes de Aclaración, y PEFCF.

- B. Correctivas, que incluyen varias modalidades: Pliegos y Observaciones, Promociones para el Fincamiento de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias, solicitudes de intervención de los órganos internos de control, solicitudes de intervención a la instancia recaudatoria, solicitudes de aclaración, fincamiento de responsabilidades resarcitorias, quejas, presentación de Denuncias de Juicio Político, Denuncias de Hechos y Aplicación de Multas.

### **3.5 Principales resultados de la fiscalización en México**

En el cuadro siguiente se presenta un resumen del número de auditorías y de las observaciones-acciones emitidas por la ASF en el periodo 2000-2015, aun cuando el periodo de análisis es de 2000-2012, con el propósito original de dimensionar la opacidad y áreas de riesgo en la ASF, el análisis cubre hasta el año 2015 en virtud que la nueva Ley de Fiscalización (2016), recién aprobada mandata la entrega de informes de resultados en tres partes; último día hábil del mes de julio, octubre y el 20 de febrero del año siguiente.

**Cuadro 6**  
**Auditorías practicadas y resumen de observaciones-acciones**

Tipos de auditorías	Ejercicio Fiscal																
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Acumulado
<b>Inversiones Físicas</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	143	143	141	142	133	138	840
<b>De desempeño</b>	24	30	24	24	44	51	72	19	228	191	205	191	478	525	897	0	3003
<b>De regularidad</b>	257	286	260	249	312	522	615	716	693	708	626	708	0	0	0	0	5,952
<b>Especiales</b>	31	39	52	56	52	44	57	54	62	40	44	40	31	0	0	0	602
<b>Seguimiento</b>	0	0	0	9	13	9	8	2	2	0	0	0	0	0	0	0	34
<b>Situación excepcional</b>	0	0	0	0	3	1	2	0	2	6	2	6	0	0	0	0	22
<b>Forenses</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	7	17	14	10	14	73
<b>Total</b>	312	355	336	338	424	627	754	962	987	945	1,031	1,111	1,173	1,413	1,659	1,643	14,070
<b>Total de Observaciones-acciones Promovidas por la ASF</b>	4,632	4,102	3,333	3,244	3,608	4,910	7,815	9,712	7,688	7,728	9,367	8,521	9,009	7,742	3,647	4,392	99,450
<b>Finca o impone directamente</b>	63	24	97	176	279	272	316	1,161	1,063	1,010	1,411	1,344	1,902	3,119	4,600	5,080	21917
<b>Total de acciones emitidas</b>	4,695	4,162	3,430	3,420	3,887	5,182	8,131	10,873	8,751	8,738	10,778	9,865	10,911	10,861	8,247	9,472	121,403

\*Fuente: Elaboración propia con datos de los Tomos Ejecutivos del Informe de Resultados de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2000 a 2011 e Informes Generales Ejecutivos de 2012 a 2015., publicados en la página de internet: [https://www.asf.gob.mx/Section/58\\_Informes\\_de\\_auditoria](https://www.asf.gob.mx/Section/58_Informes_de_auditoria)

En el proceso de fiscalización en México durante el período que se analiza de 2000 a 2015, la EFS ha realizado un total de 14,070 auditorías de las cuales se han generado al momento, un total de 121,403 observaciones-acciones, así como recuperaciones por 96,766.1 mil millones de pesos equivalentes a más de dos veces el total de recuperaciones estimadas en la C.P. 2007 de los 31 entidades federativas y el distrito federal (ASF,2007, p. 167); sin que hasta la fecha se reflejen verdaderas sanciones.

<b>Cuadro 7</b> <b>Informe de las recuperaciones derivadas de la Fiscalización Superior (2001-2015)</b> <b>Cifras en millones de pesos</b> <b>Corte al 30 de septiembre de 2015</b>		
<b>Grupo</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Monto</b>
Poder Legislativo	0.1	131.9
Poder Judicial	0.3	306.3
Poder Ejecutivo	32.7	31,626.7
Instituciones Públicas de Educación Superior	0.1	77.1
Órganos Autónomos	0.4	378.6
Entidades Federativas, Municipios y Delegaciones	66.4	64,245.5
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>96,766.1</b>

Fuente: ASF, Informe que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas (corte al 30 de septiembre de 2016), p. 176-179.

Notas: Incluye 1,766.4 millones de pesos que las entidades de Fiscalización Locales reportaron como recuperaciones de auditorías practicadas en coordinación con la ASF.

Como puede observarse, la mayor opacidad, dada la recuperación de recursos mal aplicados y desviados, corresponden a las 31 entidades federativas y Ciudad de México, así como municipios y delegaciones; el Gobierno Federal recupera \$66.40 de cada \$100 destinados a ese sector; y \$32.70 de cada \$100 se logran recuperar del Poder Ejecutivo que engloba a las 22 dependencias de la Administración Pública, el resto no es significativo, son 9 centavos de cada \$100.

Si observamos el anexo 3, tenemos que durante cinco años (2000-2004) la EFS propiamente llevó a cabo pocas auditorías; es decir, alrededor de una tercera parte de las realizadas en la Cuenta Pública de 2010. A partir de 2005 a 2010 se incrementaron el número de auditorías en un 50%, esto fue debido al mayor presupuesto canalizado a esta institución. Es importante destacar que el crecimiento en el número de auditorías en este

período fue sustituir cantidad por calidad hasta el año 2007, en tanto que los ejercicios 2008, 2009 y 2010, el incremento fue del 2.4%, -4% y 9.1% respectivamente; esto se ve reflejado también en las observaciones-acciones que promovió o fincó la EFS, las cuales se incrementaron en un 17.6% en 2010 respecto al año anterior<sup>18</sup>.

Una primera evaluación es que la EFS ha realizado un mayor número de auditorías en las cinco revisiones de la cuenta pública, con una asignación presupuestal menor. Esto sin considerar que aún con limitaciones presupuestales la EFS auditaba únicamente el 5% del gasto programable del Sector Público, cuando internacionalmente se recomienda sobre 10%. Estos datos solo nos muestran algunas células cancerosas de la opacidad en el manejo de las finanzas públicas, ya que los datos duros que se dan a continuación son solo una pequeña muestra de las áreas turbias que ha identificado la Institución durante más de una década en toda la APF.

Las 17 áreas de opacidad y riesgo fueron identificadas por el responsable de este proyecto como resultado de la fiscalización desarrollada por la EFS en México, en tal sentido, se anota la problemática detectada en las auditorías practicadas, las tres últimas corresponden a una propuesta de este trabajo y de las cuales, al final, se agrupan de manera metódica en cuatro grandes grupos aquellas áreas que son necesarias emprender por parte del Estado para la formulación de políticas públicas, la adecuación de disposiciones legales y reglamentarias, así como la revisión de normas y procedimientos, a fin de eficientar la gestión pública y fortalecer la transparencia y rendición de cuentas para el control a la corrupción.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Dado el gran volumen de los documentos públicos consultados, se anota que las fuentes bibliográficas consultadas corresponden a los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas de 2000 a 2010.

<sup>19</sup> Es importante destacar que en el análisis de las áreas de riesgo, en ocasiones se hacen señalamientos de analistas externos para una mejor comprensión del tema anotando la fuente. En otras acciones se citan algunos documentos diferentes de la ASF rebasando el perfil del archivo a 2015. El análisis de las primeras áreas de riesgo y opacidad corresponde a un documento hecho público por la ASF en 2008.

Dado el gran volumen de la información que representan los resultados de más de 14 mil auditorías, cristalizadas en 121,403 observaciones-acciones tipo Recomendaciones, Recomendaciones al Desempeño, Solicitudes de Aclaración, Promoción del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal, Promoción de Responsabilidades Administrativas Sancionatorias, Procedimientos para el Fincamiento de Responsabilidades Resarcitorias, Denuncias de Hechos, Pliegos de Observaciones, y por recomendación tutorial del doctorado, este tercer capítulo es un estudio de caso, en el que se optó por seleccionar 6 áreas de las 20 detectadas, y



## 3.6 Áreas de riesgo

### 3.6.1 Eficiencia recaudatoria

En México la eficiencia recaudatoria registra niveles de insuficiencia en relación con la demanda económica y financiera del desarrollo del país. La OCDE detectó que en 2007 la recaudación fiscal en nuestro país fue del 20.5% en relación con el Producto Interno Bruto (PIB), siendo ésta la más baja de los países miembros; en 2008 los ingresos tributarios totales alcanzaron un máximo de 9.78% del PIB. En 2009 aumento 25% más que en 2008. En contraste con los años 2014-2015, se obtuvo una caída, el cual fue de 17.4% con respecto PIB. Es así que se observa que en la primera década y media del siglo XXI, ha existido una desproporción entre aumentos y caídas de la recaudación de impuestos, colocando al 2009 como el año que mantuvo una alza histórica con un monto de 74 mil 413 millones de pesos. (Estadísticas tributarias en América Latina, OCDE).

A pesar de este aumento, el país sigue por debajo del promedio contra el 22.8% de recaudación promedio en América Latina y el Caribe. De acuerdo a estimaciones de la OCDE, los ingresos adicionales que requiere el sector público en México son de alrededor de tres puntos del PIB, lo que representa un aumento de aproximadamente el 20% en los ingresos tributarios. Ante ello, se plantea el dilema de si el incremento en los ingresos fiscales puede lograrse ampliando la base de los contribuyentes mediante el combate de la informalidad, o bien, se requiere de un cambio de estructura en impuestos que genere más recursos fiscales de los contribuyentes actuales. Por ello, es inaplazable una verdadera reforma fiscal en el país, que sustente el principio de universalidad en la materia.

Al respecto, la Entidad de Fiscalización Superior ha revisado conceptos relativos a la recaudación de impuestos, contribuciones, derechos, productos y aprovechamientos federales, además de haber realizado auditorías y evaluaciones

---

como sector económico de opacidad y riesgo de la Administración Pública Federal respecto a las finanzas públicas (relativos al ingreso, gasto y deuda pública): Eficiencia Recaudatoria, Recursos Federales Transferidos a Estados y Municipios, Sector Energético (PEMEX y CFE), Deuda Pública Federal y Subnacional y los Paraísos Fiscales.

del desempeño de distintas acciones y programas públicos bajo la responsabilidad de las autoridades hacendarias, así como también, ha determinado que los ingresos tributarios muestran una tasa media anual de crecimiento a valores nominales del 5.4%, en el periodo 2001-2007, pero su participación respecto del total de los ingresos fiscales del Gobierno Federal refleja una disminución del 12%, al pasar del 70% en 2001 al 58% en 2007.

La eficiencia recaudatoria se evalúa considerando los resultados del análisis de tres principales elementos en la administración fiscal, que son: los juicios fiscales, las devoluciones de impuestos y los créditos fiscales.

El PND y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 (PRONAFIDE) señala que para contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa es necesario racionalizar los gastos y estímulos fiscales, e identificar los beneficios que se logran con ellos, toda vez que tienen gran importancia por su impacto en los ingresos (ASF, 2012, p. 85).

Acotando que, los gastos y estímulos fiscales son aquellos recursos que el erario federal deja de recaudar por concepto de tasas diferenciadas en sus distintos impuestos, exenciones, subsidios, condonaciones, facilidades administrativas y regímenes impositivos especiales.

La entidad fiscalizadora estimó que en el periodo comprendido de 2002 a 2012, el Gobierno Federal dejó de recaudar 6.09 billones de pesos por concepto de gastos fiscales, monto que representó el 53% de los 11.50 billones de ingresos tributarios determinados en dicho periodo (ASF, 2012).

En 2008 el Gobierno Federal emitió un decreto para otorgar, entre otros conceptos, estímulos fiscales y condonar adeudos para corregir la situación fiscal de las entidades federativas, municipios y organismos descentralizados, en relación con el entero del ISR retenido por sueldos y salarios.

En 2012, 166 entes públicos, 45 municipios y 121 organismos descentralizados, sin estar adheridos al decreto, se autodeterminaron estímulos fiscales por 817.3 mdp; y de 27 estados, 10 municipios y 10 organismos descentralizados que si estaban

adheridos, de los cuales 37 de ellos aplicaron indebidamente estímulos fiscales por 8,692.2 mdp en incumplimiento de la norma.

Desde la emisión del decreto en 2008 a diciembre de 2012, la ASF detectó una condonación de recursos a entidades federativas y municipios por 9,935.9 mdp, destacando que este importe fue adicional al monto de estímulos fiscales que se les otorgaron por haberse adherido a dicho decreto (ASF, 2012, p.85).

Es urgente la necesidad de un sano financiamiento del desarrollo del país, y la necesidad de una política pública en donde se tomen decisiones consecuentes para mejorar la eficiencia recaudatoria, así como también, dotar de mayores facultades recaudatorias a estados y municipios, ampliar el padrón de contribuyentes, combatir decididamente la evasión y la elusión fiscal, paulatinamente eliminar el sector informal de la economía y el contrabando, simplificar y mejorar la progresividad del marco regulatorio impositivo, otorgar certidumbre jurídica al contribuyente, establecer una política fiscal de largo plazo que propicie certeza a las inversiones, y mejorar la recuperación de las obligaciones fiscales mediante juicios.

### **3.6.2 Recursos federales transferidos a estados y municipios**

Los recursos presupuestales destinados a los estados y municipios en México por comodidad-practicidad se les ha etiquetado como “Gasto federalizado”<sup>20</sup> el cual constituye parte fundamental del Gasto Público Federal pues es la fuente principal de sus ingresos, así como el medio fundamental de financiamiento de sus estrategias y programas de desarrollo económico y social.

Son dos los componentes que integran el gasto federalizado:

1. Las participaciones federales o de gasto federalizado no programable.
2. Las transferencias federales condicionadas o gasto federalizado programable.

---

<sup>20</sup> Ver Anexo 5, Gasto federalizado.

En el caso de las primeras se obtienen a partir del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que para las entidades federativas y municipios constituyen transferencias presupuestales no condicionadas en que se destinó, que son de libre administración hacendaria conforme a sus prioridades y marco jurídico.

Por su parte las Transferencias condicionadas se integran con los recursos que la federación entrega a las entidades federativas y municipios para su aplicación en los fines establecidos en el marco jurídico correspondiente.

Es indiscutible el papel que desempeña el gasto federalizado por los beneficios y el impacto económico y social por la relevancia de los programas de destino social que financias en beneficio de la población rural en particular las transferencias federales condicionadas. Sin embargo, la ASF únicamente tiene facultades para fiscalizar las transferencias condicionadas, actividad que ha realizado de conformidad con sus estrategias y programas de auditoría, donde su función principal es coadyuvar a que las Políticas Públicas y sus programas y acciones, logren sus objetivos, y que gestión la realices con eficiencia y transparencia en un marco efectivo de Rendición de Cuentas.

Sin embargo, la ASF reconoce a través de su experiencia fiscalizadora de los recursos federales transferidos condicionados, “existe una significativa insuficiencia en la gestión de estos recursos porque se carece de una vigorosa practica institucional en materia de evaluación de resultados, lo que con tanta relevancia financiera y estratégica de dichas transferencias”.

El gasto federalizado total (participaciones federales y transferencias condicionadas) representó en 2010 el 30.7% del gasto neto total del sector público, valor que manifiesta su importancia financiera. En el periodo de 1998-2010 el gasto federal representó en promedio el 32% del gasto neto total del sector público y creció a una tasa media anual del 5.9% a precios de 2010, con lo que se elevó su participación en el PIB de 7.0% a 7.6%.

Los recursos federales transferidos a los gobiernos de los estados y municipios se realizan principalmente mediante los Fondos de los Ramos Generales 23,<sup>21</sup> y 33,<sup>22</sup> ello significó, en 2007, el 22.1% del gasto programable del sector público presupuestario. En la misma relación, para el 2008, fue del 19.3%, y alcanzó una cifra del 33% en 2016.<sup>23</sup>

En esos años, la EFS ha observado que a partir del impulso de la descentralización de facultades y recursos a las entidades federativas, ha presentado serios obstáculos que se centran en tres factores principales: una responsabilidad política limitada, una cultura administrativa insuficiente y un marco jurídico ambiguo.

La subordinación fiscal de estados y municipios es muy acentuada con respecto a la Federación y, consecuentemente, su menor dependencia frente a los ciudadanos, ha estimulado un bajo nivel de responsabilidad política para ser transparentes y rendir cuentas a la población.

En los trabajos de auditoría, se ha descubierto que un número considerable de instancias municipales y delegacionales en el país no dispone de normatividad administrativa suficiente ni de reglamentos de planeación, careciendo también de sistemas adecuados de registro contable y preservación del patrimonio.

---

<sup>21</sup> Es un instrumento de política presupuestaria que permite atender las obligaciones del gobierno federal cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias ni de las entidades. Específicamente este ramo se encarga de las provisiones salariales y económicas para:

- i. El cumplimiento del balance presupuestario.
- ii. El control de las ampliaciones y reducciones al presupuesto aprobado, con cargo a modificaciones en ingresos.
- iii. La operación de mecanismos de control y entidades.

El Ramo 23 se utiliza como vehículo para una reasignación controlada, ordenada y óptima, que transparenta los registros y operaciones presupuestarias.

<sup>22</sup> Las aportaciones federales del Ramo 33 para Entidades y Municipios son recursos que la Federación trasfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito federal y, en su caso, de los municipios cuyo gasto está condicionado a la consecución y cumplimiento de los objetivos que la Ley de Coordinación Fiscal dispone.

La operación del Ramo 33 esta elevada a mandato legal en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, en el que se establecen las aportaciones federales para la ejecución de las actividades como la educación básica y normal, salud, combate a la pobreza, asistencia social, infraestructura educativa, fortalecimiento de las entidades federativas y para los municipios y demarcaciones territoriales en el distrito federal, seguridad pública, educación tecnológica y adultos, y con fines específicos.

<sup>23</sup> Cifras dadas en una conferencia del Auditor Especial de Gasto Federalizado en las oficinas de la ASF, el 29 de septiembre del 2017.

La EFS ha practicado numerosas revisiones, las cuales se incrementaron a partir del ejercicio de la C.P. 2005 mediante los apoyos del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS)<sup>24</sup>. Como resultado de lo anterior, se han determinado cuantiosas y recurrentes observaciones y debilidades asociadas con incumplimientos de la normativa y deficiencias de control interno por parte de las instancias ejecutoras del gasto. Además, la calidad del gasto en infraestructura estatal y municipal es pobre, ya que se realiza sin tener una cartera de proyectos de inversión, jerarquizados con base en las necesidades de la población y su rentabilidad social.

La revisión de la Cuenta Pública 2007 reveló que las entidades federativas y los municipios mantienen prácticas recurrentes de irregularidades en la aplicación de los recursos federales, tales como pagos efectuados con fines distintos de los establecidos, acciones que no atendieron a la población objetivo, multas y recargos por pagos extemporáneos, pagos por estímulos no autorizados, falta de penalizaciones por incumplimiento de proveedores, incumplimiento de estándares establecidos en sistemas de calidad, otorgamiento de anticipos superiores a los previstos, obras que no benefician a grupos en rezago social, adjudicaciones indebidas de contratos, sobreprecios en el pago de estimaciones, obra pagada no ejecutada, falta de documentación comprobatoria del gasto, falta de reintegro de recursos no utilizados o aplicados extemporáneamente, manejo de recursos en varias cuentas y subejercicio de recursos, así como falta de difusión de los programas y resultados alcanzados, entre otras.

En cuanto a los distintos Fondos que conforman el Ramo General 33, la ASF detectó debilidades en las Reglas de Operación de los mismos, así como en su distribución y aplicación correspondientes, destacando las siguientes:

- La difusión de los programas y la aplicación de los recursos, así como de las acciones y resultados alcanzados en la operación de estos Fondos, observa

---

<sup>24</sup> El Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 31 de marzo de 2014. Este programa tiene por objeto fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones realizadas por la ASF a los ejercicios de recursos federales transferidos a las entidades federativas, sus municipios, el Distrito Federal y sus delegaciones, con excepción de las participaciones federales.

muy poco avance, afectando la transparencia y la rendición de cuentas de su manejo.

- Los Fondos, desde su creación en 1997 no han sido objeto de una evaluación crítica para actualizar y reorientar las estrategias que los conforman.
- Las fórmulas de distribución de estos recursos no reconocen los esfuerzos realizados por algunas instancias de gobierno, lo cual no estimula la eficiencia en su aplicación.
- Las autoridades locales no cuentan con mecanismos de planeación adecuados para garantizar la orientación de los recursos hacia los grupos más pobres y a las necesidades más apremiantes.
- Las demandas de la población de las comunidades no son tomadas en cuenta para determinar las obras que se requieren; las localidades más pobres, marginadas y más lejanas son las más afectadas.

Como respuesta a la situación que guarda el ejercicio de los recursos federales transferidos, la EFS elaboró en 2007 y 2008 Proyectos de Reglas de Operación de los Fondos del Ramo General 33, los cuales fueron enviados a la H. Cámara de Diputados y a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, con el fin de impulsar los cambios necesarios a la Ley de Coordinación Fiscal y al Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para una mejor aplicación y fiscalización de estos recursos federales.

Debe reconocerse que tanto la Ley de Coordinación Fiscal como el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de los años 2008 y 2009 han considerado ya algunas de las Reglas de Operación sugeridas para regular, de mejor manera, el manejo de estos Fondos. Sin embargo, aún quedan pendientes de incorporarse muchos otros lineamientos para reducir las irregularidades que constantemente se observan en su ejercicio.

Una de las áreas más oscuras en materia de transparencia y rendición de cuentas es la transferencia de recursos federales a estados y municipios puesto que requieren de diversas actualizaciones en Reglas y Leyes, así como de la homologación de los marcos jurídicos y normativos de las entidades federativas en

materia de fiscalización superior y de presentación, revisión y aprobación de la Cuenta Pública. La ASF recomendó en principio evaluar la posibilidad de emitir una Ley de Gasto Federalizado, que norme en todo el país el gasto público que se transfiere a los municipios y entidades federativas.

### **3.6.3 Sector energético (Pemex y CFE)**

Dado el gran volumen de información relativa a la fiscalización practicada a Petróleos Mexicanos durante el periodo del año 2000 a 2016 de la Cuenta Pública, a continuación se presentan únicamente un breve resumen de los resultados relevantes del informe del resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2012, por grupo funcional de acuerdo a la metodología de este informe el cual viene agrupado en 4 grupos funcionales (Grupo Funcional Gobierno, Grupo Funcional Desarrollo Económico, Grupo Funcional Desarrollo Social y Gasto Federalizado) dado que a partir de la Cuenta Pública 2013 y subsecuentes cambió la metodología de la estructura de este informe.

En el Grupo Funcional de Desarrollo Económico se contienen los resultados del Sector Energía que comprende el ramo de Hidrocarburos y Electricidad los cuales se presentan como un área de opacidad y riesgo, de las 17 áreas identificadas por la Auditoría Superior de la Federación.

#### **PEMEX**

En el PND y en el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 (PNI), se indica que la política pública de energía eléctrica tendrá como objetivo el de: fortalecer las atribuciones de coordinar y conducir la política energética, así como elevar la cobertura, calidad y competitividad de la infraestructura eléctrica del país.



## Hidrocarburos

En PEMEX, entre 2001 y 2009, a pesar de que el gasto de inversión física registró, una tasa media de crecimiento anual (TMCA) de 29.7%, en la que tuvo una influencia decisiva el gasto ejercido en 2009, no fue posible revertir la tendencia negativa de la mayoría de las principales variables. Incluso, la importante proporción del presupuesto destinado al gasto de inversión física (60.7%) en ese año por la entidad no fue suficiente para evitar el deterioro del sector. No obstante, disminuyeron las tasas negativas de crecimiento, sobre todo las relativas a las reservas totales y probadas por hidrocarburos.

Es importante mencionar que, de acuerdo con los estados financieros consolidados de Pemex, en el periodo 2007 y 2009 los compromisos laborales disminuyeron; sin embargo, en términos de participación en el pasivo total, pesan más que la deuda a largo plazo; mientras que los primeros representaban en 2007 y 2009 el 53.3 y el 49.8%, respectivamente, la deuda representó 42.9 y 45.8% en el mismo lapso.

También afectó negativamente el régimen fiscal al que está sujeto la paraestatal, que explica las constantes pérdidas netas de ejercicios anteriores; ello ha provocado que el patrimonio de la entidad sea negativo, es decir, que Pemex trabaja con recursos netamente comprometidos; por cada peso de pasivo adquirido al 31 de diciembre de 2009 se contaba con 0.95 pesos de activo (en 2007 dicha relación fue de 1.04). Por consiguiente, la entidad no cuenta con recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones.

El saldo de la balanza comercial de petrolíferos ha sido deficitario en todo el periodo 2001-2009, aunque en los últimos tres años se deterioró en mayor medida debido a que las importaciones de gasolina se han incrementado significativamente, al pasar de 136.0 a 329.1 miles de barriles diarios. Ello obedece a que la capacidad de refinación de la paraestatal se ha mantenido estancada, en tanto que la demanda nacional de este producto pasó de 551.7 a 793.1 miles de barriles diarios (mbd).

Por lo que hace al saldo de la balanza comercial de petroquímicos, si bien ha sido superavitario, a lo largo del periodo señalado, ha disminuido en virtud de las mayores importaciones de derivados del metano y aromáticos.

En materia de gas natural la situación es similar, ya que la producción ha tendido a aumentar ligeramente, pero también lo ha hecho el volumen del gas natural enviado a la atmósfera, aunque a un mayor ritmo debido al alto contenido de nitrógeno en este hidrocarburo que ha superado las capacidades de comprensión y transporte de las regiones marinas, y también por la limitada capacidad operativa de las plantas para procesar gas húmedo con alto contenido de nitrógeno.

En el periodo 2000-2009, los principales problemas que enfrentó la industria del gas natural fueron el insuficiente abasto de materia prima por parte de Pemex Exploración y Producción debido a la declinación en la producción de los yacimientos; el crecimiento acelerado de la demanda interna que incrementó las importaciones de gas natural para cubrir el déficit de la producción; la falta de competitividad y altos costos de producción y la limitada operación de los complejos procesadores por los retrasos en los trabajos de rehabilitación y mantenimiento.

El régimen fiscal aplicado a Pemex como proporción del total de los ingresos implicó, en 2009, una carga tributaria de 50.2%, inferior a la registrada en los dos años anteriores, cuando se ubicó en 58.1 y 59.4%. La carga tributaria de Pemex es notablemente más alta en comparación con Exxon Mobil, 4.9; Royal Dutch Shell, 2.9; PETROBRAS, 5.7, y PETROCHINA, 3.3%.

Además de lo anterior, en la pérdida neta de operación, los ingresos por ventas registraron una TMCA negativa de 2.2% en el periodo de 2007-2009, básicamente por tres razones: el menor volumen de barriles diarios extraídos, que en estos años pasó de 3,075.7 a 2,601.5 mbd, dada la tendencia descendente en la producción de los pozos explotados, sobre todo los de Cantarell, cuya producción en 2004 fue de 2,136.4 mbd y en 2009 se ubicó en 684.8 mbd; el menor precio de la mezcla mexicana en el mercado internacional, en relación con el año anterior; y la caída en

el volumen de las exportaciones del petróleo crudo al pasar de 1,686.2 a 1,225.4 mbd.

La disminución de los ingresos contrasta con los mayores costos y gastos generales realizados por esa entidad (principalmente en gastos de administración), ya que éstos registraron una TMCA de 10.4% y 8.8%, respectivamente, en ese periodo.

En otros términos, el costo de las ventas como proporción de los ingresos ha aumentado en 11.1 puntos porcentuales, al pasar de 40.4 a 51.5% entre 2007 y 2009.

No obstante, el deterioro financiero y la tendencia decreciente de las reservas y de la producción de hidrocarburos, la dependencia de los ingresos petroleros respecto al total del presupuesto sigue siendo muy significativa, ya que en el periodo 2007-2009 fue superior a 30.0%.

#### Fondos petroleros

Al cierre del ejercicio, la SHCP autorizó una adecuación presupuestaria para que Pemex incorporara 15,082.1 mdp del Fondo de Excedentes (FEX) a su flujo efectivo. La normativa vigente otorga a la SHCP facultades discrecionales para autorizar este tipo de operaciones.

El Fondo de Estabilización para la Inversión en Infraestructura de Petróleos Mexicanos (FEIIPEMEX), fue creado para garantizar en los años subsecuentes las inversiones en infraestructura autorizadas a Pemex ante posibles disminuciones en los ingresos producidos por la caída en el precio internacional del petróleo crudo o movimientos de tipo de cambio. Con la modificación de 2008 a la LFPRH, se autorizó que hasta el 50.0% de los recursos del fondo se utilizaran para la creación de infraestructura de refinación y, en la LIF 2010 publicada en noviembre de 2009, se probó destinar los recursos del fondo de estabilización. Al 30 de septiembre de 2010, el fondo tenía un saldo de 11,132.2 mdp, menor en 63.6% respecto al saldo del 31 de diciembre de 2009 por 30,590.2 mdp.

En el periodo 1998 a 2000, Pemex contrató 5,000.0 millones de dólares (mdd) de deuda mediante el vehículo financiero Pemex Finance, para iniciar el financiamiento de proyectos PIDIREGAS, el cual pagaría con intereses en un periodo de 20 años, utilizando el flujo de recursos derivados de la operación del programa de financiamiento estructurado creado por Pemex en ese mismo año.

En 2009, Pemex asumió como deuda pública directa la proveniente de sus vehículos financieros Pemex Project Funding Master Trust por 55,198.3 mdd y el Fideicomiso F-163 por 118,557.7 mdp, que utilizó para el financiamiento de proyectos PIDIREGAS, conforme a lo dispuesto por el Congreso de la Unión; sin embargo, no fue reconocido como tal el saldo de 893.3 mdd de la deuda de Pemex Finance, la cual se continuará pagando hasta el 2018.

El mecanismo establecido para el pago de capital e intereses de la deuda por 893.3 mdd obliga a Pemex a poner a disposición de un tercero, el 71.9% de la facturación de las ventas al exterior de crudo Maya y Altamira del orden de 18,951.3 mdd anualmente, equivalentes a 247,479.0 mdp, cifra que podría alcanzar en el periodo 2010 a 2018 un monto de 170,561.5 mdd, a fin de que con la cobranza de esa cartera se cubran las amortizaciones de la deuda y sus intereses, y el remanente se le devuelva a Pemex. Además, con este mecanismo, se tienen que pagar comisiones a los diversos participantes en el programa de financiamiento estructurado.

PEP no cuenta con un censo integral de las áreas contaminadas, por lo que el importe registrado en el rubro de “Reserva para contingencias ambientales”, por 2,398.6 mdp, no refleja el pasivo real que representaría remediar y sanear suelos y presas contaminadas; de 590 sitios que representó la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), se desconoce su costo de remediación y no están registrados en la reserva.

La profesora universitaria Ana Lilia Pérez nos dice que a finales de años ochenta en las Islas del Caribe comenzó a llegar dinero de Pemex mediante empresas abiertas en el extranjero; primero se abrió una en los Países Bajos, luego en las Antillas Neerlandesas; después en Bahamas, Islas Caimán, Aruba, Irlanda, Suiza,

España, Inglaterra, Luxemburgo, Estados Unidos, Panamá y Singapur, entre otros. Durante los siguientes 25 años se fue agrandando un organigrama de empresas particulares con membrete de Pemex. A través de éstas no sólo se ha transferido millones y millones del erario, también se han usado para concretar negocios que, de haberse hecho en territorio patrio, habrían sido polémicos o ilegales, al comprometer los haberes de la petrolera al favorecer la privatización o el remate de su infraestructura.

En resumen, parte del saqueo, desmantelamiento y desnacionalización de Pemex se operó desde paraísos fiscales (Pérez, 2017, p. 369).

En el Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, la ASF describe que la empresa PEMEX no considera a 41 empresas filiales de la entidad al estar constituidas en el extranjero, por lo que recomienda que “es necesario que la información financiera se transparente, en aras de contar con mejor rendición de cuentas y protección de los recursos públicos” (ASF,2012, p. 148).

A continuación, se enlistan las 41 empresas filiales y subsidiarias de Pemex que ha detectado la ASF, mismas que debido a su naturaleza, la legislación mexicana no permite su fiscalización y que es a través de las cuales existen triangulaciones de recursos y desviación a paraísos fiscales.

**Cuadro 8**  
**Empresas filiales y compañías subsidiarias de Pemex (2007)**

**Empresas con participación mayoritaria "No paraestatales"**

1. P.M.I.Trading Limited
2. P.M.I. Norteamérica, S.A de C. V.
3. P.M.I. Services North America Inc.
4. P.M.I.Holdings North America Inc.
5. P.M.I. Services, B.V.
6. Pemex Services Europe, Limited.
7. Pemex International España, S.A.
8. Dear Park Refining Limited, Partnership.
9. Pemex Capital, Inc.
10. P.M.I. Holdings, B.V.
11. P.M.I. Holdings Petróleos España, S.L.
12. Integrate Trade Systems, Inc.
13. Kot Insurance Company, A.G.
14. P.M.I. Marine, Ltd.
15. MGI Supply, Ltd.
16. MGI Trading, Ltd.
17. MGI Enterprises, Ltd.
18. Pasco Terminals, Inc.
19. Mex Gas Internacional, Ltd.
20. Pan American Sulphur Company, Ltd.
21. Pasco Internacional, Ltd.

**Empresas Paraestatales**

1. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.
2. P.M.I. Comercio Internacional, S.A de C.V.
3. I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.
4. Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.
5. Administración Portuaria de Dos Bocas Tabasco, S.A. de C.V.
6. Terrenos para Industrias, S.A.

**Empresas con participación del 50% "No paraestatales"**

1. P.M.I Petroquímica, S.A. de C.V.
2. Gasoductos de Chihuahua, S. de R.L. de C.V.
3. CH4 Energía, S.A. de C.V.
4. Gasoductos de Tamaulipas, S. de R.L. de C.V.
5. Gasoductos Servicios, S. de R.L. de C.V.
6. Transportadora del Norte, SH. De R.L. de C.V.
7. TDF, S. de R.L. de C.V.

**Empresas con participación minoritaria**

1. Mexpetrol, S.A. de C.V.
2. Unión de Crédito El Águila, S.A. de C.V.
3. Unión de Crédito de Distribuidores en Combustibles y Lubricantes, S.A. de C.V.
4. Unión de Crédito de la Industria de la Construcción, S.A. de C.V.
5. Repsol YPF, S.A.
6. Servicios Aéreos Especializados. S.A. de C.V.
7. Mexicana de Lubricantes, S.A. de C.V.

Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Informe Especial sobre la Aplicación del Régimen Fiscal de Hidrocarburos Cuenta Pública 2007.

Nota: Al cierre del ejercicio de 2007 Pemex reportó 41 empresas, 19 nacionales y 22 extranjeras; estas últimas incluyen 3 recibidas como dación en Pago. De las 41 empresas, en 34 tiene una participación directa e indirecta del 50.0% y superior; y 7 son minoritarias. De las 34 empresas: en 21 la participación de Pemex es mayoritaria, y son consideradas "no paraestatales"; 6 son paraestatales, y 7 son "no paraestatales" porque su participación es del 50.0%.

### **3.6.4 Discrecionalidad de los servidores públicos**

La ASF (2009) establece que la administración gubernamental tolera la discrecionalidad en la actuación de los servidores públicos. Existe discrecionalidad en muchos sectores de la Administración Pública Federal y se registra de manera reiterada sobre el manejo de los recursos, lo cual provoca corrupción, ineficiencia y un alto grado de opacidad.

Como ejemplo de ello, se encuentran los resultados de las revisiones efectuadas por la Auditoría Superior de la Federación sobre los Recursos Fiscales Excedentes, de los cuales, en 2004, se obtuvieron 46,595 millones de pesos, habiéndose destinado 11,649 millones de pesos (25%) para mejorar el Balance Presupuestario, sin que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contara con registros de su aplicación que permitieran evaluar su adecuado manejo (ASF, 2009, p. 64).

El artículo 21, fracción I, inciso j, del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005, otorgó facultades discrecionales a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar descuentos a los ingresos excedentes, los cuales correspondieron, entre otros, al incremento en el costo financiero de la deuda de Petróleos Mexicanos de 6,170 millones de pesos, al mayor costo de combustible de la Comisión Federal de Electricidad de 7,091 millones de pesos y a los menores ingresos de Luz y Fuerza del Centro por 639 millones de pesos, no existiendo documentación que acreditara las transferencias a dichas entidades respecto de los montos descontados antes señalados (ASF, 2009, p. 64).

Asimismo, se aplicaron 11,152 millones de pesos al balance económico del sector público mediante anticipos efectuados durante el año, lo que habría sido procedente en un escenario de ingresos excedentes al alza, pero no en uno con tendencia a la baja como fue el caso. Además, dichos recursos se han venido utilizando, principalmente, en gasto corriente (ASF, 2009, p. 64).

En cuanto a los Derechos de Trámite Aduanero, en 2005 se registraron 3,829 millones de pesos como ingresos ajenos. Si bien dichos recursos son considerados como privados, se manejaron indebidamente en un fideicomiso público, sin definir

reglas para su control, registro y presentación en la Cuenta Pública”. Por la revisión de este fideicomiso, autoridades de la ASF fueron demandadas judicialmente en su momento (ASF, 2009, p. 65).

Como resultado de las auditorías practicadas a Petróleos Mexicanos, se determinó que existe un exceso de discrecionalidad en el otorgamiento de préstamos al sindicato de la entidad, por lo que se recomendó reiteradamente la necesidad de acotar las facultades del Director General de la paraestatal para la suscripción de este tipo de convenios, bajo el previo conocimiento y aprobación de su Consejo de Administración (ASF, 2009, p. 65).

Como consecuencia de la revisión de la Cuenta Pública del año 2007, la Auditoría Superior de la Federación detectó otros casos de discrecionalidad en el manejo de los recursos públicos, como fue el del Ramo General 23, de cuyos recursos se transfirieron 102,435 millones de pesos a diversas dependencias, entidades, fondos y fideicomisos, así como para la constitución de depósitos en la Tesorería de la Federación, que por lo avanzado del año no era posible que se devengaran antes del 31 de diciembre de 2007 (ASF, 2009, p. 65).

Con base en estos hallazgos y en otros derivados de la revisión de cuentas públicas anteriores, la Auditoría Superior de la Federación ha identificado, en general, actos de significativa discrecionalidad en diversos renglones y ámbitos de la gestión gubernamental, tales como el manejo y aplicación de excedentes petroleros; otorgamiento de donativos, estímulos fiscales, permisos y concesiones; enajenación de bienes; remuneraciones a servidores públicos; recuperación y condonación de créditos fiscales; castigo de carteras de adeudos; manejo de recursos por Derechos de Trámite Aduanero; administración y manejo de fondos y fideicomisos; así como la entrega de préstamos al Sindicato de Petróleos Mexicanos, entre otros (ASF, 2009, p. 67).



### **3.6.5 Deuda Pública**

#### **Deuda Pública Federal**

De acuerdo con el artículo 1º de la Ley Federal de Deuda Pública, la deuda pública se encuentra constituida por:

“las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I. El Ejecutivo Federal y sus dependencias,
- II. El gobierno del Distrito Federal,
- III. Los organismos descentralizados,
- IV. Las empresas de participación estatal mayoritaria,
- V. Las instituciones de banca de desarrollo, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas,
- VI. Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en las fracciones II a V y VII de este artículo, y
- VII. Las empresas productivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias”.

En otros términos, se refiere a obligaciones establecidas por el gobierno (prestatario), con aquellos que compran títulos gubernamentales (prestamistas); dicho compromiso implica que el prestatario deberá devolver al prestamista en un periodo anteriormente pactado el préstamo (principal), más la suma de los intereses devengados.

La deuda pública puede clasificarse de las siguientes maneras:

- Por su origen: Interna o externa. Será interna cuando los financiamientos son obtenidos mediante valores gubernamentales y créditos directos con otras instituciones, siendo pagaderos dentro de país y en moneda nacional; son deuda externa cuando se contratan los créditos con entidades financieras de otros países, y son pagaderas con otras divisas.
- Por su periodo de amortización: Corto y largo plazo; el primero de ellos alude a préstamos con un plazo menor de un año, y los segundos a más de un año.

- Por fuente de financiamiento. Su clasificación es tomada considerando la naturaleza de los acreedores financieros. En el caso de la deuda externa: mercado de capitales, organismos financieros institucionales, mercado bancario, comercio exterior, deuda reestructurada y pasivos PIDIREGAS; mientras que la deuda interna comprende: valores gubernamentales, banca comercial, Sistema de Ahorro para el Retiro y Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro, por mencionar algunas.
- Por moneda de contratación. Varía de acuerdo a la divisa en que se contrató el crédito.
- Por país. Según el país de origen de la institución financiera acreedora.
- Por instrumento. Pueden ser pagarés, bonos, valores gubernamentales y contratos o líneas de crédito.
- Por el tipo de acreedor: Organismos financieros internacionales bilaterales, multilaterales; bancos privados.

La deuda pública es utilizada por el Estado con el propósito de allegarse de recursos financieros que le permitan satisfacer sus necesidades del gasto, sin incurrir en el aumento de los impuestos a la población.

De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, la SHCP ha identificado los siguientes tres indicadores básicos de la deuda pública:

1. La del Gobierno Federal. Incluye las obligaciones de los tres poderes de la unión, en el caso del ejecutivo, también comprende sus órganos desconcentrados y las obligaciones contraídas por entidades que formaron parte de la Administración Pública Federal paraestatal y fueron transformadas en entes autónomos, particularmente en el caso del INAI y el Instituto Federal de Telecomunicaciones.
2. Sector Público. Integrado por la deuda del Gobierno Federal y la de las entidades de control presupuestario directo, de las empresas productivas del Estado y sus subsidiarias, así como de la banca de desarrollo.
3. Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público. Se compone de la deuda del sector público presupuestario más las obligaciones

que por diversos ordenamientos jurídicos no se incluyen en la deuda pública como PIDIREGAS, IPAB, FARAC, FONADIN, etc.

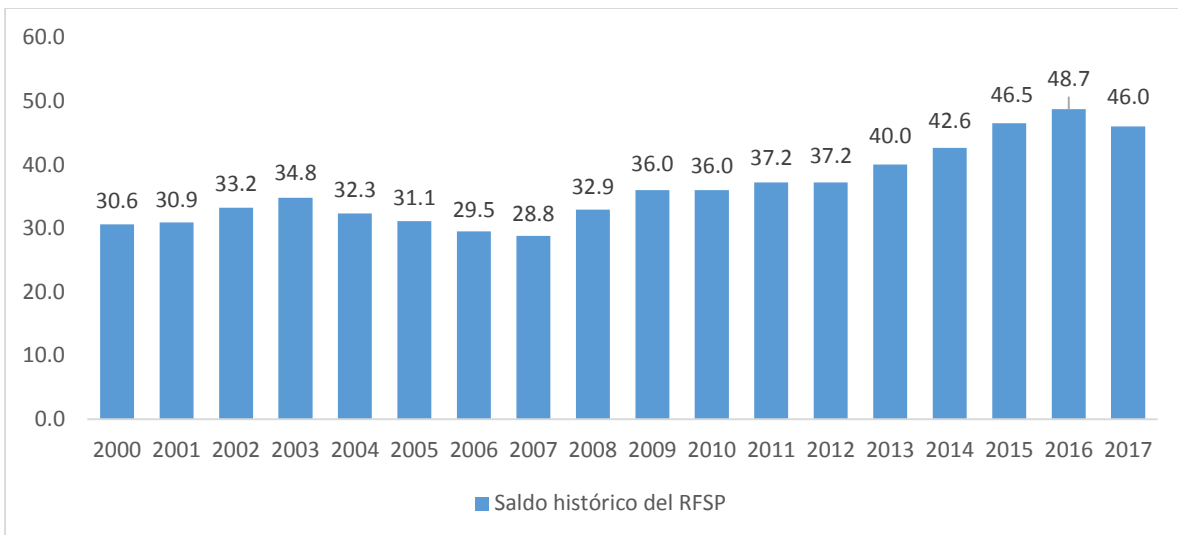
Debido a que el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) es el indicador más completo al comprender la suma del saldo interno y externo bajo la siguiente estructura:

<b>Cuadro 9</b>	
<b>Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP)</b>	
<b>Interno</b>	<b>Externo</b>
Presupuestario	Presupuestario
Gobierno Federal	Gobierno Federal
Organismos y empresas Públicas	Organismos y Empresas Públicas
No presupuestario	No presupuestario
Banca de desarrollo, Fondos y Fideicomisos	Banca de Desarrollo, Fondos y Fideicomisos
FARAC	PIDIREGAS
Pasivos del IPAB	
PIDIREGAS	
Programa de apoyo a Deudores	

Fuente: SHCP, Información de Finanzas Públicas y Deuda Pública, enero de 2019, p. V3.

A continuación, se procederá a mostrar la evolución histórica del SHRFSP de 2000 a 2017, con fecha de corte al mes de diciembre, y en cifras porcentuales respecto al PIB.

**Gráfica 1**  
**Evolución Histórica Porcentual del SHRFSP, respecto al PIB**  
**Periodo 2000-2017**



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Estadísticas oportunas de Finanzas Públicas.

La deuda, en principio no es mala, ya que si sabe utilizarse de manera adecuada, puede utilizarse para financiar proyectos de inversión que no pueden ser financiados por la iniciativa privada y generan beneficios para los ciudadanos al mejorar la provisión de bienes públicos y fomentar el desarrollo económico. No obstante, su crecimiento de forma descontrolada puede originar problemas tales como: el aumento de tasas de interés (que a su vez desincentivarán la inversión); disminución del ahorro público; en tiempos de crisis, la deuda ofrece mayores retornos a compradores nacionales que extranjeros, provocando que los proyectos productivos de inversión nacional sean sustituidos por compra de deuda; los altos niveles de deuda restringen la capacidad del gobierno para utilizar políticas contracíclicas, afectando su crecimiento a corto plazo; en el caso de la deuda externa, cuando excede la capacidad de pago de un gobierno, afecta en la inversión pública. Además, compromete el bienestar de las generaciones futuras, quienes deberán cargar sobre sus ingresos el pago o refinanciamiento de la deuda, así como sufrir las consecuencias que traiga la disminución del gasto público.

En la auditoría 40-GB: Deuda del Sector Público Federal, realizada por la ASF, correspondiente a la cuenta pública 2015, se afirmó lo siguiente que los informes de auditoría de las Cuentas Públicas de 2010 a 2014 realizados por la ASF, así como las consideraciones expuestas en la Evaluación de la Política Pública de Deuda realizada por la ASF con motivo de la revisión de la Cuenta Pública de 2011, revelan que la mayor parte de los recursos que se obtienen del endeudamiento neto del Sector Público Federal se han destinado al pago del servicio de la deuda, lo que origina que ésta crezca año con año. Asimismo, reflejan que no existe una evaluación sobre los beneficios sociales que la deuda pública aporta, ni se identifica el destino de los ingresos derivados del endeudamiento; ante situaciones atípicas, como la crisis de 2008-2009, la economía mexicana es sensible por lo que no es sostenible, obligando al uso del crédito para hacer frente al gasto presupuestario; si bien diferir el pago de la deuda, y ampliar los plazos de vencimiento es un alivio a las finanzas de corto plazo, no se resuelve el problema dado que endosa el pago a los gobiernos y ganancias futuras.

## **Deuda Pública Subnacional**

La deuda pública es entendida en su forma básica como una deuda que mantiene el Estado con particulares u otros países; y es posible observarla en dos niveles: nacional y subnacional.

De acuerdo con el IMCO, la deuda pública subnacional (DPS) se refiere a:

“Todas las obligaciones de pasivo, contratadas directa o indirectamente, de corto, mediano o largo plazo, derivadas de financiamientos, independientemente del instrumento de contratación, a cargo de los estados, la Ciudad de México y de los municipios, sin importar si dichas operaciones tienen como propósito las operaciones de canje o refinanciamiento”.

A nivel subnacional, la emisión de deuda se encuentra ligada a la necesidad de financiamiento del presupuesto, o con situaciones emergentes en las que los ingresos son insuficientes para cumplir con los servicios que el gobierno debe proveer a la ciudadanía. Los incipientes ingresos propios de las entidades federativas y los municipios han originado una dependencia de las participaciones federales, las cuales a su vez inciden en la autonomía para el ejercicio del gasto al ser dependientes de la política de ingresos adoptada por la federación.

Históricamente, la DPS cobró importancia partir de 1994, cuando México siguió la tendencia de otros países en vías de desarrollo al implementar reformas de descentralización fiscal, mismas que fueron incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo de Ernesto Zedillo. Dichas reformas fueron presentadas como una novedad y como un nuevo pilar para el Federalismo. No obstante, preocupación por la deuda subnacional surge ante la indisciplina fiscal, la cual puede gestarse por problemas de pago de los gobiernos por problemas de índole económica, así como por la posibilidad de que un nivel superior de gobierno pueda rescatar financieramente a las entidades subnacionales que enfrenten problemas financieros; situación que el país experimentó entre 1995 y 1998 como consecuencia de la crisis de 1994-1995, de acuerdo con Coronado (2009), “el gobierno federal tuvo que rescatar virtualmente a todos los estados cuya situación de alto endeudamiento previo a la crisis agravó, luego de que las tasas de interés

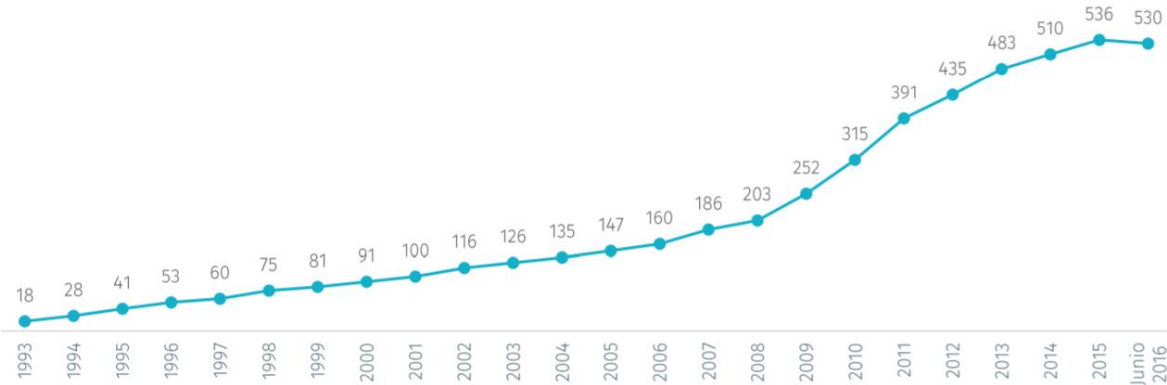
se quintuplicaron al momento de la crisis, haciendo uso del Programa de Fortalecimiento Financiero de los Estados” (p. 5), mediante el cual se otorgaron transferencias extraordinarias a las entidades federativas con la finalidad de que sanearan sus finanzas, resultando de ello un costo de 3.7 miles de millones de dólares, es decir, el 17% de las participaciones federales de los estados.

De acuerdo con el IMCO, entre diciembre de 1993 y diciembre de 2015, el saldo de las obligaciones financieras de las entidades federativas, municipios y sus respectivos organismos creció 351.6% en términos reales, al pasar de 18.3 mmdp en 1993 a 536.3 mmdp en 2015 (IMCO, 2016, p.17).

**Gráfica 2**

**Saldo histórico de las obligaciones financieras de las entidades federativas, municipios y sus organismos al cierre de cada año y al 30 de junio de 2016.**

**Cifras en Miles de millones de pesos**



Fuente: Reporte. Deuda subnacional 2016, p. 17.

El inconveniente de la DPS en el país no ha sido su crecimiento como tal, sino las afectaciones sobre el gasto público que ha acarreado, el costo de su contratación y la poca efectividad, su aplicación, así como su uso para fines distintos establecidos en la Ley. Normalmente, el establecimiento de mecanismos de control de la gestión fiscal y financiera han obedecido a crisis fiscales y de deuda a nivel subnacional desarrolladas en las tres últimas décadas, aunque se han datado casos como el de Bolivia, en el que el marco regulatorio fue implementado con

motivo de prevención. A nivel internacional, existen distintos enfoques mediante los cuales se ha buscado controlar la DPS, entre los cuales se encuentran los siguientes:

**Cuadro 10**  
**Principales enfoques para el control del endeudamiento subnacional**

Tipo de enfoque	Descripción	Ventajas y desventajas
Basado en disciplina del mercado	En este enfoque el mercado financiero es el que regula o restringe el endeudamiento subnacional. En este caso, el Gobierno Central no fija ningún límite al endeudamiento subnacional y estos gobiernos son libres de decidir cuánto prestarse, cómo, de quién y el destino de estos fondos.	<p><b>Desventajas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los mercados deben ser libres y abiertos, sin reglas que obliguen a los intermediarios financieros a otorgar crédito a gobiernos subnacionales en condiciones privilegiadas;</li> <li>- Los prestamistas deben tener acceso a información adecuada sobre la deuda pendiente de pago del gobierno subnacional y su capacidad de repago;</li> <li>- No debe haber presunción de un posible rescate por parte del gobierno central;</li> <li>- El gobierno subnacional debe poseer una estructura institucional que asegure la existencia de una capacidad de reacción adecuada frente a las señales del mercado, antes de llegar al punto de encontrarse imposibilitado de obtener nuevos préstamos.</li> </ul>
Cooperativo	En esta categoría, los límites de endeudamiento subnacional no son fijados por ley o por el gobierno central sino que son determinados a través de la negociación entre éste y los gobiernos subnacionales.	<p><b>Ventajas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Promueve el dialogo entre distintos niveles de gobierno, pudiendo asegurar la coordinación de la política macroeconómica, incrementar la conciencia entre los gobiernos subnacionales respecto a las implicaciones macroeconómicas de sus políticas presupuestarias.</li> </ul> <p><b>Desventajas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Una débil implementación puede ablandar las restricciones presupuestarias de los gobiernos municipales, promover el “regateo” por transferencias intergubernamentales y debilitar la coordinación de las políticas.</li> </ul>
Basado en reglas	Se basa en el establecimiento de reglas fiscales respaldadas por el marco legal del país para limitar el endeudamiento subnacional. Estas reglas pueden ser: límites en los montos absolutos de endeudamiento o nivel de deuda; nivel de déficit; techos sobre el nivel de gasto; “regla de oro” por la que el endeudamiento solo debe estar destinado a la inversión, reglas relacionadas con el peso de la deuda y la capacidad de pago de la entidad subnacional, o la restricción de ciertas fuentes de financiamiento como créditos del banco central o del exterior.	<p><b>Ventajas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora la Transparencia e imparcialidad, y evita prolongadas negociaciones entre niveles centrales y subnacionales de gobierno, lo cual normalmente contiene un alto componente político antes que económico.</li> </ul> <p><b>Desventajas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Al carecer de flexibilidad fomenta comportamientos y prácticas encaminados a eludir las normas, por ejemplo:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reclasificación de gastos corrientes como gastos de capital, a fin de eludir las normas relativas a resultados fiscales corrientes y de capital</li> <li>2. Creación de entidades cuyas operaciones, si bien son de índole gubernamental, tienen carácter extrapresupuestario, y sus deudas no se contabilizan para la determinación de los topes de endeudamiento</li> <li>3. Uso de empresas de propiedad de los gobiernos subnacionales para la obtención de créditos para fines que deberían financiarse con cargo al presupuesto del respectivo gobierno subnacional;</li> <li>4. La acumulación de atrasos en el pago a los proveedores (deuda flotante), ya que en general es difícil verificar si se han incluido en el tope de endeudamiento público.</li> </ol> </li> </ul>
Controles administrativos	El gobierno central retiene el poder de establecer controles directos sobre el endeudamiento de los gobiernos subnacionales, a través de techos individuales anuales o semianuales de endeudamiento, establecimiento de requisitos administrativos para autorizar el endeudamiento del gobierno subnacional o centralizar el endeudamiento del país y transferir estos recursos a través de préstamos a los gobiernos subnacionales.	<p><b>Desventajas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Debido a su naturaleza, es poco probable que pueda implementarse en países federales, pues supone una violación a la soberanía de las entidades unidas mediante un pacto federal; por lo que su existencia se encuentra en aquellos países constitucionalmente unitarios</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos recuperados de Jaime Coronado. Análisis de sostenibilidad de la deuda interna a nivel nacional y subnacional, CEMLA:2009, p 6.



De acuerdo con Coronado, quien, a través de un estudio de 43 países, determinó que sin importar el tipo de enfoque que elija un determinado país (ya sea desarrollado o en vías de desarrollo), en todos ellos se han presentado casos de rescates financieros por parte del gobierno central, por lo que aparentemente ninguno de ellos presenta mejores cualidades (Coronado, 2009).

En México, el 27 de abril del 2016, se publicó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, mediante la cual se normó la deuda pública subnacional, estableciéndose como sus principales componentes algunas definiciones, reglas de disciplina financiera, deudas de corto y largo plazo, deuda estatal garantizada, implementación de un sistema de alertas y Registro Público Único, transparencia, rendición de cuentas y sanciones. Dicha ley, ubicó al país en un enfoque basado en reglas para el control del endeudamiento subnacional. El incremento de la deuda en cuestión ha crecido a niveles preocupantes, siendo en junio de 2016 como se expresó en la gráfica anterior de 530 mil millones de pesos, representando más de cuatro veces el presupuesto que el gobierno federal asignó en ese mismo año para la operación de los servicios de salud en las 32 entidades federativas.

Es menester mencionar que, en el segundo trimestre de 2018, de 32 entidades federativas, 12 contaban con un endeudamiento elevado, 6 en observación y 14 de forma sostenible. Con la finalidad de mostrar gráficamente lo anterior y profundizar en el tema, se anexa el indicador elaborado por la Confederación Patronal de la República Mexicana “Mi deuda sin sentido” (ver anexo 4). Lo anterior, representa no sólo una amenaza para las finanzas de las entidades federativas implicadas, sino también para la federación ante un entorno cambiante.

### 3.6.6 Paraísos Fiscales

#### ***El costo oculto de la evasión y elusión fiscal.***

El asunto de los *Paradise Papers* evidencia como las poderosas corporaciones y los grupos económicos más ricos continúan aprovechándose de un sistema que les beneficia y les permite evadir el pago de impuestos; en tanto, los grupos poblacionales más pobres son quienes terminan pagando las consecuencias.

El sistema capitalista se ha pervertido, los ricos se han vuelto más ricos; y los pobres se han quedado en la orfandad, en las tres últimas décadas, el tamaño de la economía mundial se ha quintuplicado, alcanzando 787 billones de dólares en 2017.

Así, el mundo se ha polarizado, ricos más ricos; y pobres, más miserables. Desde 2015, el 1% de la población mundial posee más riqueza que el 99% restante. Esta crisis de desigualdad extrema se ha agravado como resultado de los niveles sin precedentes de la evasión y elusión fiscal. La mayor población mundial sobrevive en los peores niveles de pobreza, en tanto las grandes empresas transnacionales, elites los poderes políticos y económicos ricos se aprovechan de la opacidad de los paraísos fiscales para eludir el pago de impuestos, privando a los países más pobres de recursos económicos necesarios para proporcionar alimentación, servicios de salud y educación básicos (Stigitz, 2012).

De acuerdo a unas modificaciones hechas a la Ley del ISR (arts. 176 y 178) los mexicanos que dispongan de cuentas de inversión en paraísos fiscales (o países con Régimen Fiscal Preferente) tendrán que informar de los balances que tienen en estos países.

El tema de *Panama Papers* inició con un mensaje anónimo a un periodista del *Süddeutsche Zeitung* al enviarle información confidencial de primeros ministros, presidentes de varios países, dictadores, jeques, emires, reyes, mafiosos, agentes secretos, aristócratas, artistas, ases del *football* y multimillonarios.

Esta cuantiosa documentación filtrada, activó una red mundial de reporteros de investigación, quienes casi durante un año trabajaron en riguroso secreto para analizar los millones de datos recibidos. Información que les apertura una ventana a un universo hermético en el que se gestionan y desvían cuantiosas sumas de dinero: los paraísos fiscales, se trata de sociedades offshore, estamos hablando de la revelación que se hizo a estos periodistas de cómo estas ilustres personas ganan miles de millones con el comercio de armas, drogas, diamantes de sangre y otros negocios ilícitos, tema que revela como evaden impuestos las clases pudientes y los multimillonarios en este planeta. Los datos que a continuación se describen están tomados del libro *Panama Papers*, *El Club Mundial de los Evasores de Impuestos*, *Frederik OberMaier*, *Bastian Obermayer*.

Al parecer los documentos filtrados proceden del Bufete de Abogados *Mossack Fonseca*<sup>25</sup> radicado en Panamá, los cuáles ocupan más de 2.6 terabytes y muestran el mundo de las empresas offshore con una profusión de detalles. Esta empresa de abogados se dice, ofrecía soluciones a la medida a casi todos los clientes que tenían algo que ocultar, para ello se valían de vacíos legales en algún paraíso fiscal: una empresa en las *Ceychelles*, administrados fiduciarios panameños o fundaciones en las bermudas o bien combinaciones de dos, tres, cuatro de esas piedras angulares, dando la impresión de que en el mundo globalizado apenas hay leyes que no se puedan eludir o atenuar con empresas pantallas.

¿Qué es un paraíso fiscal? el concepto no implica exclusivamente un lugar, una idea o una manera de resolver asuntos o inclusive un arma de la industria financiera; implica un proceso, o una carrera en picada hacia un lugar en el que las normas, las leyes y los símbolos de la democracia se desmontan pieza a pieza.

Los paraísos fiscales ofrecen de manera sistemática un espacio en el que la responsabilidad es casi nula. Cuando se llegan a descubrir estas redes de

---

<sup>25</sup> Bufete de abogados de Panamá con representación en muchos países del mundo a través de 44 filiales.

empresas pantallas que se extiende por cinco, diez o treinta paraísos fiscales las autoridades se enfrentan a la misión casi imposible de demostrarlo jurídicamente.

Esta problemática tiene graves consecuencias al ocultar actividades *criminals*, de enormes dimensiones. En el año 2008, un experto *Taxs Justice Network* explicaba en un dictamen presentado al Comité de Economía y Finanzas de la Cámara Baja Británica que “la actual crisis crediticia del sector bancario no se había desarrollado si no existieran paraísos fiscales”.

La historia nos revela que los causantes de la crisis financiera apenas sufrieron las consecuencias. Mientras invertían millones en el rescate de los bancos y casi todos los responsables se libraban sin ser investigados ni procesados, las víctimas, a las que habían endosado enormes créditos se quedaban en muchos casos sin trabajo, sin casa, sin autos y sin expectativas de volver a vivir sin deudas. En cambio, los que pusieron a salvo su dinero en sociedad offshore no tuvieron que preocuparse por nada.

Existen otras artimañas fiscales que utilizan multinacionales como Amazon, Starbucks o Apple, donde las empresas offshore minimizan el pago de impuestos, los países en donde operan pierden miles de millones de ingresos, como sucedió en fecha reciente en el *Lux Leaks*, los papeles de Luxemburgo, donde salió a la luz que la librería *online* Amazon disfruta de beneficios fiscales ilegales.

Este ejemplo es una evidencia de que una gran cantidad de agentes del mundo de las finanzas escapa a la influencia de los órganos regulatorios de sus países donde las normas de estos países pierden su significado gracias a su poder y a sus fortunas.

Los autores se preguntan ¿por qué el 99% de la población tiene que aceptar que la influencia de los gobiernos sobre el 1% de súper ricos de la sociedad solo sea teórica? Se dibuja el contraste, el trabajador le retiene el Estado sus impuestos vía nómina; en cambio los poderosos cobran sus dividendos a través de una empresa offshore, con sede en las Islas Vírgenes Británicas y pueden decidir por su cuenta si declaran esas ganancias en el país en el que viven y que les ofrece

protección y una serie de ventajas, se advierte la concentración neo feudal de la riqueza, mientras un pequeño grupo de personas ricas oculta su dinero y elude no solo el pago de impuestos, sino además evade el cumplimiento de la ley, la élite económica internacional crea su propio sistema legal.

El crimen organizado utiliza las sociedades offshore igual que hacen los defraudadores y criminales. La falta de responsabilidad que existe en los paraísos fiscales se basa en que la ley se puede cambiar.

Los expertos hablan de dos momentos; el primero consiste en un sistema de intercambio automático de información sobre cuentas bancarias que funciona en todo el mundo, lo que permitiría que las autoridades supieran en ese momento si uno de sus habitantes tiene cuentas, por cierto, en las Bahamas, solo que ese intercambio de información resulta inútil si los titulares de las cuentas son empresas pantalla anónimas y esa persona se oculta detrás de ella en tanto sus cuentas están a nombre de ella, por lo que las autoridades de su país no lo sabrá nunca.

El segundo momento, dicen los periodistas es que es necesario crear un registro transparente de empresas a nivel mundial, en el que tendrían que registrarse los nombres de los propietarios reales tanto de las empresas como de las fundaciones, como condición para perseguir el falseamiento de la información y la aplicación de la ley. Este sencillo mecanismo anunciaría el fin de los paraísos fiscales al prohibir algunos de los servicios que ofrece Mossack Fonseca para ocultar el nombre de los propietarios a los que vende sociedades: accionistas fiduciarios, acciones al portador y los propietarios reales, que en realidad son testaferros. Los directores fiduciarios serían innecesarios porque se sabría quiénes son los propietarios de las empresas.

Este tipo de bufetes reconocen que solo una pequeña parte mueve a sus clientes en una ambición ilegal, aunque sería sumamente interesante ver cuantas sociedades offshore seguirían activas de conocer el nombre de sus propietarios.

Según un estudio de la organización *Taxs Justice Network*, el dinero que África pierde a causa de la evasión fiscal es equivalente al doble del dinero que recibe en ayudas al desarrollo.

No solo los países pobres sufren las consecuencias, el terrorismo, el tráfico de drogas y el comercio ilegal de armas son delitos que nos afectan a todos y que no se pueden controlar por culpa de los sistemas de ocultación que pone en práctica la industria offshore. Otro ejemplo inmediato lo es la Unión Europea, la cual pierde mil millones de euros cada año por culpa del fraude y la evasión fiscal.

“Los costos del modelo de los paraísos fiscales lo soporta la sociedad de los países en los que la recaudación de impuestos se reduce a través de empresas pantalla y los recursos públicos salen del país para ocultarse en el Caribe. Y la población de todos los países cuyos dirigentes malversan fondos y los ocultan en cuentas privadas”.

Hay optimismo por las reformas de la Unión Europea, la OCDE o la ONU dando algunos pasos tras la publicación de los papeles de Panamá. La filtración de datos está anunciando el fin de los paraísos fiscales.

Panamá es el último gran reducto que sirve permitiendo la ocultación de fondos offshore a las autoridades fiscales y penales ha asegurado la OCDE. Al igual el presidente de Panamá, Juan Carlos Varela, anunció que pondría fin a las *bearer shares* o acciones al portador, además de colaborar en el intercambio internacional de datos tributarios y financieros, que en ese momento 97 países habían empezado a serlo, entre ellos las Islas Vírgenes Británicas, Luxemburgo, Suiza y las Islas del Canal. Panamá es el país número 98.

Oxfam<sup>26</sup> afirma que el dinero oculto en los paraísos fiscales asciende a los 7.6 billones de dólares, con equivalencia superior al PIB de como Alemania y Reino Unido, juntos, lo que supone una pérdida de 160 mil millones de pesos anuales.

---

<sup>26</sup> Oxfam una confederación internacional formada por 17 organizaciones no gubernamentales nacionales que realizan labores humanitarias en 90 países. Su lema es "trabajar con otros para combatir la pobreza y el sufrimiento.

El BEPS, proyecto de la OCDE y el G20, revela que las pérdidas globales por los impuestos de empresas que no pagan en sus países de operación son de entre 100 mil y 240 mil millones de dólares al año. “En el caso de los países en vías de desarrollo el impacto potencial es particularmente mayor dado que su dependencia en la recaudación por este impuesto es generalmente más alta” (*Base erosion and profit shifting*, OECD) La importancia que los países industrializados le dan a los paraísos fiscales es su contexto idóneo para las prácticas ilícitas antes mencionadas como el lavado de dinero.

Los autores de *Panamá Papers* están convencidos de que lo más eficaz para luchar contra los paraísos fiscales es crear un registro mundial en el que consten quienes son los verdaderos propietarios de las sociedades pantalla. Esta medida en opinión de George Osborne, ministro británico de hacienda equivaldría a golpear con un martillo a todos aquellos que ocultan sus impuestos en rincones oscuros. El debate está abierto.

Un ejemplo que ha sido evidenciado por medio de la fiscalización superior en México de este tipo de desvío de recursos fue el caso de una transferencia enviada a MONEX por 37.1 mdp, los cuales más tarde fueron cambiados por dólares y transferidos a cuentas en China, Ecuador, Bélgica, Israel y Estados Unidos a nombre de “Desarrollo Comercial «El Olivo»” y “Servicios Empresariales Helte”.

En CI Banco se depositaron 28.9 mdp, que tras convertirlos a dólares se transfirieron a *American Highway Electronics Network* y Comercializadora Texdenim de Corea del Sur, China y Pakistán.

Tras detectarse la irregularidad y ser plasmada en el Informe de Resultados de la Cuenta Pública 2016 que es entregado a la Cámara de Diputados en nuestro país, los entes fiscalizados cuentan con un plazo para su aclaración, en caso de no hacerlo, la ASF debe proceder interponiendo una denuncia de hechos ante la FGR.

Luego de vencer el plazo para que la SEDESOL aclarara dichas irregularidades, la ASF presentó 24 denuncias de hechos derivadas de 11 auditorías a la cuenta pública 2016, en las cuales se documentó un reiterado mecanismo de subcontratación y simulación que en algunos casos presentó desvío de recursos, y en otros un mal gasto.

Las denuncias de hechos fueron presentadas a la PGR (ahora FGR) entre noviembre de 2015 y diciembre de 2017 luego de que no pudieron justificar los desvíos por 2130.9 mdp, a pesar que algunas de las 24 denuncias ya cumplieron más de tres años de ser presentadas. Tal es el caso de las auditorías forenses 246 y 269 (las más antiguas), que datan de la cuenta pública 2013, en ellas, la ASF determinó que la SEDESOL contrató a la Universidad Autónoma del Estado de México y Morelos, que a su vez subcontrataron a proveedores para realizar los servicios.

Lo observado por la ASF es que los trabajos fueron incompletos, hubo pagos en exceso, transferencias de recursos a empresas fantasma, y las Universidades cobraron ilegalmente una comisión por ejercer como intermediaria, e inclusive, en la auditoría 269 se comprobó la simulación de la entrega de medio millón de despensas a familias pobres de 400 municipios, cosa que no ocurrió, generando una afectación al erario por 396.8 mdp. El monto de la desviación fue por 3,521.1 mdp, que representa el 48.1% del total de los recursos fiscalizados; es decir, casi la mitad de cada peso ejercido fue mal utilizado o destinado a fines distintos para los cuales fueron presupuestados.

### **3.7 Esfuerzos gubernamentales para combatir la corrupción**

En México, fue durante la década de 1980 cuando comenzó a observarse a la corrupción como un fenómeno indeseable, ya que el grado del mismo llegó a entorpecer el proceso político; llegando inclusive a proponerse como lema de campaña del expresidente Miguel de la Madrid Hurtado una “renovación moral”,



aunque los cambios realizados durante su administración, como las que ha habido hasta nuestros días han sido más de forma que de fondo.

Las acciones de combate a la corrupción emprendidas por el gobierno, no han obedecido a una voluntad política, sino a presiones y demandas tanto internas (procedentes de la sociedad civil como empresarios, académicos y organizaciones civiles), como externas (provenientes de organizaciones como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial e inclusive Banco Interamericano de Desarrollo); entre las cuales ha destacado la creación de las siguientes normas e instituciones:

- Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y Secretaría de la Contraloría General de la Federación).
- Auditoría Superior de la Federación.
- Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos (Antes IFAI).
- Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.
- Fiscalía Especializada en Materia de Delitos Relacionados con Hechos de Corrupción de la PGR (antes Unidad Especializada en Delitos Cometidos por Servidores Públicos Contra la Administración de Justicia).
- Sistema Nacional Anticorrupción, Sistema Nacional de Fiscalización y Sistema Nacional de Transparencia.

En la actualidad, el combate a la corrupción y la fiscalización superior en México, se han convertido en un aspecto clave para transparentar la gestión gubernamental.

La importancia de erradicar la corrupción reside en que los altos niveles que se presenten en México inhiben la inversión productiva, agudizan los niveles de pobreza y marginación, e impiden el desarrollo económico, por ello, la imperiosa

necesidad de erradicar la corrupción mediante las acciones de fiscalización superior en todos los niveles de gobierno.

La fiscalización superior y el combate a la corrupción fortalecen el funcionamiento de las instituciones estatales y Estado de Derecho. Sin embargo, dado lo pernicioso de la corrupción, resulta ociosa la tarea de fiscalización sin un castigo ejemplar a los actos de corrupción, y sin un impulso a la ética y moral pública. El verdadero combate a la corrupción no radica en un mayor número de auditorías, ni en el mayor monto de recuperaciones al erario mediante la fiscalización superior, tampoco en el mayor número de sanciones a servidores públicos, sino en el mejoramiento de las prácticas gubernamentales.

Las ideas y propuestas por parte del gobierno, académicos y la sociedad civil, han dado lugar a tres sistemas: el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) y el Sistema Nacional de Transparencia (SNT). A través de ellos, se pretende crear un entramado institucional que permita la eliminación de las debilidades institucionales.

Debido a la gran importancia de su labor, la ASF se ha convertido en un pilar fundamental para la instrumentación y adecuado funcionamiento dichos sistemas al ser el único miembro presente en todos.

A pesar de los cambios que se han implementado, no han parecido tener resultados fructíferos, lo cual es posible observar a través del Índice de Percepción de la Corrupción, así como en los informes de resultados que ha elaborado la ASF posterior a su labor de fiscalización. De acuerdo con Daniel Kauffman, “una falacia promovida por algunos en el terreno de la lucha contra la corrupción y, en ocasiones, por la propia comunidad internacional es la concepción de “combatir la corrupción luchando contra la corrupción”, mediante otra campaña de lucha, la creación de más “comisiones” y organismos de ética y la producción incesante de nuevas leyes, decretos y códigos de conducta. En líneas generales, tales incentivos no parecen tener gran impacto y, a menudo, constituyen formas políticamente oportunas de reaccionar ante las presiones para que se tomen

medidas en materia de corrupción, en lugar de encarar reformas de gobierno fundamentales y sistémicas”.

En el subsecuente capítulo se desarrollará la propuesta de una política pública integral, mediante la propuesta de un Modelo de Rendición de Cuentas para combatir la Corrupción en México, que a su vez, arroja una serie de reformas “fundamentales y sistémicas” necesarias para combatir la corrupción en el caso del Estado mexicano.

## **Conclusiones**

Este capítulo sintetiza el diagnóstico de las áreas de riesgo y opacidad en la Administración Pública Federal a partir de las tareas de fiscalización en México de la primera década y media (2000 – 2015) del siglo XXI, información pública que toma y destaca el autor del proyecto, dado lo relevante de este tipo de información, la cual una vez integrada y sistematizada ha servido de matriz estratégica para formular y proponer algunas líneas de acción de políticas públicas para articular el Modelo de Rendición de Cuentas para Combatir la Corrupción en México aquí propuesto.

Con estos elementos empíricos, producto de la fiscalización superior de las cuentas públicas de 2000 a 2012, se logró articular (17) Áreas de Opacidad y Riesgo de toda la Administración Pública Federal, la cual comprende el siguiente Universo Fiscalizable en México.

- ✓ El poder legislativo, se encuentra conformado por la H. Cámara de diputados y la H Cámara de Senadores.
- ✓ El poder judicial, comprende a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal y a los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- ✓ El Poder Ejecutivo tiene dos vertientes.

- Administración Pública Centralizada. En ella se encuentran la Presidencia, todas las Secretarías de Estado, la Fiscalía General de la República y los Órganos desconcentrados.
- Administración Pública Paraestatal.
- Contempla los Organismos Descentralizados, Fideicomisos, Empresas de Participación Estatal Mayoritaria e Instituciones de Crédito.
- ✓ Órganos Autónomos, que incluyen al Instituto Nacional Electoral, Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa, Tribunales Agrarios, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Banco de México y Universidades Públicas.
- ✓ Otros órdenes de gobierno. En este rubro se encuentran los gobiernos de las entidades federativas, municipales, personas físicas y morales que reciben algún recurso federal.

El presente diagnóstico de la APF, nos ha permitido comprobar que existe una falta de Rendición de Cuentas, pieza del cambio político indispensable para consolidar el régimen democrático. Nos muestra también este análisis, que hay una fragmentación de las normas, de las instituciones y de los diversos esfuerzos sociales emprendidos, reconociendo obstáculos de gran envergadura, como los siguientes:

1. No se puede reconocer el problema, sino se conoce el significado de Rendición de Cuentas.
2. Existe una multiplicación y descoordinación de los órganos de control creados por el Estado.
3. Existencia de sistemas de gestión que abruman y entorpecen la Administración Pública Federal.
4. Presencia de normativa legal dispersa en la constitución y en decenas de leyes, reglamentos y normas.

5. Presencia de una desorganización social que obstaculiza el esfuerzo en una sola dirección.
6. Política, la cual se encuentra presente en el fondo de esta fragmentación.

El análisis de este diagnóstico debe permitir establecer una matriz de líneas estratégicas de políticas públicas, al ser resultado de los trabajos de 15 años del trabajo fiscalizador se organizan y sistematizan en cuatro grandes plataformas como propuesta de un nuevo Modelo de Rendición de Cuentas para Combatir la Corrupción en México, el cual es expuesto en el siguiente capítulo.

## CAPÍTULO IV

### Propuesta de un Nuevo Modelo de Combate a la Corrupción

“Hemos visto que la falta de una cultura de rendición de cuentas en México encuentra su origen en múltiples factores, principalmente en los altos índices de impunidad y en la corrupción endémica que padece el país. Por ello es necesario fortalecer los vínculos entre la Constitución, la cultura política, la transparencia y la rendición de cuentas, si queremos contar con instituciones auténticamente democráticas, donde no solo se garantice el interés general de las mayorías, sino que igualmente se protejan y restaure el orden constitucional a través de una efectiva justicialidad de los derechos fundamentales de todos y/o de los miembros de la sociedad [...]”

Carlos Martín

#### Introducción

Organizaciones Internacionales como la OEA, PNUD, *Canadian International Development Agency* y el Gobierno de España, por mencionar algunos, coinciden en que América Latina vive el periodo más prolongado de democracia; nunca antes, desde la independencia, tantos países de la región han vivido en democracia sin interrupciones dictatoriales por tanto tiempo. Consideran singular a nuestra democracia, ya que a la par de ser una región democrática, es también la más inequitativa del planeta. Es la desigualdad el mayor flagelo de nuestros pueblos, la cual se refleja en las esferas de poder (OEA y PNUD, 2010, p. 15).

Se tiene conocimiento de qué esta problemática afecta a otras naciones, México no es la excepción: desigualdad económica<sup>27</sup> y asimetrías de poder.

---

<sup>27</sup> Según Julio Boltvinik y Enrique Hernández Laos en su estudio “Pobreza y distribución del ingreso en México”, de acuerdo a los datos empíricos sobre la distribución del ingreso y de la pobreza en México, en la década de 1980, concluyeron lo siguiente: 1) Mientras la pobreza y desigualdad disminuían antes de 1982; sin embargo, con la causa-consecuencia de la adopción del Modelo Neoliberal. 2) La pobreza en el país es más generalizada de lo que se cree: más de 2/3 de la población mexicana eran pobres, y cerca de la mitad se encontraban en la pobreza extrema, y comenzaron a aumentar desde el término de la década de 1980. 3) El

América latina siempre ha navegado por la historia de la desigualdad, esas desigualdades se reflejan particularmente en la infame distribución del ingreso. En las últimas décadas, el 10% del sector más rico de la población ha recibido en promedio de la región, el 37% del ingreso; proporción casi tres veces más a la que ha recibido el 40% más pobre (poco más del 13%). De una población que, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2019), en 2017 sumaron 184 millones de pobres en América Latina, de los cuales 62 millones se encontraban en extrema pobreza.

La desigualdad económica en México, se refleja de muchas formas; entre ellas está también la desigualdad de acceso al poder; la que por sus efectos perversos, acrecienta la desigualdad económica y social.

Desde esta perspectiva, la función de la democracia es redistribuir el poder para garantizar a los individuos el ejercicio de sus derechos ciudadanos; sin embargo, para lograr organizar el poder en la sociedad, la democracia a su vez precisa poder.

La OCDE, también alerta la necesidad de aumentar la eficiencia en las instituciones del Estado, acción clave en la Administración Pública Federal (APF), fomentar la rendición de cuentas y reducción de la corrupción, para ello es necesario establecer y modernizar los marcos regulatorios institucionales.

El primer paso es la construcción de un marco regulatorio sólido para recuperar la confianza en las instituciones; las reglamentaciones específicas, las políticas públicas aquí planteadas, para el servicio público aseguran el funcionamiento apropiado de la APF. La exposición y descripción de las políticas públicas, obtenidas de análisis de las áreas de opacidad y riesgo analizadas en el capítulo anterior, tienen el propósito de constituir los cimientos de políticas públicas de Rendición de Cuentas para combatir la corrupción en México.

---

método de medición integrada de pobreza explica que esto es posible por la conformación de 184 millones de pobres diversos por el tipo de carencias que existen en América Latina, lo que pone en evidencia lo inadecuado de una política pública única de lucha contra la pobreza. 4) La diferencia de ingreso se explica por la inserción ocupacional de los miembros.

Otro aspecto clave de la APF es asegurar la eficiencia de estos esfuerzos mediante un marco administrativo del presupuesto y el desempeño. En el entendido de que un gobierno limpio, es un buen gobierno.

El uso de las nuevas tecnologías también es una medida recomendada por la OCDE para promover la Transparencia y reducir la corrupción. Aquellas políticas que promueven altos estándares de integridad y que impiden la corrupción son fundamentales en la administración pública cotidiana para construir una cultura de rendición de cuentas, cero tolerancia a la incompetencia, al no desempeño, a la eficiencia. Cero tolerancia a la corrupción.

Los autores del Informe sobre la Desigualdad Global 2018 se preguntan ¿Qué pueden hacer los gobiernos para impedir el aumento de la desigualdad nacional y global? Responden que está sujeto a debate, a qué tipos de políticas públicas son mejores para un país determinado, dada su situación económica, política, social y cultural. El informe de referencia apunta hacia problemas económicos fundamentales que aún no han sido diseados de modo suficiente durante las pasadas décadas. Los temas son: Cuál debe ser el papel de los impuestos progresivos y la transferencia financiera global para atacar la creciente desigualdad al nivel más alto de distribución, un acceso más equitativo a la educación y empleo bien remunerado para poner punto final al estancamiento de los ingresos de la población más baja de la distribución. Revalorar el papel del capital político para invertir en el futuro, todos estos temas clave en una discusión para el futuro.

Las políticas públicas aquí descritas, son un esfuerzo por mejorar la APF de conjunto, al mismo tiempo que se ataca con profundidad una raíz lacerante, como lo es la desigualdad del ingreso en México, caldo de cultivo para la corrupción.

La Propuesta del Nuevo Modelo de Combate a la Corrupción en México, expuesto en este capítulo y tesis central del proyecto, nace de ese esfuerzo pragmático de quienes desean un país menos lleno de contrastes, más educado, más eficiente, con mejor gobierno, mejores y más fuertes instituciones. La fiscalización del erario público ha sido y seguirá siendo el principal mecanismo de combate a la



corrupción, solo que en un esquema estratégico, sumando las mejores prácticas internacionales, con educación, con preparación, capacitación internacional, aplicando a ley, separando la impunidad e injusticia.

#### **4.1 Propuestas de política pública de combate a la corrupción**

En la década de los 80's del siglo pasado nacen los estudios sobre el diseño de las políticas públicas, Las investigaciones surgen por la necesidad de identificar las razones por las cuales las políticas implementadas no obtenían los resultados esperados. Así, el estudio del diseño de políticas públicas se enfocó en la confrontación de herramientas e instrumentos que se hicieron más complejos durante las siguientes décadas.

El diseño de una política pública es considerado como el juicio del proceso a través del cual se pretende dar solución a una situación considerada como problemática y de orden público. Brobow y Drysek (1987) precursores del estudio-diseño de las políticas públicas definen esta acción como “la creación de una forma accionable para procesar resultados valiosos en un contexto particular” (p. 20).

Howlett y Lejano (1972) amplía esta definición al considerar el diseño como “una actividad conducida por un número de actores de política con la esperanza de negociar la formulación de políticas y los resultados de la política a través de la prevención exacta de las consecuencias de las acciones del gobierno y la actualización de cursos específicos de acción a seguir. El diseño es definido por Drizek (1993) “como el proceso de inventar, diseñar y poner a punto un curso sin punto de acción con la mejora de un problema en monte” (p. 346). Mientras Birkland determina que es “el proceso a través del cual las políticas son diseñadas mediante el análisis técnico y procesos políticos para alcanzar una meta.”

Bajo estas consideraciones es posible reconocer que el diseño de políticas públicas es un proceso realizado por actores que toman decisiones sobre el rumbo que tendrá una política pública con la intención de generar un cambio en una

situación que se considera problemática. Sin embargo, el resultado del diseño puede ser más o menos situación que ha orillado a los estudiosos de las políticas públicas a encontrar los elementos que a priori incrementen las posibilidades de solucionar los problemas de manera favorable (Rosas, 2015).

*Public policy* literalmente se refiere a las medidas instrumentadas por el gobierno. “Política” (*policy*) se refiere al proceso decisional, al diseño y a la evaluación de las medidas gubernamentales y “pública” (*public*) alude al interés público de los ciudadanos. Con mayor precisión se afirma que la política pública se orienta a la solución de problemas en el marco del interés público. Política pública es una teoría y un enfoque desarrollado en el mundo anglosajón para referirse al estudio y análisis y de los problemas públicos y gubernamentales, y a sus eventuales soluciones. El modelo teórico dominante de la política pública es racionalista e instrumental. Las escuelas que han desarrollado una perspectiva de análisis sobre la política pública son: la elección social, la elección social, el institucionalismo económico, la nueva economía política, la acción colectiva, la elección racional, etcétera. Los autores más conspicuos son Buchanan, Tullock, Peacock, Olson, Downs, Dahl y Lindblom (Ayala, 2000, p. 39).

La consolidación del proceso democrático en México, así como la operación de las reformas institucionales aprobadas en los años recientes, han derivado en un interés colectivo, y en un tema que recién empieza a propagarse: la Rendición de Cuentas.

La concientización de la sociedad en los asuntos de la *res pública* tiene un punto de origen, es un fenómeno complejo que hoy en día es de vital importancia combatir y vencer: la corrupción.

Es tarea gubernamental luchar por la opacidad, por la ineficiencia y la discrecionalidad, pero no de modo aislado, sino a través del consenso entre los diversos actores políticos y sociales. El debate académico en los distintos ámbitos obliga a una necesidad colectiva, y es la necesidad de avanzar hacía una estrategia global, integral, e incluyente de rendición de cuentas, porque el principal

elemento en contra identificado, es su fragmentación; fragmentación de normas, leyes, lineamientos, acciones políticas y hasta de participación ciudadana.

Existe una parálisis académica e institucional lo que ha impedido enfrentar la corrupción, la estrechez de los mandatos constitucionales de las diversas esferas del gobierno y la prevalencia de normas y procedimientos arcaicos para llevar a cabo verdaderas reformas legislativas, son las barreras que hay que vencer.

En este trabajo de investigación, se realiza una propuesta para la creación de una política pública integral, por lo cual, si bien se mencionan algunos de los ejes y consideraciones en torno a cómo debe abordarse el combate a la corrupción, debe aclararse que para su implementación es necesario que antes se abran espacios institucionales específicos para que participe en su configuración la sociedad civil y académica, así como las autoridades gubernamentales, principalmente.

La política pública propuesta, se encuentra conformada por tres partes, la primera de ellas alude a las diecisiete áreas de opacidad y riesgo detectadas en la Administración Pública Federal por la ASF, adicionando tres, a propuesta del Autor de esta tesis, así como su configuración en cinco ejes; la segunda, se refiere a la necesidad de reestructurar y fortalecer a la ASF de manera que pueda hacer frente a los nuevos desafíos, mismos que forman parte de la agenda política institucional y coyuntural y finalmente, la idea de crear una Organización Internacional de Rendición de Cuentas, misma que a través de una serie de estudios de los distintos sistemas de rendición de cuentas implementados en distintos países, genere (al igual que Transparencia Internacional realiza un *ranking* de acuerdo con el grado de corrupción) una medición del grado de rendición de cuentas con que un país cuenta, así como la elaboración de estudios que permitan conocer a través de un análisis comparado, los mejores sistemas y sus características.

En seguida se abordarán las líneas generales de políticas públicas respecto a las 6 áreas de riesgo seleccionadas de las veinte expuestas inicialmente en el capítulo anterior como estudios de caso de la Administración Pública Federal.

### **4.1.1 Mejora en la distribución del ingreso**

De acuerdo con la Secretaría General de los Estados Americanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010):

Vivimos el periodo más prolongado de democracia en América Latina. Nunca, desde la independencia, tantos países de nuestra región han vivido en democracia sin interrupciones dictatoriales por tanto tiempo. A su vez, nuestra democracia es singular: somos al mismo tiempo una región democrática y la más inequitativa del planeta. Por eso comenzaremos con el mayor problema de nuestras democracias: las desigualdades de nuestras sociedades y su reflejo en el poder y en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

En toda sociedad existen fuertes desigualdades y asimetrías de poder. En América Latina, esas desigualdades se reflejan en particular en la pésima distribución del ingreso. En las últimas décadas, 10% del sector más rico de la población ha recibido, en el promedio de la región, 37% del ingreso. Esta proporción es casi tres veces la que ha recibido el 40% más pobre (poco más de 13%).<sup>1</sup> Esa desigualdad económica se refleja en muchas otras formas, entre las que destaca la desigualdad en el acceso al poder. Esta concentración de poder, a su vez, puede acrecentar las desigualdades económicas y sociales.

Si no estuvieran reguladas y organizadas, estas desigualdades impedirían la realización de los derechos de los que son portadores los individuos; es decir, la ampliación de la ciudadanía. Nadie entregaría naturalmente a otros parte de los beneficios que disfruta por su posición económica y su acceso al poder si no media una acción redistributiva y equilibradora. Esos derechos no se harían efectivos de manera espontánea y, por ende, la ciudadanía, que consiste.

Estamos pagando un alto precio por nuestra enorme y creciente desigualdad, y dado a que es probable que nuestra desigualdad siga creciendo –a menos que hagamos algo- probablemente el precio que tengamos que pagar será mayor. Quienes están en el medio, y sobre todo los de más abajo, pagarán el precio más alto, por nuestro país en su conjunto –nuestra sociedad, nuestra democracia- también pagará un precio muy alto (p. 29).

Para Joseph E. Stiglitz:

Las sociedades sumamente desiguales no funcionan de forma eficiente, y sus economías no son ni estables ni sostenibles a largo plazo. Cuando un grupo de intereses detenta

demasiado poder, logra imponer las políticas que le benefician, en vez de las que beneficiarían a la sociedad en su conjunto. Cuando los más ricos utilizan su poder político para beneficiar en exceso a las grandes empresas que ellos controlan, se desvían unos ingresos muy necesarios hacia los bolsillos de unos políticos, en vez de dedicarse en beneficio de la sociedad en general (Stiglitz, 2012, p.135).

La experiencia de Latinoamérica, la región del mundo con mayor nivel de desigualdad, presagia lo que está por venir. Muchos países de la zona se vieron inmersos en conflictos civiles durante décadas, padecieron altos índices de criminalidad y de inestabilidad social. La cohesión social sencillamente no existía (Stiglitz, 2012, p.136).

Los defectos de la desigualdad son múltiples, algunos de ellos son consecuencia del aumento de la pobreza; otros pueden achacarse al vaciamiento de la clase media, y otros de la creciente desigualdad entre el 1 por ciento y los demás. Algunos de estos efectos se producen a través de los mecanismos económicos tradicionales, mientras que otros son consecuencia del impacto más general de la desigualdad en nuestro sistema político y en nuestra sociedad (Stiglitz, 2012, p.136).

A continuación, se muestra una base de datos sobre la evolución de la pobreza, pobreza extrema a nivel nacional y entidades federativas realizada por el CONEVAL entre los años 2010 a 2016.



#### **4.1.2 Eficiencia recaudatoria**

Es necesario mejorar la eficiencia recaudatoria del Estado, para lo cual debe implementarse las siguientes líneas de acción: dotar de mayores facultades recaudatorias a estados y municipios; ampliar el padrón de contribuyentes (por ejemplo, por medio de la eliminación del sector informal<sup>28</sup> y contrabando); combate a la elusión y evasión fiscal; simplificación y mejora de la progresividad del marco regulatorio impositivo; otorgar certidumbre jurídica a los contribuyentes; establecer una política fiscal de largo plazo que propicie certeza a las inversiones y mejorar la recuperación de las obligaciones fiscales mediante juicios.

#### **4.1.3 Recursos federales, transferencias a estados y municipios**

Las transferencias a estados y municipios constituyen áreas con poca transparencia y rendición de cuentas; por lo que se propone la actualización de las Reglas de Operación de los Fondos del Ramo General 33 y la Ley de Coordinación Fiscal; asimismo, se requiere la homologación de los marcos normativos de las entidades federativas con el ámbito Federal en materia de fiscalización superior y de presentación, revisión y aprobación de la Cuenta Pública.

De igual modo, debe establecerse el principio de anualidad en el ejercicio del gasto para todos los Fondos, su contenido, aplicación y alcance; definir mecanismos que garanticen una distribución más equitativa de los recursos entre la sociedad marginada y las poblaciones rurales; además, debe incluirse factores que estimulen la eficiencia, eficacia y transparencia del manejo de los recursos; construcción de un sistema de indicadores que permitan evaluar el desempeño; instrumentar un programa de desarrollo institucional que permita fortalecer las capacidades técnicas y administrativas; operar cuentas bancarias únicas para el

---

<sup>28</sup> De acuerdo con datos del INEGI e IMSS, para el 2017, el número de trabajadores que se desempeñan en la economía informal, representa casi 6 de cada diez personas (Rodríguez, 2018).

manejo de los recursos provenientes de estos Fondos; e impulsar una mayor participación social en la distribución y aplicación de dichos recursos.

La ASF en 2013, elaboró un documento llamado “diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado”, en él estableció una serie de recomendaciones para atender las insuficiencias que registra la transparencia de la gestión de los fondos y programas financiados con el gasto federalizado, las que por un alto impacto en las finanzas públicas se consideran pertinentes adicionar a las acciones anteriores las políticas siguientes:

- a) La SHCP deber hacer explícitos y públicos los criterios, mecanismos y fórmulas de distribución de los recursos asignados a las entidades federativas y municipios, así como las fuentes de información consideradas para su aplicación. Asimismo, acompañar con asistencia técnica y asesoría a las entidades federativas en la aplicación local de las fórmulas correspondientes.
- b) La SHCP deberá normar, en términos operativos, el principio de anualidad para los recursos del gasto federalizado, con base en una disposición que incluya las particularidades de las transferencias de los recursos federales a las entidades federativas y municipios, así como la programación y la entrega de los recursos.
- c) La SHCP deberá establecer la obligación, para todos los entes ejecutores, de utilizar cuentas bancarias exclusivas por año para el manejo de los recursos de los fondos y programas, ya que actualmente la normativa únicamente obliga a las secretarías de finanzas de los gobiernos estatales para la recepción de los recursos de la Federación.
- d) El gobierno federal, a través de la SHCP, los gobiernos estatales y municipales, deberán convenir para actualizar y homologar, en los aspectos procedentes, los marcos jurídicos de los tres órdenes de gobierno respecto de la gestión de los fondos y programas del gasto



federalizado, particularmente en materia de procesos de contratación de obra pública y adquisiciones.

- e) Impulsar la implementación de las disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y fortalecer los apoyos para tal efecto, especialmente desarrollar estrategias e incentivos para apoyar a los municipios en esta materia, principalmente a los que observan mayores debilidades en sus capacidades institucionales.
- f) Promover y apoyar la entrega por las entidades federativas y municipios, a la SHCP, de los informes trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo, así como los Indicadores de Desempeño; asimismo, incentivar a las entidades federativas y municipios para que cumplan con esta disposición y mejorar la calidad de la información entregada. Igualmente, para que difundan esta información a su población vía internet.
- g) Implementar estrategias que apoyen a las entidades federativas y municipios en materia de sistemas de información, desarrollo institucional y asistencia técnica para el fortalecimiento de la gestión de los fondos y programas.
- h) Impulsar acciones que fortalezcan la participación social en la gestión de los fondos y programas del gasto federalizado, que coadyuven a una mayor transparencia y eficiencia de los resultados de estos recursos; y apoyar la organización y capacitación de la población para lograr una efectiva participación en este sentido.
- i) Establecer mecanismos que procuren una mayor coordinación de rendición de cuentas y transparencia entre las instancias de los tres órdenes de gobierno, vinculadas con la gestión y ejercicio de los fondos. Es conveniente implementar instrumentos que favorezcan el cumplimiento y la difusión de las mejores prácticas de los gobiernos locales en el ejercicio de estos recursos, además de los ya desarrollados por la SHCP respecto de la entrega de los informes

trimestrales sobre el ejercicio, destino y resultados del fondo, y lo requerido en la LGCG.

- j) Formular e implementar, de manera coordinada por los tres órdenes de gobierno, un Programa Nacional de Desarrollo Institucional Municipal que apoye la construcción de infraestructura, empleo y educación.
- k) El establecimiento de metas de resultado e impacto, anuales y de mediano plazo, por parte de los gobiernos estatales y municipales, en los ámbitos de acción de los fondos y programas del gasto federalizado, para apoyar el adecuado direccionamiento de los recursos y posibilitar los ejercicios de evaluación.
- l) Por último, la ASF formuló un proyecto para crear una Ley del Gasto Federalizado, cuyos objetivos fundamentales son los siguientes:
  - 5 La asignación, distribución, destino, ejercicio, aplicación, seguimiento y evaluación del gasto federalizado.
  - 6 La distribución de competencias y coordinación de los órdenes de gobierno en esas materias.
  - 7 Las bases para promover, apoyar y garantizar la participación de los sectores social y privado en la ejecución de las acciones que contribuyan a alcanzar los objetivos de los fondos y programas;
  - 8 La necesidad de evaluar los mecanismos de distribución de los recursos, en un contexto participativo, a efecto de impulsar su equidad y correspondencia con los problemas, necesidades y particularidades de las entidades federativas y regiones, e impulsar el desarrollo de sinergias entre los fondos y programas que coadyuven a potenciar sus impactos y resultados; asimismo, ese ordenamiento busca un mayor involucramiento de las dependencias coordinadoras de los fondos y programas en la definición, acompañamiento, supervisión y evaluación de los recursos transferidos.

- 9 La formulación de una Ley del Gasto Federalizado es urgente para impulsar una cultura en el ejercicio y destino de los recursos federales transferidos; en este sentido, esa ley deberá darle un cuerpo definido y articulado al concepto de gasto federalizado en el que la Federación y los gobiernos locales reconozcan, participen y asuman su papel y responsabilidad.

#### **4.1.4 Sector energético: PEMEX Y CFE**

La ASF (2017, p. 147) expuso algunas sugerencias a la Cámara de Diputados sobre el Grupo Funcional de Desarrollo Económico; en particular el sector energía, integrados básicamente por Pemex y CFE, como a continuación, se citan.

A cierre del ejercicio fiscal de 2012, los estados financieros consolidados dictaminados de Pemex, integrados conforme a normas internacionales arrojaron una pérdida neta por 374.2 miles de mdp; la situación financiera del organismo es aún más desfavorable, ya que muestra un patrimonio negativo por 271.1 miles de mdp. Destaca la contribución fiscal de la entidad del PEF por 902.6 miles de mdp, que benefició prácticamente el 100% de su utilidad consolidada antes de impuestos en sus operaciones normales que excluyen principalmente las pérdidas actuariales por beneficios a empleados.

El panorama financiero obliga al replanteamiento de algunas de las principales líneas de acción del organismo y del Estado en cuanto al límite contributivo de Pemex, los riesgos derivados de la insuficiente inversión para la reposición de reservas y el incremento de la producción, el creciente endeudamiento, así como las desequilibradas cargas del esquema de jubilaciones del personal.

Los indicadores del sector apuntan hacia un deterioro general en aspectos tales como reserva, extracción, eficiencia operativa, exportaciones, dependencia creciente de petrolíferos importados, incapacidad crónica para añadir valor a la producción primaria, insuficiencia en los techos de inversión, excesivas cargas fiscales y laborales, así como rezagos tecnológicos (ASF, 2012).

Se estima que las reservas de barriles de petróleo crudo equivalente, de los cuales el 49.0% se concentra en aguas profundas del Golfo de México, con tirantes de agua superiores a 500 metros en una superficie de 575,000 m<sup>2</sup>, por lo que se requiere de capacidades técnicas y de ejecución significativas, con riesgos importantes para la inversión. El 51% restante de los recursos prospectivos del país se encuentran en áreas terrestres y en la plataforma continental (aguas someras), donde destacan las cuencas del Sureste, Burgos, Tampico-Misantla y Veracruz. Las inversiones en la exploración de hidrocarburos se han incrementado, pero los recursos prospectivos se ubican principalmente en aguas profundas y gas lutita (shale gas) (ASF, 2012, p. 147).

En ese contexto, es de relevancia nacional que las reformas constitucionales aprobadas en 2013 en materia energética se instrumenten en las leyes secundarias para encontrar un equilibrio entre los intereses públicos con los privados en cuanto a la renta petrolera y que la extracción de hidrocarburos se realice para garantizar la seguridad energética a las futuras generaciones de mexicanos. Asimismo, deberán considerarse los cambios requeridos en las atribuciones, estructura y responsabilidades de todas las instituciones públicas que intervendrán en el proceso, principalmente de los organismos reguladores. En adición, Pemex, sus subsidiarias y filiales deberán concentrar sus esfuerzos en incrementar su competitividad tecnológica, financiera y laboral, para enfrentar con éxito los retos que impondrá el cambio.

En lo referente a las empresas filiales de Pemex, que no se consideran entidades públicas sujetas a la legislación mexicana al estar constituidas en el extranjero, es necesario que su información financiera se transparente, en aras de contar con mejor rendición de cuentas y protección de los recursos públicos.

Al 31 de diciembre de 2012, se observó en Pemex Explotación y Producción la falta de atención del 73.5% de hectáreas (163.6 de 222.5) conformadas por terrenos contaminados en instalaciones y ductos y del 53.7% de presas (88 de 164) integradas por áreas confinadas con residuos, además de la falta de atención en PREF del 95.4% de sitios diversos contaminados (353 de 370) (ASF, 2012).

La Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos no establece plazos que regulen en tiempo y forma su caracterización y saneamiento, por lo que resulta necesario modificarla para asegurar la eficacia y eficiencia en la remediación ecológica que genera la explotación petrolera.

#### Comisión Federal de Electricidad

En el año de 2000, con la reforma a la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica, se incentivó la participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura para la generación de electricidad, a fin de garantizar la prestación del servicio ante la insuficiencia de recursos del Gobierno Federal. De 2001 a 2012, la participación de los productores externos de energía creció de 2.3% a 30.8% respecto del total de la generación de energía eléctrica, y el margen de reserva se restituyó e incluso se rebasó (ASF, 2012).

Con las reformas aprobadas en 2013, los desafíos en el sector son: garantizar el suministro de energía que soporte el crecimiento económico; cumplir con el objetivo de prestar el servicio a la totalidad de la población con tarifas competitivas y socialmente responsables; que la calidad del servicio cumpla con parámetros internacionales en cuanto a interrupciones, variaciones de voltaje y medición, además de que las pérdidas técnicas y las comerciales se reduzcan significativamente; garantizar el abastecimiento oportuno y competitivo de combustibles para generación, en particular de gas; incentivar la generación de energía mediante fuentes alternas y fortalecer el marco regulatorio para la participación del sector privado.

En cuanto a la eficiencia operativa, de 2007 a 2012 las pérdidas de energía se incrementaron de 10.6% a 10.9% del total de la energía generada. En comparación con el estándar internacional, que es de 8.0%, las pérdidas fueron superiores de 36.9%. Lo anterior indica, principalmente, el deterioro de la infraestructura de transmisión, transformación y distribución. Ante esta situación, la

ASF considera que la CFE debe reforzar el programa de eficiencia operativa del sistema eléctrico nacional”.

#### **4.1.5 Discrecionalidad de los servidores públicos**

Se propone reformar y fortalecer los actuales sistemas normativos, para que limiten las facultades y posibilidades discrecionales de actuación y decisión de los funcionarios; instrumentar una simplificación administrativa y mejora regulatoria, aunado a ello, es necesario utilizar las tecnologías de la información y comunicación para impulsar cierto tipo de trámites en los que la relación autoridad-ciudadano suelen prestarse a actos de corrupción como pagos prediales, de agua y permisos de locales comerciales, por mencionar algunos.

#### **4.1.6 Deuda Pública**

Es necesario implementar esta política pública de deuda, apoyada por una política fiscal (abordado anteriormente en la propuesta de eficiencia recaudatoria) mediante la cual se busque reducir los niveles de endeudamiento, ya que el servicio de la deuda, al ser tan elevado, no es posible que sea pagado a través de ingresos propios, cayendo en un círculo vicioso de contratación de deuda y comprometiendo el futuro de la población.

Los retos que enfrenta el nuevo marco regulatorio, es el adecuado monitoreo a los gobiernos subnacionales para vigilar su estricto cumplimiento de la Ley en materia de empréstitos, aunado a eliminar los rescates financieros, ya que podrían afectar la economía nacional y generar pereza fiscal en la administración local de los impuestos. A su vez, es necesario incrementar las fuentes de ingresos de los estados, quienes han desarrollado una completa dependencia de las participaciones federales.

En seguida y aun cuando por cuestiones de índole metodológica se decidió no desarrollar las demás áreas de opacidad y riesgo detectadas por la Auditoría

Superior de la Federación, es necesario considerarlas para la elaboración del Modelo de Rendición de Cuentas Integral, por lo cual se abordan resultados de dichas áreas de riesgo (14) a manera de líneas generales de políticas públicas de forma sintética.

### **1. Educación pública**

La educación en México se caracteriza por tener rezago en cuestión de cobertura a nivel media superior y superior; una baja plantilla magisterial con relación a la población estudiantil; bajos resultados en pruebas internacionales; bajos salarios de los docentes y altos costes que el sector educativo demanda para las finanzas públicas.

Ante lo anterior, es menester constituir una política de largo plazo para hacer que el dinero destinado a educación pública no siga siendo un gasto, es decir, que se traduzca en inversión al generar ciudadanos (individuos con una cultura de respeto a las leyes e instituciones, basadas en valores democráticos), para lo cual, se requiere de una reforma integral al Sistema Educativo Nacional que incluya la enseñanza valores cívicos, morales y éticos; mismos que interiorizarán y arraigarán en su persona.

### **2. Donativos de recursos públicos**

En los presupuestos de diversas dependencias y entidades de la administración pública, se contemplan gastos destinados a transferir recursos con carácter de donativos a instituciones de asistencia privada, fondos, fideicomisos, ONG's, asociaciones civiles y sindicatos, por mencionar algunas; observándose, entre otras cosas, discrecionalidad en otorgamiento de los donativos; gastos que no tienen que ver con el objetivo del donativo; falta de seguimiento que permita observar el impacto social, número de beneficiarios o indicadores que den cuenta de alguna mejora.

Por ello, se propone la creación de una instancia única que sea responsable de autorizar la entrega de donativos e instrumentación de normas claras para su otorgamiento, además de considerarse la pertinencia

de elaborar un sistema integral para su registro control y seguimiento; abatiendo así la discrecionalidad de su origen y aplicación de los fondos.

En el caso de los sindicatos, cuando llegan a existir necesidades presupuestales que favorezcan a las relaciones entre sus agremiados, sería conveniente que los recursos sean entregados mediante las prestaciones establecidas en los contratos colectivos de trabajo.

### **3. Disponibilidad de recursos**

Es menester detener el incremento irracional de disponibilidades de recursos públicos que permanecen inamovibles, se precisa de acciones normativas inmediatas para que únicamente se permitan aumentos de disponibilidades cuando efectivamente correspondan a fines y proyectos específicos que se traduzcan en bienestar y desarrollo para la población, sujetándose a la transparencia y rendición de cuentas, así como su control legislativo.

A su vez, se propone hacer adoptar la metodología de presupuesto basado en resultados para, entre otras cosas, lograr una eficiente vinculación entre las asignaciones presupuestales, los productos y servicios públicos; realizar políticas públicas más eficientes y eficaces, medibles a partir de indicadores.

Finalmente, en éste rubro, se pretende coordinar los niveles de gobierno para evitar una duplicidad en los programas; un análisis de puestos con el cual se pueda eliminar duplicidad de funciones y las plazas de los llamados “aviadores.”

### **4. Fideicomisos, fondos, mandatos y análogos**

Son instrumentos financieros en la administración pública que manejan cuantiosos recursos públicos, y que durante muchos años fueron figuras ajenas a la fiscalización, ya que la ley las omitía. Actualmente, concentran un alto grado de opacidad, pues en la Cuenta Pública sólo se reportan aquellos que son considerados como entidades paraestatales.



Se propone impulsar una mayor transparencia en el control, supervisión y operación de estos instrumentos, así como de los remanentes y recursos que manejan; así como crear un marco normativo, una Ley General de Fideicomisos para regular aquellos que operen de forma total o parcial con recursos públicos, su clasificación, monto permitido y que determine el destino de los remanentes en caso de extinción, así como la consideración de las sanciones relacionadas con la opacidad.

## **5. Pensiones y jubilaciones**

Un sistema de pensiones es un mecanismo de protección social para proveer ingresos a las personas que pierden su capacidad de autogeneración debido a la edad avanzada, discapacidad o fallecimiento de una de las principales fuentes de ingresos de una familia.

En la mayoría de los países, las pensiones comienzan a pagarse hasta que la persona alcanza los 60 o 65 de edad, usualmente, la edad a la que la persona puede pensionarse depende del sexo de la persona; las mujeres tienen permitido retirarse antes que los hombres (Sinha, 2015, p. 71).

Los sistemas de pensiones han resultado ineficientes y casi siempre han resultado carecer de sustentabilidad financiera, incidiendo en las finanzas públicas.

Actualmente, hay dos sistemas de pensiones en México. Por un lado, existe la pensión gubernamental para aquellos que comenzaron a cotizar antes de 1997; mientras que los que lo hicieron en años posteriores, fue a través de una Administradora de Fondos para el Retiro (AFORE).

La reforma que hizo México en la privatización de seguridad social, tiene un antecedente en Chile. Mientras los mexicanos ahorran la parte correspondiente a 6.5% de su sueldo, los chilenos hacen lo propio con el 10%, y en los últimos meses se han llevado a cabo protestas con el objetivo de poner fin a ese esquema de pensiones (Maldonado, 2017).

De acuerdo con Pedro Vásquez Colmenares (economista, exfuncionario y experto en temas de seguridad social), se observa una “presión estructural”,

en que el monto de las pensiones que las instituciones públicas gubernamentales debían pagar, a 2010, equivalía al 104% del PIB de ese mismo año (Maldonado, 2017).

Actualmente, muchos especialistas en la materia, han afirmado categóricamente que el sistema es una bomba de tiempo, que explotará cuando la población que cotiza bajo ese esquema llegue a su vejez.

Lo que requiere el Estado mexicano es diseñar una política pública integral en materia de pensiones y jubilaciones en donde se consideren factores indispensables tales como, la universalidad, la equidad, la sostenibilidad financiera, así como la creación de reservas suficientes, resultado de estudios técnicos en los cuales se señalen las expectativas de vida, años de trabajo y nivel de aportaciones de patrones y trabajadores. Es necesario eliminar todos los regímenes que no sean sustentables, de lo contrario, se continuara afectando programas sociales y de inversión pública en nuestro país.

## **6. Recursos destinados a procesos electorales**

Es necesario crear un marco jurídico integral, y dotar de las facultades necesarias a las instituciones para ordenar los procesos existentes y evitar en desvío de los recursos en los tres niveles de gobierno.

Se requiere avanzar en la fiscalización de los recursos en materia electoral, al igual que lo han hecho otras EFS vistas en el capítulo anterior, como la Contraloría de Israel y la Oficina Nacional de Auditoría de Finlandia; debiéndose obliga a los partidos políticos a rendir cuentas a los ciudadanos y a sus propios militantes, así como a transparentar los recursos que manejan. Se propone que se delegue la facultad de fiscalización de los partidos políticos a la ASF; ya que actualmente es el Instituto Nacional Electoral (INE) quien lleva a cabo dicha tarea, cayendo en una contradicción de las leyes.

La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en su artículo 1, fracción IV, párrafo segundo, establece lo siguiente: “Para

efectos de este artículo, la Auditoría Superior de la Federación podrá fiscalizar las operaciones que involucren recursos públicos federales o participaciones federales a través de contrataciones, subsidios, transferencias, donativos, fideicomisos, fondos, mandatos, asociaciones público privadas o cualquier otra figura jurídica y el otorgamiento de garantías sobre empréstitos de Estados y Municipios, entre otras operaciones”. Asimismo, la ley en su art. 17, establece que para la Fiscalización de la Cuenta Pública, la ASF cuenta con una serie de atribuciones, destacando, la Fracción VII<sup>29</sup>, que la faculta para verificar que las operaciones realizadas por las entidades fiscalizadas sean acordes con algunas leyes, entre ellas la Ley General de Partidos Políticos.

Aun cuando la ASF menciona la Ley General de Partidos Políticos, la propia ley en el art. 4, Fracción XI, habla del universo auditable, excluyendo a partidos políticos al afirmar que son entidades fiscalizadas “las entidades de interés público distintas a los partidos políticos”.

## **7. Remuneraciones de los servidores públicos**

En la actualidad, el total de las percepciones que se otorgan a los servidores públicos, está integrado de conceptos tales como sueldo, sobresueldo, compensaciones, bonos, y ayudas diversas consistentes en pago de celulares, compra de automóviles, choferes, viáticos, vales de despensa, gasolina, pago de vacaciones, comida de fin de año, exenciones fiscales y otro tipo de prestaciones complementarias de carácter especial.

La existencia de regímenes distintos, y en algunos casos de excepción en los poderes de la unión y en los órganos constitucionalmente autónomos,

---

<sup>29</sup> Fracción VII. “Verificar que las operaciones que realicen las entidades fiscalizadas sean acordes con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos y se efectúen con apego a las disposiciones respectivas del Código Fiscal de la Federación y leyes fiscales sustantivas; las leyes Federal de Deuda Pública, General de Partidos Políticos; Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, orgánicas del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Administración Pública Federal, del Poder Judicial de la Federación; de Asociaciones Público Privadas, de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad y de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, las correspondientes a obras públicas y adquisiciones de las entidades federativas, y demás disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables a estas materias”.

complica, confunde y refleja una alta opacidad y un exceso de discrecionalidad en materia de remuneraciones, debido a la falta de criterios universales que sean aceptados y observados en toda la administración pública.

Deben emprenderse acciones y programas específicos para vigilar la aplicación de las normas en torno a la regulación de las percepciones de los funcionarios públicos, así como la supervisión de las plantillas de personal y las nóminas correspondientes.

Aunado a lo cual, se propone crear una política que armonice y consolide los pagos por remuneraciones y percepciones en todos los niveles, bajo tabuladores únicos de carácter universal y con límites mínimos y máximos, que eviten emolumentos adicionales por conceptos no contemplados en la normal general; misma que debe tener sustento en estudios de profesionales especialistas en la materia.

#### **8. Regulación y supervisión del Estado**

El Estado, es el responsable de regular, normar y verificar, mediante ordenamientos legales y acciones de vigilancia, las actividades que, con su autorización, desarrollan las instancias de gobierno, a través de sus instituciones y los particulares, cuidando que los intereses privados no se privilegien sobre el interés público.

El Estado debe impulsar una administración eficiente de todas las autorizaciones emitidas y contar con personal suficiente y especializado para supervisar, verificar, vigilar, inspeccionar y dar seguimiento al cumplimiento cabal de las obligaciones por parte de los particulares. Son tareas que deben considerarse estratégicas si procuran la convivencia y uso adecuado de los bienes y recursos públicos. Es imperativo atender mediante la aplicación de programas con acciones y mecanismos puntuales orientados a fortalecer las atribuciones de los entes públicos encargados de las funciones de regulación y supervisión de las actividades y procesos que han sido delegados a particulares, teniendo como premisa que ello es,

desde cualquier óptica o perspectiva, una responsabilidad insoslayable del Estado Mexicano.

#### **9. Sistema de Evaluación al Desempeño**

Se requiere construir sistemas que permitan evaluar la acción pública, con objeto de que, a partir de datos fiables sobre los resultados, se rindan cuentas y se informe a los ciudadanos sobre el uso de los recursos, la calidad del gasto y el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos.

Los resultados de las auditorías de desempeño deben conducir a las instituciones evaluadas, a adoptar acciones correctivas y preventivas suficientes que aseguren el logro de los objetivos y metas de las políticas y programas públicos, y el cumplimiento de la obligación legal que tienen los servidores públicos de vigilar su adecuado desarrollo.

#### **10. Mejora Regulatoria**

Aun cuando se han impulsado acciones para la simplificación administrativa en aras de disminuir la burocracia, aún existe un exceso de trámites y discrecionalidad en la prestación y adquisición de bienes y servicios. Por lo cual se propone instrumentar una simplificación regulatoria integral en los tres órdenes de gobierno a través de políticas que identifiquen aquellos trámites y servicios donde se registra una mayor incidencia de actos de corrupción y opacidad, considerando las siguientes líneas de acción: tomar como principio fundamental el de trámite base cero, derogando aquellos acuerdos, oficios, decretos o reglamentos cuya necesidad no es clara ni plenamente justificada; confianza al ciudadano; uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación.

## **11. Subejercicios Presupuestales**

Resulta urgente impulsar acciones que posibiliten una plena disposición de los recursos asignados, y regularizar aquellos que no sean ejercidos, obligando a los tres niveles de gobierno a que reintegren los recursos que no sean ejercidos a la Tesorería de la Federación, para evitar su desvío, o para inhibir la acumulación irracional de disponibilidades, con el fin de que puedan atenderse necesidades prioritarias y estratégicas.

Se propone que además, los recursos sean otorgados en tres partes de manera cuatrimestral, facultándose a la ASF para hacer auditorías físicas, y así prevenir la malversación de fondos.

## **12. PIDIREGAS**

Los Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto (PIDIREGAS) ahora conocidos como Proyectos de Inversión de Largo Plazo, se diseñaron para atender dichas necesidades en condiciones de escasez de recursos públicos para la inversión; asimismo, se previó que las entidades públicas pudiesen acudir directamente a los mercados financieros para resolver sus necesidades de financiamiento. No obstante, se han caracterizado por tener algunas deficiencias, tales como frágil sustentabilidad financiera, alto costo de la deuda; lo que debe es sustituirse dicho sistema para canalizar los fondos y optarse por asociaciones público-privadas empresas privadas donde el financiamiento se realice por dichas empresas, teniendo así un riesgo compartido.

## **13. Sistema Contable Gubernamental**

Hasta antes de 2008, no había una contabilidad unificada, por lo que entre los distintos órdenes de gobierno y poderes de la unión, se utilizaban distintas metodologías, términos y criterios. Aún con la creación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y a más de 10 años de su existencia, de acuerdo con los resultados del Sistema de Evaluaciones de

la Armonización Contable<sup>30</sup>, en su segunda evaluación trimestral, y a cinco años de haber concluido el plazo, a nivel nacional se ha obtenido una calificación general promedio del 70.23%, lo que significa un cumplimiento medio (CONAC, 2017). Por lo que es necesario obligar a las entidades públicas y municipios a que armonicen sus normas contables.

#### **14. Preservación del medio ambiente**

La contaminación, explotación de los recursos de manera irracional y depredación de los ecosistemas, han llevado a la agenda internacional la necesidad de impulsar un desarrollo económico sostenible. El tema resulta sensible, y requiere de la actuación de una política integral bajo el esquema de la Nueva Gobernanza, pues necesita la participación coordinada del gobierno, sector privado y sociedad civil; en la que además se formule un adecuado marco jurídico que sancione con firmeza todos los incumplimientos (CEFP, 2017).

Hasta aquí corresponde la propuesta de las políticas públicas, obtenidas de los trabajos de fiscalización superior, las que pretenden ser la pista de despegue del Modelo de Rendición de Cuentas y el Combate a la Corrupción en México; en adición a los elementos de reforma y fortalecimiento de la ASF.

#### **4.2 Reestructuración y fortalecimiento de la ASF**

Después de cerca de 20 años de su creación como Entidad de Fiscalización Superior (2000), este organismo, dados los resultados alcanzados en la lucha contra la corrupción y los retos que deberá enfrentar en el corto y largo plazo, se juzga necesario reestructurar, reorganizar de manera distinta a como viene funcionando, ante el peligro de un fracaso y reencontrar su verdadera función y

---

<sup>30</sup> Por armonización contable se entiende: la revisión, reestructuración y compatibilización de los modelos contables desde el ámbito de los tres niveles de gobierno, es decir, federal, estatal y municipal.

atribución; para posteriormente fortalecer su independencia y autonomía como la institución central y estrategia de fiscalización en este país.

La rendición de cuentas y con ello, la fiscalización superior ha cobrado tal relevancia en estas dos últimas décadas, que es un tema de estudio y análisis en el camino hacia una democracia moderna. Sin embargo, esa vertiente se ve en cierta desventaja cuando los gobernantes y políticos no responden de sus acciones, e informar a la sociedad, sobre el uso de los recursos públicos, la opacidad e ineficiencia del gasto público.

El equilibrio de poderes del ejecutivo, legislativo y judicial, de sus pesos y contrapesos, se ve diezmado cuando la decisión y autenticación de las funciones públicas pierden legalidad en la acción de gobierno, cuando las garantías individuales y sociales contenida en la norma suprema, junto a la paz y seguridad se deterioran y se carcomen en la estructura legal y administrativa, ante los actos de corrupción que la ciudadanía ha terminado por aceptarlos, la decidía de la aplicación de la ley, del *enforcement*.

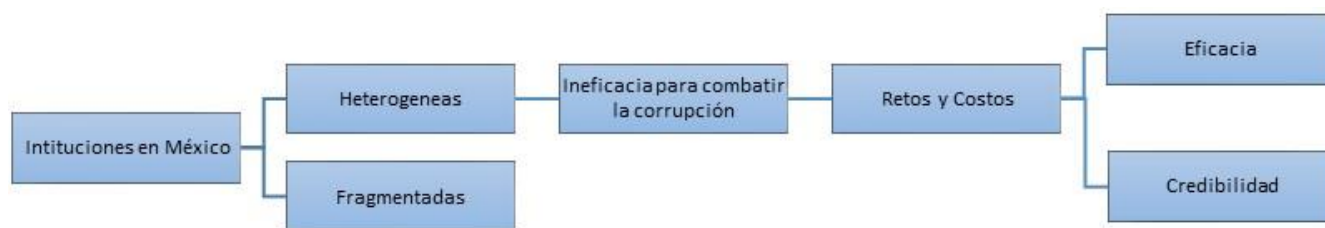
Lejos, muy lejos de observa el ejercicio de un buen gobierno en México.

Por eso el reto de la rendición de cuentas y la fiscalización superior, que el hacerla eficaz y eficiente, representan un factor invaluable de gobernabilidad y gobernanza.

Es la máxima autoridad de propia institución que realiza las tareas de fiscalización en nuestro país, quien reconoce que “la actual rendición de cuentas en México responde a una arquitectura institucional heterogénea, fragmentada y por tanto ineficaz para combatir la corrupción. Los retos y costos que esto representa para la democracia mexicana en términos de eficacia institucional y por tanto de credibilidad, son de amplia envergadura” (Portal, 2015, p. 9).



**Esquema 1.**  
**Funcionamiento de las Instituciones de  
rendición de cuentas en México**



Fuente: Portal Martínez, 2015.

De acuerdo a este mismo estudio, existe una marcada percepción ciudadana de insatisfacción respecto a la legitimidad de la democracia en el país. Según cifras del latinobarómetro 2011 el 55% de la población considera prioritario disminuir la corrupción; en tanto el 36% de esta encuesta establece que es necesaria una mayor transparencia. (Portal; 2015; 10) (Ver anexo 3).

Sin embargo, los anteriores indicadores no son menores ante la existencia de un entramado institucional para abatir este problema, poniendo en relevancia las consecuencias de diversa índole que genera la corrupción, entre las cuales, de acuerdo con María Amparo Casar (2018) se encuentran las siguientes:

a. Económicos

1. Hay hasta 5% menor inversión en países con mayor corrupción (FMI).
2. El incremento de un punto en la calificación en el IPC (de 3.5 a 4.5) podría aumentar la productividad de capital en 2% (IMCO).
3. Pérdida de 5% de las ventas (ERNST & YOUNG).
4. La piratería afecta hasta 480,000 millones de empleos al año.
5. Se afecta el PIB hasta un 9% de acuerdo con el Banco de México.

b. Políticos

- ✓ Existe una insatisfacción con la democracia. Apoyo a la democracia 37%, Satisfacción con la democracia 27% (Latinobarómetro 2013).

c. Sociales

- ✓ Afecta el bienestar. De acuerdo con Transparencia Mexicana, el 14% del ingreso promedio de los hogares es destinado a pagos extraoficiales (p. 45).

La hoy vituperada ASF tiene un bagaje histórico impresionante que se remonta a 1524 con el Real Tribunal de Cuentas instaurado en Nueva España, que en su paso por la historia se institucionaliza en 1824 en la Constitución de México; creándose la Contaduría Mayor de Hacienda.

A partir de 1999 México empezó a dar pasos firmes en el rediseño y operación institucional cuando el Congreso aprobó reformas a la Constitución Política creando un nuevo marco jurídico en materia de fiscalización superior y una renovada institución encargada de apoyar a la Cámara de Diputados en su facultad “exclusiva de revisar la Cuenta Pública: la ASF órgano dotado de autonomía técnica y de gestión” (Comisión de Vigilancia de la ASF, 2005).

En el año 2000, a partir de una serie de reformas se creó la Auditoría Superior de la Federación.

La fiscalización es un ejercicio sensible y delicado para quienes tienen que ser auditados.<sup>31</sup> Al respecto, Arturo González de Aragón<sup>32</sup> afirmó que:

---

<sup>31</sup> Auditoría, es la inspección o verificación de la contabilidad de una empresa o una entidad realizada por un auditor con el fin de comprobar si sus cuentas reflejan el patrimonio, la situación financiera los resultados obtenidos por dicha empresa o entidad en un determinado ejercicio.

“Auditoría interna; auditoría externa; una auditoría de cuentas; una auditoría revela graves irregularidades en la gestoría”.

El concepto auditoría, es un término que puede hacer referencia a tres cosas distintas pero conectadas entre sí:

- Puede referirse al trabajo que realiza un auditor.
- A la tarea de estudiar la economía de una empresa.
- A la oficina donde se realizan estas tareas.

“constituye un instrumento de gran utilidad para que cualquier gobierno haga un mejor uso de los recursos a su disposición y que de ello se deriven ganancias de orden político, al generar una mejor imagen ante una sociedad que valora cada vez más aspectos como la transparencia y la rendición de cuentas. La fiscalización sirve a todos; es una inversión con alto rendimiento social que coadyuva a erradicar la corrupción, detonada principalmente por la discrecionalidad en el ejercicio” (Figueroa, 2007, p. 7).

Es la gran diversidad social junto a sus normas legales y administrativas las que han determinado las distintas clases de órganos encargados de la fiscalización superior en el mundo contemporáneo. Son los Estados modernos, en su mayoría quienes han considerado necesario disponer de un instrumento que les permita auditar la acción gubernamental.

Para Aimé Figueroa:

“De esta pluralidad también se desprenden preocupaciones comunes, valores universales, características deseables y marcos de actuación considerados como prácticas favorables; uno de los más recurrentes es la necesidad de que la autoridad encargada de la fiscalización superior sea independiente de aquellos que deben auditar. La gran cuestión es determinar el modo en que está actuación pueda ser emulada, alcanzada y conservada por los países que aún tienen un camino por recorrer para alcanzar el mejor ejercicio democrático” (Figueroa, 2007, p. 7).

---

La actividad de auditor consiste en realizar un examen de los procesos y de la actividad económica de una organización para confirmar si se ajustan a lo fijado por las leyes o los buenos criterios. Es un tipo de evaluación o examen que se lleva a cabo, bajo cierta metodología, y quien la práctica se le conoce como auditor.

Fiscalización es la creación y efecto de fiscalizar. El verbo indica el control y la crítica de las acciones u obras de alguien, o el cumplimiento del oficio de fiscal (persona que investiga y delata operaciones ajenas o el sujeto que representa y ejerce el ministerio público en tribunales).

La fiscalización consiste en examinar una actividad para comprobar si cumple con las normas vigentes. En el sector público, la fiscalización implica controlar las actividades del Estado para confirmar que se ajusten a los principios de legalidad y eficiencia. Los contratos establecidos por la Administración Pública y el uso del Patrimonio estatal están entre los factores que suelen ser auditados, fiscalizados. La función fiscalizadora no debe quedar en manos del gobierno ya que el control tiene que realizarse sobre las actividades desarrolladas por este (Pérez y Gardey, 2014).

Este principio de independencia de las organizaciones que deben fiscalizar el erario público se ha reiterado de alguna manera hasta el hartazgo.

Hace más de 20 años (octubre de 1997) que los delegados al IX Congreso de la INTOSAI<sup>33</sup> aprobaron la Declaración de Lima, donde se orientan los criterios sobre las normas de auditoría.

La Declaración de Lima ha cobrado tal relevancia para las EFS que se les considera la Carta Magna de auditoría en la administración pública de todos los países. ¿Cuál es el propósito central de la Declaración de Lima? La respuesta inmediata es que sus postulados buscan defender la independencia en la auditoría de la administración pública.

El organismo internacional lo establece, una EFS que no cumple con esta exigencia, no se ajusta a las normas. Es un tema aún de debate en el seno de la INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*); sin embargo:

“La Declaración no se aplica, dice el Dr. Franz Fiedler, Secretario General de la INTOSAI, por el mero hecho de que se logre la independencia, sino que también se requiere que está independencia está sancionada por la legislación [...] exige que las instituciones funcionen correctamente para que exista una seguridad jurídica, lo cual sólo podrá darse en una democracia que se rija por el imperio de la ley”. (ASF, 2011b, p. 9).

Por tanto, el ejercicio y aplicación del Estado de Derecho, y de la democracia, constituye las premisas fundamentales para el ejercicio de la auditoría realmente independiente de la administración pública, al ser los pilares centrales de la Declaración de Lima. Por ello, después de más de dos décadas de su publicación, continúan siendo pertinentes (ASF, 2011b, p. 9).

Las EFS y la rendición de cuentas en el ámbito internacional en su organización y funcionamiento, tienen su origen en la Declaración de los Derechos del Hombre y los Ciudadanos de 1789 (Art. XIV), que reza:

---

33 Después de la II Guerra Mundial se reunieron representantes de EFS en el Congreso Internacional de Ciencias Administrativas en Berna, Suiza, y crearon un Foro de Auditoría Gubernamental. En noviembre de 1953 en la Habana, Cuba, delegados de 34 países llevaron a cabo el 1er Congreso Internacional de las Instituciones Superiores de Auditoría (*International Congress of Supreme Audit Institutions*, INCOSAI) en el cual se fundó la INTOSAI como una organización internacional, autónoma, independiente y apolítica con el objetivo de promover el intercambio de ideas y experiencias entre sus miembros, las EFS de países de todo el mundo, en el campo de la auditoría gubernamental (Figuerola, 2007, p. 15).

“Los ciudadanos tienen derecho a verificar por sí mismos o a través de sus representantes la necesidad de la contribución pública, de consentirla públicamente, de controlar su empleo [...]”

De tal suerte que la propuesta de una nueva visión de entidad de fiscalización en México, nace de la Declaración de Lima, que sustenta la moral y ética pública, la integridad y la planeación estratégica, como elementos centrales, tomando como ejemplo aquellas entidades modelo en el ámbito internacional para imitar sus funciones, como son las entidades seleccionadas (abordadas en el capítulo II) de las 7 regiones que integran la INTOSAI, así como países excepcionales tanto en su trabajo fiscalizador como en el funcionamiento estructural. Dando origen a un nuevo modelo normativamente más ambicioso y con mayores ventajas, buscando homologar y armonizar las entidades de fiscalización de las legislaturas locales, en un ámbito regional y sectorial.

En este nuevo modelo se plantea la creación de área estratégica de inteligencia para que mediante la implementación de políticas públicas la desviación de recursos públicos hacia paraísos fiscales. Asimismo, crear un área staff de investigación económica que desarrolle productos de mayor valor económico, político y social para los legisladores a la hora de aprobar los presupuestos de ingresos y egresos de la federación.

Actualmente, la ASF es la piedra angular de los tres sistemas creados recientemente (SNA, SNT, SNF), ya que es la única institución que se encuentra presente en los tres sistemas. Su actividad dentro de los sistemas y sus facultades, le confieren una gran responsabilidad en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

La presente propuesta de reestructuración y fortalecimiento de la ASF, consta de cinco grandes ventajas:

1. Establecimiento de una planeación de fiscalización estratégica.
2. Creación de nuevas áreas: de inteligencia; la Escuela Nacional de Fiscalización Superior; y un Centro de Estudios económicos, financieros y patrimoniales, en paralelo a una reingeniería estructural de la ASF.

3. Instauración de un Sistema Nacional de Integridad, Modelo de Ética y Moral Pública; auditorías de integridad y conformidad.
4. Planeación con carácter regional y sectorial.
5. Descentralización de la ASF en oficinas regionales.

Para lograr una adecuada cohesión y funcionamiento, se ha dispuesto su organización en los siguientes ejes.

#### **4.2.1 Una nueva relación con el poder legislativo**

El papel de la ASF se ha circunscrito al de un órgano técnico de la Cámara de diputados dotado con autonomía técnica y de gestión, mediante el cual lleva a cabo su mandato constitucional contenido en el art. 74, fracción VI, que dice:

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

- V. 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 Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la Ley.

[...]

Sin embargo, dadas las facultades, alcances y tipo de información privilegiada con que cuenta la institución, se propone que adquiera un nuevo papel asesor a la Cámara de Diputados, mismo que serviría para la configuración del Presupuesto

de Egresos de la Federación, de la Ley de Ingresos y la contratación de Deuda Pública.

Se propone, además, incluir en sus facultades lo siguiente:

- Auditar las transacciones financieras de las corporaciones gubernamentales y los estados financieros consolidados del país.
- Revisión y registro de las confiscaciones reportadas y no reportadas.
- Atribuciones para revisar las objeciones de inconformidad de las acciones de contratación federal.

Para la ASF, el cumplimiento de los objetivos y metas estratégicos deben descansar fundamentalmente en el rigor profesional de la evidencia sustentada de manera objetiva, sin sesgos ideológicos y partidistas, proporcionando información oportuna y veraz equilibrada al Congreso y al público. Para lo cual debe desarrollar y presentar la información consolidada de las finanzas públicas de diferentes maneras para apoyar a los miembros del Congreso en la toma de decisiones, incluyendo lo siguiente:

- Evaluación de programas federales, políticas, operaciones y resultados.
- Detección de errores en las operaciones gubernamentales, a través de auditorías financieras y de otra índole para determinar si los fondos públicos se gastan de manera eficiente y efectiva y de acuerdo a la normatividad aplicable.
- Investigaciones para determinar si están ocurriendo actividades irregulares o desvío de recursos.
- Análisis del financiamiento de las actividades gubernamentales.
- Compromisos constructivos similares a los que desarrolla la GAO, quien trabaja activamente con las agencias de gobierno para guiar sus esfuerzos hacia resultados positivos.
- Emisión de opiniones legales para determinar si las agencias están cumpliendo las regulaciones y normativa aplicable.

- Análisis de las políticas para determinar las acciones necesarias y las implicaciones de las acciones propuestas.

Es necesario recurrir al uso de una estrategia integral para focalizar la atención en temas relevantes del gobierno y dentro de programas y operaciones específicos. Por ejemplo, investigaciones “Alto Riesgo”, enfocándose en manejar los dos mayores desafíos de la actividad pública; una amplia transformación estructural de las actividades del gobierno y las áreas cuyas soluciones legislativas pueden ser requeridas para enfrentar las operaciones y programas federales que son vulnerables al fraude, el desperdicio, el abuso y la mala gestión pública. La ASF ha realizado cientos de recomendaciones para mejorar estas operaciones de “Alto Riesgo”, lo cual podría ser retomado para que el Congreso implemente una serie de reformas ambiciosas para manejar; los desafíos críticos del capital humano, fortaleciendo la administración financiera, mejorando las prácticas de las tecnologías de la información, y estableciendo un gobierno más orientado a resultados.

En adición, la ASF ha construido relaciones de trabajo estratégicas con otras instancias de rendición de cuentas y organizaciones profesionales, mismas que en años recientes han sido un poco olvidadas, debiendo retomarse para apalancar su conocimiento institucional y experiencia, y en última instancia sirven para mejorar sus servicios al congreso y ciudadanía.

Para cumplir con los objetivos y metas estratégicos, la ASF debe mantener una fuerza de trabajo certificada, de elevada capacitación profesional, con carácter multidisciplinario, con grados académicos en muchas disciplinas, incluyendo: contabilidad, leyes, ingeniería, administración pública y privada, economía, ciencias físicas y sociales. Para maximizar su productividad, debe realizarse inversiones constantes en tecnologías de la información. Debe también asegurar la estabilidad y seguridad de su personal, de la información y de sus activos.



#### **4.2.2 Plan Estratégico de la Auditoría Superior de la Federación para combatir los nuevos retos del Estado**

La ASF en 15 años (2000-2015), ha practicado 10,470 auditorías de inversiones, sin resultados tangibles del *enforcement*, desempeño, especiales, forenses y de otra naturaleza, arrojando un total de 121,403 acciones, por ello e interés de estudiar las 20 áreas de riesgo y opacidad de la Administración Pública Federal, para ofrecer una alternativa, no solo de aliviar la opacidad y riesgo, sino de proponer una solución de combate frontal a la corrupción.

“La naturaleza perdurable de la corrupción puede explicarse usando diversos enfoques basados en la experiencia. Asumiendo un marco estático, la persistencia de la corrupción puede explicarse por el hecho de que su naturaleza penetrante la convierte en una norma social. Por otra parte, al aplicar un enfoque evolucionista podemos concluir que el comportamiento corrupto de los individuos es capaz de sobrevivir y operar con éxito a largo plazo a través de un proceso de adaptación (Mishra, 2005). Esto significa que las acciones contra la corrupción requieren un enfoque estratégico. Las medidas aisladas que no están incorporadas a un sistema no pueden producir resultados significativos” (Takács y Györgv, en ASF, 2012b, p.25).

El Plan Estratégico de la institución debe describir las metas y las estrategias propuestas para apoyar al Congreso y a la Nación quien enfrente de los desafíos de un vertiginoso mundo cambiante. El SNA debe permitir fomentar una cultura más propensa a la legalidad, al control y a la rendición de cuentas.

La ASF existe para apoyar al Congreso en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales tales como la fiscalización superior de la Cuenta Pública, informar y asesorar oportunamente a los miembros de la Cámara de Diputados y a la sociedad en general del resultado y aplicación de los recursos públicos, fundamentalmente, para ayudar a mejorar su desempeño y asegurar la rendición de cuentas del gobierno federal.

Esta debe ser la nueva misión del órgano de fiscalización en esa titánica tarea de construir un marco sólido institucional de fiscalización superior, singularmente compleja no sólo de la revisión y evaluación de los programas prioritarios de los Poderes de la Unión, sino inducir el manejo eficaz, eficiente y honesto de los mismos, promoviendo la cultura de la Transparencia y Rendición de Cuentas.

Para la construcción del Plan Estratégico, se ha tomado como referente el Plan Estratégico de la GAO del periodo 2004-2009 con las adecuaciones pertinentes, debido a que considera algunos de los ejes principalmente sensibles en el Estado mexicano. En esta propuesta de Plan Estratégico para la ASF se pretende que la oficina de fiscalización de nuestro país continúe apoyando a la Cámara de Diputados, modelo que predomina entre los países miembros de la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI), solo que bajo otro modelo, más oportuno, de mayor envergadura y con mayores insumos para la toma de decisiones de las comisiones que integran la Cámara de Diputados, y que tienen una relación directa con el ejercicio, control y evaluación de las finanzas públicas.

El modelo de fiscalización propuesto debe mostrar la fecundidad de una relación estrecha con el Congreso y con el órgano de fiscalización, misma que debe traducirse en una nueva supervisión y vigilancia más sofisticada de los recursos públicos y una alta calidad de rendición de cuentas; utilizando insumos que cobren una nueva dimensión como lo son: 1) El prestigio profesional logrado por la ASF en el campo de la fiscalización. 2) Los conocimientos acumulados sobre la operación gubernamental, mismos que tendrán un elevado impacto en la gestión pública. 3) revisiones (auditorías) innovadoras de vanguardia metodológica mundial en materia de fiscalización, y en *adendum* al SNA como son las auditorías de integridad como ya se señaló en el capítulo IV, la ASF deberá desarrollar un sistema de política pública de integridad que se incorpore a los sistemas de Transparencia y de fiscalización que contemple procedimientos y acciones orientadas a establecer una evaluación continua de riesgos de vulnerabilidad institucional; 4) la concientización y capacitación permanente del personal,

revisiones periódicas, mecanismos para generar la máxima publicidad y procuración de la integridad; 5) así como herramienta para disuadir irregularidades y establecer sanciones en caso de inobservancia. Bajo este esquema el Sistema Nacional Anticorrupción albergará desde su origen un esquema de integridad que la articule. Y por último, nuevos informes de evaluación de la gestión pública que permitan a los legisladores valorar y medir el desempeño de las instituciones de gobierno, en la asignación presupuestal.

El nuevo Plan Estratégico de la ASF, evidencia la forma en que la agencia debe estructurar y planear sus actividades fiscalizadoras en relación al dinámico entorno que la globalidad impone a las actividades del Estado; y a la problemática de las entidades subnacionales y municipales, en una visión estructural de corto, mediano y largo plazo.

El Plan Estratégico debe estructurarse de la forma siguiente:

1. Un apartado que establezca la visión y misión de la ASF incluyendo las responsabilidades, estrategias y medios.
2. Un capítulo que defina los temas que integran el plan (áreas de opacidad y riesgo propuestas en el capítulo IV), que juntos constituyan el marco de referencia global a partir del cual se despliegan las metas macro, los objetivos estratégicos y las metas de desempeño del organismo fiscalizador.
3. Los capítulos que abordan sucesivamente las metas macro establecidas por el Consejo de Dirección de la institución.
4. Al final los capítulos que incluyen los objetivos estratégicos y las metas de desempeño para las cuatro metas macro y globales.

Lo anterior plantea un profundo trabajo analítico, estratégico, instrumental de evaluación del desempeño del gobierno. Los temas de corrupción, opacidad, desvío de recursos y despilfarros no se marginan, sino que se subordinan a un propósito mayor que es la evaluación dinámica del desempeño de la administración pública federal, estatal y municipal a la luz de un entorno en crisis, inestable de opacidad y riesgo, así como corrupción. Con la preocupación central

de examinar el grado de cumplimiento de la gestión gubernamental y de los programas sectoriales y regionales a la luz de su contribución al bienestar de la población.

#### **4.2.3. Escuela Nacional de Fiscalización. Elevación de la capacidad del capital humano**

Con esta propuesta se pretenden tres ejes sustantivos de trabajo; el primer eje va orientar a la creación de la Escuela Nacional de Fiscalización, con ella se pretende contar con personal especializado para capacitar las Entidades de Fiscalización Superior (Auditoría Superior de la Federación y Auditorías Superiores de las Legislaturas Locales), así como el fortalecimiento de los SNA, SNT y SNF; otro de los objetivos que tiene esta propuesta es crear la Licenciatura en Fiscalización Superior, para profesionalizar el tema de la fiscalización, ya que, excepto la UNAM (la facultad de Contaduría y Administración) forma parte de este proyecto a través del Seminario Universitario de Gobernabilidad y Fiscalización, ninguna otra universidad en nuestro país imparte esta licenciatura.

Otro punto importante es homologar la normatividad de las entidades de Fiscalización de las Legislaturas Locales con la Auditoría Superior de la Federación; dotar de herramientas en materia de fiscalización y rendición de cuentas a estas entidades subnacionales. Por último, impartir cursos de capacitación sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Transparencia y el Sistema Nacional de Fiscalización para que conozcan este nuevo esquema de política pública para el combate a la corrupción en los Estados de la República.

Las actividades que se pretende llevar a cabo mediante la Escuela Nacional de Fiscalización y la capacitación serán con el apoyo de las siete regiones en que se propone dividir la Auditoría Superior de la Federación para facilitar su trabajo, punto que se expone en este capítulo.

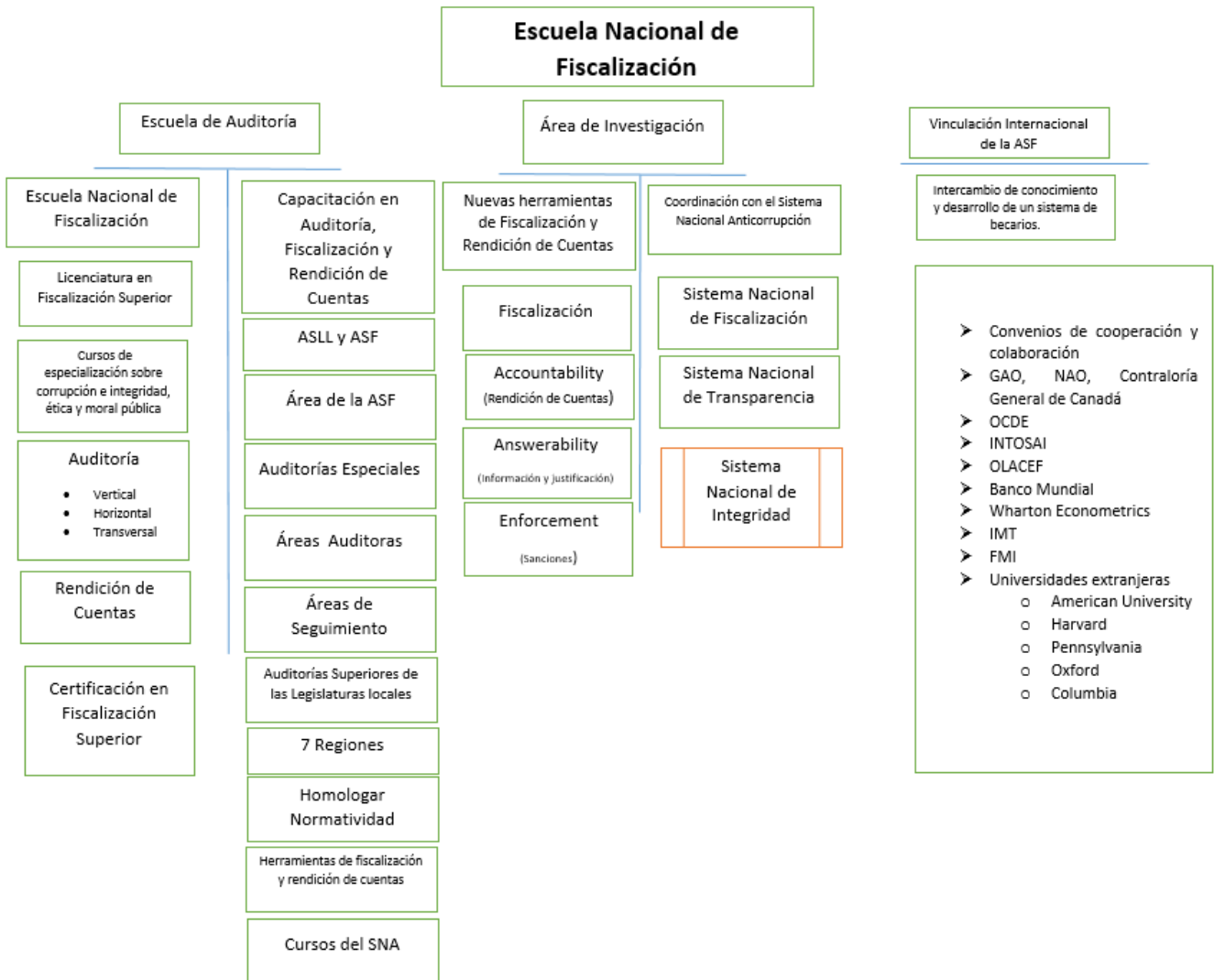
El segundo eje sustantivo de trabajo está diseñado para la investigación e innovación de nuevas herramientas de fiscalización y rendición de cuentas, las cuales coadyuvarán con el Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional de Transparencia. A su vez se propone la creación del Sistema Nacional de Integridad que dará pauta para detonar los dos sistemas, el de Fiscalización y el de Transparencia junto con el de Integridad.

Resulta indispensable atendiendo el art. 15 de la Declaración de Lima, la creación de un nuevo modelo de aprendizaje a través de la celebración de convenios de cooperación y colaboración con instituciones académicas de alto prestigio en el mundo, así como las entidades de fiscalización que muestran mejores resultados, la Organización Latinoamericana de Entidades de Fiscalización (OLACEF) y la International *Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI).

A continuación, se diseña el mapa operativo de la Escuela Nacional de Fiscalización.

## Esquema 2

### Funcionamiento de la Escuela Nacional de Fiscalización



#### **4.2.4 Regionalización del Sistema Nacional de Fiscalización**

Las diferentes entidades federativas que conforman el territorio mexicano se agrupan en regiones y cada una de ellas tiene características naturales, poblacionales y económicas que las diferencian unas de las otras.

Ejemplo de ello es el grado de desarrollo económico de las regiones del norte del país; el cual es mayor que las del sureste. En estas líneas no se busca analizar las causas del atraso económico-social de las regiones de México.

La propuesta de esta regionalización se realiza a partir de factores naturales e histórico-culturales, geográficos, sociales, políticos, poblacionales, de relieve, clima, aspectos de carácter económico, comerciales y étnicos ente otras.

Es importante recalcar que algunos los factores mencionados se ven influenciados por las formas de organización social y económica determinadas por el actuar humano y por las condiciones naturales de la zona que influyen en las actividades económicas y estas a su vez en las vocaciones productivas de la zona, las cuales han significado elementos determinantes para el desenvolvimiento de las políticas públicas y la cultura administrativa en el uso de los recursos públicos y su efectividad.

Por lo anterior se propone retomar la regionalización elaborada por el Consejo Nacional de Evaluación para la Vida y el Trabajo, para que sea adoptada por la Auditoría Superior de la Federación, expandiendo su alcance para el amplio ejercicio de sus facultades en materia de fiscalización y llevar a cabo una óptima vigilancia del uso de los recursos de carácter público, buscando asegurar su pleno aprovechamiento y beneficio para abordar las necesidades y prioridades de los estados y municipios enmarcados en las regiones norte, noroeste, occidente, central, región del golfo, sur y península de Yucatán. Y que se traduzca esta descentralización posteriormente en un beneficio a nivel nacional.

A continuación, se presentan las siete regiones consideradas, así como las entidades federativas que las integran para regionalizar la ASF.

<b>Cuadro 12</b>		
<b>Regiones de México</b>		
<b>No.</b>	<b>Región</b>	<b>Entidad Federativa</b>
<b>I</b>	Norte	Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Durango, San Luis Potosí, Zacatecas y Aguascalientes
<b>II</b>	Noroeste	Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora
<b>III</b>	Occidente	Nayarit, Jalisco, Colima y Michoacán
<b>IV</b>	Central	Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Querétaro y Tlaxcala
<b>V</b>	Del Golfo	Tamaulipas, Veracruz y Tabasco
<b>VI</b>	Sur	Guerrero, Oaxaca y Chiapas
<b>VII</b>	Península de Yucatán	Campeche, Yucatán y Quintana Roo

Fuente: Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo

[http://www.conevyt.org.mx/colaboracion/colabora/objetivos/libros\\_pdf/sso1\\_u3lecc2.pdf](http://www.conevyt.org.mx/colaboracion/colabora/objetivos/libros_pdf/sso1_u3lecc2.pdf)

### **Homologar Marcos Normativos**

La descentralización de la ASF en 7 áreas regionales permitirá a la institución cristalizar los esfuerzos de coordinación con el SNA, para lo cual la Entidad de Fiscalización Superior deberá establecer una Unidad de Coordinación de Delegaciones Fiscalizadoras, quien entre otras tareas deberá firmar convenios de cooperación con los gobiernos estatales vinculados en cada una de las regiones; además de homologar los marcos normativos de todas las entidades de fiscalización locales y capacitar al personal de las propias entidades de fiscalización.

### **Escuelas Regionales de Auditoría**

Junto a esta descentralización de la ASF, irá aparejado la instalación de las Escuelas Regionales de Auditoría, las que serán decisivas para capacitar al personal directivo y operativo de cada entidad federativa, particularmente fortalecer la independencia de las EFLL y desvincularlas del cordón umbilical con



los gobernadores para fortalecer la vigilancia de los recursos federales en su lucha contra la corrupción.

### **Obstáculos reales de poder**

En el capítulo de análisis sobre el gasto federalizado se describió en el documento publicado por la OCDE titulado “Informe de Avances sobre la Implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en México” que tal vez el aspecto más crítico para atender con urgencia y prioridad es la aún la persistencia de las AS de los Estados, con respecto a los gobernadores y de los Congresos Estatales, Locales, obstáculos reales de poder en la lucha contra la corrupción.

Es innegable que estos problemas van desde la falta de independencia hasta la falta de capacidad técnica de estas auditorías subnacionales, por el poder de algunos gobernadores sobre estos órganos de fiscalización, la subordinación de la legislatura a los gobernadores, por falta de controles y equilibrios injustos.

### **Relación de la Entidad de Fiscalización Superior con las Entidades de Fiscalización Superior subnacionales o regionales**

Salvo en los casos de Chile, Ecuador y Honduras, existe una EFS nacional o federal y las correspondientes subnacionales, además de ciertos órganos encargados del control externo en el ámbito municipal o local. Para salvaguardar el respeto a las competencias de los gobiernos y territorios subnacionales, las EFS son independientes entre sí y deben fiscalizar de acuerdo con sus competencias y límites de trabajo; no obstante, en todos los casos advertimos la colaboración necesaria entre las EFS bien sea a través de convenios, reuniones periódicas, armonización de los sistemas de contabilidad, auditoría e información, y hasta la delegación o traspaso de ciertas auditorías de la EFS nacional a la subnacional, o viceversa (caso Alemán).

Destaca la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS) de México, la cual agrupa a la ASF y a las 32 EFS subnacionales; en Estados Unidos de América opera la Asociación Nacional de Auditores, Contralores y Tesoreros, que tienen en común las funciones de auditoría, pero no son exclusivamente EFS o responsables del control externo, como sucede con la ASOFIS, que además es una asociación civil formada por voluntad de sus miembros.

#### **4.2.5 Creación del Centro de Estudios Económicos, Financieros y Patrimoniales**

Se propone la creación un Centro de Estudios Económicos, Financieros y Patrimoniales en la ASF, mismo que tendría entre sus principales funciones, investigaciones de índole actuariales que permitan al gobierno mantener un modelo sólido y sostenible de pensiones y jubilaciones, vigilando a su vez que las entidades federativas cumplan con las reglas de disciplina financiera, particularmente en el artículo 5, fracción V de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios que establece:

Artículo 5.- Las iniciativas de las Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuestos de Egresos de las Entidades Federativas se deberán elaborar conforme a lo establecido en la legislación local aplicable, en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las normas que para tal efecto emita el Consejo Nacional de Armonización Contable, con base en objetivos, parámetros cuantificables e indicadores del desempeño; deberán ser congruentes con los planes estatales de desarrollo y los programas derivados de los mismos, e incluirán cuando menos lo siguiente:

[...]

- v. Un estudio actuarial de las pensiones de sus trabajadores, el cual como mínimo deberá actualizarse cada tres años. El estudio deberá

incluir la población afiliada, la edad promedio, las características de las prestaciones otorgadas por la ley aplicable, el monto de reservas de pensiones, así como el periodo de suficiencia y el balance actuarial en valor presente.

En este proyecto de investigación se ha analizado cómo el dinero ilícito encuentra sus principales fuentes en la corrupción, entre las cuales se ha destacado el delito de peculado; sin embargo, existen más ejemplos como fraudes fiscales, el contrabando, la trata de personas, los fraudes cibernéticos y otros delitos de cuello blanco que deberían ser detectados por medio de la supervisión de las operaciones financieras y la coordinación de entidades de regulación financiera y no financiera.

Las unidades de investigación patrimonial son fundamentales para dismantelar ágilmente redes criminales de políticos corruptos y delincuencia organizada que trafican con diversos bienes y servicios; esto, se puede lograr al procesar casos de extinción de dominio y derivar auditorías tributarias a las divisiones encargadas de impulsar causas penales por fraudes fiscales. Permiten avanzar en el dismantelamiento de activos patrimoniales escondidos con más bajas cargas de prueba para los Estados y no requieren que existan delitos precedentes, aunque para ello se necesita que los ministerios de Hacienda, por medio de sus órganos de recaudación tributaria, se coordinen con agencias de inteligencia, con policía especializada a cargo de investigaciones patrimoniales. Esta coordinación interinstitucional nacional es inexistente en la mayoría de los países, y la coordinación internacional brilla aún más por su ausencia.

Para que se les asigne a estas áreas la debida importancia, se hacen necesarias algunas propuestas de políticas públicas, enfocadas en hacer más sencilla la integración de investigaciones judiciales sobre delitos patrimoniales y el mejoramiento de la cooperación internacional en materia.

Los delitos patrimoniales vividos recientemente en México de algunos gobernantes deben ser sujetos de castigos mucho más certeros, por lo que su incidencia sería

menor si a todo Estado y sociedad le fuese requerido implementar políticas públicas.

Para que dicha información pueda ser utilizada por las unidades de investigación patrimonial y de inteligencia financiera en todas las investigaciones que abarquen a cualquier tipo de redes criminales. Eliminar por ley todo fuero o inmunidad para cualquier servidor público para poder proceder en cualquier tipo de investigaciones judiciales en materia penal.

La participación de la ASF en los esfuerzos de coordinación con el SNA es más que necesaria, aunque el mismo sistema posee alcances muy limitados por ello la necesidad de crear al interior del Centro de Estudios Económicos, Financieros y Patrimoniales, un área de Inteligencia Financiera y Patrimonial.

Dicha área estaría encargada de vigilar en tiempo real el movimiento de los activos financieros como forma de prevención del delito y evitar así su desviación a paraísos fiscales, para ello, se crearía un equipo multidisciplinario en donde estarían en constante cooperación y comunicación agencias tributarias, policíacas y anticorrupción, así como órganos internos de control y Entidades de Fiscalización Superior, utilizándose a la INTOSAI como canal de comunicación con los países implicados.

La participación de la ASF en los esfuerzos de coordinación con el SNA es fundamental, por ello la necesidad de crear al interior del Órgano Técnico de Fiscalización Superior un Área de Inteligencia Financiera y Patrimonial.

### **4.3 Establecimiento de un Sistema Nacional de Integridad**

El administrativista argentino B. Villegas (citado en Sepúlveda, 2016) afirma que la moralidad pública como concepto jurídico administrativo tiene en la mira la defensa de la comunidad, y comprende:

“el deber de todo individuo de no lesionar en su vida externa aquellas formas o exigencias que la comunidad reconoce, por el grado de civilización conquistado,

como límite señalado a la libertad y conducta del individuo. La ética hace surgir en la conciencia del individuo el contraste entre la conducta individual y la moral pública, y el Derecho se coloca a su lado, tutelando la moral pública”.

La moral pública, o la moralidad es aquella que determina los valores de un grupo social los cuales serán calificados como “buenos”, “malos”, “correctos”, “incorrectos”, “justos” o “injustos”; en caso de que no se sigan dichos lineamientos, el individuo será castigado (castigo ejemplar) para inhibir su repetición.

El diccionario Black’s Law, un diccionario de derecho norteamericano ampliamente citado por académicos y autoridades de dicho país, define a la moral pública como:

- “1. Conjunto de ideales o creencias generales morales de una sociedad
2. Ideales o acciones de un individuo que se extienden y afectan a otros. La ley moral está comprendida por una colección de principios que definen una buena o mala conducta; o un estándar, por el que una acción debe conformarse para tener razón o ser virtuosa”

Debido a que la moral pública parte de acciones socialmente aceptables o reprobables por una sociedad, es necesario aclarar que serán de cierto modo variables de una sociedad a otra; por lo cual, resulta vital circunscribir la moral pública en un contexto específico, esto es en principio sistema político, de acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, se refiere al:

“conjunto de grupos y procesos políticos que interactúan en un entorno histórico y cultural y se caracterizan por cierto grado de interdependencia recíproca que se expresa en las prácticas, hábitos, rituales y reglas no escritas que organizan la competencia por el poder político entre los actores y, específicamente, entre la clase política.

Norberto Bobbio aclara que cuando se refiere a un sistema político no se aborda a la totalidad de fenómenos vinculados al adjetivo “político” sino a la generalidad del fenómeno. Entre los aspectos a considerar están: 1) los espacios donde se forman las decisiones que guían a una comunidad política, 2) los fenómenos sociales trascendentes en la conformación del poder político, 3) las relaciones de entradas (*input*), salidas (*output*) y retroalimentación (*feedback*) entre la clase política y su lucha por el poder, 4) los procesos y

subprocesos políticos interactuantes y dependientes entre sí por medio de reglas, y 5) la movilidad de las reglas siempre sujetas a cambios y externalidades que las van modificando en el tiempo” (Sistema de Información Legislativa, s.f.).

Es decir, debe situarse en términos de un país que cuenta con las siguientes características:

- Régimen democrático, el cual es menester puntualizar que anterior, debe fomentarse en los servidores públicos la consciencia, cómo es que sus actos pueden beneficiar o perjudicar el tejido social, comprendiendo que su papel como funcionarios es servir a la ciudadanía y no servirse de ella.

La fiscalización superior y el combate a la corrupción fortalecen el funcionamiento de las instituciones estatales y Estado de Derecho. Sin embargo, dado lo pernicioso de la corrupción, resulta ociosa la tarea de fiscalización sin un castigo ejemplar a los actos de corrupción, y sin un impulso a la ética y moral pública. El verdadero combate a la corrupción no radica en un mayor número de auditorías, ni en el mayor monto de recuperaciones al erario mediante la fiscalización superior, tampoco en el mayor número de sanciones a servidores públicos, sino en el mejoramiento de las prácticas gubernamentales.

Por ello, para impulsar estas acciones, se propone la creación de un Sistema Nacional de integridad.

Desde hace algunos años, a nivel tanto nacional como internacional ha surgido una tendencia, impulsada principalmente por la OCDE y empresas transnacionales de forma inicial, uniéndoseles más tarde el gobierno y el sector privado en México. En dicha tendencia se puso en la escena a la ética como una forma de prevenir actos de corrupción, misma que de adoptó bajo el nombre de “integridad”.

La palabra integridad deriva del latín *in-tangere*, que significa intocable, integridad es, en una primera aproximación lo relativo a lo íntegro, que en un sentido estricto se refiere a una persona recta, intachable, honrada. El concepto es de mayor envergadura que la ausencia de la corrupción, ya que conlleva valores comunes

como la honestidad, neutralidad, fiabilidad, objetividad, respeto y orientación al ciudadano; estando estrechamente relacionado con la ética y la cultura.

La ética y la moral, son conceptos estrechamente relacionados, e inclusive han llegado a ser confundidos y utilizados como sinónimos; sin embargo, existe una gran diferencia entre ellos. La moral se refiere a aquellos actos que realiza el individuo y cómo es que pueden catalogarse como “buenos” o “malos”, lo cual es dependiente de las costumbres establecidas en una sociedad (misma que varía de acuerdo al lugar y época); mientras que la ética puede entenderse como el estudio de la moral, es decir, una reflexión de dichos actos.

En éste sentido, la integridad es dependiente de la interiorización de los valores que la sociedad ha impuesto a los individuos como normas de conducta para una “sana” convivencia.

En México, se tiene un antecedente de la consideración de la integridad dentro de la administración pública, que data de 2012, año en que se publicaron los “Lineamientos generales para el establecimiento de acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento de los servidores públicos en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”, dichos lineamientos fueron aplicables para las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como la Procuraduría General de la República, y mediante ellos se pretendía que se crearan comités de ética que a su vez, generaran códigos de conducta y la difusión de sus valores, así como determinar los indicadores de cumplimiento del Código de Conducta y método para la evaluación de los resultados de forma anual. Sin embargo, a pesar de ello el tema no tuvo demasiado eco y los materiales realizados por los comités de ética, aun cuando han tenido difusión dentro de las dependencias, su importancia no ha sido comprendida por los servidores públicos, causando que no sean documentos de observancia general e inclusive exista un amplio desconocimiento de su existencia.

Aunado a ello, no fue un tema trascendente hacia las entidades federativas y los municipios, siendo estos últimos altamente importantes, pues son el primer

contacto (o el contacto más cercano) del gobierno con la población, y el nivel de gobierno que peores resultados ha mostrado.

Para el Sistema Nacional de Integridad, que aquí se propone, además, se contempla que la ASF incluya auditorías de integridad, es decir, auditar la infraestructura ética de todos los entes públicos, retomando así la exigencia cívica y ética para recuperar la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.

Las auditorías de integridad, conocidas internacionalmente bajo el nombre IntoSAINT (Autoevaluación - Integridad), son una herramienta desarrollada en 2010 por el Tribunal de Cuentas de Países Bajos en colaboración con el Ministerio del Interior y la Oficina de Integridad de la Ciudad de Ámsterdam, que tiene su aplicación en el análisis de riesgos de integridad y vulnerabilidad dentro de la propia arquitectura de la integridad pública, y que su uso se ha traducido en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, de la buena gobernanza y buenas prácticas.

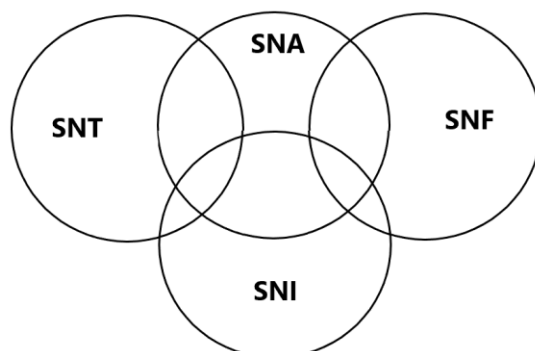
A pesar de ser de autodiagnóstico para las Entidades de Fiscalización Superior, también puede utilizarse en otro tipo de agencias o dependencias gubernamentales como lo ha hecho la Agencia Estatal de Auditoría de Hungría desde 2011.

La creación del Sistema Nacional de Integridad, debe ir de la mano con los Sistemas Nacionales: de Transparencia, Anticorrupción y de Fiscalización. Operando de la siguiente manera:



### Esquema 3

#### Interrelación de los Sistemas Nacionales Anticorrupción, de Transparencia, de Fiscalización y de Integridad



Fuente: Elaboración propia

Dicho Sistema Nacional de Integridad, debe poner especial atención en las cinco dimensiones vinculadas a la integridad que ha descrito la metodología de la IntoSAINT.

- a) Responsabilidad de la Integridad. Alude a que los servidores públicos actúan con integridad cuando observan los valores y normas de la buena administración, actuando en todo momento en beneficio del público y del bien general.
- b) Precondición para la autoridad gubernamental y confianza pública. La integridad es un requisito para un desempeño eficaz y eficiente de la administración pública, lo cual conlleva a una mejora de la gobernabilidad y legitimidad.
- c) Integridad: No solo leyes y reglas, también responsabilidad moral. La naturaleza de las leyes es que son de carácter general y abstracto, por lo que no pueden contemplar todas las conductas humanas en todos los escenarios posibles; por lo que debe existir un punto moral de partida que permita a los servidores públicos actuar de una manera aceptable en aquellos espacios en que la ley les faculta para actuar de manera discrecional.
- d) Política de integridad: No sólo sanción, sino sobre todo, prevención. Una política de integridad incluye medidas preventivas y

sancionatorias, siendo más eficaz la preventiva y en términos de costo-beneficio, cada centavo invertido en la prevención, supera cada centavo erogado para subsanar el daño.

- e) Política de integridad continúa. La integridad y las políticas de integridad deben ser elementos permanentes de la gestión organizacional, debiendo ser considerada una política estratégica.

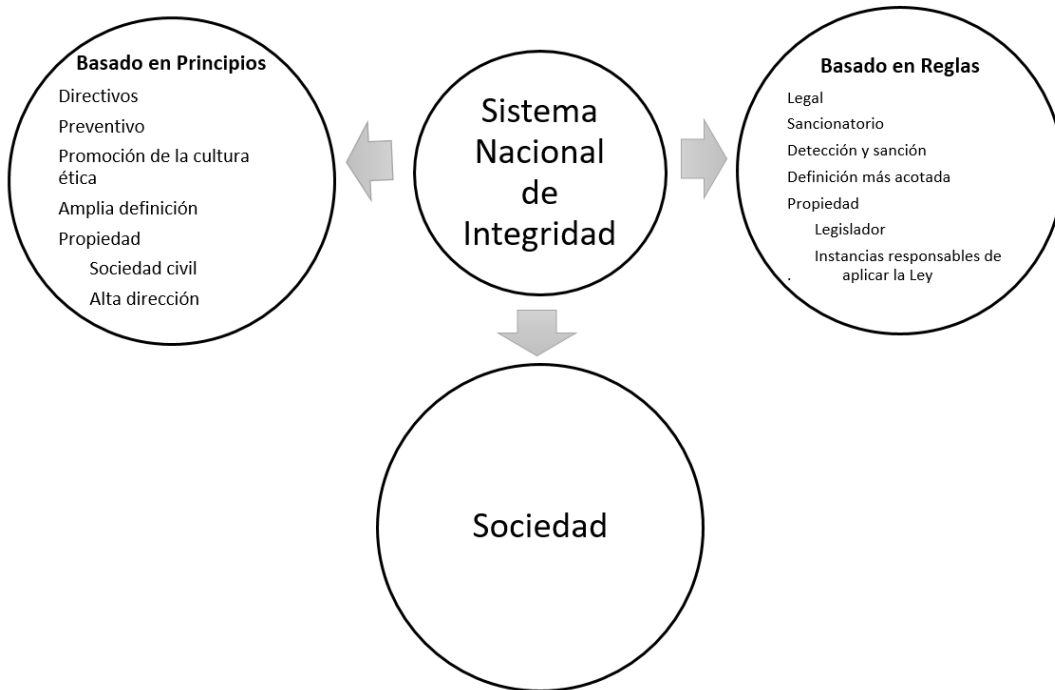
La meta debe ser el fortalecimiento de la integridad en la APF, iniciando con la difusión en todo el Sistema Nacional de Fiscalización (Entidades de las Legislaturas Locales; auditorías Estatales y Municipales, así como Órganos Internos de Control) cuyas primeras líneas de acción tengan como propósito:

- ✓ Condición esencial para la confianza en el Gobierno.
- ✓ Integridad es una meta positiva y un elemento de calidad de una organización.
- ✓ Elemento de buena gobernanza como elemento de la responsabilidad de la alta dirección (Directores Generales; Oficiales Mayores; Jefes de Unidad; Coordinadores; Subdirectores; Secretarios de Estado; Gobernadores; Presidentes Municipales y Delegados Políticos particularmente).
- ✓ Cuyo propósito del empleado sea una conducta ética apropiada.
- ✓ Cuyo propósito del empleador sea una conducta ética apropiada, adicional a la eliminación de las tentaciones para los empleados.

La propuesta del sistema Nacional de Integridad que se propone, con algunos elementos de la IntoSaint, se enfoca en un sistema de la siguiente forma:

## Esquema 4

### Líneas de acción del Sistema Nacional de Integridad



Fuente: Elaboración propia

#### 4.4 Propuesta de creación de la Organización Internacional de Rendición de Cuentas

Por último, se propone la creación de “*Accountability International*”, Rendición de cuentas Internacional (por su nombre en español).

A nivel global, existe una organización denominada Transparencia Internacional que tiene como propósito la disminución de la corrupción mediante reformas, siendo la organización que ha elaborado el Índice de Percepción de la Corrupción la forma en que ha medido el fenómeno, elaborando un *ranking*. De manera análoga, se propone la creación de una organización que elabore una forma de medir la rendición de cuentas en los distintos países, así como estudios y propuestas específicas para su implementación, iniciando operaciones en los países de América Latina.

## Conclusiones

La presente investigación doctoral integra los resultados sobre opacidad y corrupción en la administración pública en México, así como sus contrapartes: transparencia y rendición de cuentas, para observar la génesis de la corrupción y los factores sobre los cuales se erigió como problema sistémico, con el objetivo de proponer un Modelo de Rendición de Cuentas mediante políticas públicas encaminadas a combatir la corrupción desde perspectivas estructurales y con un enfoque integral para México.

Se concluye que la política pública de Rendición de Cuentas propuesta debe ser entendida como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tienen como propósito el fortalecimiento de la legalidad y el sentido democrático de las responsabilidades públicas que permitan sancionar en mayor o menor medida a los actores que las asumen. Por ello, debe ser diseñada y puesta en práctica como una política transitiva (aquellas acciones que pasan de un sujeto a otro) y subsidiaria (responsabilidad que robustece a otra principal) orientada a fortalecer la responsabilidad del ejercicio de la función pública y no como un fin mismo. Es además, una política que en su esencia ha de tener una vocación pública.

Para abordar el tema se utilizaron dos vertientes: una histórica y otra politológica. La primera de ellas recae en un análisis histórico sobre la corrupción y los factores económicos, sociopolíticos, institucionales, jurídicos y ético-culturales bajo los cuales la corrupción pasó de ser un conjunto de prácticas, hasta cierto punto comunes para algunos, a una forma de vida para toda la comunidad política y sus instituciones, en una necesidad para mantener el *statu quo* del régimen político desde la época del presidencialismo mexicano; mientras que la segunda vertiente, se encuentra fundamentada en torno al diseño y funcionamiento de las instituciones (neoinstitucionalismo), al ejercicio del poder. Donde la única manera de minimizar los efectos nocivos de una élite gobernante sobre los gobernados, es a través de un régimen político democrático, sin embargo, para el efectivo

funcionamiento de la democracia, es menester que se encuentre sustentada bajo los pilares del Estado de Derecho, la Rendición de Cuentas y la Transparencia.

El presente trabajo de investigación prueba cuatro hipótesis. En la primera se demuestra que la corrupción en México se ha sistematizado debido a factores históricos desde la época novohispana con la venta de puestos públicos hasta los provenientes del presidencialismo mexicano, los cuales han derivado en mecanismos de rendición de cuentas incipientes, afectando principalmente a las instancias encargadas de la procuración e impartición de justicia (impunidad); mismas que han limitado la efectividad de las acciones de combate a la corrupción.

Con la segunda hipótesis se prueba que es necesario y urgente construir una política de Estado en materia de rendición de cuentas en América Latina, con la finalidad de fortalecer a las instituciones en su lucha contra la corrupción, ya que los esquemas actuales no permiten disminuirla, sino antes bien la promueven e incentivan.

La tercera hipótesis, demuestra que las políticas de rendición de cuentas llevadas a cabo por los países de América Latina son obsoletas en unos casos y limitadas en otros, lo que impide a las entidades de fiscalización superior disponer de un marco legal eficaz para sancionar actos de corrupción.

Y la cuarta hipótesis demuestra que las deficiencias que se traducen en actos de corrupción por la debilidad de la fiscalización en América Latina, tienen su origen en la debilidad de sus instituciones.

La vocación predatoria de los políticos mexicanos desde la Colonia, ha sido el escenario de una crisis, no sólo de las instituciones políticas, sino también de una Administración Pública sin el menor sentido de racionalidad, donde la política imperial de los Habsburgo, en el sentido de fortalecer las finanzas, perpetuó la venalidad de la administración pública, mecanismo para legitimar el tránsito del poder burocrático a la condición del bien patrimonial. Las Reformas Borbónicas

significaron el primer intento innovador para racionalizar la administración y secularizar el espacio público. Su fracaso selló desde entonces esa tradición venal que en su esencia perdura como uno de los centros fundamentales de la complicidad política, uno de los rasgos más claramente atados al régimen federal, hispánico, del desarrollo de nuestro país.

Otro elemento a destacar es la designación que hacía el monarca español de los obispos, así como de las cuantiosas rentas que los jerarcas eclesiásticos recibirán y el fanatismo de un pueblo ignorante y explotado, convertido en fácil presa e instrumento idóneo de intereses personales de la clase religiosa, constituye la razón del papel trascendental que el clero ha representado siempre en el destino del pueblo de México.

De España se importaban todos los nuevos funcionarios, cuya medida pretendía eliminar a los criollos de los puertos que habían comprado en la Audiencia y en la Administración, y así, la antigua élite que sustentaba su poder al recibir fuertes golpes que desintegraron su unidad.

Se comprobó en el recuento histórico aquí descrito, que fue en el mundo colonial español en América donde surgieron instituciones y estructuras sociales similares. Tras una fase inicial de codicia y saqueo de oro y plata, los españoles crearon una red de instituciones destinadas a explotar a los pueblos indígenas. El conjunto formado por la encomienda, mita, repartimiento y trajín tenía como objetivo obligar a los pueblos indígenas a tener un nivel de vida de subsistencia y extraer así toda la renta restante para los españoles. Esto se logró expropiando su tierra, obligándolos a trabajar, ofreciendo sueldos bajos por el trabajo, imponiendo impuestos elevados y cobrando precios altos por productos que ni siquiera se compraban voluntariamente. A pesar de que estas instituciones generaban mucha riqueza para la Corona española e hicieron muy ricos a los conquistadores y a sus descendientes, también convirtieron a América Latina en uno de los continentes más desiguales del mundo y socavaron gran parte de su potencial económico.

Es ilustrativo el análisis de la corrupción desde la época Colonial, porque ahí es donde se instaura institucionalmente con la venta de los puestos públicos; amén de las corruptelas de la iglesia como colaborador de la Corona Española para erigirse el México Colonial, el cual con el tiempo se transformó en una época de caudillos, de caciques, que al paso del tiempo, y en un esfuerzo por apaciguar a país de luchas intestinas, se establece la Constitución de 1857 hasta la de 1917, que institucionaliza la concentración del poder en la figura del Presidente de la República, conocido hoy día como la época del presidencialismo, causa de la corrupción de México hasta nuestros días.

El presidencialismo es un invento estadounidense que surgió como una propuesta en contraposición a la Monarquía. Dicha forma de gobierno fue consagrada en su Constitución en 1787, sirviendo de inspiración a otros países, en especial en América Latina; quienes hicieron algunas adecuaciones para que fuera operante en sus países, sin embargo, se observa que el desarrollo del presidencialismo en América Latina tiene como componente descriptivo o material, su sustento en el subdesarrollo y pobreza de las naciones.

En nuestro país se asegura que el presidencialismo surge a inicios del siglo XIX con la Constitución de 1824 y se enraíza en 1917. Aún cuando se han superado algunos factores ominosos, México continúa en ese sistema de gobierno. Este modelo se sustenta principalmente en que el Poder Ejecutivo es Unitario, es decir, está depositado en un presidente que, es al mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; el Presidente es electo por el Pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a este; además, el Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado y que ni el Presidente ni los Secretarios de Estado son políticamente responsables frente al Congreso.

Si bien el presidencialismo como modelo no es omnipotente, es un poder limitado por la colaboración. El Poder Ejecutivo y Legislativo tienen una forma de elección independiente entre sí, por lo que al contar con legitimidad propia, buscan garantizar su autonomía y autorregulación, es decir, ninguno puede sobreponerse o someter al otro, sino que al ajustarse a los mecanismos legales de colaboración,

pueden intervenir en sus ámbitos correspondientes. Además, el sistema de pesos y contrapesos se ve enriquecido, primero, por el Poder Judicial, quien también preserva su autonomía; y segundo, por el federalismo, que asegura la participación en el proceso político de los distintos estados en igualdad de condiciones.

En la región Latinoamericana, los sistemas de rendición de cuentas pueden ser catalogados en términos generales como incipientes, siendo las Entidades de Fiscalización Superior uno de los elementos claves para la detección de algunos actos de corrupción, aunque usualmente sus actividades se centran en la fiscalización superior para detectar el uso inadecuado de los recursos. Por su transparencia, destacan dos países: Chile y Uruguay.

Al realizar una comparativa entre las EFS de América Latina con las de otras regiones del mundo, es posible visualizar que en el caso latinoamericano no se ha explotado la labor de sus órganos fiscalizadores, teniendo un gran rezago respecto a la forma en que realizan su labor fiscalizadora. Por lo anterior, es menester fortalecer a dichas instituciones, dotarlas de independencia efectiva; crear escuelas de auditoría o fiscalización que permitan al recurso más importante, el humano, tener una profesionalización, actualización y mejora continua; aumentar sus facultades para fortalecer otro tipo de actividades complementarias, tales como auditorías de calidad, estudios de riesgos, áreas de inteligencia financiera que les permitan coadyuvar con la instauración de una cultura de transparencia, rendición de cuentas e integridad; así como de adecuar las normas para otorgarles un papel asesor al poder legislativo desde la elaboración del presupuesto hasta la función estratégica en la aprobación de los presupuestos de ingresos y gasto público, y la conducción de políticas institucionales y coyunturales a nivel nacional.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce a las entidades federativas como miembros libres y soberanos, al igual que los municipios; sin embargo, aún persisten muchos factores económicos, políticos y sociales que están en dependencia directa del Poder Ejecutivo Federal, un factor



de ellos son los requerimientos que hacen los gobernadores de mayores recursos económicos, vía presupuesto de egresos para una inversión, obras públicas o recursos para atender desastres naturales, donde convierten al Presidente en el Tlatoani ancestral, como última instancia o árbitro final de una disputa entre estados, municipios o localidades autónomas e independientes, pero ligadas por el pacto federal.

Un factor que mantiene y perpetúa la corrupción es la impunidad. Es alarmante el nivel de impunidad en nuestro país, el cual refleja una radiografía de la desconfianza de los gobernados hacia los gobernantes. Más del 92% de los delitos cometidos en nuestro país no son castigados por dos razones. La primera estriba en que el 88% de ellos no son denunciados por las víctimas; la segunda, porque el 12% restante de los que sí son denunciados, en un poco más del 60% se inicia averiguación previa en el Ministerio Público, local y federal; es decir, sólo el 7% de los delitos que se cometen en México son atendidos por las autoridades competentes, de tal forma que la debilidad del poder judicial tampoco garantiza una impartición de justicia íntegra.

El Poder Judicial, al igual que el Poder Legislativo han quedado rezagados con el tiempo por subordinación al Presidente de la República (asimetría de los poderes del Estado).

A pesar de los avances logrados por el país en los últimos años, se han acrecentado los rezagos y retrocesos como la concentración del ingreso, la gran brecha de los que concentran el poder y la riqueza; y los que viven en el umbral de la pobreza, la desigualdad económica, social y la depauperación del número de pobres, que tienen sumido al país en una tragedia nacional.

Los datos son alarmantes: más de 50 millones de mexicanos se encuentran en estado de pobreza patrimonial, de ellos, 12 millones se encuentran en pobreza alimentaria extrema. Sólo una quinta parte de la población tiene acceso a bienes y servicios indispensables para una vida digna, en una economía dirigida por el 1%

del total nacional. En estas cifras se puede encontrar parte de las razones por las que sólo el 40% de la población prefiere vivir en democracia.

En el fenómeno de la desigualdad donde algunos estudios encuentran los orígenes de la corrupción, advierten que la desigualdad económica y social aumenta la corrupción y esta a su vez, hace más amplia la brecha entre ricos y pobres. Advierten que para combatir la corrupción de manera efectiva se deben atender sus raíces históricas: La desigualdad y desconfianza social.

La corrupción crece de sus raíces y abren a la llamada “Trampa de la desigualdad”, que es un círculo vicioso; es desigualdad y la desconfianza los generadores de la corrupción, y a su vez la corrupción acentúa la desigualdad y alimenta la desconfianza. Esa es la principal razón por la que la corrupción persiste y el porqué es tan difícil erradicar.

En el ámbito internacional se tienen ejemplos de países que aun con recursos naturales como el petróleo (Noruega y Reino Unido) no han sido causa de corrupción; ejemplo de ello son los países africanos como Botsuana, cuyos recursos naturales como los diamantes han permitido sacar de la pobreza a una parte de la población; al igual, la corrupción no es un problema cultural, ni determinante como recién lo afirmó el titular del ejecutivo en México en 2016; al igual, se ha enfatizado que una mayor transparencia ayuda a combatir la corrupción, nada más erróneo, en teoría se logra, en la práctica se vuelve un mecanismo de opacidad. El detonante de cambio para abatir la corrupción es la educación, factor fundamental de cambio. La persistencia de la corrupción nos señala que la raíces son profundas y difíciles de erradicar, ya que se sustentan en factores de largo plazo y no en cambios institucionales recientes como el SNA y toda la parafernalia construida en su entorno.

La recomendación es organizar organismos políticos que demanden menos corrupción, así ha podido reducirse en muchos países, en Nueva York en la década de 1950, en Singapur hace algunos años que demandan una mejor

educación, que obligan cambios en la política gubernamental para crear un mayor bienestar social, un Estado de Derecho de tolerancia cero.

La Auditoría Superior de la Federación, tras analizar sistemática y estratégicamente las cuentas públicas durante el periodo 2000 – 2007, detectó 17 áreas de opacidad y riesgo en la administración pública federal, a las cuales se anexaron tres más; del total de 20 áreas, y tras su ponderación, se eligieron seis: Eficiencia recaudatoria, recursos federales transferido a estados y municipios (gasto federalizado), sector energético (PEMEX y CFE), discrecionalidad de los servidores públicos y deuda pública; ya que constituyen una amenaza a la estabilidad del Estado en los rubros económico (finanzas públicas), social (bienestar), administrativo (eficiencia y eficacia del aparato gubernamental) y político (legitimidad y gobernabilidad).

Posterior a su selección, se procedió a elaborar un diagnóstico de dichas áreas, desde el punto de vista presupuestal, de las finanzas públicas y de la fiscalización, observándose principalmente lo siguiente:

#### *Eficiencia recaudatoria (SHCP-SAT).*

La recaudación de impuestos en México es insuficiente con relación a la demanda económica y financiera del desarrollo del país, llegando a constituir el 17.4% respecto al PIB en 2014-2015, que contrasta contra un 22.8% como promedio de recaudación en la región latinoamericana.

A partir de la labor fiscalizadora, la ASF ha detectado que el Estado ha dejado de captar cantidades de recursos estratosféricos debido a estímulos fiscales y condonación de adeudos a empresas privadas, paraestatales, entidades federativas y municipios

### Recursos federales transferidos a estados y municipios (gasto federalizado).

Los recursos que transfiere la federación a las entidades federativas y los municipios, son los que más irregularidades presentan en su gasto, ya que casi nunca existe una evaluación de los resultados; además, se ha acrecentado: la falta de responsabilidad política en materia de transparencia y rendición de cuentas, una cultura política insuficiente y de marco jurídico ambiguo; además, dichos recursos a menudo son utilizados para el pago de rubros distintos para los que fueron etiquetados; programas sociales sin una población objetivo; obras públicas que no benefician a grupos con rezago social; adjudicaciones indebidas en contratos; sobrepagos en el pago de estimaciones y subejercicios presupuestales.

En el caso de los municipios, difícilmente mantienen los mismos equipos de capital humano, lo que obliga a capacitar al personal en cada cambio de gobierno; muchas veces carecen de un adecuado control del gasto, ya que no cuentan con una normatividad administrativa suficiente, reglamentos de planeación ni registros contables o preservación del patrimonio.

### Sector energético (PEMEX y CFE)

El sector energético se erige como una rama estratégica para el desarrollo nacional, siendo la industria petroquímica la que más recursos ha aportado a los ingresos de Estado; no obstante, son empresas productivas del Estado que han acumulado pasivos a niveles que son insostenibles y que han mantenido altos niveles de corrupción.

En el caso de PEMEX, se evidenció el número de filiales con que cuenta, mismas que tienen domicilios fiscales en otros países, por lo que resulta imposible su fiscalización, ya que la Cuenta Pública las omite.

### Discrecionalidad de los servidores públicos

La administración pública federal ha tolerado a niveles muy altos la discrecionalidad de los servidores públicos, mismos que han ido en detrimento de los valores democráticos, resultando así ineficiencia, ineficacia y corrupción

En particular, la discrecionalidad se ha observado mediante las auditorías en el manejo y aplicación de excedentes petroleros; otorgamiento de donativos, estímulos fiscales, permisos y concesiones; enajenación de bienes; remuneraciones a servidores públicos; recuperación y condonación de créditos fiscales; castigo de carteras de adeudos; manejo de recursos por Derechos de Trámite Aduanero; administración y manejo de fondos y fideicomisos; así como la entrega de préstamos al Sindicato de Petróleos Mexicanos, entre otros.

### Deuda Pública Federal y Subnacional

La deuda pública ha crecido de manera alarmante, a nivel federal, ha llegado a representar en 2017 el 46% respecto al PIB, comprometiendo así el bienestar de las futuras generaciones, quienes deberán cargar sobre sus ingresos el pago o refinanciamiento de la deuda, debiendo sufrir las consecuencias que genere la disminución del gasto público.

Se ha constatado que la mayor parte del dinero destinado al rubro de deuda pública es para pagar el servicio de la misma, originando que crezca año con año; además, no existe una evaluación sobre los servicios sociales que ha aportado la deuda y en algunos casos, ni siquiera se logró identificar el destino de los recursos.

En términos subnacionales, el modelo para la adquisición de deuda se encuentra basado en el establecimiento de reglas fiscales que pretenden limitar el endeudamiento, no obstante, se ha comprobado a través de auditorías los siguientes casos:

- La SHCP no mantiene un adecuado control de las deudas contraídas por las entidades federativas, pues aun cuando los estados han reportado a Hacienda los créditos para su incorporación en el Registro Público Único, estos no son cargados al sistema.
- Reclasificación de gastos corrientes como gastos de capital, a fin de eludir las normas relativas a resultados fiscales corrientes y de capital.
- Reporte de montos en su cuenta pública distintos a los contraídos con las entidades financieras.

### Paraísos Fiscales

Se ha comprobado recientemente a través de la fiscalización superior, que en el sector público de manera generalizada, se presenta la transferencia de activos financieros a empresas con domicilios fiscales en otros países, evadiendo el pago de impuestos o triangulando los recursos que en el caso de empresas productivas del Estado, como por ejemplo PEMEX, pueden corresponder a sus filiales; o bien, al pago por servicios que no fueron prestados, que se hicieron con sobreprecio o de manera incompleta.

Es inusitado el interés académico en fechas recientes, quienes han coincidido en instrumentar políticas públicas de rendición de cuentas para superar este flagelo que azota la mayoría de países pobres y ricos de todo el mundo.

Para abatir los niveles de corrupción, se han llevado a cabo un gran número de acciones, mismas que pueden resumirse en la creación de disposiciones jurídicas, instituciones y sistemas; que han obedecido a formas políticamente oportunas de reaccionar ante las presiones para que se tomen medidas en materia de corrupción, por lo que al no existir una intención de combatir la corrupción más allá del discurso oficial, las normas e instituciones operan de manera fragmentada, heterogénea, con intereses políticos y en un marco de simulación e impunidad.

Para combatir la corrupción de manera efectiva, debe comprenderse en primer término su génesis, forma de operar y las causas que le han convertido en un fenómeno autopoyético y sistémico; a partir de lo cual se hace evidente la necesidad de instrumentar medidas que deben estar basadas en el espíritu de la democracia, es decir, mediante políticas públicas.

Las políticas públicas, a diferencia de las políticas gubernamentales, no son determinadas por el aparato gubernamental, es decir, se caracterizan por ser soluciones a problemas públicos mediante acciones concertadas por agentes públicos, parapúblicos y privados en un ambiente de deliberación institucional específico, en que los actores que participan incluyen políticos, grupos de académicos expertos en la materia, la sociedad civil organizada e incluso empresarios.

El presente trabajo evidencia que a la fecha no se ha consolidado un sistema de rendición de cuentas federal por diversos factores, entre los cuales se encuentran los siguientes:

1. Desarticulación de los componentes de los procesos de revisión y vigilancia del gasto público (control interno, externo y falta de transparencia).
2. Concepción errónea de que la revisión de cuentas se limita sólo al acto de informar, eliminando la justificación y castigo.
3. Falta de homogeneidad en la elaboración de los informes que presentan las entidades de gobierno, lo que impide verificar los resultados de la gestión pública.
4. Inexistencia de registros que documenten los actos de autoridad, como consecuencia del saqueo de la información
5. Vacíos, duplicidades y contradicciones normativas para evaluar el desempeño de los ejecutores del gasto público, impuestos y deuda pública
6. Carencia de sistemas de evaluación del desempeño
7. Carencia de una legislación nacional homologada y consistente en materia de rendición de cuentas
8. Desconocimiento de mecanismos formales de participación ciudadana

La presencia de estos factores denota la necesidad de establecer políticas públicas y un sistema de rendición de cuentas que aglutine y articule a nivel nacional el conjunto de leyes, normas, estrategias regionales, sectoriales y nacionales; así como de un sistema de integridad que sancione cualquier acto de corrupción como medio para fortalecer los cinco sistemas propuestos (SNA, SNT, SNA, SIN y SNRC).

Para superar el déficit de rendición de cuentas en el país se necesita:

- ✓ Establecer una reforma constitucional y legal para garantizar la rendición de cuentas en el país.
- ✓ Diseñar los mecanismos y las políticas de las instituciones que deben establecerse para lograr que las entidades federativas y los municipios no se rezaguen ni se contrapongan al establecimiento de una política nacional para rendir cuentas.
- ✓ Innovar los mecanismos de gestión y responsabilidad pública, administrativa, política y penal, para garantizar un sistema de responsabilidades que vincule la evaluación del desempeño institucional y el ejercicio de recursos públicos.
- ✓ Incluir a la sociedad civil como actores institucionales y activos de la rendición de cuentas en el país.
- ✓ Obligar a los partidos políticos y sindicatos a incorporar como parte de sus estatutos y programas de gobierno a la rendición de cuentas.
- ✓ Incorporar a la rendición de cuentas como un tema central y permanente de la agenda pública y política del país.

La riqueza de este proyecto de investigación radica en que es un tema de estudio novedoso y único pues la conjugación del análisis del Estado, la democracia, la transparencia y la rendición de cuentas, la fiscalización y corrupción permiten un área de conocimiento poco explorada, al descubrir que la corrupción no puede constreñirse a la falta de procedimientos normativos, sino que al naturalizarla, se le arrebató su dimensión histórica, es válido decir, su origen y desarrollo histórico-económico-social; y que por lo tanto solo es posible combatirla desde sus



orígenes. Es la desigualdad social, uno de los factores que mayor incidencia ha tenido para la existencia y propagación de la corrupción, que a su vez, amplía la brecha entre ricos y pobres; en términos generales, se ha observado a nivel internacional que el “combate a la corrupción mediante la lucha contra la corrupción” por medio de la creación de comisiones, organismos de ética, leyes, decretos y códigos de conducta no son factores que tengan un impacto considerable, constituyendo en ocasiones formas políticamente oportunas de reaccionar ante las presiones para que se tomen medidas en materia de corrupción, en lugar de encarar reformas de gobierno fundamentales y sistémicas. De modo que Sistema Nacional Anticorrupción no tendrá los efectos esperados si antes no se combaten las causas profundas de este fenómeno.

Como resultado de este trabajo de investigación se propone un “Nuevo Modelo de Combate a la Corrupción” porque la forma en que se aborda el problema es desde un enfoque sistémico, es decir, comprendiendo que la corrupción es un fenómeno multifactorial, en el que su propagación y persistencia obedece a factores históricos que en su momento fueron necesarios para la permanencia de un grupo de individuos en el poder, por lo que se requiere implementar reformas en el gobierno de índole estructural que ataquen las causas primarias: la desigualdad económica y sistemas efectivos en materia de rendición de cuentas, transparencia e integridad.

Para este nuevo modelo, se propone reestructurar, innovar y fortalecer a la ASF en las siguientes plataformas:

1. Reformar su relación con el poder legislativo, debiendo generar en la institución un papel meta asesor con la Cámara de Diputados para la elaboración del Presupuesto de Egresos de la Federación.
2. Creación de un área auditora cuya función sea prevenir la transferencia de recursos a los paraísos fiscales.
3. Se propusieron los ejes que deben ser rectores para la elaboración de un Plan Estratégico, con visión a largo plazo que le permita al Estado enfrentar los nuevos retos que el mundo globalizado exige.

4. Se plantea la creación de la Escuela Nacional de Fiscalización Superior, por medio de la cual se pueda capacitar al personal de la ASF y de las Entidades de Fiscalización Superior de las Legislaturas Locales, considerando establecer convenios de colaboración con Universidades tanto nacionales como extranjeras, así como con Entidades de Fiscalización Superior de otros Países (INTOSAI y OLACEFS).
5. Regionalización de la Auditoría Superior de la Federación en siete zonas para mejorar su coordinación con otras organizaciones gubernamentales (EFS locales y SFP) y así mejorar la capacidad fiscalizadora, en particular el gasto público federalizado evitando duplicidad de auditorías.
6. Creación del Centro de Estudios Económicos, Financieros y Patrimoniales , que estaría a cargo de: Elaborar investigaciones de índole actuarial, entre otros, que permitan al gobierno mantener modelos sólidos y sostenibles de pensiones y jubilaciones; vigilar que las entidades federativas cumplan con las disposiciones contenidas en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios; y por medio de investigaciones patrimoniales, se atacaría a las redes de corrupción, al supervisar las transacciones financieras como forma de prevención del delito y evitar así su desviación a paraísos fiscales, para lo cual se crearía un equipo multidisciplinario que estaría en cooperación y comunicación permanente con agencias tributarias, policiacas y anticorrupción, utilizándose a la INTOSAI como canal de comunicación con los países implicados.

Otra propuesta es establecer una moral pública desde el nivel escolar hasta un Sistema Nacional de Integridad en la administración pública federal. A través de ellos se pretende generar en los funcionarios una sensibilización y consciencia sobre sus actos. Para construir el Sistema Nacional de Integridad, se instrumentarían auditorías de integridad, retomando la experiencia de la IntoSAINT, herramienta desarrollada por el Tribunal de Cuentas de Países Bajos en colaboración con el Ministerio del Interior y la Oficina de Integridad de la Ciudad de Ámsterdam, que tiene su aplicación en el análisis de riesgos de integridad y vulnerabilidad dentro de la propia arquitectura de la administración pública, y que

su uso se ha traducido en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, de la buena gobernanza y buenas prácticas; así como por las auditorías de integridad llevadas a cabo por la Contraloría de Israel, que evalúa que el comportamiento de los servidores públicos sea en apego y de conformidad con las normas; de ahí la necesidad de revisar si en su desempeño hubo conflicto de intereses, abuso de poder, tráfico de influencias, entre otros.

Finalmente, se propone la creación de la organización *Accountability International*, (Rendición de Cuentas Internacional), que elabore indicadores como una forma de medir la rendición de cuentas en distintos países, así como estudios y propuestas para su implementación en países específicos.

## **Anexos**

### **Anexo 1. La Declaración de Lima**

#### Prólogo

Cuando hace más de dos decenios, en octubre de 1977, los delegados al IX INCOSAI de Lima (Perú) aprobaron por aclamación la Declaración de Lima de Criterios sobre las Normas de Auditoría, surgieron grandes esperanzas de que llegarían a aplicarse en todo el mundo, pero no se tenía ninguna certidumbre a ese respecto.

Las experiencias que se han llevado a cabo desde entonces en relación con la Declaración de Lima han superado incluso las expectativas más elevadas, y han puesto de manifiesto que su influjo decisivo sobre el desarrollo de la auditoría pública en todos los países. La Declaración de Lima es importante para todas las Entidades Fiscalizadoras Superiores de la INTOSAI, sea cual fuere la región a la que pertenezcan, el desarrollo que hayan tenido, el modo en que se integren dentro del sistema de la Administración pública, o la forma en que estén organizadas.

El éxito de la Declaración se debe sobre todo al hecho de que, por una parte, abarca una amplia lista de todos los objetivos y temas relacionados con la auditoría de la Administración pública, y que, al mismo tiempo, son notablemente significativos y concisos, lo cual facilita su utilización, mientras que la claridad de su lenguaje garantiza que la atención se centre en los elementos principales.

El propósito esencial de la Declaración de Lima consiste en defender la independencia en la auditoría de la Administración pública. Una Entidad Fiscalizadora Superior que no pueda cumplir esta exigencia no se ajusta a las normas. Por consiguiente, no llama la atención que el tema de la independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores continúe siendo una cuestión que se debate de forma reiterada en el ámbito de la INTOSAI. Sin embargo, es preciso señalar que la Declaración no se aplica por el mero hecho de que se logre la

independencia, sino que también se requiere que esta independencia esté sancionada por la legislación. Esto, no obstante, exige que las instituciones funcionen correctamente para que haya una seguridad jurídica, lo cual sólo podrá darse en una democracia que se rija por el imperio de la ley.

En consecuencia, el imperio de la ley y la democracia constituyen las premisas esenciales para una auditoría realmente independiente de la Administración pública, y al mismo tiempo, son los pilares en los que se basa la Declaración de Lima. Los conceptos que aparecen en la Declaración son valores esenciales e intemporales que continúan siendo del todo pertinentes a lo largo de los años, desde que fueron aprobados por primera vez. El hecho de que se haya decidido publicarlos de nuevo, más de veinte años después, constituye una prueba de la calidad y de la amplitud de espíritu de sus autores.

Hacemos llegar nuestro agradecimiento a la Revista Internacional de Auditoría Gubernamental por la publicación de esta nueva edición de la Declaración de Lima, debido a la importancia de este documento básico, que puede considerarse con toda justicia como la Carta Magna de la auditoría de la Administración pública. Por lo tanto, queda garantizado que la Declaración de Lima continuará divulgándose en el futuro. Nuestra tarea sigue siendo la puesta en práctica de sus elevados ideales.

Viena, finales de 1998

Dr. Franz Fiedler

Secretario General de la INTOSAI

## **DECLARACIÓN DE LIMA SOBRE LAS LÍNEAS BÁSICAS DE LA FISCALIZACIÓN**

### **Preámbulo**

El IX Congreso de INTOSAI reunido en Lima:

- Considerando que la utilización regular y racional de los fondos públicos constituye una de las condiciones esenciales para garantizar el buen manejo de las finanzas públicas y la eficacia de las decisiones adoptadas por la autoridad competente;
- que, para lograr este objetivo, es indispensable que cada Estado cuente con una Entidad Fiscalizadora Superior eficaz, cuya independencia esté garantizada por la ley;
- que la existencia de dicha Entidad es aún más necesaria por el hecho de que el Estado ha extendido sus actividades a los sectores socioeconómicos, saliéndose del estricto marco financiero tradicional;
- que los objetivos específicos de la fiscalización, a saber, la apropiada y eficaz utilización de los fondos públicos, la búsqueda de una gestión rigurosa, la regularidad en la acción administrativa y la información, tanto a los poderes públicos como al país, mediante la publicación de informes objetivos, son necesarios para la estabilidad y el desarrollo de los Estados, en el sentido de los postulados de las Naciones Unidas;
- que durante los anteriores congresos internacionales de la INTOSAI las Asambleas Plenarias adoptaron resoluciones cuya difusión ha sido aprobada por todos los países miembros.

## **Acuerda:**

Publicar y difundir el documento titulado “Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de la Fiscalización”.

### **I. Generalidades**

#### **Art. 1 Finalidad del control**

La institución del control es inmanente a la economía financiera pública. El control no representa una finalidad en sí mismo, sino una parte imprescindible de un mecanismo regulador que debe señalar, oportunamente, las desviaciones normativas y las infracciones de los principios de legalidad, rentabilidad, utilidad y

racionalidad de las operaciones financieras, de tal modo que puedan adoptarse las medidas correctivas convenientes en cada caso, determinarse la responsabilidad del órgano culpable, exigirse la indemnización correspondiente o adoptarse las determinaciones que impidan o, por lo menos, dificulten, la repetición de tales infracciones en el futuro.

### **Art. 2 Control previo y control posterior**

1. Si el control se lleva a cabo antes de la realización de las operaciones financieras o administrativas, se trata de un control previo; de lo contrario, de un control posterior.
2. Un control previo eficaz resulta imprescindible para una sana economía financiera pública. Puede ser ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, pero también por otras instituciones de control.
3. El control previo ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, implica la ventaja de poder impedir un perjuicio antes de producirse éste, pero la desventaja de comportar un trabajo excesivo y de que la responsabilidad basada en el derecho público no esté claramente definida. El control posterior ejercido por una Entidad Fiscalizadora Superior, reclama la responsabilidad del órgano culpable, puede llevar a la indemnización del perjuicio producido y es apropiado para impedir, en el futuro, la repetición de infracciones.
4. La situación legal, las circunstancias y necesidades de cada país determinan si una Entidad Fiscalizadora Superior ejerce un control previo. El control posterior es una función inalienable de cada Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de un control previo ejercido.

### **Art. 3 Control interno y externo**

1. Los órganos de control interno pueden establecerse en el seno de los diferentes departamentos e instituciones; los órganos de control externo no pertenecen a la organización de la institución que debe ser controlada. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores son órganos del control externo.

2. Los órganos de control interno dependen necesariamente del director del departamento en cuya organización se crearon. No obstante, deben gozar de independencia funcional y organizativa en cuanto sea posible a tenor de la estructura constitucional correspondiente.
3. Incumbe a la Entidad Fiscalizadora Superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno. Asegurada la eficacia del órgano de control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la Entidad Fiscalizadora Superior a un control total.

#### **Art. 4 Control formal y control de las realizaciones**

1. La tarea tradicional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores es el control de la legalidad y regularidad de las operaciones.
2. A este tipo de control, que sigue manteniendo su importancia y trascendencia, se une un control orientado hacia la rentabilidad, utilidad, economicidad y eficiencia de las operaciones estatales, que no sólo abarca a cada operación sino a la actividad total de la administración, incluyendo su organización y los sistemas administrativos.
3. Los objetivos de control a que tienen que aspirar las Entidades Fiscalizadoras Superiores, legalidad, regularidad, rentabilidad, utilidad y racionalidad de las Operaciones, tienen básicamente la misma importancia; no obstante, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene la facultad de determinar, en cada caso concreto, a cuál de estos aspectos debe darse prioridad.



## **II. Independencia**

### **Art. 5 Independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores sólo pueden cumplir eficazmente sus funciones si son independientes de la institución controlada y se hallan protegidas contra influencias exteriores.
2. Aunque una independencia absoluta respecto de los demás órganos estatales es imposible, por estar ella misma inserta en la totalidad estatal, las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben gozar de la independencia funcional y organizativa necesaria para el cumplimiento de sus funciones.
3. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores y el grado de su independencia deben regularse en la Constitución; los aspectos concretos podrán ser regulados por medio de Leyes. Especialmente deben gozar de una protección legal suficiente, garantizada por un Tribunal Supremo, contra cualquier injerencia en su independencia y sus competencias de control.

### **Art. 6 Independencia de los miembros y funcionarios de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. La independencia de las Entidades Fiscalizadoras Superiores está inseparablemente unida a la independencia de sus miembros. Por miembros hay que entender aquellas personas a quienes corresponde tomar las decisiones propias de las Entidades Fiscalizadoras Superiores y representaras, bajo su responsabilidad, en el exterior, es decir, los miembros de un colegio facultado para tomar decisiones o el Director de una Entidad Fiscalizadora Superior organizada monocráticamente.
2. La Constitución tiene que garantizar también la independencia de los miembros. En especial no debe verse afectada su independencia por los sistemas establecidos para su sustitución y que tienen que determinarse también en la Constitución.
3. Los funcionarios de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ser absolutamente independientes, en su carrera profesional, de los organismos controlados y sus influencias.

### **Art. 7 Independencia financiera de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. Hay que poner a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores los medios financieros necesarios para el cumplimiento de las funciones que les incumben.
2. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que poseer la facultad, llegado el caso, de solicitar directamente del organismo encargado del presupuesto estatal los medios financieros que estimen necesarios.
3. Los medios financieros puestos a disposición de las Entidades Fiscalizadoras Superiores en una sección especial del presupuesto tienen que ser administrados por ellas bajo su propia responsabilidad.

### **III. Relación con Parlamento, Gobierno y Administración**

#### **Art. 8 Relación con el Parlamento.**

La independencia otorgada a las Entidades Fiscalizadoras Superiores por la Constitución y la Ley, les garantiza un máximo de iniciativa y responsabilidad, aun cuando actúen como órganos del Parlamento y ejerzan el control por encargo de éste. La Constitución debe regular las relaciones entre la Entidad Fiscalizadora Superior y el Parlamento, de acuerdo con las circunstancias y necesidades de cada país.

#### **Art. 9 Relación con el Gobierno y la Administración.**

La actividad del Gobierno, de las Autoridades Administrativas subordinadas y las demás instituciones dependientes, es objeto de control por parte de la Entidad Fiscalizadora Superior. De ello no se deduce ninguna subordinación del Gobierno a la Entidad Fiscalizadora Superior. En particular, el Gobierno asume la plena y exclusiva responsabilidad de las operaciones realizadas por él y de sus omisiones y no puede remitirse a operaciones de control y dictámenes de la Entidad Fiscalizadora Superior para su descargo - siempre que no se hayan dictado en forma de resoluciones judiciales ejecutables y firmes.

#### **IV. Facultades de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

##### **Art. 10 Facultad de investigación**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben tener acceso a todos los documentos relacionados con las operaciones y el derecho a pedir de los órganos del departamento controlado todos los informes, de forma oral o escrita, que les parezcan necesarios.
2. La Entidad Fiscalizadora Superior tiene que decidir, en cada caso, si es conveniente realizar el control en la sede de la institución controlada o en la sede de la Entidad Fiscalizadora Superior.
3. Los plazos para la presentación de informes y documentos, incluidos los balances, han de determinarse por Ley o, según los casos, por la propia Entidad Fiscalizadora Superior.

##### **Art. 11 Ejecución de las verificaciones de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

1. Los órganos controlados tienen que responder a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior, dentro de los plazos determinados generalmente por Ley o, en casos especiales, por la Entidad Fiscalizadora Superior, y dar a conocer las medidas adoptadas en base a dichas verificaciones de control.
2. Siempre que las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior no se dicten en forma de una resolución judicial firme y ejecutable, la Entidad Fiscalizadora Superior tiene que tener la facultad de dirigirse a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias y exija las correspondientes responsabilidades.

##### **Art. 12 Actividad pericial y otras formas de cooperación**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores pueden, en asuntos importantes, poner a disposición del Parlamento y de la Administración sus conocimientos técnicos en forma de dictámenes, incluso su opinión sobre proyectos de ley y otras disposiciones sobre cuestiones financieras. La

Administración asume toda la responsabilidad respecto a la aceptación o rechazo del dictamen.

2. Prescripciones para un procedimiento de compensación conveniente y lo más uniforme posible, empero, sólo deben dictarse de acuerdo con la Entidad Fiscalizadora Superior.
- v. Métodos de control, personal de control, intercambio internacional de experiencias**

#### **Art. 13 Métodos de control y procedimientos**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben realizar su actividad de control de acuerdo con un programa previo trazado por ellas mismas. El derecho de ciertos órganos estatales de exigir, en casos especiales, la realización de determinadas verificaciones, no se verá afectado por aquella norma.
2. Dado que el control en muy pocos casos puede ser realizado exhaustivamente, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tendrán que limitarse, en general, al procedimiento de muestreo. Este, sin embargo, debe realizarse en base a un programa dado y en tal número que resulte posible formarse un juicio sobre la calidad y la regularidad de las operaciones.
3. Los métodos de control deben adaptarse continuamente a los progresos de las ciencias y técnicas relacionadas con las operaciones.
4. Es conveniente la elaboración de manuales de control como medio de trabajo para los funcionarios de control.

#### **Art. 14 Personal de control**

1. Los miembros y los funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior tienen que tener la calificación e integridad moral necesarias para el perfecto cumplimiento de su tarea.
2. En el momento de la selección del personal de una Entidad Fiscalizadora Superior, tienen especial importancia una formación y una capacidad superiores al promedio, así como una experiencia profesional adecuada.

3. Especial atención requiere el perfeccionamiento teórico y práctico de todos los miembros y funcionarios de control de la Entidad Fiscalizadora Superior a nivel interno, universitario e internacional, fomentándolo por todos los medios posibles, tanto económicos como de organización. El perfeccionamiento tiene que exceder de los conocimientos de contabilidad y de los tradicionales jurídico-económicos y abarcar también empresariales, inclusive la elaboración electrónica de datos.
4. Para garantizar una alta cualificación del personal controlador, debe aspirarse a una remuneración concorde con las especiales exigencias profesionales.
5. Si, en determinadas circunstancias, por la necesidad de conocimientos técnicos específicos, no fuese suficiente el propio personal de control, convendría consultar peritos ajenos a la Entidad Fiscalizadora Superior.

#### **Art. 15 Intercambio internacional de experiencias**

1. El cumplimiento de las funciones de las Entidades Fiscalizadoras Superiores se favorece eficazmente mediante el intercambio internacional de ideas y experiencias dentro de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.
2. A este objetivo han servido hasta ahora los Congresos, los seminarios de formación que se han organizado en colaboración con las Naciones Unidas y otras instituciones, los grupos de trabajos regionales y la edición de publicaciones técnicas.
3. Sería deseable ampliar y profundizar estos esfuerzos y actividades. Tarea primordial es la elaboración de una terminología uniforme del control financiero público sobre la base del derecho comparado.

#### **VI. Rendición de informes**

#### **Art. 16 Rendición de informes al Parlamento y al público**

1. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener, según la Constitución, el derecho y la obligación de rendir informe anualmente al Parlamento o al

órgano estatal correspondiente, sobre los resultados de su actividad, y publicarlo. Así se garantizan una información y discusión amplias, a la vez que se incrementa la posibilidad de ejecutar las verificaciones realizadas por la Entidad Fiscalizadora Superior.

2. La Entidad Fiscalizadora Superior debe tener la posibilidad de rendir informe sobre hechos de especial importancia y trascendencia entre dos informes anuales.
3. El informe anual tiene que abarcar principalmente la actividad total de la Entidad Fiscalizadora Superior; no obstante, en el supuesto de que existan intereses especialmente dignos de ser protegidos o que estén protegidos por Ley, la Entidad Fiscalizadora Superior debe considerarlos cuidadosamente, así como la conveniencia de su publicación.

#### **Art. 17 Redacción de los informes**

1. Los hechos enumerados en los informes tienen que representarse de forma objetiva y clara, limitándose a lo esencial. Deberán redactarse de manera precisa y comprensible.
2. La opinión de los departamentos e instituciones controlados respecto a las verificaciones de control de la Entidad Fiscalizadora Superior debe reflejarse de forma adecuada.

### **VII. Competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores**

#### **Art. 18 Base constitucional de las competencias de control; control de las operaciones estatales**

1. Las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que ser especificadas en la Constitución, al menos en sus rasgos fundamentales, los detalles pueden regularse por Ley.
2. La formulación concreta de las competencias de control de las Entidades Fiscalizadoras Superiores depende de las circunstancias y necesidades de cada país.

3. Toda la actividad estatal estará sometida al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, independientemente de que se refleje, o no, en el presupuesto general del Estado. Una exclusión del presupuesto no debe convertirse en una exclusión del control.
4. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben orientar su control hacia una clasificación presupuestaria adecuada y un sistema de cálculo lo más simple y claro posible.

#### **Art. 19 Control de las autoridades e instituciones en el extranjero**

Las autoridades estatales y las instituciones establecidas en el extranjero deben ser controladas generalmente por la Entidad Fiscalizadora Superior. Al realizar el control en la sede de dichas instituciones, deben tenerse presentes los límites fijados por el Derecho Internacional; sin embargo, en casos justificados, tales límites deben ser reducidos de acuerdo con la evolución dinámica del Derecho Internacional.

#### **Art. 20 Control de los ingresos fiscales**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben ejercer un control, lo más amplio posible, de la recaudación de los ingresos fiscales, incluyendo las declaraciones individuales de los contribuyentes.
2. El control de los ingresos fiscales es, en primer lugar, un control de legalidad y regularidad; sin embargo, las Entidades Fiscalizadoras Superiores tienen que controlar también la rentabilidad de la recaudación de impuestos y el cumplimiento de los presupuestos de ingresos así como, en caso necesario, proponer al organismo legislativo medidas de reforma.

#### **Art. 21 Contratos públicos y obras públicas**

1. Los recursos considerables que el Estado emplea para contratos públicos y obras públicas justifican un control especialmente escrupuloso de los recursos empleados.
2. La subasta pública es el procedimiento más recomendable para obtener la oferta más favorable en precio y calidad. De no convocarse una pública

subasta, la Entidad Fiscalizadora Superior debe investigar las razones de ello.

3. En el control de las obras públicas, la Entidad Fiscalizadora Superior debe procurar que existan normas apropiadas que regulen la actividad de la administración de dichas obras.
4. El control de las obras públicas no sólo abarca la regularidad de los pagos, sino también la rentabilidad de la obra y la calidad de su ejecución.

#### **Art. 22 Control de las instalaciones de elaboración electrónica de datos**

También los recursos considerables empleados para instalaciones de elaboración electrónica de datos justifican un control adecuado. Hay que realizar un control sistemático del uso rentable de las instalaciones del proceso de datos, de la contratación del personal técnico cualificado que debe proceder, a ser posible, de la administración del organismo controlado, de la evitación de abusos y de la utilización de los resultados.

#### **Art. 23 Empresas económicas con participación del Estado**

1. La expansión de la actividad económica del Estado se realiza con frecuencia a través de empresas establecidas a tenor del Derecho Privado. Estas empresas deberán estar sometidas al control de la Entidad Fiscalizadora Superior, siempre que el Estado disponga de una participación sustancial - que se da en el supuesto de participación mayoritaria - o ejerza una influencia decisiva.
2. Es conveniente que este control se ejerza a posteriori y que abarque también la rentabilidad, utilidad y racionalidad.
3. En el informe al Parlamento y a la opinión pública sobre estas empresas deben tenerse en cuenta las limitaciones debidas a la necesaria protección del secreto comercial e industrial.

#### **Art. 24 Control de instituciones subvencionadas**

1. Las Entidades Fiscalizadoras Superiores deben disponer de una autorización lo más amplia posible, para controlar el empleo de las subvenciones realizados con fondos públicos.



2. Si la finalidad del control lo exige, éste debe extenderse a la totalidad de las operaciones de la institución subvencionada, especialmente, si la subvención en sí o en proporción a los ingresos o a la situación financiera de la institución beneficiaria, es considerablemente elevada.
3. El empleo abusivo de los fondos de subvención debe comportar la obligación de reintegro.

**Art. 25 Control de Organismos Internacionales y Supranacionales**

1. Los organismos internacionales y supranacionales cuyos gastos son sufragados con las cuotas de los países miembros, precisan, como cada Estado, de un control externo e independiente.
2. Si bien el control debe adaptarse a la estructura y las funciones del correspondiente organismo, sin embargo, tendrá que establecerse en base a principios semejantes a los que rigen el control superior de los países miembros.
3. Es necesario, para garantizar un control independiente, que los miembros de la institución, de control externo se elijan, primordialmente, entre los de la Entidad Fiscalizadora Superior.

## Anexo 2. Análisis sintético de las mejores prácticas de las Entidades de Fiscalización Superior en el mundo<sup>48</sup>

Países	Características			Tipo de EFS	Autonomía			IPC	Tipos de Auditoría							A quién reporta		Designación del titular			Tipos de acciones					Agencia Anticorrupción		Tipo de Agencia Anticorrupción			Papel asesor a Diputados	
	Tribunal	Contraloría/ Auditoría	Consejo		Financiera	Técnica	De gestión		Financieras	De cumplimiento / Objetivos	De desempeño/Especiales	Desarrollo	De regularidad	Calidad	Economía, eficacia y efectividad	Otras	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Ejecutivo con aprobación del Legislativo	Legislativo con aprobación del Ejecutivo	Otro	Observaciones	Recomendaciones	Multas	Fincamiento de responsabilidades	Vinculantes	Sí	No	Agencia única	Organismos múltiples	Fiscalía especializada	Sí
Canadá		*			*	*	9	*	*	*					*	*	*	*	*	*					*	*					*	*
Estados Unidos		*			*	*	18	*	*	*	*		*34		*	*	*	*	*	*			*	*	*	*		*		*	*	
Botsuana							25	*	*	*	*			*	*	*	*	*	*	*			*	*	*	*				*	*	
Mauricio <sup>35</sup>		*			*	*	50							*	*	*	*	*	*	*				*	*					*	*	
Emiratos Árabes <sup>36</sup>		*		*	*	*	24	*	*	*					*	*	*	*	*	*				*	*					*	*	
Catar <sup>37</sup>		*		*	*	*	31	*	*	*					*	*	*	*	*	*			*	*	*	*				*	*	
Israel		*		*	*	*	28	*	*	*	*		*38		*	*	*	*	*39	*	*			*	*	*				*	*	
Singapur <sup>40</sup>		*		*	*	*	7	*	*	*				*	*	*	*	*	*	*			*	*	*	*		*		*	*	
Japón			*		*	*	20	*	*	*	*			*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*				*	*	
Bahamas <sup>41</sup>		*			*	*	24	*	*	*				*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*				*	*	
Barbados <sup>42</sup>		*			*	*	31	*	*	*				*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*				*	*	
Dinamarca <sup>43</sup>		*			*	*	1	*	*	*				*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*		*		*	*	
Finlandia <sup>44</sup>		*			*	*	3	*	*	*				*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*				*	*	
Uruguay <sup>45</sup>	*			*	*	*	21	*	*	*				*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*			*	*		
Chile		*		*	*	*	24	*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*			*	*		
Nueva Zelanda		*		*	*	*	2	*	*	*				*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*			*	*		
Australia		*		*	*	*	13	*	*	*				*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*			*	*		
México <sup>46</sup>		*		*	*	*	123	*	*	*			*47		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*		

<sup>34</sup> Estados Unidos lleva también, auditorías ambientales.

<sup>35</sup> El titular es nombrado por la Comisión de Servicio Público, previa a la consulta del Primer Ministro y Líder de la Oposición.

<sup>36</sup> El titular es nombrado por el Emir.

<sup>37</sup> El Presidente de la Oficina de auditoría es electo directamente por el Jefe de Estado (Emir).

<sup>38</sup> Israel lleva además auditorías de integridad, protección de derechos al individuo y legalidad.

<sup>39</sup> El Contralor de Israel, es nombrado por mayoría del Knesset.

<sup>40</sup> El Auditor General es elegido por el Presidente de la república.

<sup>41</sup> Auditor General es nombrado por el Gobernador General con recomendación de la Comisión de Servicio Público (que a su vez requiere consultar con el Primer Ministro).

<sup>42</sup> El Auditor General es nombrado por el Director General Adjunto por recomendación del Centro Común de Servicios Públicos, quien previamente deberá consultar al Primer Ministro.

<sup>43</sup> El Auditor es nombrado por el presidente del parlamento por recomendación del Comité Público de Cuentas.

<sup>44</sup> El Presidente de la Oficina Nacional de Auditoría es elegido por el Parlamento.

<sup>45</sup> Los miembros del Cuerpo del Ministros son elegidos por la Asamblea Nacional.

<sup>46</sup> El Auditor Superior de la Federación es elegido por la Cámara de Diputados.

<sup>47</sup> México lleva a cabo auditorías de gasto federalizado y a las tecnologías de la información.

<sup>48</sup> Las EFS seleccionadas son parte de las 194 que aglutina la INTOSAI.

### Anexo 3. Índice Internacional de Percepción de la corrupción

ÍNDICE INTERNACIONAL DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2010 – 2011				
POSICIÓN		PAÍS	ÍNDICE	
2010	2011		2010	2011
1	1	Nueva Zelanda	9.3	9.5
1	2	Dinamarca	9.3	9.4
4	2	Finlandia	9.2	9.4
4	4	Suecia	9.2	9.3
1	5	Singapur	9.3	9.2
7	7	Holanda	8.8	8.9
8	8	Australia	8.7	8.8
8	8	Suiza	8.7	8.8
6	10	Canadá	8.7	8.7
11	11	Luxemburgo	8.5	8.5
15	16	Austria	7.9	7.8
17	16	Barbados	7.8	7.8
20	16	Reino Unido	7.6	7.8
22	19	Bélgica	7.1	7.5
14	19	Irlanda	8.0	7.5
28	28	Emiratos Árabes Unidos	6.3	6.8
26	29	Estonia	6.5	6.4
28	30	Chipre	6.3	6.3
30	31	España	6.1	6.2
33	32	Botsuana	5.8	6.1
62	69	Ghana	4.1	3.9
67	69	Italia	3.9	3.9
62	69	Macedonia	4.1	3.9
62	69	Samoa	4.1	3.9
105	112	Argelia	2.9	2.9
98	112	Egipto	3.1	2.9
110	112	Kosovo	2.8	2.9
105	112	Moldavia	2.9	2.9
15	112	Senegal	2.9	2.9
170	172	Burundi	1.8	1.9
168	172	Guinea Ecuatorial	1.9	1.9
164	172	Venezuela	2.0	1.9
146	175	Haití	2.2	1.8
175	175	Irak	1.5	1.8

<b>ÍNDICE INTERNACIONAL DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2012 - 2013</b>				
<b>Posición</b>		<b>PAÍS</b>	<b>INDICE</b>	
<b>2012</b>	<b>2013</b>		<b>2012</b>	<b>2013</b>
1	1	Nueva Zelanda	90	91
1	1	Dinamarca	90	91
1	3	Finlandia	90	89
4	3	Suecia	88	89
1	5	Singapur	93	86
7	7	Holanda	88	89
7	9	Australia	85	81
6	7	Suiza	86	85
9	9	Canadá	84	81
12	11	Luxemburgo	80	80
25	26	Austria	69	69
15	15	Barbados	7.6	75
17	14	Reino Unido	64	76
16	15	Bélgica	75	75
25	21	Irlanda	69	72
28	28	Emiratos Árabes Unidos	63	68
32	28	Estonia	64	68
28	30	Chipre	63	63
30	40	España	65	59
33	32	Botsuana	58	61
62	69	Ghana	41	39
72	69	Italia	42	43
62	69	Macedonia	41	39
62	69	Samoa	41	39
105	112	Argelia	29	29
118	114	Egipto	32	32
105	112	Kosovo	3.4	29
105	112	Moldavia	29	29
15	77	Senegal	29	41
170	172	Burundi	18	19
168	163	Guinea Ecuatorial	19	19
165	160	Venezuela	19	20
165	163	Haití	19	19
175	175	Irak	15	18
Promedio			58	57

ÍNDICE INTERNACIONAL DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2014 – 2015				
AÑO		PAÍS	INDICE	
2014	2015		2014	2015
1	4	Nueva Zelanda	92	88
1	1	Dinamarca	91	91
4	2	Finlandia	89	90
4	3	Suecia	87	89
3	8	Singapur	84	85
8	5	Holanda	83	87
11	13	Australia	80	79
5	7	Suiza	86	86
10	9	Canadá	81	83
9	10	Luxemburgo	82	81
15	16	Austria	79	76
17	16	Barbados	78	78
14	10	Reino Unido	78	81
15	15	Bélgica	76	77
17	18	Irlanda	74	75
28	23	Emiratos Árabes Unidos	63	70
26	23	Estonia	69	70
28	32	Chipre	63	61
37	36	España	60	58
33	28	Botsuana	58	63
62	69	Ghana	41	39
67	61	Italia	39	44
62	66	Macedonia	41	42
62	69	Samoa	41	39
103	95	México	<b>35</b>	<b>35</b>
105	88	Argelia	29	36
98	88	Egipto	31	36
110	103	Kosovo	28	33
105	103	Moldavia	29	33
15	61	Senegal	29	44
170	150	Burundi	18	21
168	139	Guinea Ecuatorial	19	25
164	158	Venezuela	2	17
146	158	Haití	22	17
175	161	Irak	15	16
Promedio			56	58

ÍNDICE INTERNACIONAL DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2016		
2016	País	ÍNDICE
1	Nueva Zelanda	90
1	Dinamarca	90
3	Finlandia	89
4	Suecia	88
7	Singapur	84
8	Holanda	83
17	Australia	75
5	Suiza	86
9	Canadá	82
10	Luxemburgo	81
17	Austria	75
31	Barbados	69
10	Reino Unido	81
15	Bélgica	77
19	Irlanda	73
24	Emiratos Árabes Unidos	66
22	Estonia	70
47	Chipre	55
41	España	58
35	Botsuana	60
70	Ghana	43
60	Italia	47
90	Macedonia	37
62	Samoa	41
123	México	<b>30</b>
108	Argelia	34
108	Egipto	34
95	Kosovo	36
123	Moldavia	30
64	Senegal	45
159	Burundi	20
142	Guinea Ecuatorial	27
166	Venezuela	17
159	Haití	20
166	Irak	17
	Promedio	57

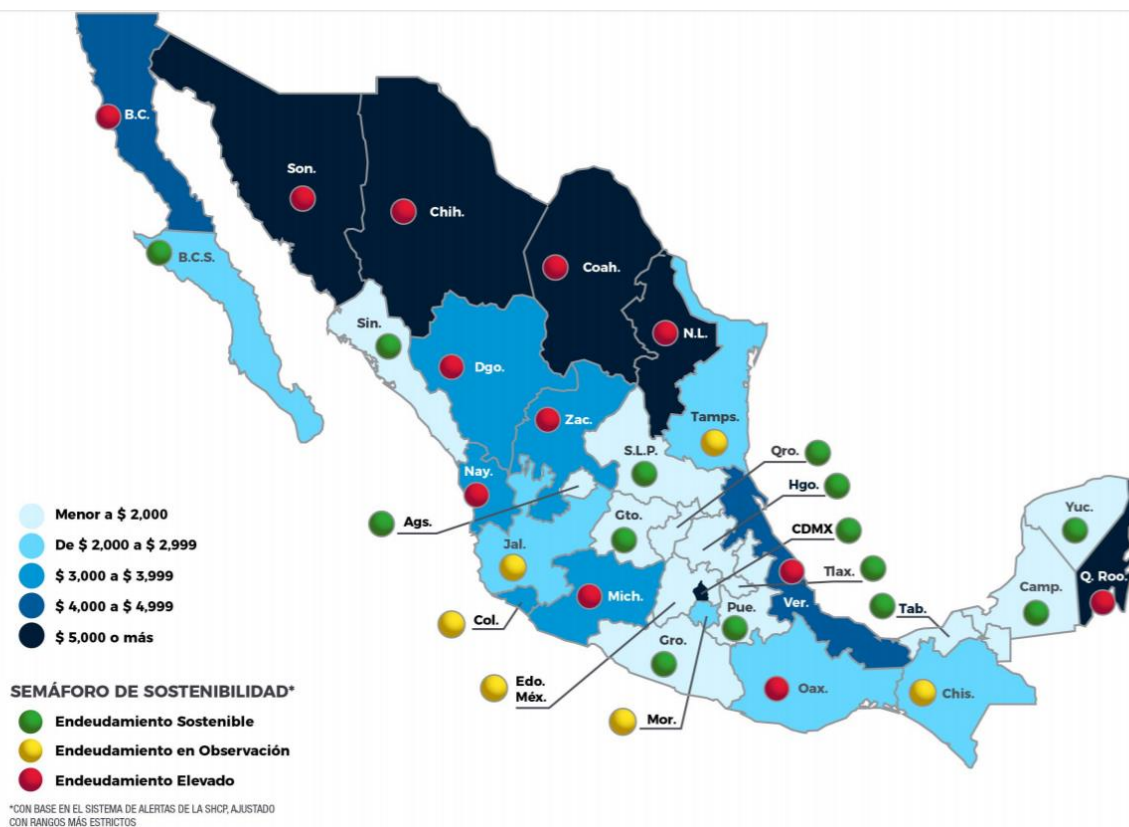
## Anexo 4. Indicador “Mi deuda sin sentido”

# #MiDeudaSinSentido

Pesos de deuda pública que le corresponden a cada habitante del estado y presenta un semáforo de su sostenibilidad.

### Deuda por Habitante

Nacional	\$3,483.4
● Aguascalientes	\$1,529.1
● Baja California	\$4,388.5
● Baja California Sur	\$2,095.7
● Campeche	\$1,798.1
● Coahuila	\$9,124.1
● Colima	\$3,646.3
● Chiapas	\$2,996.5
● Chihuahua	\$9,560.0
● Ciudad de México	\$6,526.9
● Durango	\$3,070.0
● Guanajuato	\$841.1
● Guerrero	\$791.0
● Hidalgo	\$1,332.5
● Jalisco	\$2,476.4
● México	\$1,942.1
● Michoacán	\$3,383.8
● Morelos	\$2,400.2
● Nayarit	\$3,362.1
● Nuevo León	\$10,329.8
● Oaxaca	\$2,348.6
● Puebla	\$901.5
● Querétaro	\$274.1
● Quintana Roo	\$9,791.8
● San Luis Potosí	\$1,093.9
● Sinaloa	\$1,847.5
● Sonora	\$7,062.5
● Tabasco	\$1,629.6
● Tamaulipas	\$2,658.3
● Tlaxcala	\$0.0
● Veracruz	\$4,257.4
● Yucatán	\$1,282.2
● Zacatecas	\$3,759.5



## **Anexo 5. Gasto Federalizado**

En el Presupuesto de Egresos de la Federación, la participación del gasto federalizado es vital para las finanzas estatales y municipales; el monto destinado para los gobiernos de las entidades significa en promedio el 90% de sus ingresos totales, en tanto para los municipios alrededor del 65%, contra el 90% en los rurales y marginados.

La rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, como lo es el gasto federalizado, son premisas básicas de la democracia, por lo que las entidades federativas y municipios son regiones en las que el gobierno federal ha realizado un esfuerzo importante en los últimos años para disponer del marco jurídico que impulse su desarrollo. Sin embargo, esto no se ha logrado, lo que afecta no sólo la rendición de cuentas de estos recursos, sino también la calidad de su gestión y de sus resultados.

En un documento elaborado por la ASF respecto a la Opacidad en el Gasto Federalizado, y los problemas de transparencia se derivan en dos ámbitos: de causas;

- a) Las que devienen de vacíos, ambigüedades o inexistencia en la normativa de las disposiciones sobre la operación de los fondos o programas, y de insuficiencias o debilidades en la coordinación intergubernamental e interinstitucional,
- b) Las que surgen del incumplimiento de la normativa existente, que son las de mayor ocurrencia y generalización.

Lo que se describe a continuación son resultados de este análisis.

Si bien ambos tipos de problemas aparecen en las diversas etapas del proceso de gestión, los del primer grupo se manifiestan más en las que se relacionan con la distribución de los recursos de la Federación a las entidades federativas, y de éstas a los municipios y demarcaciones territoriales, así como en las de planeación e implementación estratégica de los programas. Las del segundo



grupo permean todas las etapas pero se manifiestan con mayor incidencia en las vinculadas con el control interno; la licitación y adjudicación de contratos; el ejercicio del recurso; el registro financiero, contable y patrimonial, y con la presentación de informes, indicadores y evaluación de los programas.

En el primer grupo destacan las áreas de opacidad que se tienen en el proceso de asignación de recursos de los fondos y programas, ya que para algunos no existen las fórmulas o metodologías de asignación o no son públicas, o las variables que las componen no están claramente definidas, son ambiguas y las fuentes de información respectivas no son accesibles para las entidades federativas y municipios. El ejemplo en el Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, la fórmula que la Federación aplica es pública, pero su grado de complejidad la hace poco accesible.

En el ámbito local, la problemática se hace más evidente, ya que no todas las entidades federativas publican la fórmula o los criterios de distribución de los recursos, lo cual limita la verificación por los municipios respecto de sus montos asignados, y propicia que éstos acepten por costumbre la asignación que determinan los gobiernos estatales.

Los problemas de transparencia derivados de la falta o insuficiencia de la norma, se vinculan con la planeación, a la definición de manera específica y en términos operativos, de los beneficiarios o de la población objetivo de los programas, lo cual es un elemento fundamental para el adecuado direccionamiento e impacto en la aplicación de los recursos. Sin embargo, en fondos como el Fondo de Aportaciones Múltiples, Fondo de Infraestructura Social Estatal, Fondo de aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y Seguro Popular existen problemas. Elementales como es la indefinición de la población objetivo y falta de medición del impacto económico-social.

Se pueden ubicar en este grupo los problemas derivados de algunas indefiniciones o ambigüedades respecto de los rubros en los que se aplican los recursos de los fondos o programas, lo que determina que a nivel local se hagan interpretaciones de la norma que no siempre se corresponde con los objetivos de

cada uno. Esta problemática se presenta en la mayoría de los fondos y programas.

De igual manera, cabe mencionar que la Ley de Coordinación Fiscal no ha sido revisada con el alcance necesario para adecuarla a las nuevas circunstancias de las entidades federativas y municipios, por lo que sus disposiciones normativas están rebasadas en aspectos sustantivos, como es el caso de la apertura programática del Fondo de Aportaciones Múltiples. Esta situación afecta la transparencia de la gestión del gasto federalizado.

Respecto a los problemas de opacidad destacan los siguientes:

1. En procesos de licitación, adjudicación y contratación de las obras y servicios no se definen las áreas de oportunidad en materia de transparencia; dependen en su gran mayoría de la normativa local de cada entidad federativa, la cual muestra una gran diversidad, desde la fuertemente permisiva hasta la restrictiva, con prevalencia del primer tipo. En general, existe una elevada incidencia de adjudicaciones directas, sobre todo en materia de seguridad pública, y procesos licitatorios y de adjudicación que con frecuencia no son suficientemente transparentes. Se observa igualmente una tendencia creciente en la subrogación de servicios médicos y abasto de medicamentos, con áreas de mejora en su transparencia.
2. Los subejercicios presupuestales constituyen grave problema de transparencia, debido a que no se tiene la certeza que los recursos que no son ejercidos con oportunidad se destinen a los fines y objetivos previstos; asimismo, se dificulta su fiscalización posterior; en su generación incide la falta de aplicabilidad del principio de anualidad, el cual no está especificado en términos operativos. También influyen los retrasos en la suscripción de convenios o anexos de ejecución que condicionan la asignación y ejercicio de los recursos como en el caso del Fondo de Aportaciones a la Seguridad Pública, el Seguro Popular, entre otros, así como las insuficiencias en las

capacidades de gestión de las administraciones locales y municipales, sobre todo de los municipios.

3. En algunos gobiernos estatales, la utilización de cuentas concentradoras por parte de algunas secretarías de finanzas dificulta la trazabilidad de los recursos lo que deriva en la falta de oportunidad en su transferencia a los entes ejecutores; además, condiciona su aplicación oportuna y transparente, así como el avance en el ejercicio, por lo que la mejora del proceso depende en forma importante de la atención de este problema.
4. Existen sistemas contables ineficientes y heterogéneos, que deben ser una premisa para la transparencia de los recursos públicos. La Ley General de Contabilidad Gubernamental y su reforma coadyuvarán a impulsar de manera sustantiva la transparencia en la gestión y resultados del gasto federalizado; existen avances en la implementación de sus disposiciones, pero aún son insuficientes, lo que ha limitado que se alcancen los resultados previstos, principalmente en los municipios con menor capacidad institucional.
5. No existe una participación social que reviste una particular importancia en la gestión, seguimiento y evaluación de los programas públicos, ya que constituye el medio más relevante para hacer transparente el manejo y los resultados; sin embargo, los gobiernos locales no observan plenamente el marco jurídico, por lo que tal proceso participativo no registra el alcance necesario; la observancia normativa y el compromiso efectivo de las autoridades locales para impulsar el gasto posibilitarían una participación social de superior cobertura y calidad a la que se registra actualmente, lo que incidiría de manera significativa en la transparencia y rendición de cuentas de los recursos federales transferidos.
6. Existe una grave carencia de información sobre los resultados e impactos de los fondos y programas financiados de los recursos federales transferidos a entidades federativas y municipios. Se observan debilidades en la entrega de la información a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el destino, ejercicio y resultados de los fondos y programas,

así como de los Indicadores de desempeño. Adicionalmente, los informes no son difundidos a la población de manera suficiente en los medios locales oficiales, en tanto la información remitida carece de calidad y congruencia. Esta situación es más crítica en el caso de los municipios, pero no es exclusiva de ellos.

7. Los indicadores de desempeño de los fondos y programas son insuficientes en su diseño para evaluar sus impactos y resultados; además, las entidades federativas y municipios no realizan las evaluaciones en los términos previstos por la ley, y dejan pendiente una evaluación integral del gasto federalizado con una perspectiva nacional. En la fiscalización de la Cuenta Pública 2011 no se evidenció que los gobiernos locales cumplieran con este requerimiento.
8. Cabe destacar que los indicadores de desempeño son considerados por las entidades federativas y municipios básicamente como un requisito administrativo que debe cumplirse, y no como un instrumento de planeación estratégica que oriente su actuación hacia el logro de las metas y resultados correspondientes.
9. La estrategia del Presupuesto basado en Resultados, respecto al gasto federalizado, presentan avances muy reducidos; en tal sentido, los recursos se asignan generalmente de manera inercial, sin considerar los resultados, la calidad, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.
10. En síntesis, no existe una cultura y práctica institucional de rendición de cuentas, con el alcance requerido, para impulsar el desarrollo de gestiones públicas más transparente, en relación con el gasto federalizado.

## **Fuentes de consulta**

### **Bibliográficas**

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2008). *¿Por qué fracasan los países?* España: Crítica.

Ackerman, J. (2006). *La estructura institucional para la rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras*. Serie: Cultura de la rendición de cuentas. México: Auditoría Superior de la Federación.

Ackerman, J. y Astudillo, C. (2009). *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. México: UNAM.

Auditoría Superior de la Federación (2004). *Compilación Jurídica relacionada con la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública 2003*. México: ASF.

----- (2004B). *180 años de rendición de cuentas y fiscalización en México, 1824-2004*. México: ASF.

----- (2009). *Áreas de opacidad y riesgo en el Estado Federal Mexicano*.

----- (2011). *Informe del resultado de la cuenta pública 2009*. México: ASF.

----- (2011b). *Autonomía e Independencia*. Serie Compilación Autonomía e Independencia. México: ASF.

----- (2012). *Informe del resultado de la cuenta pública 2010*. México: ASF.

----- (2012b). *Corrupción, ética y fiscalización*. México: ASF.

----- (2012c). *Informe de las recuperaciones derivadas de la fiscalización superior de las cuentas públicas de 1999 a 2010*. México: ASF.

- (2013). *Informe del resultado de la cuenta pública 2011*. México: ASF.
- (2014). *Informe del resultado de la cuenta pública 2012*. México: ASF.
- (2014b). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2012*. México: ASF.
- (2016). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2015*. México.
- (2017). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública 2015*. México: ASF.
- Antaki, I. (1997). *¿Qué es la democracia?* México: Editorial Nueva Imagen.
- Ayala, J. (2010). *Diccionario moderno de la economía del sector público. Para entender las finanzas del Estado mexicano*. México: DIANA.
- Becker, G. (1964). *Human Capital*. Estados Unidos: University of Chicago Press.
- Bethell, L. (1990). *Historia de América Latina*. España, Grijalbo
- Boltvinik, J. y Hernández, E. (2006). *Pobreza y distribución del ingreso en México*. México: Siglo XXI editores.
- Carpizo, J. (2016). *El Presidencialismo Mexicano*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Castillo, A. (2003). *Medición de la Corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*, Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 5. México: Auditoría Superior de la Federación.
- Chang, H. (1996). *El papel del Estado en la economía*. México: Ariel
- Crespo, J. (2010). *Reflexiones en torno a los órganos constitucionales autónomos, en la autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. México: UNAM.

- Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación (2005). *Fiscalización Superior Comparada: Una aproximación al estudio de los modelos de fiscalización superior*. Biblioteca de Fiscalización Superior. México: Unidad de Evaluación y Control.
- Contaduría Mayor de Hacienda (1997). *Las entidades Fiscalizadoras Superiores*. México: CMH.
- Coronado, J. (2009). *Sostenibilidad de las finanzas en gobiernos subnacionales*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos-Debt Relief International-MEFMI- Banque Centrale Des États De L'Afrique de L'Ouest-West African Institute for Financial and Economic Management.
- Calderón, J. (1972). *Génesis del presidencialismo en México*. México: El caballito.
- Cosío, D. (1972). *El sistema político mexicano*. México: Cuadernos de Joaquín Mortiz.
- Eigen, P. (2003). *Las redes de la corrupción, la sociedad civil contra los abusos del poder*. España: Planeta Colombia.
- Figuroa, A. (2007). *La ASF de México en el horizonte internacional de la Fiscalización Superior*. México: ASF.
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado. Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona, Ediciones B.
- Garza, H. (2002). *Una historia contemporánea de México*. México: Océano.
- González, E. (2005). *La Corrupción Patología Colectiva*. México: INAP.
- Guerrero, E. (2008). *Para entender la transparencia*. México: Nostra ediciones.
- Gutiérrez, C. (2016). *Impunidad y corrupción. Las fuentes de la injusticia y la desigualdad en México*. México: Editorial Novum.

- Haro, G. (2010). *Fiscalización Superior, avances y retos*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Hernández, A. y Carmagnani. (2012). *La búsqueda de la democracia*. España: Taurus.
- Howlett, M y Lejano, R. (2012). *Tales from the crypt: The Rise and fall of policy design, en Administration E Society*, 45 (3), pp. 357-381.
- Kóvacs, A. (2005). *Papel de las Instituciones de Auditoría Superior en el Proceso de Modernización Social*, Ponencia del Foro Internacional de Fiscalización, México y el Mundo.
- Laporta, F. y Álvarez, S. (1997). *La corrupción política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lira, A. y Muro L. (1981). *Historia General de México 1*. México: COLMEX.
- Lira, A. y Muro L. (1981). *Historia General de México 2*. México: COLMEX.
- López, M. (1967). *Economía política en la historia de México*. México: Grijalbo.
- López, S., Merino, M. y Morales, L. (2011). *Hacia una Política de Rendición de Cuentas en México*. México: ASF-CIDE-RRC.
- Manjarrez, J. (2003). *La construcción democrática de la rendición de cuentas y la fiscalización en la administración pública de México: 1997-2001*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Martínez, R. (2004). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*. México: Oxford University Press.
- Merino, M. López, S. y Cejudo, G. (Coord.), (2010). *La estructura de la Rendición de cuentas en México*. México: UNAM-CIDE.
- Meny, Y. y Thoenig J. (1997). *Las políticas públicas*. España: Ariel.
- OEA y PNUD (2010). *Nuestra democracia*. México: OEA-PNUD-FCE-IFE-Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional y Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del Gobierno de España.



- Palacios, G. (2005). *La Auditoría General de la Nación: Diez años del control en la Argentina*. Argentina: AGN.
- Pardo, M. (2010). *Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno en la Estructura de la Rendición de cuentas en México*. México: UNAM.
- (2014). *Una Mirada de Conjunto en la Administración Pública en México*. México: COLMEX.
- Pardo, M. y Cejudo, G. (2016). *Trayectorias de reformas administrativas, en México: Legado y Conexiones*. México: COLMEX.
- Payne, J, Zovatto, D., Mateo, M. (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.
- Pedroza, S. (1994). *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*. México: INAP.
- Pérez, J., Noriega, M. y Zorrilla, R. (2000). *Ensayos sobre la Corrupción*. México: Banamex.
- Pope, J. (2005). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System. TI Source Book 2000*. Reino Unido: Transparencia Internacional.
- Portal, J. (2015). *Perspectivas de la fiscalización superior en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción*. México: UNAM.
- Prieto Sanchez, Luis. (2005). *Constitucionalismo y garantismo, en Carbonell y Salazar (coords.) Garantismo. Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid: Trotta.
- Reyes, F. (2004). *Entre las bestias y los dioses. Del espíritu de las leyes y de los valores políticos*, México, Océano.

- Rincón, G y Alcocer, J. (1996). *El Control de las Finanzas Públicas*. México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado.
- Rodríguez, J. (2004). *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. México: IFAI.
- Rodríguez, D. (2006). *Caciques, Dinosaurios y Santones. Las castas políticas que exprimen a México*. México: Grijalbo.
- Rosas, J. (2015). *El contexto en el diseño de la política social municipal*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Rose, S. (2005). *La corrupción y los gobiernos causas, consecuencias y reforma*. España: Siglo XXI de España.
- Rousseau, R. (2008). *Political Corruption in Contemporary Democracies: Newness, Scale and Varieties*. Estados Unidos: IBSU Scientific Journal, 2 (1).
- Rousseau, J. (1923). *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*. Madrid: Calpe.
- Sandoval, I (Nov. 2009). *Corrupción y Transparencia. Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad*. México: UNAM - Siglo XXI.
- Schedler, A. (2005). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia No. 3, México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (s.f.), *Glosario de términos más usuales en la APF*. México: SHCP.
- Shapiro, I. (2003). *The State of Democratic Theory*, Princeton. Oxford: Princeton University Press.
- Smith, A. (1980). *La riqueza de las naciones*. México: Ed. Aguilar.

- Sosa, J. (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Biblioteca Básica de Administración Pública – Siglo veintiuno.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad*. México: Taurus.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue C. y Varone F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Takács, I., Csapoi, P. y Györgv, K. (2012). *La corrupción como una Actitud Social Aberrante*, en *Corrupción, Ética y Fiscalización*. Compilación Técnica. México: ASF.
- Ugalde, L. (2007). *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. México: Instituto Federal Electoral.
- Uslaner, E. (2008). *Corruption, Inequality and the rule of Law*. USA: Cambridge University Press.
- Uvalle, R. (2012). *La Administración Pública en los Imperativos de la Gobernanza Democrática*, *Revista de Ciencias Soc.* Vol 19, No. 60 sept/dic. México: UNAM.
- Valadez, D. (18 de octubre de 2009). *Conferencia de Clausura en el seminario Autonomía Constitucional de la Auditoría Superior de la Federación*. Ciudad de México.
- Vega, D. (1989). *El Presidencialismo Mexicano en la Modernidad*. México: Porrúa.
- Villora, M. (2000). *Ética Pública y corrupción: curso de ética administrativa*. España: Universitat Pompeu Fabra y Edit. Tecnos.
- Zúñiga, G. y Peña, E. (2017). *La deuda subnacional e implicaciones en el gasto público en México*. *Revista CIMEXUS*, Vol. XII, No. 2.
- Zúñiga, P. (2005). *Modelos de Fiscalización superior: El caso de Colombia analizado a partir de la Auditoría General de la República Colombiana*. En CVASF, *Memoria del Foro Internacional Sobre Fiscalización Superior en México y el Mundo 2005*. México: CVASF.

## **Documentos oficiales**

INTOSAI; *Declaración de Lima sobre las Líneas Básicas de Fiscalización.*

*Constitución de Australia*

*Constitución de Bahamas*

*Constitución de Barbados*

*Constitución de Botsuana*

*Constitución de Canadá*

*Constitución de Chile*

*Constitución de Dinamarca*

*Constitución de Emiratos Árabes Unidos*

*Constitución de Estados Unidos*

*Constitución de Finlandia*

*Constitución de Japón*

*Constitución de Mauricio*

*Constitución de Nueva Zelanda*

*Constitución de Singapur*

*Constitución de Uruguay*

*Ley fundamental de Israel: El contralor del Estado*

OLACEFS (2003). *Acta de la XIII Asamblea General Ordinaria de la OLACEFS.*

Cuba: OLACEFS.

## **Electrónicas**

AFROSAI. *Lista de miembros de la AFROSAI*. Portal virtual, disponible en:  
<https://afrosai.org/fr/page/membres>

ARABOSAI. *Lista de miembros de la ARABOSAI*. Portal virtual, disponible en:  
[http://www.arabosai.org/En/sai-s-members\\_108\\_208](http://www.arabosai.org/En/sai-s-members_108_208)

ASOSAI. *Lista de miembros de la ASOSAI*. Portal virtual, disponible en:  
<http://www.asosai.org/asosai/client/web120/subject/n1/n120/n1300/n1474/index.jsp>

Auditoría Superior de la Federación (2007). *Informe Especial sobre la Aplicación del Régimen Fiscal de Hidrocarburos Cuenta Pública 2007*. Disponible en:  
[https://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/IE\\_Regimen\\_Fiscal\\_Hidrocarburos\\_CP2007.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/IE_Regimen_Fiscal_Hidrocarburos_CP2007.pdf)

----- (2012). *Corrupción, Ética y Fiscalización, Compilación Técnica*. México: ASF. Disponible en:  
[https://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Compilacion\\_Etica\\_www.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Compilacion_Etica_www.pdf)

----- (2013). *Diagnóstico sobre la opacidad en el gasto federalizado*. Disponible en:  
[https://www.asf.gob.mx/uploads/56\\_Informes\\_especiales\\_de\\_auditoria/Diagnostico\\_sobre\\_la\\_Opacidad\\_en\\_el\\_Gasto\\_Federalizado\\_version\\_final.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/Diagnostico_sobre_la_Opacidad_en_el_Gasto_Federalizado_version_final.pdf)

----- (2015). *Informe General. Estado que guarda la solventación de observaciones y acciones promovidas a las entidades fiscalizadas*. Disponible en:  
[https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/Camara\\_Diputados/2015/300915/contenido/Entidades/00\\_INF\\_GRAL.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/Camara_Diputados/2015/300915/contenido/Entidades/00_INF_GRAL.pdf)

----- (2015). *Auditoría 40-GB: Deuda del Sector Público Federal*. Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015\\_0040\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0040_a.pdf)

ASF, CPCEF, SFP y ASOFIS (2013). Sistema Nacional de Fiscalización. México. Disponible en: <http://www.auditoriadurango.gob.mx/Documentos/INTOSAI.pdf>

Banco Mundial (1997). *Informe sobre el Desarrollo Mundial. El Estado en un Mundo en Transformación*. Disponible en: [www.ccee.edu.uy/ensenian/catfinpub/material/lectura%203-1](http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catfinpub/material/lectura%203-1)

Cárdenas, J. (2010). *Herramientas para enfrentar la corrupción, en Lo que todos sabemos de la corrupción y algo más*. México: UNAM. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2770/5.pdf>

CAROSAI. *Lista de miembros de la CAROSAI*. Portal virtual, disponible en: <https://carosai.org/members-contact-details/>

CEPAL (2017). *La pobreza en América Latina se mantuvo estable en 2017, pero aumentó la pobreza extrema*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pobreza-america-latina-se-mantuvo-estable-2017-pero-aumento-la-pobreza-extrema>

Consejo de Auditoría de Japón. Portal virtual, disponible en: <http://www.jbaudit.go.jp/english/index.html>

Contraloría General del Estado [de Bolivia]. Portal virtual, disponible en: Consultado el 12 de julio del 2017, disponible en: <http://www.contraloria.gob.bo/portal/Inicio.aspx>

Contraloría General de la República [de Colombia]. Portal virtual, disponible en: <https://www.contraloria.cl/portalweb/web/cgr/portada>

Contraloría y Auditoría General [de Nueva Zelanda]. Portal virtual, disponible en: <https://www.oag.govt.nz/>

Contreras Bustamante Raúl (2015). *Compra de puestos públicos*. México, *Excélsior*. Disponible en:  
<https://www.excelsior.com.mx/opinion/raul-contreras-bustamante/2015/01/31/1005738>

El economista (s.f.). *Sistema político*. Disponible en:  
<https://www.eleconomista.es/especiales/elecciones-estados-unidos/sistema-politico.php>

Espinoza, R. (2000), *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*. México: IFE. Disponible en:  
[https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/cuaderno\\_20.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/cuaderno_20.pdf)

----- (s.f.). *Presidencialismo y corrupción en México*. Disponible en:  
<http://www.cronica.com.mx/notas/2018/1074742.html>

EUROSAI. *Lista de miembros de la EUROSAI*. Portal virtual, disponible en:  
<https://www.eurosai.org/es/about-us/members/>

Ferreiro, A. (1999), *Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático para combatir la corrupción*. Disponible en:  
[http://9iacc.org/papers/day1/ws3/dnld/d1ws3\\_aferreiro.pdf](http://9iacc.org/papers/day1/ws3/dnld/d1ws3_aferreiro.pdf)

Figuroa, A. (2005). *Cuenta Pública en México: Evaluando el laberinto legal de la fiscalización superior*. Presentación a la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. México: Universidad de Guadalajara. Disponible en: [http://www.cucea.udg.mx/es/publicaciones\\_digitales/cuenta-publica-en-mexico-evaluando-el-laberinto-legal-de-la-fiscalizacion](http://www.cucea.udg.mx/es/publicaciones_digitales/cuenta-publica-en-mexico-evaluando-el-laberinto-legal-de-la-fiscalizacion)

IMCO (2016), *Reporte. Deuda subnacional*, México, IMCO. Disponible en:  
[https://imco.org.mx/politica\\_buen\\_gobierno/reportes-deuda-subnacional-segundo-trimestre-de-2016/](https://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/reportes-deuda-subnacional-segundo-trimestre-de-2016/)

INTOSAI, Portal virtual. Disponible en: <http://www.intosai.org/es/acerca-de-nosotros.html>

- Kafuman, D. *Corrupción y Reforma Institucional: el Poder de la Evidencia Empírica. Perspectiva Económica*. Washington. Disponible en:  
[http://www.dii.uchile.cl/~revista/ArticulosVol3-N2/06-Kaufmann\\_s\\_parr.pdf](http://www.dii.uchile.cl/~revista/ArticulosVol3-N2/06-Kaufmann_s_parr.pdf)
- Maldonado, M. (2017), *Una bomba de tiempo. El sistema de pensiones en México*. Periódico el Universal, consultado el 23 de octubre del 2017 en el portal virtual:<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2017/04/27/una-bomba-de-tiempo-el-sistema-de-pensiones-en-mexico>
- Mendoza, T. (2012). *Entrevista a Ramiro Mendoza Zúñiga*, Contralor General de la República de Chile, en Revista de la Red de Expertos en Fiscalización (9): 4-10. Disponible en:  
[https://www.ceddnet.org/wp-content/themes/ceddnet/pdf/revistas/fiscalizacion/n9\\_fiscalizacion.pdf](https://www.ceddnet.org/wp-content/themes/ceddnet/pdf/revistas/fiscalizacion/n9_fiscalizacion.pdf)
- Meneses, M. (2015) *La expansión del control externo en Brasil: el Tribunal de Cuentas de la Unión*. En revista Desacatos, (49), 64-81. Disponible en:  
<http://desacatos.ciesas.edu.mx/index.php/Desacatos/article/download/1504/1252>
- Morales, A. (2017), *Solicitudes de información aumentaron 106.6% en primer trimestre de 2017: INAI*. Periódico el universal, consultado el 30 de octubre del 2017, disponible en:  
<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/04/9/solicitudes-de-informacion-aumentaron-1066-en-primer-trimestre-de>
- OCDE (2017). *Estudio de la OCDE sobre integridad en México*. Disponible en:  
<https://www.oecd.org/gov/ethics/estudio-integridad-mexico-aspectos-claves.pdf>
- Oficina de Auditoría de Barbados. Portal virtual, disponible en: <https://bao.gov.bb/>
- Oficina de Auditoría [de Emiratos Árabes Unidos]. Portal virtual, disponible en:  
<http://www.sai.gov.ae/ar/Pages/home.aspx>



Oficina del Auditor General [de Bahamas]. Portal virtual, disponible en:  
<http://www.bahamas.gov.bs>

Oficina del Auditor General [de Botsuana]. Portal virtual, disponible en:  
<http://www.gov.bw/en/Ministries--Authorities/Ministries/Office-of-the-Auditor-General/Auditor-Generals-Reports/>

Oficina de Auditoría del Estado [de Finlandia]. Portal virtual, disponible en:  
<https://www.vtv.fi/>

Oficina de Auditoría del Estado [de Qatar]. Portal virtual, disponible en:  
<http://www.abq.gov.qa/>

Oficina del Auditor [de Singapur]. Portal virtual, disponible en:  
<http://www.ago.gov.sg/>

Oficina del Auditor General [de Canadá]. Portal virtual, disponible en:  
<http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/index.htm>

Oficina de Rendición de Cuentas [de Estados Unidos]. Portal virtual, disponible en:  
<https://www.gao.gov/about/>

Oficina Nacional de Auditoría de Australia. Portal virtual, disponible en:  
<https://www.anao.gov.au/>

Oficina Nacional de Auditoría de Dinamarca. Portal virtual, disponible en:  
<http://www.rigsrevisionen.dk/>

Oficina Nacional de Auditoría [de Mauricio]. Portal virtual, disponible en:  
<http://nao.govmu.org/English/AboutUs/Pages/Mission-and-Vision.aspx>

OLACEFS. Portal virtual, disponible en: <http://www.olacefs.com/>

PASAI. *Lista de miembros del PASAI*. Portal virtual, disponible en:  
<https://www.pasai.org/members-map/>

Pérez, J. y Gardey, A. (2014). Portal virtual de definiciones. Disponible en:  
<https://definicion.de/fiscalizacion/>

Proceso (2016), *Aumenta 14.5% número de solicitudes en 2016: INAI*. Disponible en: <http://www.proceso.com.mx/467795/aumenta-14-5-numero-solicitudes-informacion-en-2016-inai>

Ruano, J. (2002). *La gobernanza como forma de acción política*. VII Congreso Internacional de la CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre del 2002. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043411.pdf>

SHCP (2019). *Información de Finanzas Públicas y Deuda Pública, enero de 2019*. Disponible en: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/congreso/fp/2019/FP\\_201901.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/fp/2019/FP_201901.pdf)

----- . *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*. Portal virtual, disponible en: [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Paginas/unica2.aspx](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx)

Sistema de Información Legislativa, *Deuda pública*. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=74>

Transparencia Internacional (2008), *Los altos niveles de corrupción persistentes en países de bajos ingresos suponen un desastre humanitario continuo*. Disponible en: [https://www.transparency.org/news/pressrelease/20080922\\_los\\_altos\\_niveles\\_de\\_corrupcion\\_persistentes\\_en\\_paises\\_de\\_bajos\\_in](https://www.transparency.org/news/pressrelease/20080922_los_altos_niveles_de_corrupcion_persistentes_en_paises_de_bajos_in)

Tribunal de Cuentas de Uruguay. Portal virtual, disponible en: <http://www.tcr.gub.uy/>

Zavala, J. (2013), *Apuntes sobre la historia de la corrupción*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, disponible en:  
[http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes\\_sobre\\_la\\_historia\\_de\\_la\\_corrupcion.pdf](http://eprints.uanl.mx/3759/1/Apuntes_sobre_la_historia_de_la_corrupcion.pdf)

#### **Otras fuentes:**

##### **Artículos:**

Calderón, J. y Vadillo, A. (2013). *(Proyecto PAPIIT IN308713-3) sobre “Estado y Democracia en América Latina y el Caribe: estructura social, sujetos políticos y sistema fiscal”*. México.

##### **Artículos periódicos (web).**

Maldonado, M. (2017), *Una bomba de tiempo. El sistema de pensiones en México*. Periódico el Universal, consultado el 23 de octubre del 2017 en el portal virtual:  
<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/economia/2017/04/27/una-bomba-de-tiempo-el-sistema-de-pensiones-en-mexico>

Morales, A. (2017), *Solicitudes de información aumentaron 106.6% en primer trimestre de 2017: INAI*. Periódico el universal, consultado el 30 de octubre del 2017, disponible en:  
<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2017/04/9/solicitudes-de-informacion-aumentaron-1066-en-primer-trimestre-de>

OCDE, *Los ingresos fiscales alcanzan nuevas altas a medida que la mezcla fiscal cambia hacia impuestos sobre el producto del trabajo y al consumo, afirma la OCDE*. Disponible en:  
<https://www.oecd.org/centrodemexico/medios/los-ingresos-fiscales-alcanzan-nuevas-altas-a-medida-que-la-mezcla-fiscal-cambia-hacia-impuestos-sobre-el-producto-del-trabajo-y-al-consumo-ocde.htm>

Proceso (2016), *Aumenta 14.5% número de solicitudes de información en 2016*:

INAI. Disponible en:

<http://www.proceso.com.mx/467795/aumenta-14-5-numero-solicitudes-informacion-en-2016-inai>

Sepúlveda, C. (2016). *Moralidad pública*. Milenio Diario, consultado el 29 de octubre de 2017. Disponible en: <http://www.milenio.com/opinion/carlos-sepulveda-valle/al-derecho/moralidad-publica>

Sinha, T. (2015). *Transparencia y rendición de cuentas en los sistemas de pensiones*. Revista Técnica sobre la Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior, No. 7. México: ASF. Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/uploads/250\\_Revista\\_Tecnica/RT7.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/250_Revista_Tecnica/RT7.pdf)

## **Tesis**

Acosta, A. (2008) *La rendición de cuentas en América Latina, el caso de México, 2000-2005*. Tesis para obtener el grado de Maestro en Estudios Latinoamericanos, Ciudad de México.

López, G. (2014). *El Tribunal de Cuentas del Reino de España* (Tesis de grado). Universidad de Almería, España.